



HAL
open science

L'administration dans la “ société de l'information ” : quelle politique documentaire pour les services extérieurs de l'État ?

Maxime Foubert

► To cite this version:

Maxime Foubert. L'administration dans la “ société de l'information ” : quelle politique documentaire pour les services extérieurs de l'État ?. Sciences de l'information et de la communication. 2000. dumas-01627428

HAL Id: dumas-01627428

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01627428>

Submitted on 1 Nov 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Maxime FOUBERT

**MAITRISE EN
SCIENCES DE L'INFORMATION
ET DE LA DOCUMENTATION**

Rapport de stage

**L'administration dans la "société de l'information" : quelle politique
documentaire pour les services extérieurs de l'Etat ?**

Stage effectué du 7 février au 5 avril 2000

**à la Direction départementale des Affaires sanitaires et sociales Nord
Lille**

**Sous la direction de Madame Christine Vanlancker
Université Charles de Gaulle - Lille III
UFR IDIST**

Juin 2000



9001*1774

Maxime FOUBERT

**MAITRISE EN
SCIENCES DE L'INFORMATION
ET DE LA DOCUMENTATION**

Rapport de stage

**L'administration dans la "société de l'information" : quelle politique
documentaire pour les services extérieurs de l'Etat ?**

Stage effectué du 7 février au 5 avril 2000

**à la Direction départementale des Affaires sanitaires et sociales Nord
Lille**

**Sous la direction de Madame Christine Vanlancker
Université Charles de Gaulle - Lille III
UFR IDIST**

Juin 2000

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier l'ensemble des agents du Pôle logistique et systèmes d'information de la *DDASS* du Nord, pour leur disponibilité durant toute la durée de ce stage.

SOMMAIRE

| | |
|--|----|
| Liste des sigles | 1 |
| Introduction | 2 |
| | |
| 1. <u>LES SERVICES EXTÉRIEURS DE L'ÉTAT AU CŒUR DES FLUX D'INFORMATIONS</u> | |
| 1.1. <i>Présentation de la Direction Départementale des Affaires sanitaires et sociales</i> | |
| 1.1.1. Diversité des domaines d'actions et pluralité d'acteurs et d'interlocuteurs..... | 3 |
| 1.1.2. L'activité information / communication, activité-pivot des DDASS..... | 4 |
| 1.2. <i>La documentation dans les services administratifs : évolutions</i> | |
| 1.2.1. Les tentatives institutionnelles d'harmonisation de la documentation administrative | 5 |
| 1.2.2. Le développement de nouveaux accès à l'information administrative : étapes | |
| 1.2.2.1. <i>Le développement de la télématique administrative</i> | 7 |
| 1.2.2.2. <i>L' "Administration en ligne"</i> | 8 |
| 1.2.3. La politique documentaire dans les services de l'Etat : le cas de l'administration sanitaire et sociale..... | 11 |
| 1.3. <i>La problématique de la médiation dans la "nouvelle administration"</i> | 14 |
| | |
| 2. <u>DOSSIERS DOCUMENTAIRES ET PERSPECTIVES DE MÉDIATIONS INFORMATIONNELLES À LA DDASS DU NORD</u> | |
| 2.1. <i>La démarche marketing</i> | |
| 2.1.1. Analyse de l'existant | |
| 2.1.1.1. <i>La documentation à la DDASS du Nord</i> | 17 |
| 2.1.1.2. <i>Quel dossier documentaire pour la DDASS du Nord ?</i> | 18 |
| 2.1.2. Le cadre d'évaluation | |
| 2.1.2.1. <i>Réalisation du premier dossier documentaire et du questionnaire</i> | |
| a\ Le dossier "Politique de lutte contre les exclusions"..... | 20 |
| b\ La conception du questionnaire..... | 21 |
| 2.1.2.2. <i>Diffusion conjointe du premier dossier et du questionnaire : analyse des résultats</i> | |
| a\ Les pierres d'achoppement..... | 22 |
| b\ Résultats et analyse..... | 23 |
| 2.2. <i>Vers une meilleure circulation de l'information documentaire dans l'administration ?</i> | |
| 2.2.1. L'exploitation du réseau informatique de l'administration..... | 26 |
| 2.2.2. Coexistence support papier / support électronique : la configuration souhaitable... | 28 |

| | |
|---|----|
| 2.3. Retour sur expériences et mise en perspective..... | 29 |
| 3. L'ADMINISTRATION "EN LIGNE" : MUTATIONS ET ENJEUX | |
| 3.1. <i>La pénétration massive des TIC dans l'administration</i> | |
| 3.1.1. L'information administrative en ligne | |
| 3.1.1.1. <i>Vers l'uniformisation des sites de l'administration.....</i> | 32 |
| 3.1.1.2. <i>Quel crédit accorder à ce mouvement ?.....</i> | 34 |
| 3.1.2. La mise en réseau de l'administration : fondements | |
| 3.1.2.1. <i>AdER et SIT.....</i> | 36 |
| 3.1.2.2. <i>De la mise en réseau des structures au travail coopératif : écueils.....</i> | 37 |
| 3.2. <i>Le nouveau paradigme de l'information documentaire dans les services extérieurs</i> | |
| 3.2.1. Le développement de réseaux documentaires en administration..... | 39 |
| 3.2.2. Vers de nouvelles organisations documentaires dans les services déconcentrés ?..... | 41 |
| 3.2.3. Effets constatés de la mise en ligne de l'information documentaire..... | 42 |
| 3.3. <i>Quel spécialiste de l'information-documentation pour l'administration ?.....</i> | 43 |
| Conclusion..... | 48 |
| Bibliographie..... | 50 |

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ADBS : Association des professionnels de l'information et de la documentation
AdER : Administrations en réseaux
CCDA : Commission de coordination de la documentation administrative
CGP : Commissariat général au Plan
CISI : Comité interministériel pour la société de l'information
CMU : Couverture maladie universelle
DAGPB : Direction de l'administration générale du personnel et du budget
DDASS : Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDE : Direction départementale l'Equipement
DRASS : Direction régionale des affaires sanitaires et sociales
IGAS : Inspection générale des Affaires sociales
MTIC : Mission interministérielle de soutien technique pour le développement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration
PAGSI : Programme d'action gouvernemental pour la société de l'information
PAMSI : Programmes d'action ministériels pour la société de l'information
SDTI : Schéma directeur des technologies de l'information
SGG : Secrétariat général du gouvernement
SIT : Systèmes d'information territoriaux
TIC : Technologies de l'information et de la communication
UFCI : Unité fonctionnelle communication et information
PPM : Plan pluriannuel de modernisation

INTRODUCTION

Le mouvement de déconcentration - transfert de certaines attributions administratives du pouvoir central (services centraux de l'Etat) vers le local (services extérieurs) -, renforcé par le décret du 1er juillet 1992, s'accroît aujourd'hui avec la territorialisation d'interventions toujours plus nombreuses. L'exigence de proximité dans la gestion de l'action publique est réaffirmée. Ceci constitue d'ailleurs l'un des volets de la modernisation de l'administration, que l'on souhaite voir s'adapter à certains changements sociétaux (droit à l'information, utilisation des nouveaux supports d'information, etc.). Les enjeux de cette transformation en profondeur sont multiples pour les services déconcentrés, où 95 % des 2 millions agents de l'Etat travaillent, et au niveau desquels les ¾ des décisions administratives sont prises.

C'est dans ce contexte de changement, que je fus amené à effectuer une mission documentaire pour la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales du Nord, où, à l'image de bon nombre de services administratifs départementaux, la documentation peine aujourd'hui à trouver son identité. En effet, l'apparition de nouveaux systèmes d'information dans l'administration n'est pas sans conséquence sur l'activité documentaire. Voilà pourquoi, il semble intéressant de proposer à travers ce rapport de stage un éclairage sur ces changements, de mener une réflexion sur les mutations qui s'engagent concernant la documentation dans ces structures, et pointer les effets pervers qui pourraient résulter d'une mauvaise perception de ces enjeux.

Avec l'entreprise de valorisation de l'information administrative qui a cours aujourd'hui, avec le développement de nouveaux accès à l'information, les documentalistes devraient voir leurs missions considérablement enrichies. En administration, comme ailleurs, il semble nécessaire pourtant de réaffirmer sans cesse l'utilité de leur médiation.

1. LES SERVICES EXTÉRIEURS DE L'ETAT AU CŒUR DES FLUX D'INFORMATIONS

1.1. Présentation de la Direction Départementale des Affaires sanitaires et sociales

Créées par le décret du 30 juillet 1964, les Directions départementales des Affaires sanitaires et sociales (100 en France) sont des services déconcentrés de l'Etat au niveau du département, placées sous l'autorité des Préfets. La *DDASS* du Nord est organisée en trois pôles regroupant différents services et/ou unités fonctionnelles (organigramme en annexe I) :

- ✓ Le pôle Santé publique englobe cinq services : Santé Environnement ; Politiques et Actions de Santé ; le service des Etablissements de santé ; une cellule de coordination Santé publique / Insertion et enfin la mission interdépartementale Sida.
- ✓ Le pôle Social regroupe les services Etablissements médico-sociaux et sociaux, Politiques et Actions sociales, l'Unité de travail social et la mission départementale du RMI.
- ✓ Le pôle Logistique et Systèmes d'Information où est située notamment l'Unité Fonctionnelle Communication et Information (*UFCD*).

1.1.1. Diversité des domaines d'actions et pluralité d'acteurs et d'interlocuteurs

La mission fondamentale de l'administration territoriale de l'Etat dans le champ sanitaire et social (*DDASS* et *DRASS*, apparues, elles, en 1977) est d'assurer la mise en œuvre au niveau local, des politiques nationales définies par le ministère de l'emploi et de la solidarité dans le domaine sanitaire, médico-social et social. Outre la tutelle et le contrôle des établissements sanitaires, médico-sociaux et sociaux (tutelle pédagogique et financière des écoles paramédicales, gestion de la carrière des praticiens hospitaliers, etc.), les *DDASS* assurent notamment ¹ :

- ✓ la mise en œuvre des politiques d'intégration, d'insertion, de solidarité et de développement social (participation aux plans départementaux en matière d'insertion - *RMI* -, de logement social, d'hébergement d'urgence, d'accès aux soins pour les plus démunis, et prise en charge des enfants et adultes handicapés ; les *DDASS* assurent l'accès de tous aux dispositifs de protection sociale, de protection de la santé et d'aide sociale et jouent un rôle dans l'animation et la coordination de la lutte contre les exclusions).

¹ France. Secrétariat général du gouvernement. *Décret n° 94-1406 relatif aux missions et attributions des directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales*. Journal Officiel de la République Française du 7 décembre 1994. Chapitre II. p. 17 304

- ✓ la mise en place d'actions de promotion et de prévention en matière de santé publique telles que les mesures de lutte contre les épidémies et les endémies.
- ✓ la protection sanitaire de l'environnement (qualité de l'eau, pollution atmosphérique, sécurité alimentaire...), et le contrôle des règles d'hygiène.

En conséquence, les *DDASS* et *DRASS* sont amenées à assurer des missions transversales d'inspection et de contrôle, et élaborent pour cela des outils de suivi, d'analyse et d'évaluation des politiques publiques.

La variété des domaines de compétences inhérente à l'administration sanitaire et sociale (politique sociale, santé, environnement) induit une pluralité d'acteurs et d'interlocuteurs. La *DDASS* du Nord (la plus importante après celle de Paris) compte ainsi 259 agents aux compétences techniques (administrative, ingénieriale, comptable, financière, sanitaire, sociale...) complémentaires. Une demi-douzaine de filières professionnelles et une soixantaine de corps y sont présents : inspecteurs des Affaires sanitaires et sociales ; médecins-inspecteurs de Santé publique ; pharmacien-inspecteurs ; ingénieurs du génie sanitaire ; conseiller technique de service social, et leurs collaborateurs (assistantes sociales, infirmières, techniciens, cadres administratifs...).

