

Le travail en réseau dans les administrations publiques et les services non marchands

Synthèse et conclusions

Hélène Raimond
Gérard Valenduc
Patricia Vendramin

Fondation Travail-Université
Février 1998

Avec l'appui des
**Services fédéraux des affaires Scientifiques
Techniques et Culturelles**
Programme d'appui scientifique à la diffusion
des télécommunications

*Cette étude a été réalisée dans le cadre du programme d'appui scientifique
à la diffusion des télécommunications
des SSTC (Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles),
dans le volet B « Pôle d'expertise interdisciplinaire »
(contrat de recherche CM/98/011)*

© Fondation Travail-Université (FTU)
Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles (SSTC)

Dépôt légal D/1998/6624/20

ISBN 2-930062-11-8

Fondation Travail-Université ASBL
Unité de recherche « Travail & Technologies »
Rue de l'Arsenal, 5
B-5000 Namur
Tél. +32-81-725122, fax +32-81-725128
E-mail : pvendramin@compuserve.com

Sommaire

Page

Première partie : cadre théorique et analytique

Synthèse du volume I du rapport final

1. Contexte et diffusion du travail en réseau	7
2. Bilan et tendances du travail en réseau dans les services marchands	11
3. La spécificité des administrations publiques par rapport au travail en réseau	17
4. La spécificité des services non marchands par rapport au travail en réseau	21

Deuxième partie : études de cas

Synthèse du volume II du rapport final

1. Présentation des études de cas.....	25
2. Conclusions relatives à la diffusion du travail en réseau	34

Troisième partie : conclusions générales

L'avenir du travail en réseau dans les administrations publiques et les services non marchands

1. Le concept de travail en réseau.....	45
2. Les facteurs favorables au développement du travail en réseau	50
3. Les freins et les contraintes	52
4. Les facteurs de diffusion	54
5. Les tendances prévisibles	56
6. Des pistes pour l'avenir	58

<i>Bibliographie.....</i>	<i>60</i>
---------------------------	-----------

<i>Table des matières.....</i>	<i>63</i>
--------------------------------	-----------

Présentation de la recherche

La participation au programme « Télématicque » des SSTC

La recherche « *Conditions de diffusion du travail en réseau dans les administrations publiques décentralisées et les services non marchands* » a été réalisée dans le cadre du Programme d'appui scientifique à la diffusion des télécommunications (1995-98), mis en œuvre par les Services fédéraux des affaires Scientifiques Techniques et Culturelles (SSTC). Ce programme vise à développer les usages des technologies de l'information et de la communication dans les services publics, les organisations non marchandes et les PME. Il comporte trois volets :

- volet A : développement d'applications pilotes,
- volet B : pôle d'expertise interdisciplinaire,
- volet C : forum des usages.

Cette recherche s'inscrit dans le volet B. Elle a été réalisée dans l'unité de recherche « Travail & Technologies » de la Fondation Travail – Université (FTU), à Namur. Elle a débuté en janvier 1995 et s'est terminée en décembre 1997. Son objectif est la promotion du travail en réseau pour améliorer la qualité des services non marchands, notamment ceux qui sont ou qui devraient être en relation directe avec le citoyen.

Par ailleurs, l'unité de recherche « Travail & Technologies » de la FTU participe également à un projet du volet C intitulé « Information Network for User Involvement » (INUI, 1997-1999), qui est destiné à la valorisation et à la discussion des projets des volets A et B concernant les usages de la télématicque dans le secteur non marchand.

Les objectifs de la recherche « Travail en réseau »

L'objectif de cette étude se rapporte à deux idées clés. La première est le concept de *travail en réseau*, qui fait référence à la fois à des aspects technologiques et organisationnels. Travailler en réseau, c'est utiliser les potentialités des télécommunications et de la télématicque pour communiquer et interagir à distance avec des collègues de travail, avec des clients ou usagers, avec des centres serveurs. Mais travailler en réseau, ce n'est pas seulement être branché, c'est aussi faire partie d'une forme d'organisation qui privilégie la communication à l'intérieur et à l'extérieur des entreprises ou des administrations. Les relations fonctionnelles prennent le pas sur des formes d'organisation plus classiques, marquées par le taylorisme ou l'autorité hiérarchique. Cette transformation des structures et des qualifications s'inscrit dans des stratégies, des rapports de forces, des besoins à court terme et des objectifs à long terme, qui tournent autour de quelques mots clés : rentabilité, compétitivité, qualité, efficience.

La seconde idée clé réside dans la possibilité de promouvoir le travail en réseau pour améliorer la *qualité des services non marchands*, notamment ceux qui sont ou qui devraient être en relation directe avec le citoyen : les administrations publiques décentralisées, les services rendus par le secteur associatif. Ici, les objectifs de qualité et d'efficacité prennent le pas sur la rentabilité et la compétitivité – quoique la contrainte budgétaire joue un rôle important, à la fois comme frein et comme incitant. Cette recherche analyse dans quelle mesure les différentes formes de travail en réseau peuvent apporter une réponse aux besoins, aux dysfonctionnements, aux perspectives de développement de ces services. Elle repère quels sont les usages du travail en réseau qui sont les plus pertinents et les plus opportuns pour les services non marchands. Elle est centrée sur la relation entre les usagers et les travailleurs des services. Il ne s'agit donc pas d'une approche « pilotée par l'offre », qui viserait simplement à trouver des applications et des débouchés pour des technologies émergentes. La démarche entreprise est plus difficile, compte tenu de la diversité et de la complexité des situations, des usages et des modes de prestation de services qui constituent le « terrain » de la recherche.

Les publications

Le rapport final remis aux SSTC en février 1998 comporte trois volumes : cadre théorique et analytique (volume I), études de cas (volume II), synthèse et conclusions (volume III). Ce rapport final est disponible pour les chercheurs ou les décideurs qui s'intéressent aux résultats complets et détaillés de l'étude, sur demande auprès de la FTU.

La présente publication est éditée à partir du volume III. Elle a été conçue pour donner une vue d'ensemble de l'étude. Elle contient un résumé du cadre théorique et des résultats des études de cas et présente les conclusions générales.

Première partie : cadre théorique et analytique

Synthèse du volume I du rapport final

La première partie de l'étude dresse un bilan de l'expérience des services marchands en matière de travail en réseau et examine à quelles conditions, il est possible de transférer les acquis positifs du travail en réseau des services marchands vers les services non marchands. Cette première phase envisage également la spécificité des administrations publiques et des services non marchands par rapport au travail en réseau. Elle identifie les types de dysfonctionnements qui peuvent être résolus en recourant aux technologies télématiques et examine quels sont les freins et les incitants à la diffusion du travail en réseau au sein du secteur non marchand.

1. Contexte et diffusion du travail en réseau

1.1. De la télématique au travail en réseau

Fin des années 70, les termes « télématique » et « bureautique » acquièrent droit de cité dans le monde de la technologie. Ils annoncent une phase d'expansion rapide de l'informatisation du secteur des services. A partir de 1984, la mise sur le marché des ordinateurs personnels donne un coup d'accélérateur à cette expansion. Dès ce moment, certaines branches d'activité définissent une stratégie à long terme en matière de télématique et elles développent des réseaux spécialisés. Dans les services, des secteurs comme la banque, l'assurance, le conseil aux entreprises, le commerce jouent un rôle de pionniers. Les services publics restent plutôt en retrait, sauf quelques cas spécifiques : la santé, les transports aériens.

Alors que le terme « télématique » a marqué les années 80, le concept de travail en réseau prend corps un peu plus tard, à partir du moment où la notion abstraite de « technologie de la communication » devient une dimension concrète des situations de travail pour une large majorité des employés des entreprises tertiaires, qui travaillent de plus en plus « on-line ».

L'expression *travail en réseau* désigne la mise en œuvre et l'usage de diverses formes de réseaux de télécommunication et de télématique, visant à développer ou expérimenter de nouveaux modèles d'organisation du travail, à travers l'interconnexion des postes de travail, des lieux de travail ou des entreprises. Cette définition inclut une large gamme de technologies, depuis la transmission de données jusqu'aux réseaux à valeur ajoutée et Internet. Elle concerne également les réseaux internes et externes. Les usagers des réseaux sont en fait tous les travailleurs utilisant les réseaux, quelle que soit leur position dans

l'organisation et quelle que soit leur perception ou leur connaissance du fait qu'ils travaillent en réseau.

Mais d'autres appellations gravitent autour de l'idée de travail en réseau, notamment celle de télétravail et plus récemment, celle de travail à distance. Les frontières entre ces appellations sont floues.

Une différence essentielle entre télétravail et travail en réseau réside dans l'envergure des changements envisagés. Contrairement au télétravail, qui concerne des petits groupes dans des professions spécifiques, le travail en réseau est un projet organisationnel global pour une entreprise. Il touche la majorité des employés concernés et doit s'appuyer sur une dynamique sectorielle forte. Il incarne une tendance lourde dans l'évolution d'une branche d'activité.

Une autre différence essentielle entre télétravail et travail en réseau concerne le rapport à l'espace. Dans le travail en réseau, la délocalisation ou « re-localisation » est un aspect secondaire, qui n'intervient que comme une éventualité. Le travail en réseau se focalise sur la redistribution des tâches, des fonctions et des relations de communication.

1.2. Un nouvel environnement technologique

Les perspectives du travail en réseau doivent être examinées en fonction d'un contexte technologique qui a été marqué par des développements significatifs ces trois dernières années. La diffusion du travail en réseau dans les services marchands s'est faite dans un contexte technologique assez différent et les scénarios éventuels de diffusion dans les administrations publiques et les services non marchands doivent tenir compte d'une nouvelle donne technologique.

1.2.1. L'émergence de nouvelles technologies de la communication et la diversification des technologies existantes

Au cours des trois dernières années, certains développements technologiques ont introduit des ruptures significatives dans la manière de concevoir et de réaliser des tâches de travail en réseau. Les principales « technologies émergentes », qui sont plus que l'amélioration de technologies existantes, sont :

- Internet,
- les communications mobiles,
- les logiciels de planification et de travail en groupe (workflow et groupware),
- les applications multimédia, en ligne ou hors ligne,
- les nouvelles infrastructures de réseaux (dites « autoroutes de l'information »).

Tous ces développements technologiques ont introduit des ruptures significatives dans la manière de concevoir et de réaliser des tâches basées sur la communication. Ils permettent en effet de mettre en œuvre aujourd'hui les mêmes applications avec des moyens techniques beaucoup plus diversifiés qu'il y a quelques années. Il y a donc une sorte de découplage entre les techniques et leurs usages qui est en principe favorable au développement du marché des communications avancées. En effet, lorsqu'il existe plusieurs options techniques pour réaliser un même projet, les utilisateurs ont une plus grande autonomie et une plus grande marge d'initiative, à condition toutefois qu'il n'y ait pas d'inégalité d'accès aux différentes techniques.

Le découplage entre les techniques et les usages renforce, d'une certaine manière, l'autonomie des utilisateurs. En principe, il s'agit d'un élément favorable aux structures de décision décentralisées. Cependant, la démarche de sélection d'une solution optimale adéquate, parmi une variété plus grande d'options techniques, requiert une qualification qui n'est pas toujours présente dans les petites administrations décentralisées ou les associations.

1.2.2. Le développement d'Internet

L'irruption d'Internet dans la communication professionnelle ne date que de la fin de l'année 1994. Sur le plan professionnel, les principaux usages d'Internet sont :

- le courrier électronique (E-mail),
- les transferts de fichiers et l'accès en ligne à des bases de données,
- les échanges d'informations dans des groupes de discussion thématiques ou des forums,
- la fourniture et la consultation de services d'information les plus divers (navigation sur le World Wide Web).

Outre la communication « externe », la stratégie de nombreuses grandes entreprises et administrations publiques vis-à-vis d'Internet est de construire des réseaux locaux calqués sur le modèle et les protocoles Internet (TCP/IP), mais munis de « coupe-feu » qui empêchent l'accès incontrôlé de tiers aux ressources internes de l'entreprise. Ces sous-ensembles privés d'Internet ont parfois été baptisés « Intranet ». Ils offrent de nombreuses potentialités pour des transformations organisationnelles internes dans les administrations et les services non marchands.

Internet modifie fondamentalement tout un volet de la réflexion sur les applications télématiques publiques, naguère dominé par la logique du vidéotex. Les projets traditionnels de « télématique au service du citoyen » (accès à des données administratives et à des informations d'intérêt général) sont devenus caducs avec l'expansion d'Internet. Mais ils sont devenus en même temps plus faciles. Le gouvernement fédéral, les gouvernements régionaux et certains parastataux ont construit en quelques mois, parfois en collaboration avec des partenaires privés, des services très complets d'informations administratives, économiques, touristiques et culturelles sur le WWW. Un tel degré d'autonomie, d'initiative et de rapidité était impensable dans le contexte de « télématique publique » des années 80.

1.2.3. Les communications mobiles

L'expansion des télécommunications mobiles est une autre modification importante du paysage technologique. Le succès du GSM s'explique par le fait qu'il représente un saut qualitatif à la fois au niveau de la technologie et au niveau des usages. Sur le plan technique, le GSM bénéficie d'une norme internationale, qui le rend compatible partout en Europe et bientôt partout dans le monde. Le système de codage et d'identification par carte à puces lui assure un bon niveau de sécurité et de confidentialité. Des fax et des ordinateurs portables peuvent être munis d'une interface GSM, de même que des balises ou des systèmes de détection ou d'affichage. Il est compatible avec la plupart des systèmes de *paging* (sémaphones) et permet, dans certaines conditions, la consultation de boîtes aux lettres électroniques. Le réseau GSM permet l'accès à Internet, quoique dans des conditions actuellement limitées (faible débit, ne permettant en pratique que le courrier électronique). Le GSM fait partie de l'univers du numérique, aux côtés des ordinateurs et du multimédia.

Sur le plan des usages, le GSM transforme les habitudes de communication de tous les travailleurs mobiles, c'est-à-dire non seulement ceux qui font un métier reconnu comme itinérant, mais aussi ceux qui se déplacent fréquemment pour des réunions, des visites, des contacts institutionnels ou commerciaux, etc.

La proportion de travailleurs partiellement itinérants est difficile à estimer dans les administrations décentralisées et les services non marchands ; en tout état de cause, elle est très inégale d'un service à l'autre. Les usages des communications mobiles concernent certaines professions spécifiques, comme les inspecteurs ou les contrôleurs techniques, qui existent dans toutes les administrations. Ils concernent également la prestation de services de proximité aux personnes (soins à domicile par exemple).

1.2.4. Les logiciels de planification et de travail en groupe

Dans un domaine très différent, qui est celui de la partie « immatérielle » des technologies de l'information et de la communication, des innovations importantes ont eu lieu récemment dans les logiciels de travail en groupe et de planification des tâches. Actuellement, ces deux types de logiciels sont encore relativement peu répandus.

Les collecticiels (*groupware*) constituent une première catégorie. Ils permettent à des équipes dispersées de réaliser ensemble et de manière interactive une tâche commune. Ils permettent aussi d'organiser des réunions à distance ou des sessions de travail. Ces formes d'organisation sont particulièrement bien adaptées à des équipes « horizontales », c'est-à-dire au sein desquelles il n'existe pas de relation hiérarchique forte, mais au contraire une implication dans un projet commun. Le groupware vise à optimiser les interactions entre les individus.

Mais les caractéristiques organisationnelles liées aux collecticiels concordent rarement avec celles de l'administration en général. Ce constat assez banal ne peut pas masquer le fait que ces outils puissent s'avérer particulièrement bien adaptés à des petites équipes rassemblées autour de projets précis. Dans les organisations non marchandes, il existe des projets pilotes qui font usage de collecticiels, notamment parmi les projets pilotes du « volet A » du programme télématique des SSTC.

Les logiciels de planification (*workflow*) sont une variante du groupware, moins orientée vers la collaboration, mais plutôt vers la coordination de tâches enchaînées. Il s'agit d'applications en accès partagé, accessibles simultanément en réseau par toutes les parties concernées par un processus. Contrairement à un collecticiel, le workflow prescrit des tâches, en contrôle l'exécution et gère l'usage du temps. Il permet de contrôler un processus d'amont en aval et d'optimiser la gestion de l'information et la gestion du temps. Il présente incontestablement des aspects de taylorisation du travail intellectuel. Du point de vue du travail en réseau, il s'applique particulièrement bien à l'intégration des tâches « de A à Z », au fil du processus de production et de prestation d'un service.

En théorie, le principe du workflow pourrait s'appliquer au suivi d'un dossier administratif, pour autant que les procédures ne soient pas trop complexes et que tous les intervenants aient déjà une certaine pratique du travail en réseau. Ce type d'usage existe déjà dans certaines administrations publiques et grandes organisations du secteur non marchand.

1.2.5. Les projets relatifs aux « autoroutes de l'information »

Bien que la discussion des projets relatifs aux autoroutes de l'information sorte du cadre de cette étude, certains changements techniques peuvent, au-delà des projets d'infrastructure, avoir un impact plus large sur la diffusion du travail en réseau.

Sans entrer ici dans les aspects techniques, il est intéressant de constater que la plupart des projets de développement des infrastructures de réseaux contiennent également un volet « services aux citoyens », qui prévoit un accès en ligne tantôt à des informations administratives, tantôt à des services interactifs. L'information administrative en ligne est déjà une réalité sur Internet. Les perspectives pour les services aux citoyens sont liées au développement de ces services en ligne. Elles soulignent l'importance des enjeux liés à l'accessibilité et au contenu de ces services.

2. Bilan et tendances du travail en réseau dans les services marchands

Pour décrire ce à quoi correspond concrètement le travail en réseau, nous avons relevé neuf caractéristiques transversales, qui concernent la plupart des configurations de travail en réseau dans les services marchands. L'objectif de ce bilan n'est pas de donner un modèle au secteur des services non marchands, mais de sélectionner des usages et des modes d'organisation pertinents et d'étudier les conditions d'un transfert du marchand vers le non marchand.

2.1. La télématique dans l'administration publique et le secteur non marchand

Avant d'examiner la question du « transfert » ou de la « migration » des acquis positifs du travail en réseau dans les services marchands, il est utile de rappeler quelques aspects du développement de la télématique qui sont spécifiques à l'administration publique ou aux organisations non marchandes.

2.1.1. La télématique publique

Dans l'administration publique, le développement des technologies de l'information et de la communication a longtemps été dominé par une *double problématique*. D'une part, le thème de l'informatisation des administrations publiques a été traité de manière centralisée, en termes de budgets et de plans d'équipement et, jusque la fin des années 80, dans une logique de commandes publiques. D'autre part, le thème de la télématique publique, c'est-à-dire de l'usage de la télématique dans les relations entre l'administration et les citoyens, a été dominé par le modèle du vidéotex, inspiré du Minitel, qui n'a connu que des échecs.

Ces deux logiques peuvent partiellement expliquer le retard de nombreuses administrations en regard des potentialités des technologies de l'information et de la communication. Elles sont devenues caduques au début des années 90, quand les différentes administrations, puis les différents départements, ont acquis une plus grande autonomie technologique, budgétaire et organisationnelle. De nouveaux facteurs de développement sont apparus.

Une *logique de réseau* a commencé à émerger à ce moment. Des réalisations telles que le Registre National des Personnes Physiques ou la Banque de données Carrefour de la Sécurité Sociale, conçues naguère dans une optique « base de données », ont évolué vers une fonction de « nœud de réseau ». En 1995, le bureau conseil ABC a réalisé une enquête interne sur l'existence, la diffusion et l'usage des réseaux dans l'administration publique. Plus récemment, le gouvernement fédéral a lancé un « plan d'action en faveur de la société de l'information » (FEDENET), qui vise à exploiter les potentialités d'Internet et le modèle Intranet pour transformer à la fois l'organisation interne des administrations et l'accès des citoyens à l'information publique. Enfin, dans le domaine de la fourniture d'informations sur Internet, les réalisations se sont développées très rapidement. En l'espace d'une année, la plupart des administrations fédérales, régionales et communautaires ont pris place sur le Web et offrent de nombreux documents en consultation ou en téléchargement.

2.1.2. Les organisations non marchandes

Dans le secteur non marchand « privé », deux cas de figure se présentent. D'une part, les grandes organisations non marchandes, comme les hôpitaux, les mutuelles, les syndicats, sont informatisées de longue date et elles se sont dotées d'une infrastructure télématique qui ressemble davantage à celle des services marchands qu'à celle de l'administration. D'autre part, dans le monde des petites associations sociales, culturelles et autres, l'informatisation est récente, car elle est venue avec les ordinateurs personnels à bon marché, et les réseaux ne font pas systématiquement partie de l'environnement technique. Pour les associations, l'expansion du WWW est un facteur d'intégration dans une stratégie de réseau ; beaucoup d'associations cherchent en effet à être présentes sur le Web et se dotent des moyens adéquats.

