



LETTRE D'INFORMATIONS

LES SERVICES PUBLICS SOUS PRESSION NUMÉRIQUE

La digitalisation des services publics revient de plus en plus fréquemment à l'ordre du jour des négociations professionnelles et parmi les objectifs prioritaires des gouvernements fédéral, régionaux et communautaires. Elle est d'ailleurs au cœur du plan de relance. Promue pour sa modernité et son (supposé) intérêt pour les citoyens et (surtout) les entreprises, cette digitalisation à marche forcée contredit toutefois les valeurs intrinsèques du service public (universalité, égalité, accessibilité...) et contribue à en détricoter les fondements.



Le focus observé cette dernière année sur la digitalisation des services publics a bénéficié des effets de la pandémie de covid-19. Toutefois, cette digitalisation constituait déjà une priorité pour les gouvernements belge et wallon¹, inspirés par l'OCDE qui entend « transformer les organisations administratives par le référentiel digital » et par les demandes récurrentes de la part des institutions européennes.

Sur cette base, le plan de relance européen post-covid pose la numérisation comme l'une des thématiques à intégrer obligatoirement dans les plans de relance nationaux pour pouvoir bénéficier des fonds européens. Dans ce cadre, les projets ciblés par le Gouvernement wallon sont rassemblés en 9 thématiques au nombre desquelles figure « le numérique et la formation ». Si l'on se concentre sur cette seule thématique, voici les montants totaux en faveur de la digitalisation, toutes entités confondues (FED-

RW-FWB-RBC-VLA) : 861 millions d'euros, dont 68 % couverts par la Facilité pour la reprise et la résilience (fonds européen de relance)².

De prime abord, la digitalisation concerne prioritairement les secteurs de l'administration (e-gouvernement³...) mais également la justice⁴, la santé (e-health) et l'enseignement, pourtant rarement présentés ensemble.

DIGITALISATION ET NOUVELLE GESTION PUBLIQUE (NGP OU NEW PUBLIC MANAGEMENT, NPM)

La digitalisation de l'administration wallonne s'inscrit dans le cadre de la Nouvelle Gestion Publique qui poursuit un objectif d'efficience des administrations à travers « l'orientation résultat, la décentralisation, l'introduction de mécanismes de marché dans la production de biens et de services d'intérêt général, l'utilisation efficiente des ressources publiques ou l'orientation usager »⁵.

1. IWEPS – Vincent Calay, Mathieu Mosty, Régine Paque, *La digitalisation de l'administration publique wallonne. État des lieux et perspectives*, Rapport de recherche n°29, mai 2019, disponible sur www.iweps.be.
2. Gouvernement belge, Plan national pour la reprise et la résilience – 2. Description des réformes et investissements – Composante 2.2. Administration publique, p. 161-163.
3. Pour une vision complète et historique des prémises de l'e-gouvernement en Belgique, voir le rapport de recherche n°29 de l'IWEPS, *op.cit.*
4. Voir Christophe Dubois, Valérie Mansvelt, Pierre Delvenne, « Entre nécessité et opportunités : la digitalisation de la justice belge par l'ordre des avocats », *Droit et société*, 2019/3 (N° 103), p. 555-572.
5. Définition issue du rapport 2019 de l'IWEPS.

En Belgique, autant l'État fédéral que les entités fédérées ont mis en place dès le début des années 2000 un ensemble d'initiatives destinées à développer l'e-government. Celles-ci se sont inscrites dans **la continuité de la réforme Copernic** entamée en 2000 au niveau fédéral et fondée sur l'approche dite de la Nouvelle Gestion Publique (NGP). En Belgique, un lien étroit s'est, en effet, construit entre ces principes et le développement de l'e-government car tous deux correspondent à une philosophie commune par laquelle : « *L'État s'assurerait de la sorte une légitimation secondaire, au travers de la qualité des prestations publiques et de l'usage efficient des deniers publics. Celle-ci renforcerait sa légitimité première qui se base sur le respect des règles démocratiques encadrant, en amont, les processus décisionnels.* ».