Ces agents sont amenés à travailler la plupart du temps en partenariat avec d'autres entités (administratives, associatives, etc.), dans l'intérêt premier des administrés auprès desquels l'activité de médiation s'avère essentielle. La cohésion sociale, la lutte contre les formes d'exclusion, l'intégration, l'hospitalisation, la protection sociale, la sécurité sanitaire sont en effet au cœur des préoccupations de chaque citoyen.

1.1.2. L'activité information / communication, activité-pivot des *DDASS*

Les missions information / communication dans cette administration revêt deux caractères :

- ✓ collecte et traitement de données informationnelles de diverses natures sur la situation sanitaire et sociale et sur l'évolution des besoins de la population au niveau départemental. La *DDASS* est de ce fait, pour toutes ces questions, l'interlocutrice "naturelle" des relais d'information.
- ✓ la *DDASS* assume un rôle médian de traduction de la volonté gouvernementale dans le champ sanitaire et social, à destination d'autres institutions ou organismes départementaux et régionaux : *"La DDASS et la DRASS ont vocation sous l'autorité des préfets, à être les partenaires privilégiés des collectivités locales, des responsables sociaux et des mouvements associatifs, lorsqu'ils participent à l'élaboration des politiques locales"*

de santé publique, d'action sociale et d'insertion"², mais aussi plus généralement à destination de l'ensemble de la population du département.

Les agents de l'Unité Fonctionnelle Communication et Information de la DDASS du Nord coordonnent l'ensemble de ces activités. L'UFCI a notamment en charge, le traitement des données statistiques (RMI, fichiers ADELI des professionnels de santé, etc.), la communication externe et interne, et enfin la circulation de l'information documentaire.

Les champs d'intervention des professionnels du secteur médico-social s'élargissent sans cesse obligeant à une réactualisation permanente des savoirs et au maintien des niveaux de compétence. Le documentaliste, au sein de l'UFCI, est appelé à l'y aider en régulant notamment les flux d'informations.

1.2. La documentation dans les services administratifs : évolutions

Depuis le début des années 70, force est de constater que l'Etat a tenté de procéder à l'aggiornamento de l'activité documentaire dans ses services, sans pour autant réussir à imposer un même schéma directeur de développement suivi par l'ensemble des ministères.

1.2.1. Les tentatives institutionnelles d'harmonisation de la documentation administrative

L'idée de mieux structurer la documentation dans l'administration a pris forme au début des années 70, avec la création d'instances ministérielles, qui œuvrèrent pour le développement et la modernisation de la fonction documentaire dans les services de l'Etat. La première d'entre elles : la Commission de coordination de la documentation administrative - CCDA -, créée par le décret du 13 juillet 1971 était placée auprès du Premier ministre (Secrétariat général du gouvernement). La CCDA eut une mission générale d'amélioration du travail de documentation dans l'administration ; elle mit en place notamment "*des études en vue de fournir les bases d'une politique générale de développement de la fonction documentaire, de recrutement ou de formation des personnels de documentation dans l'administration*"³. Outre les rapports annuels au Premier ministre sur les politiques documentaires des administrations, la CCDA assura des missions spécifiques : améliorer l'activité éditrice des administrations centrales et des services extérieurs (base SAFRANC), mais aussi mise en conformité des politiques

² *Ibid.* p. 17 304

³ France. Commission de coordination de la documentation administrative. La situation administrative des personnels de documentation dans les administrations centrales et leurs services extérieurs. *In Administration et document : septième rapport au Premier ministre*. Paris : la Documentation française, 1989.

documentaires des services de l'Etat avec les nouveaux schémas d'accès-public à l'information administrative, à travers la création de commissions spéciales. On citera ainsi la Commission d'accès aux documents administratifs - *CADA* - créée en 1978 puis le Comité de l'information administrative du public - *CIAP* - créé en mars 1989, qui menèrent une réflexion sur la problématique de la publicisation des démarches et des droits administratifs, avec deux volets majeurs : la mise à disposition d'un inventaire permanent des produits émanant des administrations publiques - administrations centrales et déconcentrées - destinés à l'information administrative du public, et le rôle de guide et de coordonnateur du réseau télématique d'information administrative pour le *CIAP*. Dans cette optique, la *CCDA* fut tout naturellement étroitement associée dans un premier temps au développement des "autoroutes de l'information" dans l'administration avant de disparaître brutalement en 1998.

La *CCDA* avait été conduite à faire peu après sa mise en place en 1971, un état des lieux de la documentation dans les services administratifs des différents ministères, qui avait pointé certaines faiblesses ⁴. Ainsi, pour les agents en charge de la fonction documentaire, la constatation était que, ni du point de vue de la formation, ni du point de vue du statut les choses étaient ce qu'elles auraient dû être. Le rapport mettait en lumière une très grande hétérogénéité : pas de choix rationnel entre une documentation instituée à une place centrale, à la disposition de tous les agents d'une grande administration ou d'un ministère, et les petites cellules spécialisées qui s'étaient constituées en fonction des nécessités, auprès de chaque service, et à l'usage seul de ce service. Les missions documentaires n'étaient pas non plus clairement définies (aide interne à la décision à l'intérieur de l'Administration et/ou information externe des administrés ?).

Une circulaire du premier ministre datant du 4 novembre 1985, s'inspirant très largement des observations faites dans ce premier rapport, donnait aux différents ministères des orientations pour leur politique documentaire (plan de développement pluri-annuel et volonté de regrouper les structures documentaires, etc.). Mais cette circulaire non directive fut très inégalement appliquée entre les services.

Ces commissions ont contribué à la modernisation de l'activité documentaire en administration notamment dans les services centraux (bibliothèques ministérielles, informatisation des centres et des cellules de documentation de l'administration centrale, mise en œuvre de banques de données interministérielles, professionnalisation des corps,

⁴ les conclusions de ce rapport ont été reprises par Louis Moissonnier, directeur de l'administration générale du ministère de l'Équipement, lors du colloque "Renouveau du service public et documentation administrative" du 22 octobre 1991. France. Commission de coordination de la documentation administrative. La politique documentaire des administrations : les schémas directeurs et le concept du réseau documentaire. *In Documentation administrative et renouveau du service public : huitième rapport au Premier ministre*. Paris : la Documentation française, 1992.

etc.). Reste qu'elles ne disposaient ni de l'autorité, ni des moyens nécessaires pour jouer véritablement un rôle d'impulsion. L'absence de contraintes légales ou d'entreprise de normalisation forte ont notamment limité la modernisation des centres documentaires de l'ensemble des composantes de l'administration (services centraux et services extérieurs).

Le développement de nouveaux accès à l'information administrative focalise désormais les énergies : pour beaucoup, aujourd'hui, la modernisation de la documentation administrative passe par le développement exclusif des *TIC*.

1.2.2. Le développement de nouveaux accès à l'information administrative : étapes ⁵

Certaines évolutions sociales ne furent pas sans effet sur l'évolution de la documentation dans les services de l'Etat : ainsi, le culte de l'information citoyenne apparut en France au milieu des années 70 a fait du libreaccès à tout document administratif un droit commun en 1978 (loi du 17 juillet 1978 sur la liberté d'accès aux documents administratifs). En conséquence, il fallut définir la documentation administrative, organiser en conséquence le gisement documentaire qu'elle constituait, et l'adapter à l'accès grand-public. Le développement explosif de l'informatique, l'apparition des premières banques de données publiques, y ont contribué largement.

La prise de conscience de la "*révolution informatique*" ⁶ eut lieu en France en 1978 à partir du vote de la loi du 6 janvier 1978 sur l'informatique, les fichiers et ses libertés, puis avec les premières expériences d'interconnexion entre sites informatiques (réseau Transpac ⁷), et la mise en place du programme télématique de la Direction Générale des Télécommunications. Le développement de la télématique va d'ailleurs marquer le début d'une politique nationale de l'information, menée par les différents gouvernements français, qui influe depuis sur la documentation administrative.

1.2.2.1. Le développement de la télématique administrative

La généralisation de la télématique à partir de 1985 a suscité de nouvelles formes de diffusion de l'information administrative, orientées notamment vers le grand public, et initiée de nouvelles coopérations. Maurice Ronai fait ainsi remarquer que "*l'activisme télématique exprime alors la vitalité des directions centrales et des services extérieurs qui voient dans les nouvelles technologies une manière de mieux assumer leurs missions*" ⁸. En

⁵ Ronai, Maurice. Le déplacement des préoccupations : du rapport Nora-Minc à la circulaire Balladur. *In Données publiques : accès, diffusions, commercialisation*. Paris : la Documentation française, 1996. p. 50-51

⁶ Nora, Simon, Minc, Alain. *L'Informatisation de la société : rapport à M. le Président de la République*. Paris : La Documentation française. 1978.

⁷ Réseau français de transmission de données créé la même année qui permet d'assurer la liaison et l'interconnexion entre sites informatiques importants et l'échange de données informatisées ; ce réseau a périclité à partir de 1985 avec le développement spectaculaire du Minitel.

⁸ Ronai, Maurice. *op.cit.*

conséquence, la volonté de développer un réseau télématique d'information administrative (3615 *VOSDROITS* réunit 25 partenaires) va encourager le travail interministériel et susciter un axe de développement commun ⁹. Un effort important de traduction, de vulgarisation, et de formalisation de l'information administrative fut entrepris à cette occasion par les équipes de documentalistes, dans les services centraux mais aussi dans certaines structures départementales (préfecture des Hauts-de-Seine ¹⁰). La télématique a permis d'alléger les dispositifs existants en matière de renseignements administratifs et a initié de nouveaux types de démarches administratives (formulaires sur minitel, etc.). Elle a en outre amorcé un mouvement de participation, d'échange de mise en commun des expériences entre les différents services de l'Etat, et a ouvert le vaste chantier de l'administration électronique, prélude au projet plus contemporain d' "administration en ligne".

1.2.2.2. L' "Administration en ligne"

Le projet administration en ligne via les "nouvelles" Technologies de l'information et de la communication est une initiative au départ supra-nationale : "Government on line" fut en effet l'un des onze projets pilotes approuvé par le G7 (Groupe des sept pays les plus industrialisés) le 26 février 1995 ¹². Il envisageait l'impact des technologies de l'information sur le fonctionnement des administrations et se décomposait en sous-projets (annuaires en ligne des administrations, partage de l'information au sein des administrations, guichet unique pour l'accès aux services des administrations, diffusion électronique de l'information, etc.). On retrouve par la suite ces mêmes sous-projets dans les programmes de la Commission européenne sur la "société de l'information" ¹³.

La campagne de "promotion" des "autoroutes de l'information" lancée par le ministère de l'Industrie en 1994, puis la circulaire du Premier ministre du 15 mai 1996 témoignent de la volonté première en France de suivre ce mouvement ("*Pionnière de la télématique, la France doit conserver un rôle de premier plan sur ces nouveaux réseaux et particulièrement sur le réseau mondial Internet (...) L'Etat doit prendre part au*

⁹ Les circulaires du 25 octobre 1989 et du 31 janvier 1990 relatives à l'information administrative du public par voie télématique, confèrent à la CCDA un rôle de régulation et de coordination pour la télématique administrative, et à la Documentation française le rôle de guichet unique produisant le premier niveau d'information et reroutant l'utilisateur vers les services télématiques.

¹⁰ Expérience relatée dans le huitième rapport au Premier ministre de la CCDA, *op. cit.*, p. 175-176.

¹² Projet lui-même inspiré de ce qui a été déjà envisagé dès 1992 aux Etats-Unis, lors des campagnes présidentielles américaines, et initié depuis par l'administration Clinton autour du "gouvernement ouvert" - "Open Government" - <http://ni.nist.gov/> - et de la "National Performance Review".