2.2. Tendances dans le secteur marchand et conditions de « migration » vers les administrations publiques et les services non marchands

2.2.1. L'individualisation des dossiers et la segmentation de la clientèle

Les systèmes de travail en réseau reposent sur une unité fonctionnelle de base, qui est le dossier électronique individualisé de chaque client. Ce dossier est la pierre d'angle des bases de données et des procédures d'aide à la décision commerciale. Il est accessible, le plus souvent en ligne, à l'employé qui se trouve face au client. Il est le support concret de l'intégration des tâches, car il permet à l'employé de gérer une succession d'événements « de A à Z ». Sur base de ces dossiers individuels et des profils de clientèle, les entreprises de services pratiquent une segmentation de la clientèle en fonction d'objectifs de vente.

Du point de vue des perspectives futures, l'individualisation des dossiers ouvre la voie à de nouvelles applications en réseau, par exemple : la gestion électronique des documents (GED) ou l'enregistrement des dossiers sur des supports individuels portables (CD-ROM, cartes à puces).

⊕ *Les aspects positifs du point de vue de la qualité du travail de l'employé :*

- une évolution positive de la satisfaction professionnelle,
- une augmentation des responsabilités et de l'autonomie dans les relations avec la clientèle.

⊕ *Les aspects positifs du point de vue de la qualité du service pour le client :*

- une diminution du nombre et de la difficulté des démarches,
- une simplification des procédures et des dossiers,
- des rectifications plus faciles.

☑ *Pertinence pour les administrations et les services non marchands*

L'*individualisation des dossiers* est un pilier des projets de réforme de l'administration publique et il existe des expériences positives. Un certain nombre de problèmes liés à la protection de la vie privée ont été virtuellement résolus avec les législations relatives au registre national et à la banque de données carrefour de la sécurité sociale.

La pratique de l'individualisation des dossiers est cependant très loin d'être généralisée, ce qui est la source de nombreux problèmes de relations entre l'administration et ses clients. Chaque citoyen a en effet au moins autant de dossiers administratifs à son nom qu'il n'y a d'administrations concernées par son cas. Cette caractéristique organisationnelle est un obstacle à l'expansion du travail en réseau. La situation est différente dans des administrations locales, comme les CPAS et les services d'aide, de même que dans de grandes organisations non marchandes comme les mutuelles et les services de paiement des allocations de chômage (syndicats et CAPAC).

Dans tous les cas, une différence importante avec les services marchands concerne la *segmentation de la clientèle*. Le principe même du service public consiste à garantir à tous la même qualité de service. La segmentation de la clientèle ne peut donc déboucher sur la discrimination ni l'exclusion ; son aspect positif est qu'elle peut permettre une meilleure différenciation des services selon les besoins du public.

2.2.2. L'intégration des tâches et la polyvalence

Les nouvelles structures d'organisation en réseau se caractérisent par l'intégration des différentes phases de traitement de l'information, auparavant éclatées, et par un regroupement professionnel. L'unité d'intégration est un ensemble large ou élargi de procédures concernant un produit ou un service, une ligne de produits, un créneau de clientèle ou un marché. Le terme « intégration » désigne une forme d'organisation et le terme « polyvalence » se rapporte aux qualifications des employés ; les deux sont évidemment liés.

⊕ *Les aspects positifs du point de vue de la qualité du travail de l'employé :*

- des qualifications individuelles élargies,
- des formes d'organisation qualifiantes.

⊕ *Les aspects positifs du point de vue de la qualité du service pour le client :*

- des interlocuteurs moins nombreux et mieux identifiés par les clients.

☑ *Pertinence pour les administrations et les services non marchands*

L'intégration des tâches et la polyvalence sont des caractéristiques moins fréquentes dans les administrations publiques que dans les services marchands, notamment parce que les structures organisationnelles sont plus formelles et parce qu'elles évoluent à un rythme moins rapide. Il y a cependant des exceptions. Par contre, certains services non marchands « privés » ont développé des formes d'intégration des tâches semblables à celles que l'on

rencontre dans la banque et l'assurance, c'est notamment le cas des mutuelles et de certains grands hôpitaux.

2.2.3. La médiation de la technologie dans les relations avec le public

Dans la relation entre le prestataire et l'utilisateur d'un service, le travail en réseau consacre l'intrusion d'un tiers : l'objet technique et le système qu'il matérialise. La relation entre l'employé et le client est largement conditionnée par la qualité, la fiabilité et la rapidité du dialogue à distance avec le système d'information de l'entreprise.

La plupart des études sur les services marchands considèrent que la médiation de la technologie conduit à une amélioration de la qualité du service. Mais la médiation systématique de la technologie a aussi un effet pervers, qui est le risque d'exclusion de certaines catégories de la population. Il ne s'agit pas seulement d'un risque d'exclusion sociale, due à l'inégalité des revenus, des niveaux d'éducation et des conditions de vie. La technologie peut devenir elle-même un facteur d'exclusion.

⊕ *Les aspects positifs du point de vue de la qualité du travail de l'employé :*

- moins de temps consacré aux tâches routinières, plus de temps consacré aux tâches complexes.

⊕ *Les aspects positifs du point de vue de la qualité du service pour le client :*

- un accès simplifié aux services de base,
- un accueil plus personnalisé pour les services complexes,
- une accélération du service,
- une extension de l'accessibilité (téléphone, Internet), mais des risques accrus d'exclusion.

☑ *Pertinence pour les administrations et les services non marchands*

La médiation de la technologie dans les relations avec les clients recouvre des situations très disparates d'une administration ou d'une organisation à l'autre. D'une manière générale, les administrations publiques ont informatisé leur « back-office », mais fort peu leur « front-office ». C'est une conséquence logique des deux premiers points : quel type de service assisté par ordinateur pourrait-on offrir au client s'il n'y a ni individualisation des dossiers ni intégration des tâches ? Une nouvelle fois, c'est dans les administrations locales autonomes et les organisations non marchandes qu'on trouve le plus souvent des environnements de « haute technologie » dans la relation avec les clients. Deux types particuliers de médiation technologique sont en cours de développement : les « bornes télématiques » et les cartes à puce et leurs terminaux.

La médiation téléphonique est peu développée dans le non marchand. Il est rare de pouvoir utiliser le téléphone pour autre chose que des demandes de renseignement. L'utilisation de serveurs vocaux et de déviateurs d'appels est peu fréquente, si bien que les contacts téléphoniques entre les administrations ou associations et leurs clients restent très classiques.

2.2.4. L'enrôlement du client

Une autre caractéristique du travail en réseau est l'enrôlement du client dans le processus de production du service. La banque vestibule et la banque à domicile sont des exemples très connus, mais c'est aussi le cas de tous les services accessibles en ligne par les particuliers, y compris les services sur Internet. Dans les cas les plus simples, l'enrôlement du client n'est qu'une forme particulière de self-service.

⊕ *Les aspects positifs du point de vue de la qualité du service pour le client :*

- une fidélisation de la clientèle.

☑ *Pertinence pour les administrations et les services non marchands*

L'enrôlement du client prend généralement une forme très rudimentaire : remplir des formulaires, qui sont par la suite encodés et archivés par des employés. Quelques réalisations pilotes font exception. Il y a donc un potentiel de développement de services en ligne, qui permettrait aux agents ou aux employés de consacrer davantage de temps à l'accueil.

2.2.5. Le recentrage des entreprises de services sur leur « métier ».

A travers l'optimisation des relations de sous-traitance, les réseaux permettent une « désintégration » des entreprises de services qui avaient une forte intégration verticale, c'est-à-dire qui maîtrisaient la chaîne des produits d'amont en aval. Les entreprises de services externalisent aujourd'hui un grand nombre de fonctions naguère internes : imprimerie, gestion du courrier et des mailings, transport, logistique, factoring, etc. Cette sous-traitance développe la branche des « services aux entreprises de services ».

⊕ *Les aspects positifs du point de vue de la qualité du travail de l'employé :*

- une mise en valeur des fonctions clés dans l'entreprise, mais une dévalorisation des fonctions périphériques.

☑ *Pertinence pour les administrations et les services non marchands*

Le recentrage sur le « métier » n'épargne ni les administrations, ni les grands conglomérats liés aux « piliers » de la vie associative (mutuelles, syndicats, coopératives, etc.), mais ici, ce sont des facteurs politiques qui sont à l'origine de la tendance, et non pas des choix organisationnels ou technologiques. Il s'agit d'un facteur favorable, mais peu décisif, pour l'expansion du travail en réseau.

2.2.6. Après l'entreprise-réseau, le secteur-réseau

Dans tous les services concernés, le travail en réseau dépasse les frontières de l'entreprise. Elle met celle-ci en communication directe et interactive avec les composantes de son environnement sectoriel : fournisseurs, partenaires, sous-traitants, entreprises clientes, « services aux services », etc. Il s'agit d'un changement économique structurel important. Ce changement nécessite l'enclenchement d'une dynamique sectorielle, qui dépasse la dynamique d'innovation des entreprises isolées. Cette dynamique repose sur des accords de coopération, qui concernent la technologie, la normalisation, la répartition des bénéfices, les relations avec les pouvoirs publics.

⊕ *Les aspects positifs du point de vue de la qualité du travail de l'employé :*

- émergence des fonctions liées à la communication.

⊕ *Les aspects positifs du point de vue de la qualité du service pour le client :*

- une meilleure intégration des services, une meilleure fiabilité.

☑ *Pertinence pour les administrations et les services non marchands*

La perspective d'une *entreprise-réseau* ou d'un *secteur-réseau* a été surtout envisagée de manière interne par les administrations et les organisations non marchandes. La théorie et les modèles de l'entreprise en réseau ne peuvent pas être purement et simplement transposés à l'administration, car ils reposent essentiellement sur des analyses industrielles, dominées par les questions de coût et de compétitivité. Le modèle d'une « administration en réseau » est donc à construire. Certaines initiatives récentes (banque carrefour de la sécurité sociale, réseaux européens entre administrations, réseau Belnet) sont des facteurs favorables à la création d'une « dynamique sectorielle ».

2.2.7. (Dé-) centralisation et (dé-) localisation

Le travail en réseau peut être lié à un projet de maîtrise et de gestion de l'espace géographique. Ce projet peut comporter à la fois des aspects de centralisation et de décentralisation ; la technologie était assez souple pour servir l'une et l'autre option.

⊕ *Les aspects positifs du point de vue de la qualité du travail de l'employé :*

- un développement de l'emploi local.

⊕ *Les aspects positifs du point de vue de la qualité du service pour le client :*

- un développement des services de proximité.

☑ *Pertinence pour les administrations et les services non marchands*

La question de la *centralisation*, de la *décentralisation* et de la *localisation* des services est cruciale pour l'administration et le non marchand. Elles sont sous-jacentes à tout projet télématique. La possibilité de décentraliser des services de manière efficiente (y compris dans des implantations qui sont déjà « physiquement » décentralisées) et de rapprocher le prestataire de services du citoyen sont les idées clés pour « vendre » le travail en réseau dans le monde administratif et associatif.

2.2.8. La pression de l'internationalisation

Dans les services marchands, la pression de l'internationalisation des marchés pousse au développement des réseaux. Les entreprises belges sont concernées par deux types de pressions d'une part, la réalisation du marché unique européen et d'autre part, la mondialisation des services. Ces deux types de pressions ne jouent pas de manière homogène sur les différentes branches des services marchands, ni forcément sur les services non marchands.

⊕ *Les aspects positifs du point de vue de la qualité du service pour le client :*

- une augmentation de la concurrence sur les prix.

☑ *Pertinence pour les administrations et les services non marchands*

La pression de l'*internationalisation* pèse peu sur les administrations et le non marchand, si ce n'est en termes de coopération européenne.

2.2.9. La fin des créations d'emplois

La diffusion des technologies de l'information et de la communication dans les services s'est déroulée au cours des années 80 dans un contexte favorable sur le plan de l'emploi. Depuis le début des années 90, cette tendance est en train de s'inverser, du moins en Belgique.

⊕ *Les aspects positifs du point de vue de la qualité du travail de l'employé :*

- une gestion plus dynamique des ressources humaines, mais des risques d'exclusion.

☑ *Pertinence pour les administrations et les services non marchands*

L'enjeu des *perspectives d'emploi* est stratégique. Il serait impossible de promouvoir des changements organisationnels et structurels aussi importants que ceux que requiert le travail en réseau, sans une politique dynamique d'implication du personnel, qui exclut toute menace sur l'emploi.

En résumé, il existe un potentiel d'expansion du travail en réseau dans les administrations et les services non marchands. Les services non marchands présentent des caractéristiques organisationnelles plus souples, qui les rendent plus réceptifs au travail en réseau. Pour les administrations, l'enjeu est d'autant plus important que les difficultés semblent plus nombreuses.

3. La spécificité des administrations publiques par rapport au travail en réseau

3.1. Les défis des administrations publiques

Les administrations publiques ont évolué moins vite que la société civile. En matière de technique de gestion et de technologies de l'information et de la communication, elles souffrent d'un sérieux décalage par rapport au secteur marchand. Elles vivent des difficultés dans leurs relations internes et externes. Cinq types de contraintes rendent inévitable le changement :

- *La contrainte économique* .
Le passage d'une société d'abondance à une société en crise dans beaucoup de domaines fait peser sur la gestion des administrations des contraintes économiques fortes (poids des déficits publics, accroissement des demandes, etc.). Beaucoup de grands projets en matière d'informatisation des administrations publiques ont eu comme objectif prioritaire la maîtrise des coûts.
- *L'accroissement et le caractère plus complexe des interventions* .
D'une manière générale, la gestion du service public doit concilier une maîtrise accrue des coûts alors que les demandes d'intervention vont croissant (augmentation des situations de précarité, du chômage, de la dissolution des familles, etc.). A ce volume

croissant d'activités, il faut aussi ajouter l'impact d'une diversification et d'une complexité sans précédent dans la demande de services.

- *Le problème des relations entre la société civile et l'administration.*
L'administration publique souffre d'un problème d'image et d'une attitude critique plus active de la part de son public (citoyens, groupes professionnels ou entreprises). L'exigence de qualité se renforce. Ce public n'accepte plus les gaspillages, les délais de réponse, il veut un traitement individualisé de son cas, une personnalisation du service.
- *Le problème des ressources humaines.*
Le personnel des administrations vit l'image ternie véhiculée par le public. Les paramètres classiques de motivation au travail ne sont plus réunis (sécurité, perspectives de carrière, valorisation des résultats, conditions matérielles, etc.). C'est toute la stratégie de valorisation de la ressource humaine qui est ici en cause.
- *Les rapports difficiles avec les autorités politiques.*
Le partage du pouvoir en matière de gestion publique entre responsables politiques, cabinets ministériels et dirigeants de l'administration n'est pas établi sur des règles clairement définies. Les objectifs des uns et des autres ne se rencontrent pas forcément. Un autre point de tension se concrétise dans le partage des tâches entre les cabinets ministériels et les administrations.

L'examen des défis ainsi que des projets et des réalisations en matière de modernisation des administrations publiques met en évidence trois grandes catégories d'objectifs communs dont les idées clés sont : améliorer l'efficacité, améliorer les *procédés de travail*, améliorer la *qualité du service*.

3.2. L'apport potentiel du travail en réseau dans la modernisation des administrations publiques

Les technologies de réseau facilitent la restructuration des organisations. Elles concernent surtout, dans un premier temps, l'organisation et la structure hiérarchique.

- *L'organisation déconcentrée.*
L'usage des réseaux informatiques permet de déconcentrer les grandes administrations, de concevoir des services plus proches des destinataires des services tout en étant en lien avec les autorités de tutelle. L'idée est de rapprocher l'administration du client, elle n'est pas forcément liée à la notion d'espace, elle est liée à la capacité de prestation du service.
- *Les structures organisationnelles plus plates.*
Les réseaux informatiques peuvent offrir l'opportunité d'aplanir l'organisation, c'est-à-dire de limiter le poids des fonctions intermédiaires d'encadrement en transférant aux outils informatiques certaines fonctions de gestion des flux d'information et de contrôle. Dans des structures où la hiérarchie bureaucratique est forte, cela ne va pas sans poser certains problèmes de restructuration et d'opposition au changement.
- *Les structures organisationnelles plus fines.*
Les réseaux informatiques sont perçus comme des moyens pour réévaluer les coûts des hiérarchies. Le scénario faisant suite à la réévaluation est bien souvent l'externalisation de certaines fonctions dans une logique de ce que l'on appelle « le recentrage sur le métier ». Cette stratégie permet de réduire les coûts tandis que les réseaux maintiennent un lien

informatisé avec l'organisation. Dans le cas des administrations publiques, le revers de l'externalisation c'est le développement d'une sous-traitance allant vers le secteur privé. Dans certains cas, l'externalisation, notamment pour des fonctions d'expertise comme l'informatique, place le secteur public dans une situation de dépendance par rapport à des prestataires de services privés.

- *La nouvelle séparation au sein de l'organisation : la conception de « l'avant-bureau ».*
Les réseaux informatiques autorisent la séparation de l'avant et de l'arrière-bureau (front-office et back-office), c'est-à-dire de l'endroit où est effectué le travail en contact avec le client et celui où sont traités, archivés, etc. les dossiers. Cette capacité de séparer les fonctions permet de repenser la distribution des implantations et des tâches en fonction d'objectifs comme le rapprochement entre administration et usager.
- *La nouvelle intégration organisationnelle et la conception de la personne dans son intégralité.*
Les réseaux informatiques permettent une intégration organisationnelle basée sur le principe de « l'intégralité de la personne ». Il s'agit ici de repenser l'organisation du travail de manière à centraliser, au point où l'administration rencontre le client, l'ensemble des services pris en charge par un département, une autorité à laquelle le client s'adresse. Le principe est de ne plus faire défiler un client à une série de guichets pour un ensemble de services relevant d'une même administration. Ce type d'organisation n'est pas sans poser un problème de définition des tâches et de formation des agents.

3.3. Les contraintes et les facteurs de dérive propres aux administrations publiques

Dans la pratique, les administrations publiques sont confrontées à une myriade d'implications complexes émanant de la mise en réseau informatique.

- *La difficile gestion du changement organisationnel.*
L'installation de réseaux informatiques est au cœur d'une grande restructuration organisationnelle *potentielle*. Celle-ci demande une bonne compréhension des pratiques organisationnelles existantes et des normes culturelles de l'organisation. Dans le secteur public, il semblerait que les politiques d'informatisation soient rarement conformes aux attentes initiales. Certains auteurs expliquent ce manque de résultats par le manque d'acceptation des politiques d'informatisation de la part de ceux à qui elles s'adressent. Ils mettent en cause le caractère rationaliste des instruments destinés à la conception de ces politiques qui considèrent comme données l'exécution et la conformité. Les processus qui introduisent le changement sont aussi importants que le contenu des innovations mises en œuvre.
- *Des contradictions potentielles entre formes organisationnelles et technologiques.*
La fragmentation de grandes organisations en unités de gestion séparées est facilitée par des réseaux informatiques. Cette fragmentation peut conduire à des contradictions entre les formes organisationnelles et technologiques dans le sens où les gestionnaires d'unités autonomes travailleraient avec des systèmes centralisés et normalisés sur lesquels ils n'ont que très peu de contrôle. Il y a un paradoxe à utiliser des systèmes très centralisés dans le but de décentraliser la gestion d'une organisation. Toutefois, dans le cas des administrations publiques, c'est l'idée de déconcentration qui est explorée et celle-ci

n'entraîne pas ipso facto une décentralisation, c'est-à-dire la création d'unités déconcentrées avec une autonomie et une capacité de gestion.

- *Le recentrage sur l'organisation au détriment du client.*

Des études ont constaté que la modernisation technologique des organisations semblait rapprocher le fonctionnaire de l'organisation et l'éloigner du client. Il semblerait que l'autonomie des unités de travail tende à diminuer au fur et à mesure que le degré d'informatisation augmente. L'informatisation et l'automatisation provoqueraient une standardisation et une « routinisation » de la prise de décisions. Elles renforceraient le contrôle hiérarchique et la structuration de la situation de travail. Tel est le paradoxe du facteur technologique dans les stratégies de modernisation : d'une part, le caractère d'automatisation des procédures peut être vu comme un renforcement de la culture bureaucratique mais d'autre part, des objectifs de modernisation spécifiques (comme la souplesse structurelle, l'amélioration du service) ne peuvent pas être atteints sans technologies de l'information et de la communication. Elles sont à la fois une force d'inertie et de changement.