Source : IWEPS, Rapport de recherche n°29, *op.cit.*, p. 27 (c'est nous qui soulignons)

Certains, notamment à l'IWEPS, vont même plus loin en interrogeant une potentielle ubérisation de l'État. Face à la dépendance aux grandes plateformes privées, au risque réel que celles-ci s'approprient une forme de monopole sur des services publics digitaux et à la très grande difficulté de les réguler, une note de veille prospective de l'IWEPS propose, sur base des travaux de Bertholet & Létourneau⁶ que « *les États s'ubérisent afin de contrebalancer le poids de ces plateformes privées dans l'économie et dans nos vies quotidiennes, ce afin de restaurer une forme de souveraineté numérique et, par là, certaines garanties de protection de nos libertés et de nos droits.* » (sic)

Dans tous les cas, les relations entretenues entre les appels à la digitalisation et la NGP promeuvent les « partenariats » entre le public et le privé, renforcés par le processus de digitalisation : « *Cette pénétration accrue du privé au sein du secteur public s'explique en effet par le rôle fondamental des acteurs du privé dans l'essor des dynamiques*



d'innovation numérique (...) C'est en ce sens que l'on peut considérer que le champ de l'action publique se réduit et que la frontière entre les deux secteurs devient de plus en plus floue »⁸. On constate d'ailleurs que lorsque l'on parle de digitalisation, ce sont les référentiels des start-ups qui sont utilisés, que les services proposés soient marchands ou pas.

Avec l'apparition du concept d' « **État plateforme** » ou de « *government as a platform* » à la fin des années 2000, **cette politique de transparence a glissé vers une dynamique de libéralisation des services publics par laquelle les administrations constituent les données publiques en patrimoine valorisable**. L'ouverture des données vise à rendre accessible ce patrimoine public à des acteurs privés en vue de soutenir une économie de l'innovation. **Ces acteurs ont ainsi la possibilité d'exploiter gratuitement le patrimoine public pour créer de nouveaux services ou de nouveaux produits commercialisables**. Cela suppose pour l'État, au niveau technique, d'utiliser des standards ouverts afin d'assurer l'interopérabilité des données entre elles et avec une diversité de systèmes de traitement. L'*Open Data* s'articule donc à une logique d'*Open Source* et d'*Open Innovation* : **l'État rend ses données accessibles gratuitement (*Open Data*), en les rendant interopérables (*Open Source*) afin de soutenir le développement d'innovations par effet d'émulation (*Open Innovation*)**.

Source : IWEPS, note de veille prospective n°3 p. 9 (c'est nous qui soulignons)

Comment la digitalisation met à mal certaines valeurs du service public ?

L'IWEPS a listé les difficultés rencontrées par l'administration wallonne pour se digitaliser : la gestion des ressources financières, l'affectation des ressources humaines et la coordination des ressources stratégiques⁹. L'IWEPS insiste néanmoins sur le fait que « *la digitalisation n'est pas une fin en soi et repose sur la définition d'une éthique administrative au fondement de choix stratégiques* ». La digitalisation requiert en effet, en préalable aux choix techniques à poser, de clarifier l'optique poursuivie dans la gestion des missions de l'administration publique : **l'administration s'inscrit-elle dans une dominante « service public » ou dans une dominante « fournisseur de service » ?** C'est un point sur lequel il faudra appuyer régulièrement pour déterminer quelle administration publique les autorités publiques et les interlocuteurs sociaux souhaitent mettre en place, sur base de quelle conception des services publics et des valeurs portées par ces derniers.



À la lumière de tels enjeux, il est important d'attirer l'attention des décideurs sur le fait que **la stratégie de digitalisation de l'administration suppose un projet d'administration spécifique**. S'engager sur la voie de la digitalisation n'est **pas idéologiquement neutre** et suppose une transformation des activités administratives et du travail administratif qui s'oppose à de multiples niveaux à une conception bureaucratique des administrations.

Source : IWEPS, Rapport de recherche n°29, *op.cit.*, p. 57 (c'est nous qui soulignons)

La digitalisation des services publics est principalement présentée par ses défenseurs comme une opportunité pour améliorer le fonctionnement interne et pour réduire certains coûts liés à ce que l'OCDE et l'UE appellent la « charge administrative » : en dématérialisant les services publics, on les rationalise, ce qui simplifie les procédures et abaisse leur coût de production. **Cette appréciation traduit une vision des services publics réduite à la production d'une offre de services à destination d'un public**, elle passe sous silence les principes généraux des services publics¹⁰ : égalité, continuité, accessibilité...

Certains des arguments avancés en faveur de la numérisation posent toutefois question : une accessibilité accrue (pour tous et toutes ?), une coproduction des services publics par les usagers via leurs traces numériques et participation volontaire (sic !)... Au contraire de cette supposée accessibilité accrue, les études sont nombreuses à mettre en évidence le risque d'exclusion, *càd le « risque d'une rupture du principe d'universalité que comporte la migration en ligne des services »*¹¹. **L'accès aux services publics ne peut en effet pas être conditionné à l'achat de matériel et à la possession de compétences !** Le maintien de leur accessibilité est essentiel pour assurer l'égalité réelle entre tous les citoyens.