¹³ Adresse URL : <http://www.europa.eu.int>

développement d'Internet en créant des produits d'information, de documentation et de communication accessibles par ce réseau”¹⁴).

Les premiers pas de l'administration française dans la “société de l'information” se sont traduits par l'ouverture en juin 1996 du portail administratif *Admifrance*¹⁵, site Internet d'accueil de l'administration, puis des sites ministériels (le site du gouvernement a ouvert le 24 octobre 1996), sous la férule de la *CCDA*. La circulaire du 15 mai 1996 distinguait en effet “la communication gouvernementale” d'une part, relevant de la compétence du service d'information du Gouvernement, et “les missions d'information et de documentation administratives en direction du public” d'autre part, coordonnées par la *CCDA* et placées sous la responsabilité de chaque département ministériel. La *CCDA* devait émettre un avis sur tout projet de constitution ou de transformation de produits d'information quel qu'en soit le support ou le mode de diffusion. Elle délivrait en conséquence les agréments pour l'ouverture des sites publics, et vérifiait que les services des administrations offraient sur ces sites un contenu validé et mis à jour. Ces premières velléités de contrôle furent très vite stigmatisées par les prosélytes des “autoroutes de l'information”.

Beaucoup ont en effet dénoncé la faiblesse des moyens affectés et l'inefficacité des dispositifs mis en place, accusés de ralentir et de compromettre l'entrée de la France dans la “société de l'information”. Le manifeste d'Admiroutes (Association pour la modernisation de l'administration par les autoroutes de l'information) du 14 septembre 1996¹⁶ fut le symbole de ce mouvement de contestation. Les actions interministérielles, qui prévalaient pour la télématique, sont très vite apparues comme les symboles trop explicites de l'étatisme sclérosant. Ainsi le rapport Baquiast¹⁷, en juin 1998 exprimait cette idée en ces termes : “*les Commissions interministérielles sont des facteurs non négligeables de contre-performance, imposant des délais et des difficultés inutiles [...] Aujourd'hui l'Internet ne pourrait être centralisé et coordonné par des méthodes lourdes et bureaucratiques*”.

¹⁴ France. *Circulaire ministérielle du 15 mai 1996 “relative à la communication, à l'information, et à la documentation des services de l'Etat sur les nouveaux réseaux de télécommunication”*, [En ligne]. Adresse URL : <http://www.admi.net/jo/PRMX9601516C.html>

¹⁵ Adresse URL : <http://www.admifrance.gouv.fr/>

¹⁶ Admiroutes. *Le manifeste d'Admiroutes*. 14 septembre 1996, [En ligne]. Adresse URL : <http://www.admiroutes.asso.fr/gestion/manifest.htm>

¹⁷ Baquiast, Jean Paul (association Admiroutes). *Mission de propositions sur les apports d'Internet à la modernisation du fonctionnement de l'Etat*, [En ligne]. Adresse URL : [http://www.amiens.cci.fr/Developpement local/ntic/baquiast.htm](http://www.amiens.cci.fr/Developpement%20local/ntic/baquiast.htm)

Force est de constater, cependant, que l'ancrage de la France dans la "société de l'information", réaffirmée par Lionel Jospin à l'université de communication d'Hourtin le 25 août 1997¹⁸, s'est traduit, depuis, dans les faits, par une initiative accrue de l'Etat. Dans tous les secteurs, et particulièrement dans les services publics, le développement et l'uniformisation des nouveaux outils de communication sont de mise. Si l'Etat n'exerce plus de contrôle direct, par le biais d'instances interministérielles, sur les systèmes d'information mis en place, en revanche, il entend susciter les initiatives ministérielles, et initier de nouvelles pratiques dans l'administration. Ainsi, un arsenal de dispositifs s'est substitué à l'action de la CCDA. On citera entre autres le Programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI)¹⁹, adopté lors du Comité interministériel pour la société de l'information (CISI) du 16 janvier 1998 et complété par celui du 19 janvier 2000, qui inclut comme l'une des six priorités, la modernisation en conséquence des services publics (recours systématique aux standards de l'Internet, formation des agents, développement des procédures électroniques, etc.). Les PAGSI s'accompagnent désormais de Programmes d'action ministériels pour la société de l'information (PAMSI) pour chaque département ministériel. On notera également la présence au sein de la Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (DIRE), d'une mission "*Utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication par l'Administration*". Dans chaque ministère, enfin, tant dans les cabinets ministériels qu'au sein des services, sont désignés des correspondants "société de l'information", et les états d'avancement de cette politique sont régulièrement communiqués²⁰.

L'unification des standards informatiques autour de ceux de l'Internet, la généralisation de la messagerie électronique dans les administrations, sont en cours. Le fonctionnement en réseau de l'administration est désormais l'objectif avoué avec le développement des systèmes d'information territoriaux (SIT)²¹, qui doivent relier les services de l'Etat dans une même région ou un même département, et l'accentuation de la politique de formation des agents aux nouvelles formes de travail liées aux TIC.

La nouvelle *doxa* de "l'Administration en ligne" reprend quelques arguments apparus sous l'ère de la télématique (ouverture de l'administration sur l'extérieur, rapprochement administration/administrés, fluidification des démarches administratives). Mais contrairement aux évolutions antérieures, l'ensemble des services de l'administration (centrale et déconcentrée) sont aujourd'hui conviés à participer à ce vaste mouvement de

¹⁸ Jospin, Lionel. *Préparer l'entrée de la France dans la société de l'information*, [En ligne]. Adresse URL : <http://www.cur-archamps.fr/actualite/hourtin/pre-min/250897.HTM>

¹⁹ <http://www.internet.gouv.fr/français/textesref/pagsi.htm>

²⁰ les bilans d'étape sont disponibles sur le site du gouvernement. Adresse URL : <http://www.internet.gouv.fr>

²¹ <http://www.mtic.pm.gouv.fr/programmes/sit/>

“modernisation”, et à s’adapter en conséquence. Les services extérieurs sont notamment étroitement concernés par de multiples plans, schémas directeurs qui évoquent en aval de la modernisation technologique, la possibilité d’initier des changements structurels et organisationnels dans la pratique de certaines activités. La documentation administrative est l’un des premiers secteurs concernés directement par ces mutations.

1.2.3. La politique documentaire dans les services de l’Etat : le cas de l’administration sanitaire et sociale

Le ministère de l’emploi et de la solidarité a en 1997 institué sa propre Commission d’orientation de la documentation (*“chargée de définir, pour l’ensemble des services placés sous l’autorité du ministre, les grands axes de la politique documentaire, et d’en suivre la mise en œuvre (art. 2) [...] Elle émet des recommandations et avis pour une meilleure prise en compte de l’information documentaire, ainsi que sur l’organisation documentaire et les moyens matériels et humains nécessaires à sa réalisation (art. 3) [...] La commission élabore un plan pluriannuel de développement de la documentation articulé avec le schéma directeur des systèmes d’information (art. 4)”*²²), preuve s’il en était de la volonté de fixer des axes majeurs de développement de l’activité documentaire dans l’ensemble de ses services. C’est pourtant, à ce jour, le SDTI (Schéma directeur des technologies d’information), qui délivre principalement certains repères en matière de documentation administrative, au Ministère de l’Emploi et de la solidarité.

Le bureau ASC4, au sein de la direction de l’administration générale, du personnel et du budget (DAGPB) est responsable de la conduite de la politique documentaire de l’administration. Cette unité assure la conception, l’organisation, et l’animation du réseau documentaire de l’administration centrale et des services déconcentrés. Rédacteur en chef du bulletin officiel (BO), le bureau ASC4 gère notamment, les centres de documentation des services ou des directions de l’administration centrale (au nombre de douze), les relais documentaires des unités ne disposant pas de centres de documentation, et le Centre de ressources documentaires multimédias (CRDM). Organisé en cinq pôles thématiques, destiné à l’ensemble des agents du ministère, qu’ils appartiennent à l’administration sanitaire et sociale ou à l’administration du travail et de l’emploi, le CRDM est le producteur principal de la base de données bibliographiques RESSAC. Cette base, accessible sur les postes du CRDM et bientôt consultable courant 2000 sur l’Intranet du ministère, donne accès aux notices de 164 000 documents²³ (elle augmente de 7000

²² France. Arrêté du 30 juin 1997 portant création de la commission d’orientation de la documentation. Journal Officiel du 8 juillet 1997.

²³ Catalogués au format Unimarc

références par an). Le *CRDM* compte 90 000 ouvrages, 860 titres de périodiques en abonnement courant, 140 titres de vidéogrammes. Seize personnes formées à la documentation y travaillent, assurent des permanences de recherches documentaires en salle de lecture et des permanences téléphoniques différenciées selon les publics internes et externes. En outre, l'équipe du *CRDM* réalise et diffuse des produits documentaires (900 dossiers documentaires).

Le bureau ASC4 est en charge également de la mise en place d'un plan de formation aux techniques documentaires (six modules, une semaine par an) à destination des documentalistes travaillant dans les services centraux et déconcentrés, et organise des rencontres (réunions de documentalistes, visites de centres...). Il assure de plus la démocratisation de l'accès pour tous les utilisateurs de l'Intranet aux sources documentaires électroniques (BO, circulaires, dossiers documentaires, thésaurus "emploi-solidarité" bientôt disponible lui aussi sur l'Intranet).

L'architecture documentaire de l'administration centrale se complète de centres de documentation propres aux directions ou à certains services, qui gèrent alors un fonds documentaire spécialisé (on citera entre autres le Centre de documentation de l'*IGAS*, le Centre de documentation interdirections de Montparnasse, le Centre de documentation du service des droits des femmes, la Cellule de documentation de presse, etc.).

Si l'administration centrale dispose de toute évidence de moyens pour maintenir une activité documentaire forte, force est de constater qu'il n'en est pas de même dans les services extérieurs qui témoignent d'une certaine pauvreté "en personnel, en matériel informatique et en crédits"²⁴. Un rapport de synthèse réalisé en 1986²⁵ pointait déjà une réalité très contrastée pour les services de l'administration sanitaire et sociale : on trouvait à cette époque des centres de documentation dans toutes les *DRASS* mais dans seulement 55 % des *DDASS* ; une moyenne de 2 à 2,5 agents avec une grande majorité d'agents de catégories B et C sans formation documentaire, etc. La situation a évolué depuis très diversement selon les régions compte tenu de l'absence de schéma directeur fort au niveau national. Les observations faites il y a bientôt trente ans par la *CCDA*, seraient toujours valables pour qualifier aujourd'hui l'activité documentaire de certains services extérieurs.

Ainsi, pour l'administration sanitaire et sociale, une baisse des effectifs²⁶ et même des fermetures d'unités documentaires sont constatées dans la plupart des services

²⁴ Colan, Monique. Rapport interne du groupe de travail "Informatique documentaire" du *SDTI*. Décembre 1999.

²⁵ Wilhem-Rezende, Florence. *Rapport de synthèse sur la fonction documentaire dans les services du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi*. Comité de liaison documentaire ; Groupe de travail "Analyse de l'existant" / *DAGPB-DDPI*. 15 janvier 1986.

²⁶ Colan, Monique, *op. cit.*

déconcentrés. Les *DRASS* préservent, elles, une activité documentaire relativement soutenue. Elles disposent pour la plupart de “documentalistes” (en majorité des cadres B formés aux techniques documentaires : deux personnes à la *DRASS* Nord/Pas-de-Calais), de locaux et d'équipements appropriés (seules quatre *DRASS* ne sont pas encore informatisées). Leurs équipes gèrent un fonds documentaire, sont responsables du budget d'acquisition et du budget d'interrogation des bases de données pour l'ensemble de la région.