- *Un bénéfice économique qui ne va pas de soi.*

Les technologies de l'information et de la communication d'une manière générale et le travail en réseau en particulier ne sont pas des instruments immédiats de réduction des coûts qui peuvent être utilisés de manière isolée des autres stratégies de modernisation. Les avantages économiques escomptés de la mise en réseau sont confrontés à divers problèmes qui touchent surtout à l'organisation. L'introduction de réseaux informatiques dans les administrations peut entraîner des ruptures par rapport aux pratiques établies et comprises. Dès lors, les bénéfices économiques escomptés et les gains en efficience doivent être confrontés aux coûts liés aux facteurs de rupture.

- *Des implications constitutionnelles et juridiques.*

Les réseaux informatiques rendent concevables la « dissolution » des frontières organisationnelles établies de longue date dans la conception de l'organisation administrative de l'Etat. Ils permettent d'envisager de nouveaux schémas de relation entre les niveaux de pouvoir (autorités locales et centrales). D'un autre côté, l'externalisation de fonctions pose la question de la responsabilité politique. L'orientation vers des organisations plus fines tend à faire réaliser certaines fonctions en dehors du secteur public. Cette question oppose la responsabilité financière et de gestion qui engage à privilégier les solutions les plus efficaces à la responsabilité politique proprement dite. Enfin, les réseaux informatiques accentuent certaines questions classiques liées aux technologies de l'information, ils en soulèvent également d'autres (les informations personnelles et la protection de la vie privée, la question de la responsabilité juridique de l'information sur le réseau, etc.).

4. La spécificité des services non marchands par rapport au travail en réseau

Cette section s'intéresse à une partie seulement du secteur non marchand, puisque les grandes administrations publiques sont traitées dans la section précédente. Certaines grandes branches d'activité spécifiques ne sont pas retenues, comme les services collectifs généraux (défense, justice, protection civile, sécurité publique), l'enseignement, les services de santé et les transports publics. Ce chapitre s'intéresse aux institutions de plus petite taille, qui opèrent en dehors de dynamiques sectorielles fortes et qui sont globalement plus dépourvues dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (certaines organisations dans le domaine de la santé, des activités d'action sociale, des activités associatives, des activités culturelles et sportives).

4.1. Une grande hétérogénéité

Le secteur non marchand se caractérise par sa grande hétérogénéité. Il recouvre des activités très variées qui vont de la justice aux services aux personnes en passant par l'enseignement, la santé et bien d'autres. Le secteur non marchand représente aussi des opérateurs publics et privés, c'est-à-dire les administrations publiques, les CPAS, les communes, ... mais aussi le monde associatif, les ASBL, les mutualités, les fondations. Le secteur non marchand recouvre aussi des branches d'activités purement non marchandes et d'autres qui sont un mélange d'activités non marchandes et marchandes.

Cette grande hétérogénéité génère des besoins différents en termes de gestion et de relation avec la clientèle. L'intérêt et les contraintes par rapport au travail en réseau dépendent du type d'organisation envisagée et, seules, certaines conclusions générales sont applicables à l'ensemble du secteur.

4.2. Des services relationnels

Ce qui caractérise les services non marchands envisagés dans cette étude, c'est l'importance du facteur relationnel, qu'il soit faiblement ou hautement qualifié. Si la relation avec le client est également importante dans la gestion des grandes administrations publiques, les questions liées au traitement, à la gestion et au stockage de gros volumes d'information demeurent centrales.

Par rapport aux technologies de l'information et de la communication, les types de services non marchands pris en compte ici se distinguent également par leur faible sensibilité au phénomène de standardisation et d'industrialisation des services, voire au self-service. L'intérêt des technologies est à chercher dans d'autres domaines. Dans les services relationnels où les contacts humains et sociaux sont importants, le recours aux technologies de réseau peut être un complément à la prestation de service, mais il ne s'y substitue pas. Il permet de développer la proximité et le dialogue entre le prestataire de services et les clients. Les technologies avancées de communication aident alors le prestataire de services à accéder en ligne à toutes les informations dont il a besoin pour rendre un service individualisé, de qualité optimale.

4.3. La primauté de la mission

Les organisations non marchandes se distinguent aussi par la primauté de leur mission par rapport au profit. L'évaluation d'un service d'intérêt public se fait notamment à partir de l'effet des services sur les consommateurs de ces services.

Mais l'intérêt social n'est pas le seul critère d'évaluation d'une activité non marchande. La rentabilité de ces organisations est aussi évaluée. Cette évaluation ne fait pas par une analyse coût/bénéfice mais par une analyse coût/efficience. L'efficience et l'efficacité sont deux paramètres d'évaluation importants. L'*efficience* fait référence au rapport entre les moyens mis en œuvre pour réaliser divers objectifs et les résultats obtenus. L'*efficacité* apprécie la réalisation des objectifs, indépendamment des moyens utilisés. Les critères d'efficacité et d'efficience peuvent entrer en conflit. Le travail en réseau sert à la fois l'efficience et l'efficacité.

4.4. Une faible marge de manœuvre pour les gestionnaires

Certaines organisations non marchandes sont largement subventionnées. Les subsides couvrent alors des frais fixes correspondant à des charges de fonctionnement. Les recettes et dépenses de bon nombre d'organisations correspondent à des postes fixes qui n'évoluent que très peu dans le temps. Dans ces conditions, les gestionnaires ont une très faible marge de manœuvre.

Cette faible marge de manœuvre en matière de gestion peut être un frein au développement de nouvelles formes d'organisation ou de nouveaux modes de production des services liés aux technologies de l'information et de la communication. Le développement de tels projets, qui doivent être planifiés à moyen terme, requiert des références stables en matière de financement d'autant plus qu'il s'agit d'organisations qui disposent de faibles capacités d'autofinancement.

4.5. Une mesure de la productivité dominée par le facteur travail

Dans le secteur non marchand, il n'y a pas de prix de marché qui permettent d'évaluer la valeur d'une production. Dès lors, de manière conventionnelle, on évalue la valeur de la production non marchande à partir des coûts nécessaires à cette production. Or, comme la production non marchande consiste presque exclusivement en services et qu'elle utilise très peu d'autres facteurs que des ressources humaines, les coûts de production consistent pour l'essentiel en rémunération du facteur travail. Mais dans l'évaluation de l'activité du secteur non marchand, il convient aussi de prendre en compte la notion d'externalités positives, c'est-à-dire de bénéfices engendrés pour la collectivité.

4.6. Au niveau sectoriel : plus de collaboration que de concurrence, mais pas de véritable moteur

Le travail en réseau introduit de nouveaux rapports entre une organisation et son environnement sectoriel (clients, fournisseurs, partenaires habituels). Toutefois, secteur marchand et non marchand se distinguent à ce niveau. Dans le secteur non marchand, les changements introduits dans les relations avec l'environnement sectoriel ne visent pas à mettre en concurrence les partenaires, qui sont pour une grande partie des institutions qui appartiennent aussi au secteur non marchand. Le premier objectif est fonctionnel, pas

concurrentiel. L'atout du secteur non marchand est qu'il peut concentrer tout son effort sur l'amélioration du service.

Mais cet atout du secteur non marchand est contrebalancé par un manque de dynamique sectorielle. Dans les stratégies de modernisation technologique et organisationnelle, le secteur non marchand manque d'impulsion décisive, de structure horizontale, de dynamique sectorielle qui puisse être le moteur de changement dans une branche d'activité.

4.7. *L'accès aux réseaux comme accès aux médias*

Pour bon nombre d'organisations non marchandes, notamment les associations à vocation culturelle ou éducative, les développements récents d'Internet et du multimédia offrent des possibilités nouvelles en termes de diffusion de l'information, de communication avec le public, ou encore de diversification de leurs « produits » éducatifs ou culturels. Dans ce cas, les réseaux sont considérés avant tout comme des nouveaux médias, plutôt que comme des outils de travail ou des instruments de changement organisationnel.

Pour ces associations, le concept de « travail en réseau » s'avère peu pertinent, même si elles sont actives, voire innovantes, dans leur usage des technologies de l'information et de la communication. Par contre, pour d'autres organisations, la logique Internet et la logique Intranet sont plus étroitement liées et le concept de travail en réseau revêt toute sa pertinence.

Deuxième partie : présentation des études de cas et conclusions relatives à la diffusion du travail en réseau

Synthèse du volume II du rapport final

1. Présentation des études de cas

Une phase importante de la recherche a consisté en études de cas. D'une part, une série d'administrations publiques et d'organisations non marchandes ont été analysées. Dans ces études de cas, nous n'avons pas cherché à dresser l'inventaire complet des usages des technologies de l'information et de la communication dans ces organisations, ni à répertorier tous les projets dans ce domaine à court ou à moyen terme. Les études de cas ont privilégié l'aspect *communication* et les projets concrets qui y sont liés. Elles ne constituent en aucune manière une analyse organisationnelle de l'ensemble des organisations, ni même une analyse du développement de l'informatique au sein de celles-ci. D'autre part, des projets et programmes publics ont également été examinés. Ce résumé propose un aperçu des cas et des programmes étudiés ainsi qu'une série de conclusions relatives à la diffusion du travail en réseau dans les types d'organisations et de contextes pris en compte dans l'étude.

1.1. L'Alliance Nationale des Mutualités Chrétiennes

1.1.1. Profil de l'organisation

Les mutualités remplissent d'une part, une mission de service public, la perception de cotisations et le remboursement des soins de santé dans le cadre de l'assurance obligatoire maladie invalidité. D'autre part, elles offrent un service social (gestion de services sociaux et sanitaires) et elles vendent des produits à caractère commercial (assurances libres et complémentaires). Elles représentent un bon exemple d'une institution mixte du secteur non marchand, qui propose à la fois des services non marchands et des services marchands.

1.1.2. Les types d'usages des technologies

Les usages observés dans le cadre de l'étude de cas montrent que les technologies de l'information et de la communication visent à développer l'autonomie des « front-offices », chargés des relations avec la clientèle, par rapport aux « back-offices », dont les fonctions sont principalement administratives.

Le système G-COM , système de gestion intégrée des communications, doit permettre dans un premier temps d'intégrer la gestion des dossiers individuels et les contacts avec les affiliés (courrier, conversations téléphoniques, échange de formulaires). A terme, il devrait permettre de visualiser les dernières communications relatives aux dossiers afin de juger de l'état d'avancement de ceux-ci.

Les ordinateurs de guichet « de troisième génération » (des PC en réseau qui remplacent les terminaux) doivent permettre d'élargir les compétences des guichetiers qui ont désormais, par voie électronique, une réelle capacité d'intervention sur les dossiers. Parallèlement, certaines opérations, notamment les affiliations, peuvent être traitées au niveau des bureaux locaux sans transiter nécessairement par le niveau régional. Les applications mises en œuvre poursuivent un double objectif d'amélioration et de formalisation des services.

1.1.3. Les facteurs déterminants dans la modernisation technologique

Dans le cas de l'ANMC, plusieurs facteurs ont motivé l'implantation des ordinateurs de troisième génération, l'élaboration du système G-COM et la modernisation du réseau télématique. Il s'agit d'une part de facteurs résultant d'une modification de l'environnement économique et institutionnel, d'autre part de facteurs organisationnels internes.

Parmi les facteurs contextuels externes on relève : la modification du rôle d'intermédiaire que jouent les mutualités dans le système de sécurité sociale et le développement prévisible de procédures automatisées liées à la carte de sécurité sociale ; la concurrence avec les assurances privées ; la volonté de développer une stratégie commerciale offensive ; la concurrence entre mutuelles.

Parmi les facteurs organisationnels internes on a pu relever : la nécessité de rentabiliser et de moderniser l'infrastructure informatique existante ; des dysfonctionnements dans la circulation de l'information ; le besoin de maîtriser la qualité de la communication avec les affiliés ; le besoin de diminuer le temps consacré à des tâches plus administratives et d'augmenter le temps consacré à la gestion individualisée des dossiers.

D'une manière générale, ce sont les facteurs liés aux pressions externes et à la qualité du service direct aux affiliés qui sont les moteurs des développements technologiques les plus innovants. Si l'objectif principal avait été de résoudre les seuls problèmes de dysfonctionnement technique ou administratif, des solutions informatiques beaucoup plus classiques auraient été choisies.

1.2. La Direction de l'Immatriculation des Véhicules

1.2.1. Présentation de l'institution

La Division de l'Immatriculation des Véhicules est un service unique qui s'adresse à tous les acquéreurs de véhicules, qu'il s'agisse de citoyens ou d'entreprises.

La DIV compte également des usagers indirects. Le Ministère des finances, et plus particulièrement les départements TVA et Douanes, travaille en étroite collaboration avec la DIV dans le cadre de la lutte contre les fraudes à l'achat et à l'importation de véhicules. La gendarmerie est en liaison permanente avec l'unité centrale de la DIV pour ses activités de recherche de véhicules volés. Les compagnies d'assurances ainsi que la police judiciaire ont

également recours aux informations de la DIV pour rechercher les véhicules volés ou assurés frauduleusement.

1.2.2. Les types d'usages des technologies

La DIV traite un volume considérable de demandes, mais relativement constant. Les retards étaient chroniques et très importants (manque de personnel, de moyens informatiques, etc.). Pour différentes raisons, la DIV a été totalement paralysée en 1990 pendant plusieurs semaines. Un changement radical dans l'organisation du travail et une modernisation tout aussi radicale des outils informatiques ont permis d'améliorer significativement l'efficacité de cette administration.

Le traitement informatisé des dossiers avec la généralisation des PC en réseau, y compris dans les antennes locales, ainsi que la lecture optique des documents (microfilm et scanner), permettent de traiter sans retard les 7000 demandes quotidiennes d'immatriculation. L'accès au Registre National des Personnes Physiques permet de vérifier rapidement certaines données, via une ligne directe à l'administration centrale et à partir de copies complètes mises à jour toutes les deux semaines dans les bureaux locaux.

Un serveur vocal oriente les très nombreuses demandes téléphoniques vers les bons interlocuteurs. L'ouverture prochaine d'un site Internet offrira la possibilité d'introduire des demandes d'immatriculation en ligne, ce qui déchargera encore le personnel d'une partie de son travail d'encodage des demandes.

Les technologies mises en place à la DIV servent à absorber un volume de travail important, mais régulier. Elles visent à réduire au maximum le travail d'encodage des agents et à maîtriser le temps consacré à l'accueil téléphonique.

1.2.3. Les facteurs déterminants dans la modernisation technologique

Dans le cas de la DIV, c'est une conjonction de dysfonctionnements et d'événements qui a précipité la crise et qui a donné lieu à une profonde réorganisation et une modernisation technologique très importante : la saturation d'une informatique désuète ; un manque permanent de personnel pour les activités d'encodage ; des dysfonctionnements organisationnels ; un profond mécontentement des clients ; des retards considérables ; etc.

1.3. Le Centre Public d'Aide Sociale

1.3.1. Présentation de l'institution

Les services offerts par les CPAS sont très variés mais leur point commun est de venir en aide aux personnes en difficulté. Un CPAS prend en charge : la gestion des dossiers et de paiement du minimex ; les services divers d'aide sociale (logement, réinsertion professionnelle, accompagnement budgétaire, etc.) ; la gestion d'établissements dépendant du CPAS (maisons de repos, etc.)

1.3.2. Les types d'usages des technologies

Les usages des technologies sont principalement orientés vers la gestion financière. Dans le cas observé, les usages sont les suivants :

- Le service de comptabilité utilise le réseau PubliLink du Crédit Communal de Belgique, ainsi que certains logiciels de gestion de comptes et de dettes qui permettent d'accélérer le rythme des opérations grâce à une meilleure circulation de l'information ainsi qu'à une possibilité d'opérations bancaires à distance.
- Les dossiers de l'aide sociale sont en partie informatisés et standardisés. Ce type d'application permet de décharger les travailleurs sociaux de divers travaux administratifs tels que la confection de statistiques, la consultation très régulière de l'ensemble des dossiers en vue de constituer diverses listes (minimex, étrangers subventionnés, etc.).
- L'accès à des bases de données juridiques est envisagé via le réseau Publink.

1.3.3. Les facteurs déterminants dans la modernisation technologique

Deux facteurs déterminants dans la modernisation technologique du CPAS sont d'origine extérieure. D'une part, l'offre par le Crédit Communal d'un réseau et de logiciels appropriés aux activités des CPAS constitue une solution à certains problèmes de gestion et de comptabilité. D'autre part, la demande du Ministère de la santé de disposer des données sur support informatique, sous peine de remboursements moins rapides pour les CPAS les moins informatisés, est un facteur de rentabilisation de l'investissement informatique.

Le rôle de concepteur d'applications, de prestataire de services et de gestionnaire de réseau du Crédit Communal est déterminant dans la modernisation technologique. Cette institution financière, qui appartient au secteur marchand, a acquis sinon un monopole, au moins une position dominante dans le développement des réseaux et des services qui y sont associés.

1.4. *L'Office National des Allocations Familiales pour Travailleurs Salariés*

1.4.1. Présentation de l'institution

L'Office National des Allocations Familiales pour Travailleurs Salariés (ONAFTS) a une double fonction. D'une part, il est chargé du contrôle et de la gestion de l'ensemble du régime d'allocations familiales et d'autre part, il assure le rôle de caisse d'allocations familiales pour certains publics. Le régime d'allocations familiales géré par l'ONAFTS-caisse s'adresse aux enfants des chômeurs, des invalides, des pensionnés et des travailleurs décédés et aux enfants n'ayant aucun droit dans les autres régimes et qui sont issus de familles à très faible revenu. C'est la caisse la plus importante, avec 20% des attributaires belges. Il existe 33 autres caisses de compensation d'allocations familiales. A côté de ses publics spécifiques, l'ONAFTS gère également les dossiers du personnel des Communautés.

L'ONAFTS se situe à un carrefour dans la circulation des données de sécurité sociale. Il doit communiquer à la fois avec la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale, le Registre National des Personnes Physiques, certains ministères et parastataux, avec les mutuelles et les autres caisses d'allocations familiales. Certaines de ces institutions, comme l'ONem et les caisses, centralisent elles-mêmes des données provenant des employeurs et des organismes de

paiement des chômeurs (syndicats, CAPAC). Le cas de l'ONAFTS illustre donc bien la nécessité et la complexité d'une mise en réseau des tâches de gestion dans le domaine de la sécurité sociale.

1.4.2. Les types d'usages des technologies

L'ONAFTS doit réexaminer chaque mois l'état des dossiers individuels des attributaires afin de répercuter toute modification dans les paiements. Cet examen au cas par cas nécessite la vérification de plusieurs sources de données provenant de différents parastataux. La participation de l'ONAFTS au réseau de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale permet d'obtenir divers renseignements utiles. Les outils informatiques contribuent à :

- diminuer la charge administrative des agents et les tâches d'encodage ;
- diminuer les demandes adressées directement aux usagers ;
- gérer plus efficacement les dossiers, car chaque caisse peut consulter en ligne les dossiers de l'ensemble des attributaires et les modifications en ligne sont autorisées pour les dossiers dont une caisse a la charge ;
- gérer le Répertoire National des Allocations Familiales, qui nécessite le traitement de gros volumes de données en provenance des caisses d'allocations familiales.

1.4.3. Les facteurs déterminants dans la modernisation technologique

Plusieurs facteurs externes ont été déterminants dans la modernisation technologique de l'ONAFTS : la loi sur la motivation des actes administratifs de 1990 a fortement augmenté la charge de travail liée au courrier ; plus ou moins au même moment, l'ONAFTS s'est vu confier, par arrêté royal, la gestion du régime d'allocations familiales des Communautés ; toujours au début des années 90, la création du réseau BCSS a nécessité l'élaboration et la mise à disposition d'un répertoire général des allocations familiales informatisé.

1.5. La caisse d'allocations familiales de l'Union des Classes Moyennes

1.5.1. Présentation de l'organisation

L'Union des Classes Moyennes (UCM) est une organisation patronale interprofessionnelle qui regroupe les indépendants, les dirigeants de PME et les titulaires de professions libérales. L'UCM défend et promeut les intérêts de ces catégories professionnelles. Elle propose également une série de services à sa clientèle. Le groupe se compose d'une caisse d'assurance sociale, de deux sections de mutuelles à destination des travailleurs indépendants, d'un secrétariat social, d'une caisse d'allocations familiales et d'un service de médecine du travail pour les dirigeants de PME. Seules les activités de la caisse d'allocations familiales (CAF) et de la caisse d'assurances sociales (CAS) sont reprises dans l'étude de cas.