Cette inégalité face au numérique (aussi appelée « fracture numérique ») renforce en réalité une inégalité déjà ancienne

6. Clément Bertholet et Laura Létourneau, *Ubérisons l'État avant que d'autres ne s'en chargent*, Paris, Armand Colin, 2017.

7. IWEPS – Vincent Calay, « *Ubériser l'administration wallonne ?* », Note de veille prospective de l'IWEPS, n°3, 2020, www.iweeps.be.

8. Bonnetier, Brotcorne et Vendramin, *op.cit.*, p. 13 (c'est nous qui soulignons).

9. Cf. IWEPS, Rapport de recherche n°29, *op.cit.*

10. Pour plus d'informations sur les principes, valeurs et missions des services publics, voir Lia Caponetti et Barbara Sak, *Comment définir le service public à travers ses différentes facettes, missions et principes ?*, Working paper CIRIEC N° 2016/06, 2016, disponible sur www.ciriec.uliege.be.

11. Carole Bonnetier, Péline Brotcorne, Patricia Vendramin, *Les services d'intérêt général à l'épreuve de la numérisation : études de cas dans les secteurs de la mobilité, de la santé et de l'administration*, CIRTES-UCLouvain, juin 2019, www.idealic.be, p. 14.



relative à l'accès et à l'usage des services publics et au risque de non-recours aux droits. Il y a une aggravation de l'invisibilisation de ces usagers qu'on a la fâcheuse tendance à oublier. Les publics d'usagers socialement vulnérables s'auto-excluent parce qu'ils ne détiennent pas – ou pensent ne pas détenir – l'aptitude nécessaire pour entrer en contact avec les dispositifs des services publics¹². Ce n'est pas seulement l'environnement numérique **mais surtout son caractère incontournable qui contribue à produire de la vulnérabilité**, voire à la renforcer. Une situation qui est évidemment renforcée par les confinements et semi-confinements : plusieurs analystes soulignent une accentuation de la fracture numérique durant le confinement pour les populations précarisées à l'accès limité aux plateformes et aux services administratifs digitalisés, accès devenus indispensables à l'obtention des différentes aides sociales nécessaires.

Même le Conseil Central de l'Economie rappelle qu'on ne peut ignorer que les technologies de l'information et de la communication (TIC) « *représentent un obstacle pour ceux et celles qui, d'ores et déjà, ont des difficultés à les utiliser ou qui n'y ont pas accès* » et donc un risque sérieux d'exclusion sociale et économique, particulièrement des populations les plus vulnérables¹³. Il reconnaît d'ailleurs que les initiatives actuelles des autorités publiques pour faire face à ce risque sont « *insuffisantes et insatisfaisantes* ». Il faut mettre en place des actions d'inclusion pour affronter **les trois degrés de la fracture numérique : l'accès (1er degré), les compétences numériques (2e degré) et l'usage (3e degré)**. La fracture de l'accès renvoie aux disparités relatives à l'accès aux équipements (ordinateur, tablette, smartphone, etc.), à l'accès à une connexion internet et aux différences liées à la qualité des équipements et

de la connexion. La seconde renvoie aux disparités relatives aux compétences adéquates et nécessaires pour utiliser les TIC et pour en accélérer les usages. La troisième renvoie aux disparités relatives à l'intensité et au type d'usages par les utilisateurs, une fois la barrière de l'accès surmontée, des services et informations accessibles en ligne. Le CCE propose notamment dans ses recommandations à l'adresse des autorités publiques : la reconnaissance de l'accès à internet comme un droit fondamental ; la fourniture de l'internet à haut débit pour tous ; la révision du tarif social et l'automatisation complète de la demande d'octroi du tarif social ; l'établissement de cellules e-inclusion dans les services publics ; l'implication de toutes les parties prenantes pour l'élaboration d'une vision e-inclusion, etc.

Un autre avis du CCE pose **la question relative au principe de continuité des services publics**¹⁴ quand il s'agit d'externaliser certaines applications d'e-gouvernement auprès de développeurs privés. Sans même compter la problématique des données privées ainsi échangées, face au RGPD.

12. Bonnetier, Brotcorne et Vendramin, *op.cit.*, p. 15-17.

13. CCE, *Avis Vers une politique d'inclusion numérique en Belgique*, Avis n°2020-2550, 21 décembre 2020, disponible sur www.ccecrb.fgov.be.

14. CCE, *Avis n°2020-0280*, *op. cit.*, p. 6.