Pour les *DDASS*, la situation est plus inégale : 23 % des *DDASS* n'ont plus de centres de documentation sans compter celles qui disent préserver une cellule documentaire à l'activité pourtant déclinante. On y trouve un personnel de catégories B et C plus ou moins formé (le programme de formation du Bureau ASC4 n'étant pas obligatoire). Un certain nombre de phénomènes constatés à la *DDASS* du Nord valent également pour nombre de services déconcentrés et notamment de structures départementales visitées au cours du stage :

- Diminution du personnel en charge des tâches documentaires. Dans une logique de réduction des effectifs de la Fonction publique, on constate que la documentation paye automatiquement un lourd tribut. Ainsi, seule une personne, à la *DDASS* du Nord (deux il y a deux ans), assure encore une mission documentaire (à la *DDE* Nord, cinq personnes il y a quatre ans, plus que trois désormais). De la même façon, le déficit d'agents dans certaines structures, obligent les directions à pourvoir d'abord en personnel d'autres services, considérés comme prioritaires.

- Appauvrissement de l'activité documentaire. Du fait du manque de personnel, des tâches qui reviennent habituellement au documentaliste sont “déconcentrées” vers d'autres postes de l'administration. Les activités de “services” s'amenuisent : la réalisation et la mise en circulation de produits documentaires sont réduites. La mise en place de nouvelles médiations induites par les *TIC* (formation, gestion des sites Internet) est loin d'être systématique. Le personnel documentaire est en général peu associé au développement des *TIC* dans l'administration.

- Ghettoïsation de l'unité documentaire. Les activités de service étant déclinantes, les contacts entre l'unité documentaire et le reste des services de l'administration se font plus rares. Chaque unité à l'intérieur des directions départementales se constitue son propre réservoir documentaire conduisant à la rétention d'information. De ce fait, l'idée circule que les agents acceptent bon gré malgré l'absence d'un tel service, appréhendé encore trop systématiquement comme un centre de coûts.

Par contre, l'accent est mis désormais sur les moyens informatiques qui se généralisent et s'uniformisent (voir annexe I). Trente services documentaires de structures

déconcentrées de l'administration sanitaire et sociale sont équipés désormais du progiciel documentaire TEXTO. L'administration sanitaire et sociale Nord/Pas-de-Calais a, elle, choisi depuis deux ans le logiciel CINDOC, version améliorée de TEXTO qui permet, le fonctionnement en réseau sur plusieurs sites (pour la région Nord/Pas-de-Calais : *DDASS* du Pas-de-Calais, du Nord et *DRASS*), devançant ainsi la volonté du ministère (un appel d'offres a été lancé), de choisir un outil informatique qui permette *in fine* la mise en réseau des centres de documentation sur tout le territoire. Ces schémas figurent dans les *PPM* (plans pluriannuels de modernisation) de plusieurs ministères qui prévoient corrélativement, une réorganisation de l'architecture documentaire de leurs services.

Le développement de l'informatique documentaire dans l'administration est étroitement associé aujourd'hui aux *TIC*. L'information documentaire en ligne (sur les Intranets) est appelée, de plus en plus, à remédier au déficit documentaire de certaines structures, et au profond déséquilibre existant par endroits, sur le plan documentaire, entre administration centrale et services déconcentrés. On peut se demander toutefois si ces nouvelles configurations auront l'effet escompté, tant le soucis de "rationaliser" l'activité documentaire est présent dans ces schémas, au mépris des spécificités d'usage.

1.3. La problématique de la médiation dans la "nouvelle administration"

Si le besoin d'Etat, dans la "société de l'information", à travers son pouvoir de régulation, est en passe d'être affirmé en France ²⁷, l'ouverture récente des services de l'Etat à l'Internet n'est déjà pas, là, sans incidence sur le fonctionnement de l'administration, que l'on souhaite aujourd'hui mettre en phase avec les nouveaux critères de "qualité", véhiculés par l'économie de l'information.

Il est frappant de constater que l'on évoque ainsi, d'ors et déjà, le passage grâce aux techniques de l'Internet, d'une ancienne administration (marquée dit-on par la bureaucratie, l'archaïsme des procédures, etc.) à une "nouvelle" administration ²⁸, sur le modèle du passage d'une ancienne à une "nouvelle" économie, dont elle reprendrait d'ailleurs, certains préceptes fondamentaux, à savoir le "tout Internet", mais aussi la "réactivité" des individus, les exigences d'immédiateté, d'efficacité, etc.

Quand l'argument de la modernisation de la relation administrative avec les citoyens ou celui de la convergence (alignement sur les autres administrations de la zone euro par exemple) ne sont pas avancés, c'est l'idée d'aide à la compétitivité des entreprises

²⁷ Présentation d'un projet de loi "société de l'information" à l'automne 2000

²⁸ "*nouvelle culture administrative*". Rapport Baquias, *op.cit*

françaises qui prévaut, pour justifier un tel investissement dans les TIC²⁹. Le mimétisme avec l'entreprise et la porosité de l'administration aux arguments de l'économie de l'information, sont d'ailleurs manifestes aujourd'hui dans les PPM ministériels, à travers, par exemple, les choix de vocabulaire (rationalisation des procédures, mobilité des individus, etc.). L'outil Internet, clef de la modernisation, apparaît donc comme le moyen de faire entrer un peu de cette "culture" de l'entreprise dans le Service public, aux intérêts et aux missions, à l'origine, pourtant bien distinctes³⁰.

Dans le même ordre d'idée, il est étonnant de constater que l'Internet est vécu, maintenant aussi, dans l'administration, comme le correctif, l'outil qui va permettre de gommer certains dysfonctionnements, et surtout, idée forte de la nouvelle économie de l'information, de s'affranchir des intermédiaires, source de lenteur et donc d'inefficacité.

La documentation est l'un des tout premiers secteurs de l'administration concerné, au premier chef, par ces nouvelles perspectives. Les documentalistes d'administration, et notamment le personnel des structures départementales, déjà victimes d'une certaine précarité statutaire, voient maintenant, avec le développement d'accès "immédiats" à l'information documentaire, leurs positions profondément ébranlées, et l'utilité de leur médiation remise en cause.

En cela, la DDASS du Nord, dont la configuration documentaire actuelle est assez proche de ce que l'on souhaite voir se développer dans beaucoup d'administrations déconcentrées (à savoir moyens humains réduits auxquels se substitue une information documentaire en ligne, délivrée exclusivement par certains pôles), est un terrain intéressant d'observation et d'analyse de ces phénomènes.

La genèse de ce stage constituait d'ailleurs, peut-être, un premier aveu. En effet, la nécessité de reprendre la réalisation de dossiers documentaires³¹, malgré les dispositifs existants, mission principale qui m'a été confiée dans le cadre de ce stage, traduit une volonté de remettre au goût du jour, des prestations qui correspondraient davantage aux besoins spécifiques des agents de l'administration.

La mise en veille de l'activité documentaire à la DDASS du Nord m'a conforté dans l'idée qu'il était donc urgent de (re)proposer aux agents dans le cadre de ces dossiers, une médiation documentaire, qui solliciterait, dans l'idéal, leur adhésion par une meilleure prise en compte de leurs attentes. Pour ce faire, un cadre d'échange permanent fut mis en

²⁹ "ce qu'on demande actuellement en priorité aux services de l'Etat est de ne pas compliquer les activités des entreprises et créateurs aptes à s'adapter victorieusement aux exigences de la compétition dans la société mondiale de l'information". Baquiast, Jean-Paul. *Ibid.*

³⁰ d'un côté, entité plus ou moins tributaire de la logique de marché, et donc d'impératifs économiques, de l'autre institutions publiques garantes de l'intérêt général et de la continuité de l'action de l'Etat sur le long terme.

³¹ affirmée dans le plan triennal d'actions 1997-2000, par les responsables de la DDASS du Nord

place (entretiens, diffusion d'un questionnaire) qui permet de mieux cerner les besoins informationnels des agents, leurs attentes à l'égard de produits documentaires, et d'évaluer les réalisations.

Il me semblait important de montrer, à travers cela, que l'urgence des plans d'équipement en *TIC* ne saurait éluder la réflexion sur la place de l'utilisateur dans ces nouvelles configurations documentaires, et que telle ou telle option ne devait être forcément, au final, exclusive l'une de l'autre.

2. DOSSIERS DOCUMENTAIRES ET PERSPECTIVES DE MÉDIATIONS INFORMATIONNELLES À

LA DDASS DU NORD

La logique de questionnement a prévalu pendant toute la durée de cette mission. En amont, il semblait opportun notamment de procéder à l'observation fonctionnelle du système documentaire de la DDASS du Nord, en recueillant au préalable un maximum de données quantitatives et qualitatives sur le fonds documentaire, les produits et services, et enfin sur les utilisateurs.

2.1. La démarche marketing

2.1.1. Analyse de l'existant

2.1.1.1. La documentation à la DDASS du Nord

La DDASS du Nord dispose au sein de l'UFCEI d'un service de documentation, constitué d'une pièce de travail pour la documentaliste et d'une annexe où sont entreposées une partie des archives de l'administration (qui ne font pas l'objet de traitement particulier), les microfiches (depuis 1970 jusqu'en 1995), les vidéos (50 environ à caractère pédagogique : retraites, insertion, Sida, etc.), et quelques CD-ROM (une cinquantaine : Journal Officiel, Infocodes, etc.). L'annexe, où se trouve également un poste informatique offrant l'accès à l'Intranet (les agents peuvent avoir accès à l'Internet, sur le poste informatique de la documentaliste), peut également servir de lieu de consultation.

Environ 150 ouvrages, classés par grands thèmes puis par sujets (pas de signalisation particulière), sont disponibles au bureau documentaire, et pour la plupart empruntables. On y trouve notamment des monographies (ouvrages médicaux), quelques usuels (encyclopédies médicales, sociales), des ouvrages de littérature grise (rapports, études), mais aussi des publications en série, dont les publications annuelles en matière d'action sanitaire et sociale (études, livres statistiques, annuaires) et les périodiques. Le nombre d'abonnements à gérer à la DDASS du Nord est relativement important (environ 200 titres), mais la plupart des périodiques sont ventilés définitivement dans les services demandeurs. Seules quelques revues spécialisées, ainsi que la presse régionale, sont conservées au bureau documentaire, mises sur présentoir puis archivées chronologiquement. De la même façon, un certain nombre d'ouvrages sont commandés chaque année par les services, et conservés définitivement par ceux-ci, sans que trace ne soit gardée de cette opération, permettant de les retrouver lors d'une recherche documentaire. Dans la perspective d'une réorganisation du fonds documentaire, il serait peut-être utile de mettre un terme à une telle dispersion, voire de récupérer une partie du

fonds éclaté. Mais cette démarche implique un travail important d'explication auprès des différents services de l'administration.

Les dispositifs de valorisation du fonds documentaire ont été interrompus depuis plusieurs mois. Il n'y a plus ni indexation de la collection, ni catalogage (saisie sur Cindoc arrêtée depuis mars 1999), mais une reprise de cette activité est envisagée en perspective du fonctionnement en réseau des services documentaires de l'administration sanitaire et sociale Nord/Pas-de-Calais.

L'activité documentaire est au final très rudimentaire du fait du manque de personnel (deux personnes jusqu'en mars 1999, une depuis, la personne partie n'ayant pas été remplacée) mais aussi de moyens. Elle se limite aujourd'hui à la DDASS du Nord à la diffusion d'un bulletin des sommaires à rythme hebdomadaire ou bimensuel, à la ventilation des périodiques, au prêt manuel des ouvrages (tenue d'un registre des emprunteurs), à la recherche simple d'informations (quelques demandes externes viennent s'ajouter à celles des agents : recherche de circulaires le plus souvent). Une revue de presse était effectuée encore récemment en vue de la réalisation des dossiers (classement dans une chemise d'articles portant sur un même sujet).