Dans le cadre des activités de la caisse d'allocations familiales et de la caisse d'assurances sociales, l'UCM est connectée au Registre National des Personnes Physiques (via l'ONAFTS) et au Registre National des Allocations Familiales (pour consultation uniquement). L'UCM gère également des relations avec d'autres parastataux de la sécurité sociale (ONSS, ONEm, etc.).

1.5.2. Les types d'usages des technologies

Le siège social de l'UCM est équipé d'un réseau de PC reliés à un serveur central. Les bureaux locaux de l'UCM sont équipés de terminaux eux aussi reliés au serveur du siège central. Cette différence d'équipement se justifie par une différence de compétences entre ces deux niveaux. Les bureaux locaux ne font que consulter les signalétiques, ils n'ont pas le pouvoir de les modifier, seul le niveau régional peut introduire des modifications.

L'infrastructure du siège social sert essentiellement à gérer les dossiers (mise à jour des signalétiques, ouverture de lignes de paiement, listes et calculs automatiques, fermetures de droits, etc.) et à permettre le travail en mode local avec assistance de divers logiciels de traitement de texte. Le partage d'une messagerie et d'agendas communs a renforcé la coordination du travail des cadres. La mise en œuvre du réseau a aussi permis aux personnes habilitées à modifier les dossiers de consulter le Registre National des Personnes Physiques en ligne.

1.5.3. Les facteurs déterminants dans la modernisation technologique

La croissance de la caisse d'allocations familiales et du secrétariat social de l'UCM, au début des années quatre-vingt, a généré une charge de travail supplémentaire. Une première vague de modernisation technologique a permis d'absorber cette nouvelle charge. Elle a servi à automatiser les calculs mensuels de barèmes ainsi que toutes les tâches de gestion répétitives. Le choix de la direction a permis d'économiser l'engagement de personnel supplémentaire ainsi qu'un agrandissement des locaux du siège.

Dans l'usage des technologies des technologies de réseau, l'impact de l'INASTI a été déterminant. En 1995, l'INASTI a fait de gros investissements informatiques en vue d'augmenter son efficacité et de moderniser son fonctionnement. Les caisses d'assurances sociales ont été contraintes de suivre le mouvement et d'utiliser les logiciels mis à disposition par l'INASTI en vue de garantir la compatibilité. A l'UCM, un réseau de PC reliés à une unité centrale, elle-même reliée à l'INASTI, a été mis en œuvre sur deux années.

1.6. La Croix Jaune et Blanche

1.6.1. Présentation de l'organisation

L'asbl de la Croix Jaune et Blanche a pour activité principale l'aide et les soins à domicile, toujours suite à une prescription médicale. Les centres de la Croix Jaune et Blanche sont répartis sur l'ensemble du territoire belge et sont gérés sur une base provinciale. Les ressources financières des centres sont liées aux caractéristiques et au niveau de revenu de la population concernée. Les centres de la Croix Jaune et Blanche demandent un ticket modérateur pour leurs prestations, qui est fonction du niveau moyen de revenu de la population de la province. Les malades chroniques et les personnes âgées sont les usagers les plus nombreux des services de la Croix Jaune et Blanche.

1.6.2. Les types d'usages des technologies

Des fax ont été installés au domicile des infirmières. Ils permettent de rationaliser le temps des infirmières soignantes en les déchargeant de l'obligation de contacter le centre plusieurs fois par jour pour gérer leurs rendez-vous. Ces infirmières, qui passent un temps important au

téléphone, sont plus disponibles pour les soins à domicile. La gestion des appels de soins par la responsable du centre est plus efficace, puisqu'il ne faut pas nécessairement joindre son interlocuteur pour lui transmettre un message.

Le travail administratif est également simplifié. Les certificats médicaux sont communiqués au centre par fax, au fur et à mesure, et l'ensemble des originaux est apporté une fois par semaine. Ceci permet de mieux répartir le travail d'encodage sur la semaine.

Des GSM sont également utilisés, à titre d'expérience pilote, pour deux raisons : d'une part, pour des raisons de sécurité pour les infirmières travaillant dans des zones à risques et d'autre part, pour gérer l'agenda des infirmières qui travaillent en milieu rural et qui parcourent des distances beaucoup plus grandes entre deux rendez-vous.

1.7. Le plan d'action pour le développement de la société de l'information au sein des autorités fédérales

Ce plan d'action pour le développement de la société de l'information est mis en œuvre par le Gouvernement fédéral ; il vise à :

- répondre plus rapidement aux demandes d'information des citoyens et des entreprises via le site Internet du Service Fédéral d'Information et rentabiliser ainsi les bases de données existantes auprès de divers Ministères ;
- traiter plus efficacement les dossiers à l'intérieur des administrations fédérales grâce à une meilleure circulation de l'information entre les différents services ;
- développer à terme des services en ligne (soumission à des marchés publics, attestations électroniques, etc.).

L'information disponible via le réseau Fedenet sera répartie entre deux serveurs : l'un à usage interne, baptisé Regedoc et dédié aux informations administratives à diffusion restreinte, l'autre ouvert au public et placé sous la responsabilité du SFI (Service Fédéral d'Information). Les informations placées sur Regedoc seront protégées par des protocoles d'accès stricts et gérées par la Chancellerie du Premier Ministre ; ces informations n'intéressent qu'un nombre restreint de fonctionnaires spécialisés. L'information disponible sur le serveur du SFI sera également proposée sur d'autres supports électroniques.

Fedenet reliera toutes les administrations fédérales en s'appuyant sur les protocoles Internet (TCP/IP) ainsi que sur des interfaces graphiques (hypertexte). La solution Internet a été choisie parce qu'elle offre des possibilités d'applications standardisées à bon marché. Les usages prévus pour Fedenet sont les deux usages de base qui caractérisent tout réseau informatique : l'échange et le partage de documents ; la communication et la coordination.

Les facteurs déterminants dans l'élaboration du plan d'action furent d'une part, le besoin de remplacer le système vidéotex BISTEL des services du Premier Ministre, et d'autre part, la volonté du gouvernement belge de rentabiliser ses diverses bases de données, à la fois pour gagner en efficacité au niveau de son fonctionnement interne et pour se donner une image de marque plus moderne auprès du grand public.

1.8. Le projet « Wallonie IntraNet »

WIN (Wallonie Intra Net) est un programme de développement des télécommunications en Wallonie à travers la mise en place d'un réseau et le développement de services à destination des entreprises et des citoyens. Il s'agit d'un projet du Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement et des Transports qui a été accepté en juin 1996 par le Gouvernement wallon. Actuellement, le projet en est au stade de la réalisation du réseau et du choix d'un opérateur. La mise en place de cet opérateur est attendue pour le début de 1998.

Le réseau mis en place, appelé réseau W-IntraNet est conçu pour le protocole TCP/IP qui est le standard Internet. Le réseau W-IntraNet devra assurer une couverture maximale de l'espace wallon, une articulation avec les régions voisines et offrir des services efficaces, sécurisés, attractifs et accessibles à tous.

La réalisation et la mise à disposition du réseau est le socle sur lequel le Gouvernement wallon compte développer des politiques visant à favoriser une intégration économique, industrielle et sociétale des télécommunications en Wallonie. L'opérateur du réseau offrira des services de médiation de façon à promouvoir le développement d'applications dans les secteurs porteurs (PME, secteur hospitalier, marché résidentiel, etc.). Par ailleurs, le Gouvernement wallon assurera lui-même la promotion du développement d'applications par le biais de deux programmes mobilisateurs :

- Le programme *administration-étendue* qui a pour finalité de rapprocher l'administration de la Région wallonne des citoyens et des entreprises en permettant une meilleure qualité des services rendus, une plus grande transparence et une efficacité accrue.
- Le programme mobilisateur *cyber-écoles* qui vise à favoriser la diffusion culturelle des télécommunications auprès de la jeunesse.

Par ailleurs, dans sa déclaration de politique régionale (axe 5, télécommunications), le Gouvernement wallon s'est engagé à prendre une série de mesures visant à accompagner la diffusion et les usages des télécommunications en Wallonie. Ces mesures concernent surtout les facteurs qui accompagnent la diffusion des usages comme la formation, le rôle de démonstration des pouvoirs publics, l'encadrement institutionnel, le soutien aux PME.

1.9. Le programme européen IDA

IDA (Interchange of Data between Administrations) est un programme européen visant à favoriser l'échange électronique de données entre administrations publiques. Ce programme a débuté en 1993. Ce programme est géré par la Direction Générale III (Industrie) de la Commission européenne. Il est un des moteurs de l'initiative pour une société de l'information de l'Union européenne, telle qu'elle a été définie par une task force, créée en 1994 par le commissaire Bangemann. Le rapport Bangemann sur « L'Europe et la société de l'information planétaire » a été suivi d'un Plan d'action de la Commission intitulé « La voie européenne vers la société de l'information » dont IDA est un élément clé. L'objectif du programme est d'aider au développement de réseaux pan-européens entre administrations. Concrètement, le programme IDA :

- soutient financièrement des projets visant à créer des systèmes d'échange d'information entre administrations européennes ;

- favorise l'échange de bonnes pratiques ;
- propose des services de conseil aux administrations.

Environ 25 projets sont financés dans le cadre d'IDA. Chaque projet rassemble un groupe variable d'administrations publiques européennes et vise à développer des applications télématiques à l'échelle européenne. Il existe des projets dans les secteurs suivants : douanes et impôts, pêche, agriculture, sécurité sociale, marchés publics, emploi, santé, statistiques, agences européennes.

La plupart des projets se situent « en amont » des usages finaux des services télématiques. Ils concernent le plus souvent des applications en matière d'échange de données transfrontières et de constitution de bases de données tantôt communes, tantôt partagées entre différentes administrations nationales. Il s'agit en quelques sorte d'applications génériques, qui vient à développer une « mise en réseau par le sommet ».

Le programme IDA a néanmoins soutenu quelques projets qui sont davantage liés au service à la clientèle des administrations publiques. Mais IDA n'a pas promu une approche intégrée des services aux citoyens.

1.10. Le volet « applications télématiques » du 4^{ème} programme cadre de recherche européen

Le programme de recherche et développement « applications télématiques » est un des 19 programmes spécifiques de R&D soutenus dans le quatrième programme cadre de l'Union européenne (1994-1998). Son budget est de 898 millions d'écus, soit 7% du budget total du quatrième programme cadre.

Ce programme « applications télématiques » est principalement axé sur les applications des technologies de l'information et/ou des communications au service de la société, il couvre les domaines suivants : transport, soins de santé, personnes handicapées et âgées, zones urbaines et rurales, environnement, éducation et formation, chercheurs, bibliothèques, ingénierie linguistique, ingénierie de l'information, ingénierie télématique, mesures d'accompagnement, administrations (53 MECU).

Dans le cadre de cette étude, nous nous sommes intéressés plus particulièrement aux projets concernant les administrations publiques. Ces projets concernent surtout l'accès en ligne à des sources d'information (quelques projets seulement développent des services interactifs) et la mise en réseau de certains services.

Les projets soutenus par le programme TAP sont d'une autre nature que les projets soutenus par le programme IDA. Les projets TAP doivent comporter une dimension R&D qui n'est pas présente dans IDA. La plupart des projets TAP recourent aux technologies avancées de communication, parmi lesquelles Internet occupe une place de choix. Ce sont des projets pilotes, qui doivent d'abord démontrer leur faisabilité avant même de prouver leur efficience.

2. Conclusions relatives à la diffusion du travail en réseau

Cette section tire les conclusions de la partie empirique de l'étude, c'est-à-dire les études de cas et les analyses de plans d'action publics concernant le travail en réseau dans les administrations et les organisations non marchandes. Ces conclusions sont rédigées en fonction de l'objectif central de l'étude : comprendre les conditions de diffusion du travail en réseau.

Les conclusions de la partie empirique se fondent essentiellement sur le matériau qui a été rassemblé et analysé, avec l'intérêt d'un ancrage dans des situations concrètes, mais aussi avec des limites liées à la sélectivité des cas. Elles ne concernent donc pas *toutes* les administrations ni *toutes* les organisations non marchandes, mais nous avons accordé une attention particulière à ce qu'elles soient potentiellement *transférables* au-delà du champ limité des études de cas, sans être pour autant *généralisables* à l'ensemble des secteurs concernés.

2.1. Administrations publiques et associations non marchandes : convergences et divergences

Bien qu'appartenant toutes au secteur non marchand, les administrations publiques et les associations (1) prises en compte dans cette étude se distinguent sur de nombreux points par rapport au travail en réseau.

Contrairement aux services marchands et à certains services non marchands, les administrations publiques ne vivent pas perpétuellement dans la crainte de voir leur clientèle attirée par un concurrent. La modernisation technologique en vue de répondre le mieux possible aux attentes des citoyens n'a donc pas toujours été la préoccupation première des gestionnaires publics. L'informatique a été d'abord utilisée pour automatiser des tâches de back-office (comptabilité, mise à jour des répertoires, formalités d'affiliation, demandes d'allocation, introduction de dossiers ou de déclarations, etc.), en vue de traiter efficacement des volumes de données en croissance avec des ressources humaines stables ou en déclin.

La culture administrative a longtemps été illustrée par l'image de la « grande muette » et ce n'est que depuis la fin des années 80 que la tendance est à la personnalisation des services publics ainsi qu'au rapprochement avec les citoyens. Avant cette nouvelle tendance, il était impensable pour un agent de donner son nom et son numéro d'appel direct à un administré pour lui communiquer régulièrement des renseignements au sujet de son dossier.

(1) En plus des administrations publiques qui sont traitées de manière spécifique, seule une partie du secteur non marchand est retenue. Certaines grandes branches d'activité spécifiques ne sont pas retenues, comme les services collectifs généraux (défense, justice, protection civile, sécurité publique), l'enseignement, les hôpitaux et les transports publics. Cette étude s'intéresse aux institutions de plus petite taille, qui opèrent en dehors de dynamiques sectorielles fortes et qui sont globalement plus dépourvues dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (certaines organisations dans le domaine de la santé, des activités d'action sociale, des activités associatives, des activités culturelles et sportives).

La tendance à l'automatisation des tâches répétitives, au détriment du développement de la communication entre départements et services, a été renforcée par la structure hiérarchique pyramidale de la plupart des grandes administrations, ainsi que par la division du travail. L'organisation compartimentée du travail et le manque de communication entre les divers postes de travail sont caractéristiques des organisations bureaucratiques. Elles sont assez éloignées du mode d'organisation caractéristique des réseaux.

Mais avec l'explosion des technologies de communication au début de la décennie 90, le citoyen a fait l'expérience, dans les services marchands, d'un autre mode de production et de consommation des services, bien loin du modèle classique de l'administration publique. Les objectifs d'amélioration de qualité des services, qui animent maintenant les stratégies de modernisation des administrations publiques, peuvent trouver dans le travail en réseau des ressources pour développer davantage d'interactivité dans les rapports entre administration et citoyen.

Les conclusions à propos des associations du secteur non marchand sont quelque peu différentes de celles concernant les administrations publiques. Les notions de concurrence et de clientèle orientent le développement des usages des technologies au sein de certaines associations du secteur non marchand, comme les mutuelles et les asbl qui comptent des services commerciaux parmi leurs activités.

En effet, beaucoup d'associations non marchandes se caractérisent par la mixité de leurs activités. Elles mènent des activités d'intérêt public, à but non lucratif, parallèlement à des activités commerciales. Pour ce type d'activités, ces organisations doivent être performantes par rapport à un marché et elles recourent plus facilement aux technologies de l'information et de la communication pour augmenter leur réactivité et leur compétitivité.

Ces associations évoluent également dans un contexte de « marchandisation » croissante des services non marchands. Elles doivent fonctionner d'une part, en recherchant des subsides et des parts de marché et d'autre part, en affrontant une concurrence accrue d'entreprises marchandes opérant de plus en plus dans des domaines naguère pris en charge par le secteur public et des associations non marchandes.

D'une manière générale, on peut dire que les organisations non marchandes sont confrontées à une double forme de concurrence :

- une concurrence sur les « parts de marché d'affiliation » : plus une association a d'affiliés, plus elle peut obtenir de subventions ou d'indemnités, plus elle réalise des économies d'échelle et mieux elle peut diversifier ses services ;
- une concurrence sur les prix et sur la qualité du service, pour la partie « commerciale » des activités, même si les prix ne sont pas toujours des prix de marché au sens étroit du terme (c'est-à-dire liés à un mécanisme d'offre et de demande).

D'une organisation non marchande à l'autre, ces formes de concurrence ont un poids très variable. Dans les administrations publiques, elles n'existent pas.

2.2. Les facteurs clés dans les décisions de modernisation technologique

2.2.1. Le caractère déterminant des facteurs contextuels

Dans la gestion des services non marchands, et plus particulièrement encore dans le cas des administrations publiques, ce sont des facteurs externes qui sont déterminants dans les stratégies de modernisation technologique. Ces facteurs externes, comme par exemple des modifications réglementaires ou des obligations nouvelles, viennent modifier, voire déstabiliser, un équilibre organisationnel parfois peu ou pas performant. Ces perturbations requièrent la recherche de nouvelles solutions techniques et organisationnelles, puisque l'augmentation de personnel n'est jamais une solution envisageable.

Si les administrations publiques développent surtout des stratégies réactives en matière de modernisation technologique, c'est parce qu'elles évoluent dans un contexte non concurrentiel. Elles n'ont pas à se battre pour garder des parts de marché. Ceci n'est pas le cas d'autres activités non marchandes, qui relèvent principalement du secteur privé et qui doivent travailler dans un contexte où la concurrence existe, où les moyens ne sont pas fixés une fois pour toutes. Il est plus important pour ces associations de développer des stratégies pro-actives en matière de modernisation technologique.

Pour les services non marchands « mixtes », l'impulsion est donnée par les activités marchandes (au sens large, y compris les services sociaux offerts dans un environnement concurrentiel) plutôt que dans la mission de service public au sens strict.

D'une manière générale, ce sont donc des facteurs contextuels, les uns liés à l'organisation de la mission de service public, les autres au contexte concurrentiel qui motivent la modernisation technologique dans les services non marchands.

De ce point de vue, ce qui distingue fortement les services non marchands par rapport aux services marchands, c'est la rareté, voire l'absence de stratégies de modernisation qui visent à diminuer l'emploi à la faveur des changements technologiques. Dans les services non marchands, l'objectif est de faire plus et/ou mieux avec le personnel disponible. Même s'il peut s'agir de recourir aux technologies pour assumer une charge de travail plus élevée sans engager du personnel supplémentaire, les stratégies de modernisation technologique dans les services non marchands pris en compte dans cette étude ne visent jamais à supprimer la main-d'œuvre au profit de solutions techniques. Ceci est un important facteur d'acceptation du changement.

2.2.2. Un effet catalyseur qui enclenche une stratégie de changement

Les études de cas illustrent un phénomène appelé « effet catalyseur » dans l'enclenchement d'un processus de modernisation. Dans les administrations publiques, plus que dans les services non marchands, les études de cas montrent que des dysfonctionnements sont tolérés jusqu'à un certain seuil. Il survient alors un élément, extérieur la plupart du temps (une réglementation, un surcroît de travail, un événement accidentel, etc.), qui va enclencher un processus de modernisation, parfois très profond. Cet élément à lui seul n'aurait jamais justifié de tels changements mais, telle « la goutte qui fait déborder la vase », il indique un état limite. Certaines administrations traversent alors des situations de crise qui peuvent aller jusqu'au blocage total.

Ce qu'il faut retenir de ce mode de changement par rapport à la diffusion du travail en réseau, c'est que, pour des organisations fonctionnant dans des environnements non concurrentiels, les processus de changements résultent rarement de stratégies pro-actives, de stratégies impulsées de l'intérieur.

Parmi les facteurs externes, l'attitude du citoyen ou de l'utilisateur devient un facteur de pression de plus en plus déterminant. Le travail en réseau offre en effet beaucoup de potentialités en matière d'amélioration de la qualité du service au citoyen. Même si, pendant de nombreuses années, l'opinion du citoyen a eu peu d'effets sur la gestion publique, son attitude critique plus active et son exigence de qualité de service à l'égard de l'administration jouent aujourd'hui un rôle de catalyseur.

Mais ces exigences nouvelles de qualité du service s'expriment rarement de manière directe vis-à-vis de l'administration concernée. Elles sont formulées de manière indirecte, à travers des procédures de médiation formelles ou informelles, organisées ou non :

- par les médiateurs de l'administration publique (ombudsmen), dont la mission est précisément de traiter les réclamations des clients des services publics,
- par l'intermédiaire du service « boîte postale 3000 » qui collecte les avis, suggestions et doléances à l'égard des administrations,
- à travers des enquêtes des organisations de consommateurs sur la satisfaction des clients des services publics,
- par les interventions d'organisations représentatives ou de groupes de pression divers.

La prise en compte croissante de la satisfaction de la clientèle pourrait faire passer les administrations publiques d'une attitude réactive à une attitude pro-active face aux technologies de l'information et de la communication.

2.2.3. Des points communs dans les problèmes à résoudre

Le fait que la qualité du service et la satisfaction du client deviennent des facteurs importants dans les stratégies de modernisation exerce également une influence sur la sélection des projets et des applications en matière de technologies de l'information et de la communication. Les retards dans le traitement des dossiers ou des demandes sont des éléments déterminants, qui ont un impact décisif sur la décision d'investir et sur la sélection des projets concrets. La première vague d'informatisation des administrations publiques et des services non marchands visait à accroître la productivité et à diminuer les taux d'erreurs, en automatisant les tâches répétitives. Par contre, la deuxième vague de modernisation technologique est plus orientée vers une amélioration de la qualité du service. La gestion du délai nécessaire pour traiter une demande ou un dossier, ainsi que la clarté des procédures mises en œuvre, sont deux objectifs communs qui traversent toutes les nouvelles stratégies de modernisation technologique.

Il est intéressant de constater que toutes les situations de crise mises en évidence dans les études de cas résultent de la conjonction de trois phénomènes récurrents :

- la lenteur de la circulation de l'information entre les différentes unités de l'organisation ;

- une organisation du travail compartimentée, qui est le résultat d'une évolution mal maîtrisée des tâches et des relations des différents départements au fil du temps ;
- enfin, l'impact de facteurs externes.

Les études de cas montrent également qu'une administration peu engagée dans la première vague de modernisation peut, par ailleurs, « franchir deux étapes » et informatiser ses activités de back-office en même temps qu'elle met en œuvre des moyens techniques et organisationnels qui concernent principalement la qualité du service et du contact avec le client ou l'utilisateur.

2.2.4. Gérer le temps plutôt que gérer l'espace

D'une manière générale, dans les administrations publiques et les services non marchands, le travail en réseau vise plus à gérer le *temps* qu'à gérer *l'espace*. Les implantations des administrations publiques et les services non marchands sont déjà largement décentralisées, même lorsque leur organisation est restée centralisée. Hormis un cas, où la réorganisation en réseau s'est accompagnée de l'ouverture d'antennes régionales, les réalisations en matière de travail en réseau n'ont pas eu pour objectif de modifier la répartition géographique des bureaux. Au contraire, elles ont souvent renforcé la performance des points de service locaux, en résolvant certains problèmes de communication ou d'accès à l'information liés à l'éloignement.

Le recours au travail en réseau est surtout utilisé pour diminuer le délai de traitement des dossiers et pour répondre directement aux demandes des clients. Il se caractérise par des mots clés tels que interactivité, services en ligne, accès en temps réel, mise à jour des données, contacts directs entre les services non marchands et leurs clients. La gestion du temps et des délais est un élément essentiel dans la satisfaction de la clientèle. Pour beaucoup de démarches administratives, le client demande que les formalités prennent le moins de temps possible. Par contre, pour des services plus personnels, comme les soins à domicile ou l'aide sociale, le client attend qu'on lui consacre le plus de temps possible. Dans un cas comme dans l'autre, les technologies de travail en réseau sont mises au service de la gestion du temps.

2.3. Les caractéristiques des stratégies de modernisation technologique dans le non marchand

2.3.1. Des stratégies souvent défensives pour le back-office, offensives pour le front-office

Les stratégies défensives sont des réactions à des pressions externes (changements dans les conditions d'exercice de la mission de l'institution) ou internes (manque de ressources humaines, infrastructure obsolète). Les stratégies offensives sont des réponses à une anticipation de l'évolution du marché ; elles prennent forme dans les activités à caractère concurrentiel ou marchand.

Il ressort des études de cas que les stratégies défensives correspondent souvent à une introduction du travail en réseau dans les tâches de back-office, tandis que les stratégies offensives conduisent à étendre le travail en réseau aux tâches de front-office.

D'une manière générale, on peut dire que dans les activités de back-office, le travail en réseau sert à consolider les données individuelles, éviter les doubles encodages et les erreurs, raccourcir les délais de traitement. Dans les activités de front-office, il sert à rendre plus efficiente la relation avec le client, en permettant de proposer un service intégré et personnalisé.

2.3.2. Un effet d'entraînement dans les usages

Au-delà d'un certain seuil, que l'on peut caractériser comme le passage d'une logique d'opérations à une logique de réseau, on constate un *effet boule de neige* dans le développement des usages des technologies de l'information et de la communication.

Cet effet boule de neige ne se manifeste pas en-dessous de ce seuil. En effet, dans une logique classique d'informatisation des opérations, le développement de nouvelles applications informatiques est de plus en plus complexe, coûte de plus en plus cher mais ne conduit qu'à des améliorations de moins en moins spectaculaires. Les potentialités technologiques et organisationnelles s'épuisent. Le processus devient prisonnier d'un rendement décroissant de la technologie, qui conduit à une baisse tendancielle des gains de productivité.

Dans le travail en réseau, par contre, on constate un effet d'entraînement dans les usages. Une fois qu'une infrastructure de réseau et de nouvelles procédures ont été mises en place, de nouvelles applications sont construites à partir des premières : un Intranet à partir d'un réseau local, un serveur vocal ou un centre d'appel à partir d'un système de gestion des communications téléphoniques, des services en ligne et des sites Web à partir des bases de données mises en réseau, l'archivage électronique à partir du scanning, etc. Les coûts supplémentaires et les difficultés de mise en œuvre de ces nouveaux services ou de ces nouvelles applications en lien avec les réseaux sont faibles par rapport aux avantages escomptés à court terme.

2.3.3. Un effet d'entraînement de la dynamique sectorielle

Dans la plupart des cas étudiés, les principaux défis sont liés à la gestion des flux de données provenant et à destination d'un nombre important de partenaires extérieurs intervenant dans la prestation du service (autres administrations, parastataux, prestataires de soins, organismes de paiement, etc.). Des accords de coopération avec les partenaires extérieurs ont toujours été nécessaires pour développer le travail en réseau. Une fois ce processus enclenché avec quelques partenaires, un effet d'entraînement des autres partenaires et d'alignement sur de nouvelles procédures communes provoque un développement de l'usage des réseaux.

Il s'agit d'une forme d'externalité positive des réseaux : les bénéfices quantitatifs et qualitatifs de chacun augmentent au fur et à mesure que le réseau s'étend et s'améliore.

Il faut noter que le Registre National des Personnes Physiques et la BCSS, qui avaient été conçus dans une logique de banque de données dont la consultation devait être strictement réglementée, sont perçus aujourd'hui d'une manière radicalement différente. Ils jouent de plus en plus un rôle de pivot dans les applications de travail en réseau. A partir du moment où un grand nombre d'institutions ont été autorisées en bonne et due forme à recourir au RNPP et à la BCSS, ceux-ci sont devenus des éléments clés d'une dynamique sectorielle.

2.4. Des atouts et des faiblesses face au travail en réseau

2.4.1. Le caractère simple ou complexe des procédures concernées

Certains aspects du travail en réseau s'appliquent plus facilement, mais pas exclusivement, à des procédures simples. Les modalités de gestion électronique des dossiers demandent une codification des informations, une standardisation de la structure des dossiers et une formalisation de leur circuit de communication. Il est naturellement plus facile de codifier, standardiser et formaliser une demande d'immatriculation qu'un dossier d'aide sociale.

Il ne faut pas pour autant en déduire que le travail en réseau est difficile à mettre en œuvre pour des procédures complexes. Il convient de distinguer plusieurs types de complexité :

- Certaines formes de complexité sont synonymes de complications inutiles, héritées de l'organisation pyramidale et compartimentée de l'administration. Dans ces cas, une simplification préalable des procédures administratives et des circuits de communication permet d'introduire des changements organisationnels qui seront favorables au travail en réseau.
- D'autres formes de complexité, souvent liées aux difficultés de consolidation, d'interconnexion ou de vérification des données, peuvent être réduites par des initiatives relevant de la « dynamique sectorielle », comme la BCSS. Ceci concerne quasiment toutes les prestations de sécurité sociale.
- La complexité peut également provenir de la volonté d'offrir un service « sur mesure », adapté aux attentes et à la situation particulière de chaque client. Ici, il est difficile de codifier précisément les procédures. Cependant, pour de telles prestations sur mesure, il existe dans certaines branches du secteur marchand, comme la banque et l'assurance, des systèmes d'aide à la décision qui sont encore peu répandus dans le non marchand. Ces systèmes doivent être souples et ouverts ; plutôt que de réduire la complexité, ils modélisent toutes les situations possibles et proposent des critères de décision.
- Enfin, certaines formes de complexité sont liées au contenu relationnel du service et elles peuvent difficilement faire l'objet d'une démarche réductrice ou modélisatrice, basée sur des moyens techniques. C'est le cas des dossiers d'aide sociale, où le service doit être à ce point personnalisé qu'il ne peut être codifié.

2.4.2. La taille et la structure de l'organisation

La taille de l'organisation est un facteur important car travailler en réseau suppose souvent des changements organisationnels plus ou moins importants. Les changements organisationnels sont plus difficiles à mener dans de grandes organisations rigides et hiérarchisées. Mais s'ils sont réussis, les bénéfices de la nouvelle organisation sont d'autant plus importants que la taille est grande, car il y a toujours des effets d'échelle.

2.4.3. La conjonction de changements technologiques et organisationnels

Dans toutes les études de cas, le développement de formes de travail en réseau, en back-office ou en front-office, s'est toujours déroulé en même temps que des changements organisationnels, qui touchent à la fois à la structure d'organisation (responsabilités, communication, rôles respectifs des sièges centraux et des bureaux décentralisés, etc.) et à

l'organisation du travail des employés (intégration des tâches, suivi des dossiers de A à Z, nouvelles équipes de travail). Si on introduisait des technologies de réseau sans envisager aucun changement dans l'organisation, seuls des objectifs d'automatisation des tâches pourraient être atteints.

Dans la plupart des cas étudiés, le processus d'implémentation du travail en réseau s'est appuyé sur des groupes de travail auxquels participaient des utilisateurs. Cette participation n'était cependant pas organisée de manière formelle. La réussite du changement organisationnel repose, entre autres, sur une formation adéquate des utilisateurs.

2.4.4. Des éléments contextuels favorables au changement

Comme on l'a vu dans le point 1, le changement est souvent mis en œuvre dans des situations de crise (goulots d'étranglement, mauvaise qualité du service, manque de ressources humaines, obligation urgente de modifier les conditions de prestation du service). Dans ces situations de crise, il n'y a pas eu de pression ni de menace sur l'emploi, ce qui a incontestablement été un facteur favorable à l'acceptation des changements.

Une autre raison de la bonne acceptation des changements réside dans l'amélioration concrète des conditions de travail : outils de travail plus conviviaux, diminution du mécontentement des clients, meilleure répartition de la charge de travail, etc.

Ces conditions favorables ne sont pas garanties une fois pour toutes, surtout si on se place non pas au niveau d'un projet particulier, mais à l'échelle de l'administration publique et du secteur non marchand en général. Les contraintes de financement et de subvention du secteur public et du secteur non marchand entraînent une tendance continue à l'accroissement de la charge de travail et à la diminution de l'emploi.

2.4.5. La dépendance vis-à-vis du réseau de relations externes

On a déjà souligné l'importance de la dynamique sectorielle dans le développement du travail en réseau (point 2.3.3). Les relations avec les partenaires externes ne s'exercent pas seulement sur le mode de la coopération ou de la négociation ; il peut s'agir aussi de pressions institutionnelles relativement contraignantes. Cependant, la mise en réseau n'est pas une panacée.

2.4.6. Le problème de la protection des données personnelles

D'une façon générale, les administrations publiques et les organisations non marchandes liées au système de sécurité sociale travaillent sur base de données personnelles à caractère sensible, qui font l'objet d'une réglementation de protection de la vie privée. Le Registre National et la BCSS font en outre l'objet d'une réglementation spécifique. C'est une des raisons pour lesquelles ces institutions évoluent plus lentement vers les technologies de réseaux et les rapports électroniques interactifs avec les administrés. Les réseaux internes doivent être munis de clés d'accès, de mots de passe et de coupe-feu, afin de contrôler non seulement la consultation des données sensibles mais aussi leur encodage et leur modification.

Les contraintes de protection des données personnelles ont pour résultat que certains réseaux, qui pourraient être performants sur le plan technique, ne sont utilisés que pour des transferts

de données, pas pour exécuter des applications partagées. La logique « transfert de données » plutôt que « transfert de fichiers d'application à application » est un frein au développement du travail en réseau. Puisqu'elle est fondée sur le respect de certaines prescriptions légales, il faudra évaluer la pertinence de celles-ci. Au-delà d'un certain niveau de développement du travail en réseau, des conflits peuvent survenir entre l'exigence de protection des données et l'objectif de qualité du service, qui repose sur une intégration des dossiers individuels.

2.4.7. Les problèmes spécifiques au non marchand privé

Beaucoup d'associations appartenant au secteur non marchand ont des moyens financiers limités, définis par des critères de subvention ou des montants forfaitaires d'indemnités pour les prestations d'intérêt public. Ces moyens financiers sont essentiellement affectés à des charges fixes de fonctionnement, constituées principalement par des coûts salariaux. La marge de manœuvre des gestionnaires est très étroite. Des dépenses en technologies de l'information et de la communication posent à la fois un problème de coût initial (les ASBL n'ont pas de réserve en capital) et de retour financier des investissements.

Ces questions financières sont encore aggravées par l'obsolescence du matériel et des logiciels de micro-informatique, beaucoup plus rapide que les délais d'amortissement habituellement prévus dans le non marchand. Mais cette obsolescence provoque aussi un paradoxe : en micro-informatique, les derniers arrivés sont toujours les mieux équipés. A coût égal, le matériel récent est toujours plus performant et davantage orienté « réseaux ».

2.5. Les changements dans la qualité du travail et la qualification du personnel

2.5.1. Autonomie et/ou standardisation : une ambivalence

L'amélioration du service au citoyen par l'intermédiaire du travail en réseau passe par une certaine standardisation des procédures, par enchaînement automatisé des actes administratifs et par une codification des informations contenues dans les dossiers. D'un côté, cette standardisation diminue la marge d'initiative des employés et leur degré d'autonomie dans la constitution des dossiers. Mais d'un autre côté, ils ont accès en ligne à des informations mieux structurées et plus ciblées, ce qui améliore leur capacité de réponse aux questions des clients ; dans la relation avec la clientèle, l'autonomie peut s'en trouver renforcée. Ces deux tendances apparemment opposées sont en fait les deux faces d'une même pièce.

La compétence des employés s'en trouve-t-elle accrue ou diminuée ? Pour répondre à cette question, il faut étudier plus précisément l'évolution des contenus des tâches (voir 2.5.3), des marges d'initiative et des degrés de responsabilité (voir 2.5.2) au sein de chaque organisation, car la compétence est liée à des choix organisationnels. La question n'a donc pas de réponse univoque. Mais on peut au moins affirmer que la compétence des employés qui traitent des dossiers individuels se transforme : elle repose moins sur la gestion des tâches administratives et davantage sur la qualité du service qu'ils rendent.

2.5.2. Une évolution des marges d'initiative et de responsabilité

Il s'agit d'un domaine où les choix organisationnels sont déterminants. Divers facteurs interviennent : la forme du contrôle hiérarchique, l'importance accordée à la relation avec la clientèle, le poids de certaines contraintes légales dans l'accès aux données.

Dans les administrations publiques, deux facteurs d'origine bureaucratique peuvent limiter le potentiel d'initiative du travail en réseau. D'une part, les règlements en matière de circulation et de consultation d'information au sein des administrations sont relativement lourds. L'accès à l'information est octroyé en fonction de la place des agents dans la hiérarchie, ce qui confine une grande partie du personnel dans une utilisation passive de l'information. D'autre part, toutes les formes de partenariats ou de relations entre administrations doivent être formalisés dans des procédures (réunions, notes de service, circulaires ministérielles, etc.). Ce constat doit cependant être nuancé. Lorsqu'il y a une réorganisation importante, les procédures hiérarchiques et administratives trop lourdes peuvent être revues et corrigées.

Dans tous les cas, les procédures de travail en réseau permettent un contrôle détaillé sur le cheminement d'un dossier et sur toutes les interventions qui s'y rapportent. Même quand les employés ont plus d'initiative ou d'autonomie, toutes leurs actions laissent une trace.

2.5.3. L'allégement des tâches administratives classiques

Dans de nombreux cas, les technologies de l'information et de la communication améliorent le confort de travail des employés, en les déchargeant de tâches administratives plus ou moins fastidieuses, telles que l'encodage de données dans les fiches signalétiques, le calcul de données statistiques, la rédaction de courrier standard, etc. Cet allégement des tâches administratives est une caractéristique générique du travail en réseau. Les études de cas en donnent de nombreux exemples.

2.5.4. Des gains de temps alloués à la qualité du service

L'allégement des tâches administratives permet de gagner du temps. Dans une informatisation classique, ces gains de temps se répercutent habituellement en augmentation de la productivité. Avec le travail en réseau, les gains de temps sont plus souvent utilisés pour améliorer la qualité du service, en modifiant la proportion de tâches qualifiées et de tâches peu qualifiées dans un même profil professionnel.

2.6. Les bénéfices du changement

Au terme de ces conclusions sur les études de cas, il est utile de résumer brièvement quels sont les principaux bénéfices des changements techniques et organisationnels liés au développement du travail en réseau.

1. L'accroissement de la productivité

- Le travail en réseau permet de traiter un plus grand nombre de dossiers et/ou des dossiers plus diversifiés, avec les mêmes ressources humaines et avec des investissements en matériel et en logiciel qui restent relativement modestes par rapport à l'ensemble des coûts de l'organisation.

- Le travail en réseau permet de transformer la diminution des charges d'encodage (par exemple à travers la lecture optique et la circulation de dossiers électroniques uniques), qui est une simple réduction de coûts, en un bénéfice qualitatif pour l'ensemble de l'organisation : dossiers plus fiables, plus accessibles et mieux mis à jour.

2. La diminution des erreurs

- A travers la consultation de répertoires de données de référence univoques, soit à un niveau sectoriel (BCSS, RNAF), soit au niveau de l'organisation, les réseaux permettent de diminuer considérablement les erreurs liées aux encodages multiples et aux difficultés de recoupement.
- Des systèmes basés sur le principe du workflow permettent de planifier et d'enchaîner les opérations tout au long d'une procédure, avec la possibilité d'assurer un meilleur suivi des dossiers individuels. Les nouvelles procédures de travail basées sur la communication électronique évitent que des dossiers ne traînent ou ne s'égarent.

3. Une meilleure gestion du temps

- Le travail en réseau permet une réduction considérable des délais de traitement d'un dossier, qui se répercutent sur les délais d'attente des clients.
- Le raccourcissement des délais et les changements organisationnels liés aux réseaux conduisent à une nouvelle allocation des ressources en temps, qui donne plus d'importance aux tâches qualifiées ou aux tâches relationnelles.

4. Une meilleure qualité de service

- Les services rendus deviennent plus personnalisés et plus fiables, les démarches à effectuer par les clients sont moins nombreuses et plus claires.
- Le travail en réseau accorde une priorité beaucoup plus importante à la relation avec la clientèle et aux relations avec les autres partenaires impliqués dans la production d'un service. Il donne aux employés des moyens matériels et un cadre organisationnel pour réaliser cette priorité.

Troisième partie : conclusions générales

L'avenir du travail en réseau dans les administrations publiques et les services non marchands

Nos conclusions générales visent à tracer les perspectives futures du travail en réseau dans les administrations publiques et les organisations non marchandes, en allant au-delà de l'analyse des études de cas et en envisageant une série de variables communes au non marchand, public et privé.

Notre démarche comporte trois étapes. Elle commence par une évaluation de la pertinence du concept de travail en réseau, qui a servi de fil conducteur à l'ensemble de l'étude (point 1). Ensuite, nous développons les éléments d'une analyse prospective, en recourant à une méthode de travail connue sous le nom de *SWOT analysis* (*Strenghts, Weaknesses, Opportunities and Trends*). Nous envisageons donc successivement les facteurs favorables au développement du travail en réseau, les freins et les contraintes, les facteurs de diffusion et les tendances prévisibles (points 2 à 5). Pour terminer, nous formulons quelques pistes et propositions pour améliorer la diffusion du travail en réseau, sous la forme de recommandations.