L'éclatement du fonds, l'absence de structuration de l'information documentaire et de toute politique de conservation des documents, contribuent au lent déclin de la documentation dans l'administration.

2.1.1.2. Quel dossier documentaire pour la DDASS du Nord ?

Un premier questionnaire avait été envoyé aux agents en juin 1999, leur demandant de préciser les sujets qu'ils souhaiteraient voir prioritairement traités sous forme de dossiers documentaires. En revanche, je manquais de repères quant à la formalisation même du dossier.

Les dossiers font partie du paysage de bon nombre d'unités documentaires. Cependant, sous cette acception, plusieurs produits peuvent être proposés. Ainsi, Paul-Dominique Pomart ³¹ affirme qu'un dossier documentaire peut rassembler des documents divers sur un sujet déterminé ³², la seule limite tenant "*au support physique du dossier et à sa maniabilité d'usage*". Il fait cependant la distinction entre le dossier-outil actualisable et restant en permanence au centre, et le dossier-produit, réalisé en général à la demande d'un usager, destiné à la prise de décision, à éclairer un point de débat, à rédiger

³¹ Pomart, Paul-Dominique. Dossier documentaire. In *Dictionnaire encyclopédique de l'information et de la documentation*. Paris : Nathan. 1997. p.198

³² "*articles de presse le plus souvent, articles de revues, brochures, plaquettes, cartes, plans extraits d'ouvrage ou de rapports, photographies parfois, bibliographie, etc.*" Ibid. p.199

une note et qui ne sert généralement qu'une fois. Existe-t-il cependant un dossier type pour l'administration ?

Pour information, je visitais d'autres centres de documentation de structures administratives (*DRASS* et *DDE* du Nord). Ceux-ci proposaient des dossiers assez semblables, réunissant le plus souvent des articles de presse ou de revues (copies), rassemblés - selon une logique de classement qui leur est propre (classement chronologique, classement par titres de journaux, etc.) - dans des chemises cartonnées ou boîtes d'archives. Ces dossiers de presse, étaient relativement volumineux, et peu pratiques à manipuler en dehors du centre de documentation (ce qui constitue un obstacle sérieux à leur usage pour des structures n'offrant pas réellement d'espace de consultation).

✓ Vers la connaissance des agents de la *DDASS* et de leurs pratiques documentaires

Toujours dans l'optique de m'affranchir de schémas prédéfinis, il me fallait mieux cerner les spécificités de la demande documentaire à la *DDASS* du Nord, dans un premier temps à travers les différents types de recherche documentaire que soumettaient les agents à la documentaliste. Il est apparu qu'à côté de demandes simples (textes législatifs), relativement courantes, certains agents sollicitaient plus épisodiquement le service documentaire pour réunir divers documents sur un même thème, en perspective de réunions ou d'interventions.

D'autres entretiens réalisés au sein de l'Unité Fonctionnelle Communication et Information, préludes à une enquête plus large dans toute l'administration, m'ont permis de mieux cerner les attentes des agents en matière d'information documentaire. Quelque soit le milieu institutionnel et la qualification des agents interrogés (catégories A, B ou C), tous se disaient confrontés eux-mêmes à un "trop plein" de documents (documents électroniques, revues, ouvrages, rapports officiels, etc.), et à l'impossibilité pour eux de trouver l'information réellement pertinente pour mener à bien certains travaux. Le besoin de synthèses actualisées et objectives, ainsi que la nécessité d'organiser les documents, étaient patents.

A partir de ces observations, je décidais donc de réaliser sans attendre un premier dossier qui répondrait à quelques critères majeurs d'ordre pratique (maniabilité, transport, diffusion, actualisation faciles), et qui permettrait autant que possible de redynamiser la pratique documentaire à l'intérieur de l'administration (l'information documentaire étant limitée à la diffusion d'un bulletin des sommaires).

En effet, la nécessité de réaliser des dossiers documentaires avait déjà été exprimée dans le plan triennal de la Direction, il y a deux ans, puis évoquée à travers le sondage mené en juin 1999, sans que jamais pourtant rien de concret ne soit encore entrepris. Après discussion avec les responsables de la documentation à la *DDASS* du Nord, l'efficacité

d'une enquête préalable paraissait compromise. En effet, une telle démarche avait été engagée récemment pour connaître l'avis des agents sur la nouvelle formule du journal interne, mais l'*UFCI* n'avait vu que 30 questionnaires lui revenir sur 250 envois. Il semblait donc plus judicieux de procéder à la réalisation d'un premier produit documentaire et de le soumettre à évaluation.

2.1.2. Le cadre d'évaluation

Les données recueillies dans le cadre des premiers entretiens furent prises en compte pour la réalisation du premier dossier. J'excluais d'emblée les simples chemises où seraient rangées des coupures de presse, qui auraient assurément figé les dossiers, compromis leur consultation et confiné les limites de l'évaluation au bureau documentaire ou à l'*UFCI*. A l'inverse, je souhaitais réaliser un produit documentaire qui puisse être ventilé globalement, non seulement pour faciliter son évaluation, mais aussi pour développer l'usage futur de ces dossiers dans l'ensemble des services de l'administration.

2.1.2.1. Réalisation du premier dossier documentaire et du questionnaire

a\ Le dossier "Politique de lutte contre les exclusions"

Un sujet se dégageait principalement parmi les réponses au questionnaire envoyé en juin 1999, à savoir la loi de lutte contre les exclusions votée le 29 juillet 1998. En accord avec la documentaliste, il fut donc décidé que le premier dossier porterait précisément sur ce "thème-phare" du ministère de l'emploi et de la solidarité (engageant de multiples domaines : cohésion sociale, santé publique, logement), pour lequel une recherche documentaire avait été effectuée il y a quelques mois (articles de presse, revues, lois, circulaires, etc.). En outre, un dossier - portant sur la lutte contre les exclusions - avait été réalisé par le *CRDM* au moment du vote de la loi et mis sur l'Intranet, sans qu'il ne soit toutefois réactualisé depuis. Il était donc intéressant de revenir sur la mise en place de cette politique et d'actualiser les éléments en notre possession (ajout de décrets d'application, effets concrets dans la région, analyses a posteriori du dispositif).

Dans un premier temps, un travail de désherbage fut entrepris sur les documents réunis jusqu'alors, puis d'autres recherches furent menées sur le fonds documentaire de l'administration (consultation des revues des sommaires, de la presse régionale, etc.), sur l'Intranet ministériel et sur l'Internet.

✓ Le premier dossier documentaire : fondements

Un certain nombre de documents de natures variées (copies de revues, d'articles de presse, compte-rendus de l'entrée en application de la loi, bibliographies, données statistiques) furent réunis, et organisés en thèmes et sous-thèmes. Le dossier restait cependant volumineux rendant sa consultation délicate. J'optais donc pour la réalisation

d'un document secondaire ("document-synthèse" voir annexe II), reprenant de façon synthétique, les informations recueillies, et renvoyant à d'autres développements mis en annexes au bureau documentaire (offrant la possibilité d'approfondir un point particulier du sujet). Le document se voulait complet, exhaustif et suffisamment clair pour tous (de lecture simple et abordable). En outre, le document-synthèse devenait la "vitrine" du dossier, diffusable à l'intérieur de la structure, destiné à susciter la demande de documents complémentaires, et redynamisant peut-être ainsi l'activité documentaire de l'administration.

Les agents furent cependant invités à nous faire part de leur avis sur le document-synthèse, quant au fonctionnement général du dossier, et plus généralement sur leur manière d'appréhender la documentation en administration.

b\ La conception du questionnaire

Même si les choses changent lentement, l'administration - et notamment les services extérieurs - pratique peu (faute de temps, de moyens, de volontés ?) l'observation rétrospective des dispositifs qu'elle met en place pour améliorer le fonctionnement interne.

L'élaboration d'un produit documentaire nécessite, cependant, que l'on s'arrête un temps sur les attentes et les besoins documentaires des agents en administration. D'autant que peu de publications (hormis les rapports annuels de la CCDA, interrompus depuis 1995) leur sont consacrées. On sait finalement peu de choses sur les besoins informationnels de ces personnels, ni sur leurs pratiques documentaires depuis l'introduction notamment des systèmes d'information en ligne. L'évaluation du dossier documentaire, dans le cadre de ce stage, offrait donc l'opportunité d'en savoir davantage sur le sujet.

✓ La réalisation du questionnaire : formalisation

J'optais pour un questionnaire anonyme (voir annexe II), relativement court pour favoriser le taux de réponses. Les réponses apportées aux trois premières questions devaient permettre tout de même de caractériser l'agent, en fonction de sa catégorie professionnelle, de son ancienneté et de sa fonction dans l'administration. L'option du questionnaire fermé ou à choix multiple s'imposait également pour faciliter le dépouillement des résultats. Néanmoins certaines questions étaient ouvertes ou semi-ouvertes offrant la possibilité à l'agent d'explicitier (ou pas) sa réponse.

De la même façon, j'ai cherché la cohérence dans la succession des questions et essayé de bannir toute équivoque dans leur formulation. Les propositions trop neutres, du type "sans opinion" ou "ne sais pas" furent utilisées avec parcimonie. Il me fallait en effet des réponses relativement précises notamment pour évaluer le document-synthèse, et juger de la suite à donner à cette expérience. L'enquête se voulait donc souple et constructive, la

plupart des questions offrant la possibilité d'accepter ou de rejeter telle ou telle hypothèse de travail, et de jauger le degré de satisfaction à l'égard des dossiers documentaires. Les réponses fournies à la suite de ce questionnaire devaient être utiles aussi pour d'éventuelles missions ou projets à venir à l'intérieur de la *DDASS*.

Il me semblait urgent de vérifier enfin si ma conception de l'activité documentaire en administration déconcentrée (peut-être "idéalisée", en tant qu'étudiant en documentation), notamment pour des structures aussi importantes que la *DDASS* du Nord, correspondait à celle des agents. L'ambition non affichée - dans l'optique de cette problématique - était bien de faire réagir les agents sur la situation documentaire de leur administration, et de fournir matière à réflexion aux directeurs et chefs d'unités.

2.1.2.2. Diffusion conjointe du premier dossier et du questionnaire : analyse des résultats

a\ Les pierres d'achoppement

En tout premier lieu, la diffusion massive du document-synthèse et du questionnaire fut problématique. En effet, les 259 agents sont répartis sur trois pôles éclatés géographiquement³³. Il s'avérait donc impossible de distribuer les documents à tous les agents (quelque soit leurs fonctions dans l'administration). Cela aurait nécessité un tirage et des moyens importants, pour les acheminer dans les différents services.

Le dossier fut donc soumis à la Directrice de la *DDASS* (comme c'est la règle pour tout document destiné à être distribué dans l'administration) qui donna finalement son aval pour une diffusion qui s'est limitée, dans un premier temps, aux responsables des différents services et unités de l'administration, puis à l'ensemble des agents à l'intérieur de l'*UFCl*.

L'envoi des documents posa problème et prit donc du temps. Il en fut de même pour les questionnaires qui ont tardé à me revenir ...quand ils me sont revenus (au final, la moitié, dont une bonne partie venant des agents de l'*UFCl*, sur une cinquantaine d'envois). On peut interpréter diversement cet état de fait. Outre les problèmes liés à la circulation des documents, les agents, il est vrai, sont rarement amenés à s'exprimer sur la documentation administrative. Le fait de ne pas répondre est peut-être le reflet d'un manque d'intérêt pour le sujet (les dossiers), voire pour l'activité (qu'ils connaissent mal peut-être, et sur laquelle dès lors ils ne s'autorisent pas à porter un avis). Il est vrai aussi après-coup, que certaines questions ont pu être insuffisamment comprises (problème de choix terminologiques : significations de "produit documentaire", "index", "bulletin bibliographique", etc.). En tout les cas, le document-synthèse, joint au questionnaire pour évaluation, ne les a pas incité davantage à répondre, comme je l'espérais pourtant. Ceci a

³³ Le pôle Santé publique, est situé dans un autre bâtiment, distant de 2 km environ de la Cité administrative où se trouvent les deux autres pôles.

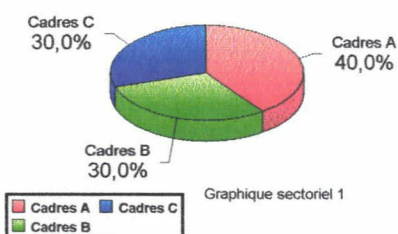
même peut-être constitué un obstacle supplémentaire : il fallait au moins, c'est vrai, survoler le document-synthèse pour répondre à l'ensemble des questions. Les résultats de l'enquête sont donc par moment à nuancer.

b\ Résultats et analyse

L'observation rapide des questionnaires retournés nous informe en tout premier lieu sur la population ayant le plus massivement répondu : en majorité (Question 1) des agents travaillant depuis plus de cinq ans à la DDASS du Nord (60 %), témoins a priori de l'évolution de la documentation dans l'administration. Certains agents arrivés depuis peu, auraient peut-être plus de difficultés à l'évaluer, manquant de recul ou d'éléments de comparaison, et faisant preuve dès lors de plus de retenue dans leurs réponses.

En outre, si on examine les catégories et les fonctions professionnelles des agents ayant répondu (Quest. 2), le résultat est assez représentatif non seulement de la population travaillant à la DDASS (équilibre entre techniciens, administratifs, inspecteurs), mais aussi dans l'administration en général (voir ci-contre). Cette donnée fortuite permet de préciser les attentes de la plupart des agents de la

Classement catégoriel des personnes ayant répondu au questionnaire



DDASS, quelque soit leurs fonctions dans l'administration. Les difficultés liées à la diffusion du questionnaire ne laissaient présager la possibilité d'une telle expertise.

Même si certains problèmes (comme l'absence de réponses à certaines questions) peuvent parfois fausser les résultats, l'analyse transversale du dépouillement nous fournit tout de même quelques éléments de réflexion intéressants.

✓ 1^{er} axe : les demandes documentaires en administration ³⁴

Les données fournies par les réponses aux questions 4, 5 et 6 (Annexe II) pourraient être reprises, je pense, pour caractériser globalement, mais sans faire œuvre de généralités, la demande d'informations, et la demande documentaire en administration.

Ainsi, il apparaît (Quest. 4) que les recherches documentaires sont évidemment la plupart du temps motivées par des besoins professionnels : perspectives de réunions, rédaction de rapports ou de notes administratives pour tous les cadres A et 1/3 des cadres B. Les cadres C ont des raisons plus personnelles : ils sont, essentiellement, amenés à se documenter pour 80 % d'entre-eux, tout comme pour la moitié des cadres B, pour se former ou dans l'optique d'un concours.

Les textes législatifs constituent la demande documentaire par excellence (pour 80 % environ des A et 60 % environ des B et C - Quest. 5). Les documents plus élaborés

³⁴ chiffres arrondis à la dizaine près

viennent ensuite, notamment les synthèses (2/3 des cadres A ont ainsi besoin d'une information pré-traitée, et 1/3 des cadres B et C - Quest. 5), qui sont aussi mises en avant à la question 6 (Synthèse, 50 % des réponses), puis les documents/statistiques (1/3 des réponses). Les documents au contenu plus développé ou proposant une représentation commentée de la réalité (témoignages, articles de presse) ne viennent que bien après.

✓ 2^{ème} axe : les pratiques informationnelles des agents de la DDASS du Nord

Les résultats de la question 11 confirment un certain degré de dispersion des documents à la DDASS du Nord : la plupart des cadres A (70 %), souvent responsables d'unités, affirment utiliser - aussi - un "réservoir" documentaire personnel ou situé dans leur service, pour une recherche d'informations. Cependant, ce sont eux également qui font le plus appel au bureau documentaire (80 % des A), devant les B (60 % des B), puis les C (40 % des C font appel au service de documentation pour une recherche documentaire personnelle). Il aurait été intéressant de leur demander de classer ces différentes propositions par ordre de fréquence (Quel outil utilisez-vous ou à qui faites vous appel en premier ? Pages documentaires de l'Intranet d'abord puis bureau documentaire, réservoir personnel d'abord puis bureau documentaire...). On retient cependant que dans pareil cas tous ne font pas appel au bureau documentaire (seulement 80 % des agents). C'est donc que d'autres sources sont questionnées au préalable avec succès : ainsi il apparaît que la consultation des pages documentaires de l'Intranet (qui récoltent un franc succès notamment chez les cadres B et C, mais seulement 1 cadre A sur 3 les consulte) devient progressivement un réflexe. 6 % font appel à des centres de documentation extérieurs (DRASS ?).

Cependant 80 % des agents ayant répondu à ce questionnaire ont tout de même déjà eu recours, depuis leur arrivée à la DDASS du Nord, au service documentaire (Quest. 13). Plus singulier, alors que la moitié des agents prétend s'être déjà rendue au bureau documentaire (Quest.12), plusieurs personnes pourtant présentes à la DDASS du Nord depuis plus de cinq ans, disent ne jamais l'avoir fait. Certes il n'y a pas (et apparemment jamais eu) d'espace attitré pour la consultation au bureau documentaire, mais cela tend à montrer que certains services ou unités fonctionnent complètement de manière autonome sur le plan documentaire, et qu'il serait temps peut-être de réaffirmer, dans l'administration, le caractère "inter-services" du centre de documentation. Autre chiffre intéressant (Quest. 14) : 20 % des agents interrogés n'ont jamais utilisé de produits documentaires (dont une partie de cadres B et C), alors qu'une revue des sommaires est pourtant distribuée régulièrement aux chefs de services, et normalement mise à disposition de l'ensemble des agents à l'intérieur des unités. Ce qui tend à prouver que l'information

documentaire à la DDASS du Nord, dans sa configuration actuelle, circule mal et que donc les prestations documentaires ne bénéficient qu'à une partie réduite des agents.

20 % seulement des agents affirment avoir leurs besoins documentaires totalement couverts (Quest. 11), 45 % à moitié et le 1/3 restant n'a pas su (ou voulu) l'estimer (impossibilité pour eux d'apprécier qualitativement cette demande, rejet d'une question un peu trop ouverte, ou moyen déguisé de dire que la demande est peu souvent satisfaite ?). En revanche, la mise en place d'un "vrai" centre de documentation est plébiscitée (90 % - Quest. 16)...

✓ 3^{ème} axe : évaluation du dossier documentaire

La plupart des agents (90 %) à la question 7, affirment que le document-synthèse les satisfait. Certains ne répondent pas ou préfèrent utiliser l'espace libre - pour plusieurs d'entre eux - pour faire remarquer l'absence des "annexes" ³⁵ à l'intérieur du document-synthèse. Quelques uns n'ont donc pas toujours saisi le fonctionnement du dossier. Les explications, délivrées sur la page de garde et dans le questionnaire devaient être insuffisantes ou peu claires. De plus, pendant toute la durée de ce stage, peu d'agents se sont déplacés au bureau documentaire pour consulter la seconde partie du dossier. A mon grand regret, l'évaluation du dossier documentaire n'a donc porté que sur le document-synthèse. Il est vrai, là aussi, qu'une question du type "Que pensez-vous de la deuxième partie du dossier ?" aurait peut-être d'avantage incité les agents à venir au bureau documentaire voir la suite du dossier ...ou restreint un peu plus le nombre de questionnaires retournés.

La plupart des agents loue cependant la vue synthétique que propose le document-synthèse, et 30 % d'entre-eux aimeraient y voir plus de références bibliographiques, 20 % des fiches pratiques, et 20 % plus de fiches statistiques (Quest.9). Aucun n'a suggéré d'autres idées comme je les y invitais pourtant.

✓ 4^{ème} axe : l'usage de l'information en ligne par les agents de la DDASS du Nord

Enfin, il était intéressant de connaître, en plein projet "administration en ligne" les habitudes des agents par rapport aux TIC. Les réponses aux questions 11 et 18 montrent que les pages documentaires de l'Intranet sont visitées par les agents de la DDASS du Nord lors d'une recherche d'information (2/3 des réponses), tout comme l'Internet (1/3). Les données quant à la fréquence d'utilisation de l'Intranet (Quest. 18) se répartissent entre les trois premières propositions : souvent dans 30 % des cas, 60 % de temps en temps et 10 % rarement.

³⁵ en effet, il est fait fait référence de cette façon, aux documents primaires, organisés et mis en libre-consultation au bureau documentaire, et utilisés pour réaliser le document/synthèse.

Apparemment, les agents ayant répondu se sont plutôt appropriés ce nouvel outil, notamment pour la recherche d'informations. Même si l'enquête ne dit pas dans quelle mesure l'Intranet leur procure satisfaction, cet élément permet d'envisager, plus ouvertement, d'autres initiatives.

2.2. Vers une meilleure circulation de l'information documentaire dans l'administration ?

Les entraves à la diffusion dans certaines structures de produits sur support papier tels que des synthèses documentaires sont, on l'a vu, nombreuses (coût de réalisation, lenteurs, réticences, etc.). De plus, la concentration d'une information documentaire en un seul lieu pour consultation, pose souvent problème dans les administrations déconcentrées du fait de l'absence de locaux appropriés, mais aussi de plus en plus souvent en raison de l'éclatement géographique des services. Les *TIC*, désormais présentes dans bon nombre de structures constituent dès lors un moyen supplémentaire de diffuser l'information documentaire.

2.2.1. L'exploitation du réseau informatique de l'administration

Partant du constat que tous les agents à la *DDASS* du Nord disposaient de postes informatiques aux standards de l'Internet et fonctionnant en réseau, l'exploitation du système de fichiers partagés de l'administration, est apparue comme la possibilité de s'affranchir – un temps – des obstacles inhérents à la diffusion papier, et de mettre ainsi les dossiers à la disposition de tous.

✓ La réalisation des pages HTML

Des pages documentaires sous format HTML furent réalisées, afin de mettre en ligne – avec l'accord des responsables de l'*UFCI* et de l'Unité Fonctionnelle Informatique et Organisation de la *DDASS* du Nord – le premier document-synthèse, consultable à partir de tous les postes informatiques de l'administration.

Ma démarche – pour déterminer les modalités de présentation et de création de l'interface – fut, là, très empirique. Je m'appuyais ainsi essentiellement sur l'existant à savoir l'Intranet ("ligne" graphique, navigation), sans perdre de vue les critères fondamentaux qui étaient déjà ceux-là pour la réalisation du premier dossier documentaire : simplicité d'usage et consultation pratique. Je n'avais en effet ni les moyens, ni le temps, ni suffisamment de savoir-faire pour développer des interfaces plus élaborées, d'autant que cette initiative n'avait valeur que d'expérience. Conçue avec l'utilitaire Netscape composer, la page d'accueil (voir annexe III) reprend ainsi le logo du ministère et la

formalisation-type, à savoir l'énoncé du sommaire côté gauche et une présentation générale de l'*UFCI* avec les contacts.

Le document-synthèse mis en ligne différait peu du point de vue du contenu de la version papier : le fichier fut très simplement converti en page HTML et des signets furent ajoutés, notamment à partir du sommaire, pour faciliter la navigation dans le document. Certaines parties jugées redondantes avec le dossier figurant sur l'Intranet ministériel furent remplacées par un lien vers ce dernier. Le document au final s'est donc enrichi de liens vers l'Intranet ou vers l'Internet (certains agents disposant de leur poste de travail d'une connexion Internet), offrant d'autres informations sur le même sujet. L'un des avantages du document en ligne est en effet la possibilité de faire référence plus commodément à d'autres sources d'information en ligne, notamment les sites Internet ministériels ou associatifs (le site ATD Quart-monde proposait par exemple des données intéressantes sur l'exclusion), et d' "ouvrir" ainsi le document-synthèse à d'autres informations, proposer des élargissements au sujet, etc.