1. Le concept de travail en réseau

Lors de la rédaction de ce projet de recherche en 1994, nous avons défini le travail en réseau de la manière suivante : « L'expression *travail en réseau* désignera la mise en oeuvre et l'usage de diverses formes de réseaux de télécommunication et de télématique, visant à développer ou expérimenter de nouveaux modèles d'organisation du travail, à travers l'interconnexion des postes de travail, des lieux de travail ou des entreprises. Cette définition inclut une large gamme de technologies, depuis la transmission de données jusqu'aux réseaux à valeur ajoutée et à l'EDI. Elle concerne également les réseaux internes et externes. Les usagers des réseaux sont en fait tous les travailleurs utilisant les réseaux, quelle que soit leur position dans l'organisation et quelle que soit leur perception ou leur connaissance du fait qu'ils travaillent en réseau. »

Au terme de l'étude, il est intéressant de faire d'abord le point sur ce concept de travail en réseau, afin de voir dans quelle mesure nos hypothèses et nos intuitions sont corroborées par une approche empirique dans les administrations et les organisations non marchandes. Nous envisagerons successivement les questions suivantes :

- Comment caractériser plus précisément les activités concernées par le travail en réseau ?
- Dans quelle mesure le travail en réseau est-il lié à la diffusion des technologies avancées de communication, en particulier dans le cas des administrations publiques et des organisations non marchandes ?
- Comment caractériser la notion de communication sous-jacente au travail en réseau ? Quelles sont les formes de communication observées, comment se différencient-elles et quels sont leurs impacts sur la qualité du travail et la qualité du service ?

1.1. Les activités concernées par le travail en réseau

Le travail en réseau concerne à la fois des activités de front-office, en contact direct avec la clientèle, et des activités de back-office. Dans les deux cas, il peut avoir un impact positif à la fois sur la qualité du travail et sur la qualité du service.

1.1.1. Les activités de front-office

Dans les activités de front-office, le travail en réseau permet à l'employé d'avoir accès à un dossier en ligne concernant chaque client. C'est la configuration minimale pour pouvoir parler réellement de travail en réseau. Au-delà de ce seuil, de nombreux développements sont possibles. Le dossier en ligne peut s'enrichir de diverses informations utiles pour la relation avec le client : un historique des démarches déjà effectuées et du courrier déjà échangé, un échéancier, des conseils adaptés à une situation particulière. Le système peut également donner accès à des logiciels d'assistance au dialogue ou d'aide à la décision, qui fournissent à l'employé une sorte de guide d'entretien dans sa relation avec le client.

Du point de vue du client, la manifestation la plus tangible de l'existence du travail en réseau est la possibilité de régler, lors d'un même contact, une série de démarches ou de requêtes concernant son dossier personnel dans l'institution. Le client attend un accueil personnalisé, et donc bien documenté. Au-delà de ce seuil, le travail en réseau lui apparaîtra d'autant plus performant si une modification dans son dossier auprès d'une institution se répercute dans ses dossiers connexes auprès d'autres institutions, sans qu'il n'ait trop de démarches supplémentaires à effectuer. La performance du réseau pourra aussi se mesurer à la disponibilité de l'expertise : si un interlocuteur ne sait pas répondre directement à une question ou traiter une demande, peut-il trouver une « expertise en ligne » pour résoudre le problème ?

Certes, peu d'administrations et d'organisations non marchandes ont déjà dépassé le « seuil minimal » de travail en réseau. Mais beaucoup de projets en gestation ou en cours d'expérimentation vont dans ce sens, même si, comme on le verra plus loin, ils peuvent se heurter à certaines barrières ou susciter le scepticisme.

1.1.2. Les activités de back-office

Dans les activités de back-office, le travail en réseau permet de consolider l'ensemble des données d'un dossier individuel et de rendre cette consolidation fiable, en éliminant les redondances et les risques d'erreur. Les employés doivent pouvoir accéder à des répertoires de référence, comme la BCSS ou le Registre National, et utiliser des sources de données

réparties dans des institutions différentes. Ils doivent donc avoir une bonne connaissance des relations de partenariat ou d'interdépendance dans la branche où ils travaillent.

Pour le client, la mise en réseau des activités de back-office est moins spectaculaire, mais elle se manifeste concrètement dans la simplification des procédures, la clarté des dossiers et la transparence du cheminement d'une démarche.

Le développement du travail en réseau dans le back-office est en général plus facile que dans le front-office, parce qu'il reste dans une certaine logique de l'informatisation par étapes successives : après l'informatique centralisée, l'informatique décentralisée, puis l'informatique en réseau. Dans les activités de front-office, par contre, il n'y a pas seulement une rupture technique, il y a aussi une rupture culturelle : il faut apprendre à penser l'informatisation en fonction du client. Cette place centrale accordée au client est, comme on l'a vu, relativement neuve dans les activités non marchandes.

1.1.3. Une intégration croissante du front-office et du back-office

Le développement du travail en réseau rend plus floues les frontières entre le back-office et le front-office. Certains employés de guichet ou d'accueil réalisent eux-mêmes une partie des tâches administratives d'arrière-bureau, tandis que certains employés des centres administratifs peuvent être directement contactés par les clients pour le suivi ou la modification de leur dossier.

Cette tendance vaut pour les services codifiés et standardisés. Dans les services où la composante relationnelle est importante, la fonction d'accueil et de dialogue garde une place à part entière.

1.2. Le recours aux technologies avancées de communication

Dans la première partie de l'étude, nous avons décrit la « nouvelle donne technologique » qui constitue un élément contextuel important dans le développement du travail en réseau. Parmi les technologies de communication émergentes, nous avons mentionné Internet, les communications mobiles et l'informatique portable, le multimédia, les logiciels de travail en groupe.

Les études de cas montrent que cette panoplie de technologies émergentes est encore peu utilisée dans les activités non marchandes, à l'exception notable d'Internet (voir 2.1), aussi bien comme média d'information (sites Web) que comme outil de communication interne (Intranet). Pourtant, ces technologies émergentes ont un intérêt potentiel pour tous les types d'organisations que nous avons étudiées :

- Les administrations et les services non marchands comprennent de nombreux travailleurs partiellement itinérants : les inspecteurs et contrôleurs, le personnel soignant, les fonctionnaires qui se déplacent à des réunions, les formateurs, etc. Ces métiers recourent encore très peu aux communications mobiles et à l'informatique portable et, quand ils le font, c'est le plus souvent suite à une initiative personnelle, qui n'est pas intégrée dans un projet organisationnel.
- De même, les logiciels de travail en groupe (groupware) sont peu utilisés dans le non marchand ; dans les organisations où ils sont accessibles en réseau, ils servent

principalement au courrier électronique interne et à la messagerie. Ce sont des changements organisationnels qui permettraient de mieux exploiter les fonctionnalités de ces logiciels.

- Hormis leur percée dans les produits culturels et les supports d'information générale pour le grand public, les technologies multimédia ne font encore l'objet que d'expérimentations limitées, notamment dans la lecture optique, le stockage et le traitement numériques de documents. Il y a pourtant là un potentiel énorme pour la rationalisation des dossiers et des archives papier. Ici, ce sont des changements juridiques et institutionnels qui permettraient de mieux exploiter les nouvelles fonctionnalités.

Les freins et les incitants à la diffusion du travail en réseau seront traités plus loin, mais les constats ci-dessus permettent au moins de présager que le travail en réseau a encore son avenir devant lui.

1.3. Travail en réseau et communication

1.3.1. La diversité des formes de communication

La notion de communication est sous-jacente au travail en réseau. C'est elle qui le distingue par rapport à d'autres outils informatiques ou d'autres vagues de modernisation technologique. Elle recouvre plusieurs aspects :

- la communication avec le client ou avec le grand public,
- la communication interne à l'organisation, entre services et départements,
- la communication avec l'environnement de l'organisation : partenaires, organismes de tutelle, interlocuteurs institutionnels.

Pour chacun de ces aspects, le terme communication peut être utilisé dans trois acceptions différentes :

- Il est souvent utilisé, surtout par des techniciens, pour désigner la transmission de données. Les données sont des informations brutes, codifiées, qui n'acquièrent de sens que si elles sont traitées et partagées.
- Le mot communication est aussi utilisé pour désigner la transmission réciproque ou univoque d'informations, sous diverses formes (texte, images, multimédia, etc.), qui contiennent des messages à destination des interlocuteurs.
- La troisième acception désigne la communication interpersonnelle, médiatisée ou non par la technologie.

Le travail en réseau permet de réaliser des tâches de communication qui correspondent à ces trois interprétations, mais toutes les tâches de communication ne reposent pas sur le travail en réseau. La communication est un concept beaucoup plus large et les besoins en communication des administrations et des organisations non marchandes sont très diversifiés.

Ces considérations permettent de mieux cibler l'intérêt du travail en réseau. Pour des administrations ou des services non marchands, le travail en réseau ne peut présenter une

réelle opportunité que s'il existe des besoins spécifiques de communication ou de transmission d'informations. Tout le secteur non marchand n'est pas concerné par le travail en réseau. Les crèches, les homes et les associations socioculturelles locales n'ont pas les mêmes besoins de communication que les mutualités, les bibliothèques, les syndicats ou les organismes humanitaires internationaux. Cette remarque peut paraître assez évidente, mais elle explique pourquoi le secteur non marchand n'a pas une attitude uniformément positive face à la modernisation technologique. Il n'a tout simplement pas des besoins homogènes.

Derrière la notion de communication, il y a aussi le principe de l'interactivité, qui distingue théoriquement la communication (interactive) de l'information (non interactive). Avec les technologies avancées de communication, ce principe de l'interactivité doit être appréhendé de manière plus précise, car on voit se développer de nombreuses formes d'information interactive : par exemple, la navigation sur le WWW est interactive, mais il s'agit essentiellement de consultation d'informations ; les bornes télématiques sont interactives, mais permettent rarement d'effectuer des transactions. Il convient donc de distinguer d'une part l'interactivité technique, qui est une forme nouvelle d'accès à l'information, et d'autre part l'interaction entre des interlocuteurs dans un processus de communication, qui peut être éventuellement médiatisée par la technologie : courrier électronique, listes de discussion sur Internet, groupware, vidéoconférence, etc. Ces deux formes d'interactivité sont pertinentes pour notre étude : la première permet d'améliorer l'accès des citoyens à l'information d'utilité publique, la seconde permet de renforcer la qualité des relations entre les services non marchands et leurs clients.

1.3.2. Travail et communication

Dans la première partie de l'étude, nous nous sommes référés à l'hypothèse selon laquelle les nouvelles formes d'organisation du travail, basées sur les technologies de l'information et de la communication, reposaient sur une nouvelle définition des concepts de productivité et d'efficience. Dans l'organisation taylorienne traditionnelle, l'efficience d'un service se mesure en termes d'opérations (nombres de dossiers traités, nombre d'interventions effectuées, délais de traitement, etc.). Dans une organisation en réseau, l'efficience fait référence à la capacité d'expertise et de mise en ordre (logique et temporelle) d'un monde d'événements : « travailler, c'est faire face ensemble à des événements ». Le travail en réseau est défini non pas en termes d'opérations, mais dans la mise en relation des connaissances et des aptitudes avec des situations spécifiques, changeantes, que le travailleur doit analyser en tant que chaîne de causes et d'événements et auxquelles il doit apporter des réponses différenciées. Dans cette perspective, la communication est indispensable à l'exécution des tâches ; elle occupe une place centrale dans l'organisation du travail.

Nos observations confirment que le travail de prestation des services à la clientèle, en particulier dans les activités de front-office, repose bien plus sur la maîtrise d'une accumulation d'événements que sur l'exécution d'une succession d'opérations. Elles confirment également le rôle essentiel de la communication dans les nouvelles formes d'organisation basées sur l'usage des réseaux.

2. Les facteurs favorables au développement du travail en réseau

2.1. Le phénomène Internet et l'accélération du changement technologique

L'expansion d'Internet est incontestablement un incitant à développer des pratiques de travail en réseau. Dans les administrations et les organisations non marchandes, les usages d'Internet permettent de lever une série de barrières techniques en matière de communication :

- Internet constitue un standard de référence facilement accessible, qui contient lui-même une série de normes techniques très faciles à mettre en oeuvre, puisqu'elles sont incluses dans n'importe quel logiciel de connexion et de navigation : le protocole TCP/IP, l'hypertexte HTML, le langage Java, le transfert de fichiers FTP, etc.
- Ce standard de référence permet de mettre en place des réseaux locaux de type Intranet à un coût non prohibitif et sur base d'une infrastructure simple. Les coûts d'installation et de fonctionnement d'un Intranet sont bien moindres que les coûts d'autres réseaux locaux plus sophistiqués.
- Internet contourne le problème de la compatibilité des matériels, non seulement dans les réseaux internes, mais aussi dans la communication externe.
- Internet permet une ouverture de l'organisation vers l'extérieur et un accès plus large à des sources d'informations diversifiées.

Toutefois, l'expansion du modèle Internet ne doit pas induire l'idée que le travail en réseau se réduit aux services en ligne et au courrier électronique, nous avons vu qu'il recouvrait des situations de travail beaucoup plus variées.

Par ailleurs, Internet a provoqué une accélération du changement technologique, à travers un phénomène de convergence technologique, que l'on peut décrire ainsi : prises isolément, des innovations telles que les réseaux télématiques, les réseaux locaux, les communications mobiles, les environnements graphiques ou les CD-ROM ne sont pas vraiment neuves ; elles sont en gestation depuis plus de dix ans. Ce qui est nouveau, c'est la convergence de ces technologies autour d'un principe unificateur : la communication. La convergence permet une sorte de « mise en grappe » des innovations, qui deviennent interdépendantes et dont la diffusion se renforce : les réseaux locaux évoluent vers un modèle Intranet, les services Internet évoluent vers le multimédia, les systèmes portables évoluent vers Internet, les logiciels de groupware et de workflow favorisent le travail à distance et en réseau, etc. Les barrières techniques s'abaissent et les coûts diminuent, si bien que les innovations deviennent accessibles à des utilisateurs de plus en plus nombreux.

2.2. Les changements dans les habitudes de consommation des services

D'une manière générale, les services marchands proposent depuis une quinzaine d'années de nouveaux modes de consommation des services qui sont adoptés de plus en plus massivement par les consommateurs. Le secteur financier est un exemple intéressant, à la fois parce qu'il touche un grand nombre de citoyens mais aussi parce qu'il fut un des laboratoires dans lesquels des rapports de services radicalement nouveaux ont été mis en oeuvre : les

automates bancaires, les banques vestibules, le phone banking, le PC banking. Tous ces nouveaux profils de services sont inimaginables sans recours aux réseaux.

Dans les domaines de la banque, de l'assurance, de la réservation et de la maintenance, par exemple, les serveurs vocaux, les déviateurs d'appels et les services en ligne sont devenus des modes banalisés de relation avec la clientèle. Beaucoup de citoyens, non seulement dans leur vie professionnelle, mais aussi dans leur vie privée, ont adopté de nouveaux modes de consommation des services. Dans ses relations avec l'administration publique ou certains services non marchands, le citoyen constate l'écart qualitatif qui se creuse avec certains services marchands et ses exigences en termes de qualité de service s'expriment avec plus de vigueur.

2.3. La montée en puissance d'une concurrence non marchande

Dans le cadre des études de cas, nous avons pu constater que le facteur « concurrence » était déterminant dans les stratégies de modernisation technologique. Les organisations qui évoluent dans des contextes non concurrentiels ne développent pas de stratégie pro-active en matière de modernisation technologique ; leurs stratégies sont pour l'essentiel des stratégies défensives, des stratégies d'adaptation. Toutefois, les services publics et non marchands sont confrontés d'une part à une concurrence interne accrue (une concurrence sur les parts de marché et la subsidiation) et d'autre part, à une marchandisation croissante des services publics et non marchands en général (une concurrence avec des entreprises marchandes qui auparavant n'étaient pas présentes dans ces branches d'activités).

Cette montée en puissance de la concurrence dans des activités par nature non marchandes conduit à mettre en œuvre de nouvelles politiques de « marketing » des services publics et des services non marchands. Dans ces politiques, le client occupe une place centrale, sa satisfaction est un critère de gestion essentiel et le concept de qualité du service est un objectif prioritaire. Or, le travail en réseau est un moyen qui permet d'améliorer significativement la qualité du service et les procédés de travail.

Dans un contexte où l'économie sociale devient un secteur d'activités de plus en plus important, cette tendance à la concurrence interne dans les activités non marchandes et ce souci de marketing des services non marchands deviennent des paramètres de gestion pour un nombre croissant d'associations.

2.4. L'effet d'entraînement de l'environnement sectoriel

L'environnement sectoriel est particulièrement important pour les organisations non marchandes. D'une part, parce que l'effort d'innovation peut être développé au niveau du secteur, en mettant des ressources en commun. D'autre part, parce qu'une organisation dominante (un organisme de tutelle, un partenaire obligé) peut faire pression sur les autres organisations travaillant dans le même sous-secteur et les contraindre à investir dans des technologies de réseau et à développer certains usages.

Des accords de coopération entre quelques partenaires sont toujours nécessaires pour développer le travail en réseau. Une fois qu'un processus est enclenché avec quelques partenaires, un effet d'entraînement des autres partenaires et d'alignement sur de nouvelles procédures communes provoque un développement de l'usage des réseaux.

Par ailleurs, de petites associations non marchandes, qui ont peu de besoins en termes de communication pour leur propre fonctionnement interne, peuvent trouver un intérêt à être présentes dans certains réseaux. Ainsi, des associations culturelles ou éducatives peuvent souhaiter présenter leurs activités sur des réseaux. Les développements d'Internet et du multimédia offrent des possibilités en termes de diffusion de l'information, de communication avec le public, ou encore de diversification des « produits » éducatifs et culturels. Dans ce cas, les réseaux sont considérés avant tout comme des nouveaux médias, plutôt que comme de nouveaux outils de travail ou des instruments de changements organisationnels.

3. Les freins et les contraintes

3.1. Les freins organisationnels

La question des freins organisationnels est surtout cruciale dans les grandes organisations bureaucratiques, telles que les administrations publiques ou certaines grandes entreprises du secteur non marchand. Les bureaucraties sont des modes d'organisation bien connus de la sociologie des organisations. Elles sont à la fois des freins au changement et en même temps des formes de régulation qui permettent à de grands ensembles de fonctionner. Mais pour exploiter pleinement les potentialités du travail en réseau, il est toujours nécessaire d'introduire des changements dans l'organisation du travail, de redéfinir les tâches et les compétences.

Dans un agenda de modernisation technologique, des projets de travail en réseau peuvent aussi être renvoyés au second plan par rapport à d'autres objectifs soit plus urgents, comme le besoin d'automatiser certaines tâches, soit plus « simples », c'est-à-dire dont la mise en œuvre nécessite moins de modifications dans la répartition des tâches et la définition des compétences et des responsabilités. Le travail en réseau n'est pas une réponse ponctuelle à des pressions visant l'accroissement de la productivité. Il s'inscrit mieux dans des stratégies pro-actives que dans des stratégies défensives. Le travail en réseau est un concept large et au-delà d'un certain seuil, celui du passage d'une logique d'opérations à une logique de réseau, on constate des effets d'entraînement dans le développement des usages.

3.2. L'obsolescence technique

Un barrière technique peut se poser au développement du travail en réseau dans les services non marchands, publics et privés. Beaucoup d'administrations publiques et d'organisations non marchandes ont déjà connu une ou plusieurs vagues d'informatisation qui les ont dotées d'un parc informatique qui, sans être devenu inutilisable, peut ne pas être adaptable aux technologies de réseaux. Cela se manifeste notamment par un paradoxe : les organisations et les services administratifs les plus récents sont mieux équipés, parfois aussi à un prix moindre, que des organisations informatisées de longue date.

A cette obsolescence potentielle du matériel et des logiciels, il faut ajouter un effet pervers lié à l'accélération du changement technique. Des produits (matériels et logiciels) de plus en plus performants et de moins en moins coûteux sont constamment mis sur le marché, à un rythme de plus en plus accéléré. Toutefois, ces nouvelles applications et ces nouveaux outils ont des exigences en capacité, en mémoire, en performance, qui est très souvent en décalage avec la gamme de produits proposés à peine un an ou deux auparavant. Cette tendance pose un réel

problème de rentabilisation des investissements, de durée des amortissements et de coûts de conversion.

3.3. Les aspects réglementaires et institutionnels

Dans les conclusions des études de cas, nous avons déjà soulevé le problème de deux formes de rationalité qui peuvent entrer en conflit au-delà d'un certain stade de développement du travail en réseau : d'une part, la protection des données personnelles et de la vie privée, et d'autre part, la transparence et l'accessibilité des dossiers individuels afin d'améliorer la qualité du service. Les services publics sont contraints à des règles très strictes concernant la circulation et surtout l'interconnexion des données personnelles, alors que les services marchands, comme la banque et l'assurance, ont pu développer des services individualisés sur base d'un fichage intensif de données personnelles sensibles, sur base desquelles on peut établir des profils et des critères de sélection de la clientèle qui seraient tout simplement illégaux dans le secteur public.