✓ La mise en ligne du document-synthèse

Après la mise au point avec le service informatique des paramètres techniques de diffusion sur le réseau (notamment pour restreindre les risques de modification ou d'élimination par erreur des documents), les pages web furent ouvertes à la consultation trois semaines environ après la diffusion du document-synthèse et du questionnaire. Cette mise en ligne fut accompagnée de plusieurs messages d'annonce à intervalle régulier sur la messagerie interne. Ces messages ont eu cependant, je pense, une efficacité limitée étant donné le caractère élémentaire de cette messagerie (message limité à 250 caractères), et la relative complexité pour parvenir aux pages documentaires : les messages apparaissent en effet furtivement sur les écrans, en conséquence certains agents n'ont peut-être pu noter le chemin d'accès - assez long -, ou ont remis à plus tard la consultation de ces pages pour finalement ne jamais y revenir. L'idéal aurait été d'offrir un lien direct vers les document-synthèses, ce qui n'était pas réalisable techniquement avec cette messagerie, ou même d'installer directement un raccourci sur tous les postes de l'administration, ce qui n'a pu être obtenu (cela aurait nécessité en effet un déplacement des informaticiens pour paramétrer chaque poste de l'administration).

La page "infos" accessible à partir de la page d'accueil invitait les agents à me faire part - par le biais de la messagerie ou par tout autre moyen - de leurs impressions par rapport à cette initiative, et à me signaler également les difficultés techniques qu'ils auraient pu éventuellement rencontrer. Là aussi, dans un premier temps, peu de retour (en tout est pour tout une dizaine de messages). Néanmoins, les premiers échos, recueillis notamment au pôle Logistique et systèmes d'informations, témoignèrent du bon accueil

général réservé à cette démarche. Un deuxième document-synthèse fut par la suite réalisé et mis de la même façon sur le réseau.

2.2.2. Coexistence support papier / support électronique : la configuration souhaitable

Le principe du dossier hybride fut reconduit pour les autres dossiers, à savoir une “partie-outil” réunissant une somme de documents spécifiques, d’origines variées, organisés et mis en consultation au bureau documentaire, pouvant servir tant à la documentaliste ³⁶ qu’aux agents, et une partie “produit” (le document-synthèse), qui reprend de façon synthétique les arguments développés dans divers documents classés, référencés et versés dans la “partie-outil”. Les observations qui ont été recueillies dans le cadre de l’enquête, ont été prises en considération pour la réalisation des dossiers suivants. Ainsi, pour ce qui est du contenu, des fiches pratiques indépendantes ont été ajoutées aux dossiers (Fiche “droits / bénéficiaires de la CMU”), et l’information statistique fut davantage mise en valeur dans la synthèse. Le système de renvoi aux documents fut également clarifié. Les document-synthèses ne furent pas là ventilés, comme pour le premier, dans toute l’administration, mais mis à disposition des agents en permanence au bureau documentaire (où ils peuvent être empruntés, reprographiés pour être distribués : ainsi, on peut imaginer un système de prêt, ou un tirage limité pour qui le demande) mais aussi sur le réseau (où ils sont tout aussi facilement imprimables).

La mise en ligne du deuxième “dossier” (CMU : voir Annexe III) a été l’occasion de poursuivre l’évaluation. Deux questions figuraient en effet à la fin du document-synthèse. Cette page, une fois imprimée et remplie, pouvait être retournée à l’UFCI. En tout et pour tout, neuf me sont revenues. Au vue des résultats (voir ci-dessous), l’expérience est assez concluante et mérite, je pense, d’être poursuivie.

| Questions | Réponses |
|--|---|
| Que pensez-vous de la mise sur le réseau informatique des document-synthèses ? Quelles remarques feriez-vous ? | “Récupération pratique de l’information” dans 5 questionnaires sur 9 “Interface conviviale” dans 4 questionnaires sur 9 “Problème de navigation dans les documents” dans 1 questionnaire sur 9 <u>Autres :</u> - “Couleurs trop sombres” - “Couleurs peu adaptées à la lecture (trop vives)” |
| Souhaitez-vous la poursuite de cette expérience ? Et si oui quelles rubriques ou informations voudriez-vous voir apparaître sur ces pages ? | 9 Oui <u>Propositions :</u> “Actualités de la DDASS” par 3 fois |

³⁶ outils de veille qui peuvent être alimentés en permanence

Ces pages web constituent en effet un nouvel espace de publicisation pour les dossiers documentaires. Les deux formules peuvent donc très bien coexister : opportunité à tous est offerte, grâce à la diffusion en ligne, d'avoir accès à une information documentaire réalisée par le service de documentation de la *DDASS*, consultable à distance, qui ne rend pas pour autant obsolète la version papier, puisque la maîtrise d'un sujet dans sa globalité nécessite tout de même la consultation de l'ensemble du dossier.

Pour autant, les aléas techniques, liés à la spécificité d'un système de partages de fichiers (difficultés d'accès), confinent le dispositif à l'expérience. De plus, ces pages ne sont pas exemptes de reproches (graphisme, documents peut-être trop longs pour une consultation en ligne). Ma mission prioritaire n'était pas cependant de fabriquer un support d'information électronique sophistiqué, ceci pouvant faire l'objet d'une autre mission. Dans l'avenir, il serait intéressant d'entreprendre une étude plus fouillée sur les modes d'appropriation (degré d' "usabilité"), par les agents de la *DDASS* du Nord, de ces pages et plus généralement de l'information documentaire en ligne.

Le réseau apparaît, on l'a vu, comme l'un des moyens d'optimiser la circulation de l'information documentaire dans l'administration. Pour autant, tous les agents ne sont pas coutumiers de la consultation en ligne. Il faut donc veiller à ce que l'information documentaire en ligne n'éclipse pas des dispositifs plus classiques, et pourquoi pas accentuer là-aussi ses efforts sur le développement et l'amélioration de ces dispositifs. Faire coexister à valeur égale l'information documentaire en ligne et l'information documentaire papier (c'est à dire en valorisant celle-ci, privée d'une diffusion massive, d'une autre manière : panel de documents plus larges, fiches pratiques, etc.) est peut-être l'un des moyens de maintenir les prestations documentaires dans les services déconcentrés.

2.3. Retour sur expériences et mise en perspective

Même si l'information en ligne est appelée à pallier le déficit documentaire de ces structures, rien de vraiment concret (en dehors de quelques dossiers sur l'Intranet) n'est encore à ce jour présenté aux agents. (Re)proposer une prestation documentaire, même éphémère, devient dans ce contexte une mission relativement exaltante. En outre, la diversité des corps, des situations et des missions dans le champ sanitaire et social, fait de l'exercice de la documentation en *DDASS* une activité particulièrement riche.

✓ L'évaluation

La démarche itérative (conception - évaluation - reconception), choisie pour la réalisation de ces dossiers, exigeait du temps. Un stage de deux mois ne permettait qu'imparfaitement la mise en œuvre de ce processus, et en limitait du coup son efficacité.

D'autant que l'enquête n'a pas apporté l'éclairage escompté sur les dossiers. La faible mobilisation des agents mais aussi les quelques défauts du questionnaire tendent à relativiser la portée de l'évaluation. De plus, celle-ci n'a pu se poursuivre, en pratique, comme je le souhaitais, au bureau documentaire.

Je m'interroge donc a posteriori sur la pertinence de ma démarche, et notamment sur l'intérêt de joindre à ce questionnaire une partie du dossier pour évaluation (qui c'est vrai compliqua la diffusion et limita, peut-être, le nombre de réponses). Pour parfaire ce dispositif, il aurait peut-être fallu compléter cette enquête par des entretiens en face à face avec les responsables des unités, mais aussi avec le personnel administratif, ce qui ne put être réalisé de façon informelle, faute de temps, qu'au pôle Logistique et systèmes d'information. Concernant les éléments plus généraux recueillis dans le cadre de l'enquête³⁷, l'investigation a permis de mieux cerner les usages documentaires en administration.

Plus généralement, le temps m'a manqué pour réussir à mobiliser véritablement les agents sur un projet documentaire (les dossiers en l'occurrence). La "réactivité" des agents par rapport à la problématique documentaire fut moindre que je ne l'espérais. Ceci est plus inquiétant sachant que la pérennité de la documentation dans les services déconcentrés, dépend fortement des agents, qui auront peut-être à affirmer leur souhait de voir un tel service maintenu dans l'administration.

✓ Pérennité des dossiers documentaires

La réalisation de dossiers documentaires en *DDASS* doit être poursuivie, je pense, quelque soit les configurations documentaires à venir, car ils permettent de mettre en exergue des données "locales" ou de relater des expériences entreprises au niveau de la circonscription administrative, types d'informations absents des produits mis sur l'Intranet ministériel. On peut légitimement penser que l'usage de ces dossiers se développera avec un minimum de "publicité", et à condition qu'ils continuent à être enrichis. L'actualisation régulière de ces dossiers nécessiterait cependant, dans l'idéal, davantage de moyens humains.

Il était important de montrer que les nouvelles poches d'information documentaire en ligne sont utiles assurément aux documentalistes des structures déconcentrées, mais qu'ils ne correspondent pas forcément aux besoins des agents (mise à jour insuffisante de certains dossiers). L'objectif était de montrer, de ce fait, que l'administration pouvait, sur l'exemple des pages documentaires de l'Intranet, développer des produits, utilisant ce type de supports, mais qui répondraient davantage aux attentes particulières de ses agents.

³⁷ Enquête qu'il aurait été intéressant d'étendre à la demande externe : difficilement réalisable cependant, les demandes étant faites la plupart du temps par téléphone

Ces pages documentaires ont donc permis d'envisager la mise en place d'un Intranet, propre à la *DDASS* du Nord, avec notamment des pages dédiées à la documentation. S'il est important que l'administration développe ses propres outils de transmission de l'information ³⁸, il est cependant dans son intérêt qu'elle le fasse avec méthode (en s'appuyant pourquoi pas sur l'enquête réalisée au cours de ce stage, mais aussi en développant de nouveaux outils d'analyse des besoins, etc.), afin d'en optimiser l'usage et éviter que cet Intranet ne devienne trop vite un outil obsolète. La logique de sous-traitance (on sous-traite à des sociétés de service informatique la mise en place technique) prévaut aujourd'hui pour la création des sites dans l'administration. Les choix préformatés, notamment en matière d'interface (la conception de l'interface de navigation influe sur la qualité d'appropriation), sont pourtant à bannir. De plus, on ne saurait trop conseiller que la gestion technique et surtout rédactionnelle du site soit assurée par des professionnels qualifiés qui sachent canaliser les initiatives, sélectionner l'information pertinente, réguler le trop-plein de données ou qui, au contraire, feraient en sorte que le site ne soit trop statique (risque de désaffection). De plus, le développement harmonieux des *SIT* dans l'administration nécessite, je pense, un personnel à temps plein.

Au cours de ce stage enfin, il me fut donné l'occasion de rencontrer plusieurs documentalistes de structures départementales, qui se disent assez pessimistes quant à la pérennité de l'activité documentaire dans ces structures. Tous soulignent que l'utilité réelle du personnel documentaire est aujourd'hui de plus en plus mise en doute avec le développement des nouveaux accès en ligne. Pour ma part, j'ai bénéficié d'une grande latitude pour réaliser cette mission, mais j'ai noté également une perception insuffisante des enjeux de l'information et de la documentation chez les agents et leurs responsables. J'espère avoir réussi à montrer en allant au devant de ces changements, qu'il s'avérait utile malgré tout de préserver d'importants dispositifs de médiation. La prise de conscience sereine de nouvelles opportunités d'organisation passe, je pense, par la nécessaire démythification des *TIC*, qui restent, certes, comme l'a montré ce stage, de formidables outils de diffusion de l'information, non dénués cependant d'ambiguïtés.