L'exigence croissante de qualité du service dans les administrations publiques va certainement contraindre le législateur à revoir les équilibres et les arbitrages dans la réglementation « informatique et vie privée ». Les problèmes juridiques sont nombreux : protection de la vie privée, identification des signatures électroniques, sécurité des transactions électroniques, droits du consommateur, etc. Ils sortent largement du cadre de cette étude, mais les études de cas ont montré qu'ils intervenaient déjà comme des facteurs contextuels importants.

D'une manière plus générale, les nouvelles formes d'organisation du travail en réseau révèlent clairement l'obsolescence des formes d'organisation bureaucratique traditionnelle. Non seulement celles-ci évoluent lentement, mais de plus elles sont prisonnières d'une série de règles de fonctionnement institutionnel, sur lesquelles butent le dynamisme et la capacité d'innovation des gestionnaires d'administration qui veulent mettre en oeuvre des changements. Parmi les problèmes concrets, on peut mentionner : les procédures d'autorisation dans les relations entre administrations, les contraintes de l'archivage papier, la délégation des responsabilités, etc.

3.4. Des contraintes spécifiques : accessibilité, simplicité, sécurité

Dans les activités de front-office, dans le contact avec la clientèle, le secteur non marchand fonctionne avec des contraintes différentes du secteur marchand. Les entreprises de services marchandes ciblent leur clientèle. Elles proposent certains produits et services à des groupes spécifiques mais homogènes. Ces entreprises marchandes développent des modes de production des services conçus en fonction de ces segments de clientèle ciblés.

Mais les services non marchands, publics ou privés, s'adressent, en principe, à tous les citoyens. Dans le secteur non marchand, les potentialités du travail en réseau doivent être envisagées en tenant compte de certaines caractéristiques propres aux missions des services publics :

- Le service doit être *accessible* à tous les citoyens concernés. Or ceux-ci constituent rarement une population homogène. Le développement de services en ligne ou d'une administration à distance doit d'une part, offrir des points d'accès aux ménages non équipés et d'autre part, coexister avec des modalités classiques.

- Les procédures, les démarches doivent être *simples*. La médiation systématique de la technologie peut avoir un effet pervers, qui est le risque d'exclusion de certaines catégories de la population. Il ne s'agit pas seulement d'un risque d'exclusion sociale, due à l'inégalité des revenus, des niveaux d'éducation et des conditions de vie. La technologie peut devenir elle-même un facteur d'exclusion à la fois pour les usagers des services en réseau mais aussi pour les travailleurs. Dans le rapport n° 1 (p. 26-27), nous avons caractérisé ces formes d'exclusion : les exclus de l'abstraction, les exclus de l'interactivité, les exclus du diagnostic, les exclus de la vitesse.
- Enfin, il s'agit de données personnelles dont la protection et la *sécurité* doivent être garanties. Cette protection est organisée légalement mais il subsiste néanmoins des risques de piratage ou de fraude qui sont particulièrement importants quand il s'agit de données personnelles.

3.5. Plus de professionnels que de gestionnaires

Les petites organisations non marchandes qui sont actives dans les domaines de la santé, des activités culturelles, de l'aide aux personnes, etc. se caractérisent par le fait qu'elles occupent pour l'essentiel un personnel constitué de « professionnels du service », c'est-à-dire par exemple, des infirmiers, des éducateurs, des animateurs. Le personnel de gestion de ces organisations est généralement réduit au minimum indispensable et le personnel qualifié en informatique est quasi absent ; quand il y en a, il s'est le plus souvent formés sur le tas, parallèlement à une autre fonction principale.

Le niveau sectoriel est particulièrement important pour ce type d'organisations. Le développement d'applications, l'aide à la décision, les mesures d'accompagnement à la diffusion de technologies (information, formation, incitants financiers, etc.) doivent être organisées au niveau sectoriel.

4. Les facteurs de diffusion

4.1. La formation du personnel

L'information et la formation sont deux facteurs essentiels pour assurer la diffusion du travail en réseau et le développement des usages.

L'information concerne d'abord les décideurs, cadres et gestionnaires du non marchand. Les projets en matière de technologies de l'information et de la communication sont souvent difficiles à maîtriser, à la fois par un manque de clarté dans la communication des responsables informatiques et par un manque d'acculturation dans ce domaine chez les décideurs. Par rapport à d'autres vagues de modernisation informatique, qui concernaient plutôt l'automatisation des tâches administratives, le travail en réseau présente un avantage. L'intérêt en termes de qualité de service est d'emblée compréhensible par les décideurs, il lève certaines barrières de compréhension technique.

La formation est également indispensable pour améliorer la participation des utilisateurs finals dans la conception et la spécification des projets. Les études de cas montrent que cette participation des utilisateurs s'est le plus souvent déroulée sur un mode mineur, à travers des

groupes de travail consultatifs. C'était probablement la manière de procéder la plus efficiente, compte tenu des ressources disponibles. Pour passer à des formes plus interactives d'implication des utilisateurs, il faut coupler formation et participation, de manière à développer les compétences requises pour exercer une influence sur la conception ou la spécification d'un nouveau système.

Une fois les projets mis en œuvre, la formation du personnel à de nouveaux outils mais aussi à de nouveaux modes de travail est indispensable. Nos études de cas montrent que l'essentiel de la formation doit d'ailleurs porter sur les nouvelles procédures de communication et d'organisation. L'administration publique dispose de ressources propres en matière de formation, les grandes organisations non marchandes également. Mais les petites associations du secteur non marchand sont souvent contraintes à des formations « sur le tas ». Certaines formations à l'utilisation d'outils de base (la messagerie, le transfert de fichiers, etc.) ou d'applications communes à une branche d'activités peuvent être organisées au niveau sectoriel, mais il est plus difficile de prendre en charge les aspects organisationnels à ce niveau.

4.2. Le développement de mesures d'accompagnement à la diffusion

A côté des activités d'information et de formation, d'autres mesures peuvent favoriser la diffusion du travail en réseau dans les services non marchands. De telles mesures sont également mises en œuvre pour encourager et accompagner la diffusion et les usages des télécommunications dans les entreprises privées. En ce qui concerne les services non marchands, publics et privés, les mesures suivantes peuvent être imaginées :

- soutenir le développement d'applications spécifiques pour les administrations publiques et les associations non marchandes ;
- soutenir le développement de projets pilotes ;
- valoriser et assurer la transférabilité des expériences réussies ;
- imaginer des mesures spécifiques de financement de l'innovation technologique pour les associations non marchandes.

4.3. La capacité d'innovation du non marchand

D'une manière générale, le secteur non marchand, excepté dans les aspects de gestion, a peu de capacités d'innovation ; il est consommateur d'innovations plutôt que concepteur. Hormis certaines institutions de grande taille, qui disposent de leur propre service informatique et dont le fonctionnement est proche des entreprises de services marchandes, les associations non marchandes, publiques et privées, se caractérisent par leur faible capacité d'innovation technologique. Elles ne disposent ni des ressources financières ni des ressources humaines pour mettre au point des applications et développer des logiciels spécifiques .

Les applications à destination des services non marchands sont généralement mises en œuvre au niveau sectoriel et souvent soutenues par des fonds publics. Dans des domaines très différents, comme la télémédecine ou les bibliothèques, la logique est la même : les utilisateurs des innovations (personnel paramédical, bibliothécaires) n'ont pas la capacité de développer les applications mais ils en seront les utilisateurs quasi uniques. Il s'agit d'applications sur mesure, d'intérêt social, mais qui sont développées dans une dynamique

de marché, par des entreprises prestataires de services, qui les vendront ensuite aux organisations utilisatrices. Cette situation n'est pas incompatible avec le fait que des entreprises privées puissent concevoir des produits particulièrement bien adaptés aux services publics et non marchands. Le cas du Crédit Communal par rapport aux communes et aux CPAS en est une bonne illustration.

4.4. Des mises en garde

Dans le cas du travail en réseau, comme dans le cas des vagues antérieures de modernisation technologique, il convient de se méfier des effets de mode qui mettent en œuvre des scénarios « *tout au réseau* » et qui développent des usages et des services superflus. L'effort consenti en ressources financières et en ressources humaines doit être en rapport avec le bénéfice escompté. Comme dans le cas de technologies performantes mais « en quête d'usage », les effets de mode peuvent mener à dépasser inutilement les seuils d'efficience dans les stratégies de modernisation technologique.

Une autre mise en garde par rapport au potentiel de diffusion du travail en réseau consiste à éviter de mettre d'emblée en avant les barrières éventuelles. Des excès de prudence ou de pessimisme mènent certains dirigeants du non marchand à surestimer le coût des infrastructures, les pré-requis en compétences, le coût en ressources humaines. Comme si le caractère innovant des applications de réseau et leur significative amélioration des procédés de travail devait absolument avoir une contrepartie pernicieuse.

5. Des tendances prévisibles

Dans la première partie de ce document (pp. 12-16), nous avons résumé les tendances de développement du travail en réseau dans les services marchands et indiqué la pertinence de ces tendances pour les services non marchands. Nous mettons ici en évidence cinq tendances importantes, qui ressortent des études de cas et qui conditionnent, selon nous, l'avenir du travail en réseau.

5.1. L'enrôlement du client

Cette expression désigne l'implication croissante du client dans la procédure de prestation du service : il fournit des informations, il encode des données, il choisit des options. Cette tendance n'est pas encore dominante dans les services non marchands publics et privés, mais elle se dessine derrière les projets en cours d'expérimentation ou en préparation : services interactifs en ligne, bornes d'accès aux réseaux, cartes à puce, serveurs vocaux, lecture optique de documents, etc.

L'enrôlement du client est une pierre d'angle du self-service administratif, tel qu'il se profile dans les projets Fedenet et WIN, ou encore dans l'assurance maladie invalidité et les prestations de soins médicaux.

5.2. La médiation technologique dans la relation avec le public

Des expressions telles que « administration en ligne », ou sans doute bientôt « mutualité en ligne » ou « surveillance médicale en ligne », indiquent que la médiation de la technologie fait partie intégrante des stratégies de modernisation des services non marchands.

Cette tendance se développe de manière graduelle. Elle commence par la médiation téléphonique, assortie des derniers progrès dans ce domaine : serveurs vocaux, déviateurs d'appel, centres d'appel. Même si ces derniers sont encore peu présents dans les administrations, ils font une percée dans les entreprises publiques (télécommunications, transports) et dans certaines organisations non marchandes.

Dans leur recours à la médiation technologique, les administrations publiques doivent tenir compte des contraintes d'accessibilité évoquées plus haut (3.4), notamment éviter le risque d'exclusion par la technologie.

5.3. Vers des secteurs réseaux

L'évolution vers des « secteurs en réseau » est une tendance nette dans les administrations publiques et les organisations non marchandes. Toutes les réalisations de travail en réseau comportent une composante essentielle de communication avec l'environnement sectoriel : les partenaires institutionnels, les organismes de tutelle, les acteurs en amont ou en aval de la production des services (banques, prestataires de soins, organismes de paiement, etc.).

Au modèle d'une administration compartimentée s'oppose le modèle d'une administration en réseau, spécialisée sur des services ciblés mais recourant aux ressources de l'ensemble de l'administration publique.

Par ailleurs, la dynamique sectorielle joue un rôle positif dans l'impulsion des changements et dans le développement d'applications spécifiques à une branche d'activité. Ici aussi, les progrès sont graduels. Une première étape est la constitution de banques de données de référence (BCSS, Registre National, Collège Inter-Mutualiste). La deuxième étape permet d'évoluer vers une forme plus intégrée de mise en réseau (dont Fedenet est un exemple typique).

5.4. La faible pertinence de la décentralisation et la délocalisation

En Belgique, un scénario de décentralisation accrue et de délocalisation des services non marchands, basé sur le travail en réseau, ne nous semble ni plausible ni fondé. Les administrations et les organisations non marchandes possèdent déjà une implantation relativement décentralisée. De plus, le développement de la « médiation technologique » dans la prestation des services peut aussi aider à surmonter certains obstacles liés à la distance.

Aussi bien les études de cas que l'analyse générale du non marchand montrent qu'il est possible de développer la qualité des services, la qualité de la relation avec les clients et la qualité du travail des employés sans « déménager l'administration à la campagne ». Les velléités de développer le télétravail dans l'administration ne semblent pas non plus pertinentes pour soutenir le développement du travail en réseau.

5.5. L'enjeu de l'emploi dans le non marchand

L'avenir du travail dans le non marchand fait l'objet de politiques ambiguës, sinon contradictoires. D'un côté, de nombreux analystes et de nombreux décideurs politiques insistent sur le rôle clé des services non marchands et de l'économie sociale pour créer de nouveaux emplois qui répondent à des besoins non satisfaits, notamment dans le domaine du bien-être et de la qualité de la vie. Mais d'un autre côté, le non marchand public et privé est l'objet d'une pression budgétaire continue, qui a pour effet de restreindre les subventions, les indemnités liées aux prestations et les autres formes d'intervention des pouvoirs publics, par exemple à travers les plans de résorption du chômage.

Le travail en réseau ne peut pas se développer dans un contexte de menace sur l'emploi, car il implique des changements organisationnels et professionnels importants, qui doivent reposer sur une large acceptation sociale. Les expériences réussies de travail en réseau ont pu profiter d'un tel contexte positif, qui est un facteur de succès déterminant.

6. Des pistes pour l'avenir

6.1. Opportunité et pertinence des usages des réseaux

6.1.1. Par rapport aux administrations publiques

Dans le rapport n° 1, nous avons relevé trois grandes catégories d'objectifs communs à toutes les stratégies de modernisation des administrations, dont les mots clés sont : efficience, qualité du service et amélioration des procédés de travail. Le travail en réseau peut apporter une réponse à ces défis :

- Il *améliore l'efficience* et augmente la productivité du travail en diminuant les tâches redondantes, en permettant l'accès en ligne à des bases de données, en centralisant et en triant les informations, en produisant automatiquement les documents utiles, etc.
- Il *améliore les procédés de travail* ; les procédures sont plus claires, les équipes de travail sont recomposées autour de tâches à accomplir, l'enchaînement des tâches est automatisé, les processus décisionnels sont simplifiés, les outils sont plus conviviaux et autonomes, la communication s'améliore au sein des organisations, la qualification des travailleurs évolue vers des profils moins administratifs et plus relationnels, etc.
- Il *améliore la qualité du service* ; les dossiers sont traités plus rapidement, le taux d'erreur diminue grâce à la diminution des encodages multiples, les rectifications sont rendues plus aisées, l'information est disponible directement, l'accessibilité au service est rendue plus facile, etc.

6.1.2. Par rapport aux associations non marchandes

Beaucoup d'organisations non marchandes se caractérisent par le fait qu'elles offrent des services où la composante relationnelle est importante. Le travail en réseau peut permettre de diminuer le poids de la composante administrative et libérer du temps pour la composante relationnelle. Dans certains cas, il peut aussi améliorer la qualité de la composante

relationnelle. Mais il est impossible de réduire celle-ci à une question de réseau ou de technologie. Comme nous l'avons mentionné dans le rapport n° 1, il y a dans le service une utilité spécifique, qui est liée à la prise en charge par le prestataire d'une partie de l'incertitude et de la complexité de l'existence ; c'est la perception par le client de la réalité de cette prise en charge qui fait la qualité de la relation de service.

Par ailleurs, le travail en réseau apporte des solutions concrètes, mais limitées, à une série de problèmes auxquels le non marchand est confronté : l'intégration au niveau sectoriel, l'accès à des ressources en information, l'innovation de produits (produits en ligne et multimédia pour les associations culturelles et éducatives, outils de gestion du travail à distance, etc.).

6.2. Propositions

Au fil des conclusions des études de cas et des conclusions générales de l'étude, diverses pistes ou propositions ont été formulées, avec le caractère inévitablement normatif que présente ce genre d'exercice.

1. *Une meilleure information et sensibilisation des dirigeants et gestionnaires du non marchand* : la perception des bénéfices et des risques des changements organisationnels liés au travail en réseau est influencée par l'image que s'en construisent les fonctionnaires dirigeants et les cadres du non marchand. Une meilleure perception de l'enjeu du service au client peut faire tomber certaines barrières d'ordre technique.
2. *Un effort plus systématique et mieux planifié dans la formation des futurs utilisateurs*, au niveau interne dans chaque organisation et au niveau de la branche d'activité pour les applications génériques, qui sont appelées à prendre de plus en plus d'importance dans l'avenir.
3. *Un renforcement de la participation des utilisateurs finaux dans la conception et la spécification des projets*, à travers des groupes de travail structurés, qui impulsent une dynamique de communication dès avant que les projets soient implémentés.
4. *Le soutien des pouvoirs publics au développement d'applications spécifiques pour les administrations publiques et les associations non marchandes*, non seulement de manière endogène, à partir des capacités propres de ces organisations, mais aussi de manière exogène, en stimulant un marché des services de conseil, d'étude et de développement dont le non marchand peut devenir client.
5. *Le soutien au développement de projets pilotes, ainsi que la valorisation et le transfert des expériences réussies* ; à cet égard, le principal problème n'est pas tellement la faiblesse du soutien des pouvoirs publics, mais surtout sa continuité, puisque le travail en réseau fait partie d'un processus de modernisation progressif, qui ne porte ses fruits que dans le moyen terme.
6. *La mise sur pied de mesures spécifiques de financement de l'innovation technologique pour les associations non marchandes*. Celles-ci disposent souvent de peu de ressources à y investir, puisque leur mode de financement repose sur des subventions pour le personnel ou des indemnités pour des prestations. Dans les critères de calcul de ces subventions et indemnités, il serait utile d'incorporer une composante nouvelle, destinée à amortir les coûts des changements technologiques et organisationnels. Il s'agirait d'un investissement à long terme dans la qualité et la viabilité des services non marchands.

7. *Le soutien à l'innovation au niveau des branches d'activités* (soins à domicile, assurances sociales, hôpitaux, bibliothèques, services d'aide sociale, associations socioculturelles, etc.), de façon à créer des effets d'entraînement sur l'ensemble des organisations qui en font partie.

Bibliographie

AIM, *Vers des entreprises ouvertes? Rôle et impacts des TI sur les organisations*, Actes du 2ème Colloque de l'Association Information et Management, Namur, 1995.

Alter N., *La lassitude de l'acteur de l'innovation*, dans *Sociologie du travail*, n° 4/93, Paris, 1993.

Alter N., *La crise structurelle des modèles d'organisation*, dans *Sociologie du travail*, n° 1/93, Paris, 1993.

Bakis Henri, *Les réseaux et leurs enjeux sociaux*, Coll. Que sais-je ?, PUF, 1993.

Barret S. M., *La technologie informatique et la culture organisationnelle*, dans la *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 58, n° 3, 1992.

Bauby P., Boual J-C., *Le service public en question*, dans *Alternatives économiques*, n° 120, septembre-octobre 1994.

Bauby P., Boual J-C., *Les services publics au défi de l'Europe*, Les Editions Ouvrières, Paris, 1993.

Baudry B., *L'économie des relations interentreprises*, Ed. La Découverte, coll. Repères, 1995.

Begg I., Merle V., Rajan A., *Les nouvelles pratiques du travail dans la banque et l'assurance*, Europe Sociale, supplément 5/94, Commission européenne, 1994.

Bibby A., *Teleworking : thirteen journeys to the future of work*, Callouste Gulbenkian Foundation, London, 1995.

Bonami, de Hennin, Boqué, Legrand, *Management des systèmes complexes*, De Boeck Université, 1993.

Bonami M., *Evaluation du management dans les organisations du secteur non marchand.*, in « Gestion 2000 », Ed. Cracco, Louvain, n° 1, 1992.

Breton T., *Le télétravail en France : perspectives de développement et aspects juridiques*, La Documentation Française, Paris, 1993.

Coat F., Favier M., *Les groupwares : un essai de typologie*, Actes du deuxième colloque de l'Association Informatique et Management, Presses Univ. Namur, mai 1995.

D'Udekem-Gevers M., Hogne-Nachtergaele V., Van Bastelaer P., *Quelques repères techniques pour les autoroutes de l'information*, Cahiers de la CITA n°A13, Facultés de Namur, 1996.

de Callatay E., *L'économie du non-marchand dans une économie de marché*, dans *Reflets et perspectives de la vie économique*, n°6, 1991.

de Jouvenel H., *Les enjeux du multimédia*, dans *Futuribles*, n° 191, 1994.

Défeyt P., *Le non-marchand : l'incontournable dimension européenne, l'indispensable débat national*, dans *Reflets et perspectives de la vie économique*, n°6, 1991.

Defourny J., *Le secteur non-marchand : ses spécificités et ses perspectives d'avenir*, CESRW, 1993.

Defourny J., Mertens S., Salamé M., *Le non marchand, frein ou moteur pour la croissance ?*, Centre d'Economie Sociale de l'Université de Liège, Octobre 1996.

- Delbar C., Deltenre S., Valenduc G., Vendramin P., *Prévoir et négocier l'évolution des besoins en qualification et en formation*, Programme européen FORCE, Fondation Travail-Université, 1994.
- Demailly L., *Simplifier ou complexifier ? Les processus de rationalisation du travail dans l'administration publique*, dans *Sociologie du travail*, n°4, 1992
- Deschamps R., Liénard G., Maystadt P., Savage R., Valenduc C., *Refinancer le secteur non-marchand : objectifs, contraintes et choix possibles*, dans *Reflets et perspectives de la vie économique*, n°6, 1991.
- Di Martino V., Wirth L., *Le télétravail : un nouveau mode de travail et de vie*, dans la *Revue internationale du Travail*, vol. 129, n° 5, 1990.
- Ettighoffer D., *Le bureau du futur, les centres d'affaires et de services partagés*, Eurotechnopolis Institut, cahier spécial n°1, Dunod, 1994.
- European Commission, *Telework 96, final report on telework stimulation actions*, DG XIII, 1996.
- Freeman C., Soete L., *Work for all or mass unemployment*, Pinter Publishers, London, 1994.
- Ganseman P., *Management information system, The case of income taxes administration*, dans *Bulletin de documentation du Ministère des finances*, n° 1, janvier-février 1992.
- Gérard-Varet L., *Théorie des incitations et analyse des procédures de la décentralisation*, dans *Problèmes économiques*, La Documentation Française, n° 2406, janvier 1995.
- Gillespie A., Richardson R., Cornford J., *Review of telework in Britain*, Report of CURDS/University of Newcastle for the Parliamentary Office for Science and Technology, London, 1995.
- Green T.R.G., *User modelling : the information processing perspective*, in Rasmussen J., Andersen H., Bernsen N., *Human-computer interaction : research directions in cognitive sciences*, LEA Publishers, London, 1991.
- Hood C., *Beyond the public bureaucracy state ? Public administration in the 1990's*, Leçon inaugurale, LES, 1990. Cité par Taylor J.A.
- Huws U., *Suivi du livre blanc : le télétravail*, Europe Sociale, supplément 3/95, Commission européenne, 1995.
- IDATE, *European Telecommunications Handbook for Teleworkers*, Montpellier, octobre 1994.
- Landier H., *Vers l'entreprise intelligente*, Calman-Lévy, 1991.
- Lasfargue Y., *Sept millions de technophobes*, dans *Terminal* n°51, Paris, novembre 1990.
- Legrand J-J., Petitjean C., *Projectothèque*, Info-News n°27, Ministère de la fonction publique, Direction modernisation, 1994.
- Lemesle R-M., Marot J-C., *Le télétravail*, Coll. Que sais-je ?, PUF, 1994.
- Liliaire J., *L'évolution des politiques d'informatisation de l'administration publique en France*, dans *Politiques et management public*, vol. 40, n° 4, décembre 1992, pp. 55-64.
- Linhart D., *A propos du post-taylorisme*, dans *Sociologie du travail*, n° 1/93.
- Margetts H., Willocks L., *La technologie de l'information comme instrument d'une politique dans le système de sécurité sociale britannique : mise au point d'une stratégie opérationnelle*, dans la *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 58-1992.
- Meunier B., *Management du non-marchand : évaluer pour mieux décider*, dans *Politiques et Management public*, vol. 11, n° 3, septembre 1993.
- Millard J., Jensen-Butler C., Ducatel K., Miles I., Aichholzer G., Cas J., *Employment trends related to the use of advanced communications*, Synopsis report, European Commission, DG XIII, 1995.
- Moore M., *L'Eldorado du "en ligne" domestique*, dans *Futuribles*, n° 191, 1994.
- Nguyen Nam T., Fourez G., Dieng D., *La santé informatisée*, Presses Univ. Namur, 1995.

- O'Siochrú S. & al., *Advanced communications for cohesion and regional development*, ACCORDE Report, European Commission, DG XIII, 1995.
- Orgogozo I., *Administration : les paradoxes de la modernisation*, dans *Futuribles*, n° 139, 1990.
- Penny P., Volle M., *La télé-informatique dans l'entreprise*, dans *La Recherche*, n° 255, Paris, juin 1993.
- Qvortrup L., *Le télétravail : visions, définitions, réalités, obstacles*, dans *Villes et technologies nouvelles*, OCDE, Paris, 1992.
- Rajan A. (Ed.), *Capital people : skills strategies for the survival in the nineties*, Industrial Society Press, London, 1992.
- Roux P., *Le poste de travail du chargé de clientèle*, dans la revue *Banque* n°557, mars 1995.
- Rozenholc A., Fanton B., Veyret A., *Telework, tele-economy*, DATAR/IDATE, Montpellier, 1995.
- Scheepers W.A., *L'informatisation et la modification des perceptions dans les contacts avec l'utilisateur*, dans la *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 88, n° 3, 1992, pp. 411-425
- Sicot D., *Secteur public : quel rôle?*, dans *Problèmes économiques*, La Documentation Française, n°2362, février 1994.
- Spitezki H., *Technologie et banque, une chance à saisir*, dans la revue *Banque* n°561, août 1995.
- Taylor J. A. & Williams H., *Themes and issues in an information polity*, *Journal of Information Technology*, 9/1990a.
- Taylor J.A., *La gestion de réseaux informatiques dans l'administration publique*, dans la *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 58/3, 1992.
- Théry B., *Les téléservices en France*, La Documentation Française, Paris, 1995.
- Thiry B., Pestiau P., *Performance des entreprises et services publics : concept, mesure et déterminants*, SSTC, Bruxelles, 1994.
- Valenduc G., Vendramin P., *Le travail à distance dans la société de l'information*, Editions EVO, Bruxelles, décembre 1997.
- Van Bastelaer P., *Les deux scénarios possibles pour les autoroutes de l'information*, dans les Actes du séminaire *Les aspects techniques des autoroutes de l'information*, CITA, Facultés de Namur, 1996.
- Veltz P., Zarifian Ph., *Vers de nouveaux modèles d'organisation ?*, dans la revue *Sociologie du travail*, n°1/93, Paris, 1993
- Vendramin P., Valenduc G., *Networking in services : organisational and professional changes*, in Clement A., Kolm P., Wagner I. (Eds), *Networking : connecting workers in and between organizations*, Proceedings of the IFIP Networking Conference, Vienna, edited by North Holland, 1994 (pp. 213-220).
- Vendramin P., Valenduc G., *Le travail en réseau dans les administrations publiques et les services non marchands*, Actes de la conférence *Penser les usages*, France Telecom & ADERA, Bordeaux, mai 1997.
- Zarifian Ph., *Travail et communication*, PUF, coll. Sociologie aujourd'hui, 1997.
- Zuurmond A., Zeef P., Gooren W., *L'acceptation et la mise en oeuvre de la politique de l'information*, dans la *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 58, 1992, pp. 367-386.

Table des matières

PREMIERE PARTIE : CADRE THEORIQUE ET ANALYTIQUE

1. CONTEXTE ET DIFFUSION DU TRAVAIL EN RESEAU.....	7
1.1. DE LA TELEMATIQUE AU TRAVAIL EN RESEAU	7
1.2. UN NOUVEL ENVIRONNEMENT TECHNOLOGIQUE	8
1.2.1. <i>L'émergence de nouvelles technologies de la communication et la diversification des technologies existantes</i>	8
1.2.2. <i>Le développement d'Internet</i>	9
1.2.3. <i>Les communications mobiles</i>	9
1.2.4. <i>Les logiciels de planification et de travail en groupe</i>	10
1.2.5. <i>Les projets relatifs aux « autoroutes de l'information »</i>	11
2. BILAN ET TENDANCES DU TRAVAIL EN RESEAU DANS LES SERVICES MARCHANDS.....	11
2.1. LA TELEMATIQUE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ET LE SECTEUR NON MARCHAND	11
2.1.1. <i>La télématique publique</i>	11
2.1.2. <i>Les organisations non marchandes</i>	12
2.2. TENDANCES DANS LE SECTEUR MARCHAND ET CONDITIONS DE « MIGRATION » VERS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ET LES SERVICES NON MARCHANDS	12
2.2.1. <i>L'individualisation des dossiers et la segmentation de la clientèle</i>	12
2.2.2. <i>L'intégration des tâches et la polyvalence</i>	13
2.2.3. <i>La médiation de la technologie dans les relations avec le public</i>	14
2.2.4. <i>L'enrôlement du client</i>	15
2.2.5. <i>Le recentrage des entreprises de services sur leur « métier ».</i>	15
2.2.6. <i>Après l'entreprise-réseau, le secteur-réseau</i>	15
2.2.7. <i>(Dé-) centralisation et (dé-) localisation</i>	16
2.2.8. <i>La pression de l'internationalisation</i>	16
2.2.9. <i>La fin des créations d'emplois</i>	17
3. LA SPECIFICITE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES PAR RAPPORT AU TRAVAIL EN RESEAU.....	17
3.1. LES DEFIS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES.....	17
3.2. L'APPORT POTENTIEL DU TRAVAIL EN RESEAU DANS LA MODERNISATION DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	18
3.3. LES CONTRAINTES ET LES FACTEURS DE DERIVE PROPRES AUX ADMINISTRATIONS PUBLIQUES.....	19
4. LA SPECIFICITE DES SERVICES NON MARCHANDS PAR RAPPORT AU TRAVAIL EN RESEAU.....	21
4.1. UNE GRANDE HETEROGENEITE	21
4.2. DES SERVICES RELATIONNELS	21
4.3. LA PRIMAUTE DE LA MISSION.....	22
4.4. UNE FAIBLE MARGE DE MANŒUVRE POUR LES GESTIONNAIRES	22
4.5. UNE MESURE DE LA PRODUCTIVITE DOMINEE PAR LE FACTEUR TRAVAIL.....	22

4.6.	AU NIVEAU SECTORIEL : PLUS DE COLLABORATION QUE DE CONCURRENCE, MAIS PAS DE VERITABLE MOTEUR.....	22
4.7.	L'ACCES AUX RESEAUX COMME ACCES AUX MEDIAS	23

DEUXIEME PARTIE :

PRESENTATION DES ETUDES DE CAS ET CONCLUSIONS RELATIVES

A LA DIFFUSION DU TRAVAIL EN RESEAU

1.	PRESENTATION DES ETUDES DE CAS	25
1.1.	L'ALLIANCE NATIONALE DES MUTUALITES CHRETIENNES	25
1.1.1.	Profil de l'organisation	25
1.1.2.	Les types d'usages des technologies	25
1.1.3.	Les facteurs déterminants dans la modernisation technologique	26
1.2.	LA DIRECTION DE L'IMMATRICULATION DES VEHICULES	26
1.2.1.	Présentation de l'institution.....	26
1.2.2.	Les types d'usages des technologies	27
1.2.3.	Les facteurs déterminants dans la modernisation technologique	27
1.3.	LE CENTRE PUBLIC D'AIDE SOCIALE	27
1.3.1.	Présentation de l'institution.....	27
1.3.2.	Les types d'usages des technologies	28
1.3.3.	Les facteurs déterminants dans la modernisation technologique	28
1.4.	L'OFFICE NATIONAL DES ALLOCATIONS FAMILIALES POUR TRAVAILLEURS SALARIES	28
1.4.1.	Présentation de l'institution.....	28
1.4.2.	Les types d'usages des technologies	29
1.4.3.	Les facteurs déterminants dans la modernisation technologique	29
1.5.	LA CAISSE D'ALLOCATIONS FAMILIALES DE L'UNION DES CLASSES MOYENNES.....	29
1.5.1.	Présentation de l'organisation	29
1.5.2.	Les types d'usages des technologies	30
1.5.3.	Les facteurs déterminants dans la modernisation technologique	30
1.6.	LA CROIX JAUNE ET BLANCHE.....	30
1.6.1.	Présentation de l'organisation	30
1.6.2.	Les types d'usages des technologies	30
1.7.	LE PLAN D'ACTION POUR LE DEVELOPPEMENT DE LA SOCIETE DE L'INFORMATION AU SEIN DES AUTORITES FEDERALES.....	31
1.8.	LE PROJET « WALLONIE INTRA NET »	32
1.9.	LE PROGRAMME EUROPEEN IDA.....	32
1.10.	LE VOLET « APPLICATIONS TELEMATIQUES » DU 4 ^{EME} PROGRAMME CADRE DE RECHERCHE EUROPEEN	33
2.	CONCLUSIONS RELATIVES A LA DIFFUSION DU TRAVAIL EN RESEAU	34
2.1.	ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ET ASSOCIATIONS NON MARCHANDES : CONVERGENCES ET DIVERGENCES.....	34
2.2.	LES FACTEURS CLES DANS LES DECISIONS DE MODERNISATION TECHNOLOGIQUE	36
2.2.1.	Le caractère déterminant des facteurs contextuels.....	36
2.2.2.	Un effet catalyseur qui enclenche une stratégie de changement	36
2.2.3.	Des points communs dans les problèmes à résoudre.....	37
2.2.4.	Gérer le temps plutôt que gérer l'espace.....	38
2.3.	LES CARACTERISTIQUES DES STRATEGIES DE MODERNISATION TECHNOLOGIQUE DANS LE NON MARCHAND	38
2.3.1.	Des stratégies souvent défensives pour le back-office, offensives pour le front-office	38
2.3.2.	Un effet d'entraînement dans les usages.....	39
2.3.3.	Un effet d'entraînement de la dynamique sectorielle	39
2.4.	DES ATOUTS ET DES FAIBLESSES FACE AU TRAVAIL EN RESEAU.....	40
2.4.1.	Le caractère simple ou complexe des procédures concernées.....	40

2.4.2.	<i>La taille et la structure de l'organisation</i>	40
2.4.3.	<i>La conjonction de changements technologiques et organisationnels</i>	40
2.4.4.	<i>Des éléments contextuels favorables au changement.....</i>	41
2.4.5.	<i>La dépendance vis-à-vis du réseau de relations externes.....</i>	41
2.4.6.	<i>Le problème de la protection des données personnelles.....</i>	41
2.4.7.	<i>Les problèmes spécifiques au non marchand privé.....</i>	42
2.5.	LES CHANGEMENTS DANS LA QUALITE DU TRAVAIL ET LA QUALIFICATION DU PERSONNEL.....	42
2.5.1.	<i>Autonomie et/ou standardisation : une ambivalence</i>	42
2.5.2.	<i>Une évolution des marges d'initiative et de responsabilité.....</i>	43
2.5.3.	<i>L'allègement des tâches administratives classiques</i>	43
2.5.4.	<i>Des gains de temps alloués à la qualité du service.....</i>	43
2.6.	LES BENEFICES DU CHANGEMENT.....	43

TROISIEME PARTIE :

CONCLUSIONS GENERALES

L'AVENIR DU TRAVAIL EN RESEAU DANS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ET LES SERVICES NON MARCHANDS

1.	LE CONCEPT DE TRAVAIL EN RESEAU.....	45
1.1.	LES ACTIVITES CONCERNEES PAR LE TRAVAIL EN RESEAU	46
1.1.1.	<i>Les activités de front-office</i>	46
1.1.2.	<i>Les activités de back-office</i>	46
1.1.3.	<i>Une intégration croissante du front-office et du back-office.....</i>	47
1.2.	LE RECOURS AUX TECHNOLOGIES AVANCEES DE COMMUNICATION.....	47
1.3.	TRAVAIL EN RESEAU ET COMMUNICATION	48
1.3.1.	<i>La diversité des formes de communication</i>	48
1.3.2.	<i>Travail et communication</i>	49
2.	LES FACTEURS FAVORABLES AU DEVELOPPEMENT DU TRAVAIL EN RESEAU	50
2.1.	LE PHENOMENE INTERNET ET L'ACCELERATION DU CHANGEMENT TECHNOLOGIQUE	50
2.2.	LES CHANGEMENTS DANS LES HABITUDES DE CONSOMMATION DES SERVICES	50
2.3.	LA MONTEE EN PUISSANCE D'UNE CONCURRENCE NON MARCHANDE.....	51
2.4.	L'EFFET D'ENTRAINEMENT DE L'ENVIRONNEMENT SECTORIEL.....	51
3.	LES FREINS ET LES CONTRAINTES.....	52
3.1.	LES FREINS ORGANISATIONNELS	52
3.2.	L'OBSOLESCENCE TECHNIQUE.....	52
3.3.	LES ASPECTS REGLEMENTAIRES ET INSTITUTIONNELS.....	53
3.4.	DES CONTRAINTES SPECIFIQUES : ACCESSIBILITE, SIMPLICITE, SECURITE	53
3.5.	PLUS DE PROFESSIONNELS QUE DE GESTIONNAIRES	54
4.	LES FACTEURS DE DIFFUSION	54
4.1.	LA FORMATION DU PERSONNEL	54
4.2.	LE DEVELOPPEMENT DE MESURES D'ACCOMPAGNEMENT A LA DIFFUSION	55
4.3.	LA CAPACITE D'INNOVATION DU NON MARCHAND.....	55
4.4.	DES MISES EN GARDE	56

5. DES TENDANCES PREVISIBLES.....	56
5.1. L'ENROLEMENT DU CLIENT.....	56
5.2. LA MEDIATION TECHNOLOGIQUE DANS LA RELATION AVEC LE PUBLIC	57
5.3. VERS DES SECTEURS RESEAUX.....	57
5.4. LA FAIBLE PERTINENCE DE LA DECENTRALISATION ET LA DELOCALISATION.....	57
5.5. L'ENJEU DE L'EMPLOI DANS LE NON MARCHAND.....	58
 6. DES PISTES POUR L'AVENIR	 58
6.1. OPPORTUNITE ET PERTINENCE DES USAGES DES RESEAUX.....	58
6.1.1. <i>Par rapport aux administrations publiques.....</i>	<i>58</i>
6.1.2. <i>Par rapport aux associations non marchandes</i>	<i>58</i>
6.2. PROPOSITIONS.....	59
 BIBLIOGRAPHIE	 60

La Fondation Travail - Université

La FTU a été créée en 1967 dans le but d'établir un trait d'union entre le monde du travail et les milieux universitaires en Belgique francophone. Elle a ainsi participé à la création de l'Institut Supérieur de Culture Ouvrière (ISCO) et de la Faculté Ouverte de Politique Economique et Sociale (FOPES).

Aujourd'hui, la FTU est une fondation de recherche para-académique, agréée par le Ministère de la Communauté Française comme service général d'éducation permanente. Elle regroupe deux unités de recherche, situées à Bruxelles et à Namur:

- l'unité de recherche sur les politiques sociales: logement et aménagement du territoire, lutte contre la pauvreté et l'exclusion (Bruxelles);
- l'unité de recherche "Travail & Technologies" (Namur).

L'unité de recherche "Travail & Technologies"

Depuis près de quinze ans, l'unité de recherche "Travail & Technologies" développe une capacité d'analyse et d'intervention sur les aspects sociaux des changements technologiques. Elle réalise des projets de recherche, insérés dans des programmes régionaux, nationaux ou européens. Elle participe à des réseaux internationaux de chercheurs. Elle conçoit des outils méthodologiques pour la recherche et la formation. Les activités actuelles de l'unité de recherche "Travail & Technologies" se concentrent autour de quatre axes :

- Evaluation des choix technologiques et analyse des politiques de recherche
- Technologies de l'information et de la communication, travail et emploi
- Environnement, développement durable
- Science et société.

Outre les rapports de recherche, l'unité "Travail & Technologies" publie un périodique trimestriel sur l'évaluation des choix technologiques, intitulé "La lettre EMERIT", ainsi qu'une série de livres en collaboration avec les éditions EVO. Elle organise régulièrement des conférences ou des séminaires destinés à un large public.

Nos coordonnées

Adresse : Rue de l'Arsenal, 5 à B-5000 Namur

Téléphone +32-81-725122

Fax +32-81-725128

Direction scientifique:

Gérard Valenduc (gvalenduc@compuserve.com)

Patricia Vendramin (pvendramin@compuserve.com)

Chargées de recherche:

Technologies de l'information et de la communication : Muriel Laurent, Hélène Raimond

Développement durable et environnement : Cécile Patris, Véronique Porot, Anne-Catherine Rousseau