³⁸ Les avantages sont en effet nombreux : économie de papier, rapidité, etc.

3. L'ADMINISTRATION EN LIGNE : MUTATIONS ET ENJEUX

Les *TIC* donnent sa pleine dimension au projet d' "administration en ligne". Ce dernier revêt aujourd'hui deux caractères majeurs, à savoir le développement de l'information publique sur l'Internet, nouvelle vitrine promotionnelle de l'Administration, et la mise en réseau des services de l'Etat.

3.1. La pénétration massive des TIC dans l'administration

Les Programmes Pluriannuels de Modernisation ⁴⁰ témoignent désormais de la volonté, pour bon nombre de ministères, de rendre l'exercice de leur mission indissociable de la maîtrise des systèmes d'information. Le dernier rapport du Commissariat général au Plan constate ainsi que "*l'administration française a rejoint le niveau d'équipement du secteur privé et des autres grands pays occidentaux (...) les trois quarts des agents de l'Etat utilisent l'informatique, et les deux-tiers des postes de travail sont reliés à un réseau, au moins local, mais aussi de plus en plus souvent un Intranet ministériel ou départemental et Internet*" ⁴¹.

3.1.1. L'information administrative en ligne

3.1.1.1. Vers l'uniformisation des sites Internet de l'administration

Les *TIC* ont formidablement réactualisé la notion d' "information publique en ligne" apparue sous l'ère de la télématique. Pourtant au départ, on craignait que l'assise de la télématique dans la société française, et notamment l'efficience des dispositifs existant, ne constituent un obstacle au développement de nouveaux accès à l'information publique. Force est de constater, cinq ans après, que ces interrogations sont désuètes : on assiste d'une part à la migration des services du Minitel offrant une information administrative vers l'Internet, et d'autre part à la multiplication des sites propres aux ministères et même à certains services déconcentrés.

L'administration a dans un premier temps développé des sites selon une démarche d'offre d'informations en direction des citoyens mais aussi des entreprises. Le contenu est alors disparate et la politique éditoriale varie selon les sites ministériels. Quelques sites

⁴⁰ conçus pour une période de trois à cinq ans, ces documents officiels, établis par chaque ministère, définissent des axes de développement en matière de procédures de travail, d'organisation des services, de gestion des ressources humaines ou d'équipement en *TIC*

⁴¹ Lasserre, Bruno. *L'Etat et les technologies de l'information : vers une administration à accès pluriel*. Commissariat général du Plan (CGP). Paris : La Documentation française, 2000.

arrivent maintenant à maturité et se distinguent par une approche usage, en proposant notamment des services en ligne.

Ainsi, le ministère de l'Emploi et de la solidarité a mis en ligne en 1997 son site Internet ⁴² qui a récemment fait l'objet d'une réorganisation (voir annexe IV). Le site propose désormais l'accès, dès la page d'accueil, à quatre domaines généraux d'information, correspondant aux quatre domaines d'intervention du ministère (Santé, Emploi, Affaires sociales, Ville) et à une rubrique "actualités". Chaque rubrique fournit des informations officielles concernant l'action du ministère (rapport, plan, statistiques), et plus récemment apparus, des renseignements pratiques (brèves sur l'actualité sociale, "vos questions", emplois et concours, formulaires : "*Formulaire de déclaration en vue du bénéfice de l'allègement de cotisations sociales*"). Désormais, le site propose également des liens vers d'autres sites publics ("les ministères sur l'Internet, l'Union Européenne sur l'Internet, etc."), mais également vers quelques sites de structures déconcentrées (*DDASS* et/ou *DRASS*).

Le site Internet de l'administration sanitaire et sociale Nord-Pas-de-Calais ⁴³ (regroupant la *DRASS* et les deux *DDASS* de la région) a ainsi vu le jour en avril 2000 (voir annexe IV). Hébergé par le site ministériel, le contenu éditorial est géré par la *DRASS*, tandis que la maintenance technique s'effectue à Paris. Ce site propose, outre les coordonnées des trois entités régionales, des informations statistiques (Démographie, Toximanie pour la région), une rubrique d'information sur les métiers du secteur santé-social, des données sanitaires régionales (qualité de l'eau, hémovigilance, etc.), une rubrique "protection et cohésion sociale" (informations pratiques *CMU*, et mise en ligne du guide de l'urgence sociale en région : "où dormir, où manger, où se soigner ? pour les villes de Lille, Dunkerque, Avesnes, Cambrai"). Enfin, le visiteur peut solliciter les services de la *DRASS* en laissant un message à la rubrique "Contact".

Plus généralement l'ensemble des sites Internet de l'administration évoluent désormais principalement dans trois directions :

- une offre toujours croissante d'informations structurées en diverses rubriques (actualités, archives, cartes, textes juridiques, etc.)
- une politique de mise en relation directe administration/administrés : développement de systèmes de renseignements à distance (par courrier électronique par exemple), des démarches administratives en ligne (formulaires à télécharger), apparition des premiers systèmes interactifs (téléprocédures, télédéclarations, etc.).

⁴² Adresse URL : <http://www.sante.gouv.fr/>

⁴³ Adresse URL : <http://ddass59.sante.gouv.fr/>

- l'ancrage dans un réseau de sites administratifs publics (liens, reroutage, offre d'hébergement des sites ministériels en direction des services déconcentrés) avec recherche d'une certaine homogénéité (dans la navigation, dans l'interface : pages d'accueil, dans le contenu : agencement des rubriques, etc.).

Ce souci de "synchroniser" le développement des sites publics est notamment réaffirmé aujourd'hui à l'occasion du projet de création d'un nouveau portail administratif (plateforme d'orientation commune à tous les sites ministériels). Une consultation publique - sur l'Internet ⁴⁴ - a permis de dégager un ensemble d'orientations fondamentales, vers lesquelles les sites administratifs devraient tendre dans un proche avenir, telles qu'une politique de développement commun de l'information publique ⁴⁵, une politique éditoriale homogène à l'ensemble des sites (gouv.fr et services déconcentrés) avec charte graphique, format et noyau de rubriques communs, et le développement de nouvelles pratiques d'information (mise en place de service de messagerie efficace, forums d'échange, etc.).

3.1.1.2 Quel crédit accorder à ce mouvement ?

La probable multiplication des démarches en ligne (une fois réglée la question de la sécurisation des transferts) devrait permettre à terme de réduire certains coûts de fonctionnement pour l'administration (le courrier-électronique pourrait se substituer en partie au courrier-papier), de rendre plus rapide certaines procédures, etc.

De la même façon, avec le développement des sites administratifs sur l'Internet, certains qualificatifs que l'on attribuait volontiers à l'administration (opacité, lourdeur), paraissent, c'est vrai, quelque peu anachroniques. Internet offre potentiellement une relation de proximité entre les administrés et leur administration en permettant un dialogue et un retour sur information. En multipliant les poches d'accès à l'information publique, l'administration veut désormais cultiver une certaine transparence : l'administré peut aujourd'hui facilement avoir accès à des informations qu'il consultait très rarement par le passé (tels que les rapports officiels dont la mise en ligne est autorisée depuis le 1^{er} mars 1999). La notion d'information publique s'élargit sans cesse pour s'appliquer désormais à davantage de documents. Les frontières même de l'information publique se brouillent. De ce fait, la question de la communicabilité de l'information est un problème auquel sont maintenant confrontées les administrations déconcentrées qui développent leurs propres sites Internet. Une réflexion permanente doit être ainsi menée par les responsables des services communication (avec le personnel de la documentation), sur les documents qui ne doivent circuler qu'en interne, et ceux auxquels les administrés peuvent avoir librement

⁴⁴ Synthèse des contributions au forum "*Imaginez le futur portail de l'administration*" ouvert du 6 août au 30 septembre 1999, [En ligne]. Adr. URL : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/portail/synthesecontribu.htm>

⁴⁵ Information "interministérielle" à savoir l'information commune à l'ensemble des ministères et accessible dès le portail : concours administratifs par exemple

accès sur les sites publics (nécessaire distinction entre information confidentielle, diffusion restreinte, publique, validée, gratuite, payante ; cette question est notamment cruciale dans le domaine sanitaire pour certains documents : suivi de pathologies, registre de morbidité).

Si chaque structure devient désormais une source d'information à part entière pour d'autres organismes, en revanche l'information publique en ligne ne bénéficie aujourd'hui qu'à une catégorie limitée de citoyens. Qu'en est-il dès lors de la problématique de l'accès à l'information publique pour le reste de la population ?

Même si l'optimisme est de mise dans ce domaine ⁴⁶, différentes études chiffraient en 1999 à environ 5 millions ⁴⁷ le nombre d'internautes français connectés, pour la plupart jeunes et relativement aisés. Les réseaux sont donc encore pour le moment exclusifs. Avec la vogue du "tout en ligne" qui frappe désormais l'administration, la question de la différence de traitement entre citoyens est posée ⁴⁸. Comme le souligne Jean-Philippe Accart, "*la communication électronique touche les segments les plus instruits, les plus aisés de la population, ce qui risque, à terme, de renforcer la fracture entre les structures sociales existantes et les réseaux dominants*" ⁴⁹. S'il ne s'agit pas de mettre à l'index un système d'information très performant, en revanche il serait faux de croire, je pense, que la modernisation de l'administration passe exclusivement par le développement de nouveaux accès électroniques à l'information publique. Il est légitime de se demander si l'investissement massif dans ces dispositifs, somme toute, payants, au public réel encore limité, ne risque pas de mettre en veille d'autres dispositifs de médiation ou d'information (renseignements téléphoniques, accueil, etc.) qu'il serait utile là aussi de renforcer. Les auteurs des rapports publics ou schémas directeurs sur l'introduction des TIC dans l'administration semblent avoir pris la mesure du problème. La multiplication des bornes d'accès publics (solution avancée dans plusieurs rapports) reste encore, cependant, une hypothèse de travail, qui élude les problèmes d'ordre technique et même cognitif (rejet possible chez certains usagers qui déjà n'accédaient que très irrégulièrement à l'information administrative télématique).

⁴⁶ "*La croissance rapide de l'accès à l'Internet accroît chaque jour le public naturel des services en ligne*". Lasserre, Bruno. *op. cit.*

⁴⁷ Enquête Internet Trak 2. *La France dans la société de l'information*. Paris : la Documentation française, 1999. p. 76

⁴⁸ À l'heure actuelle, il va de soit que cet aspect de la "modernisation" de l'administration profite à une communauté d'internautes initiés qui peut effectuer ses démarches administratives en ligne en un minimum de temps, et non à l'ensemble de la population.

⁴⁹ Accart, Jean-Philippe et Réthy, Marie-Pierre. *Le Métier de Documentaliste*. Paris : éditions du Cercle de la Librairie, 1999. p.269

Si l'administration électronique se met aujourd'hui en place techniquement, pour autant, force est de constater que la "société de l'information solidaire"⁵⁰ reste encore à l'état de concept.

3.1.2. La mise en réseau de l'administration : fondements

A l'image de ce qui existe déjà dans certains pays étrangers, la mise en réseau des différentes entités de l'administration, est annoncée comme l'un des moyens d'améliorer la qualité du service rendu aux usagers. C'est ainsi que la France s'est lancée dans de grands projets tels que les *SIT* ou l'*AdER*.

3.1.2.1. AdER et SIT

Le projet *AdER*, décidé le 19 janvier 1999 par le *CISI*, est piloté par le Secrétariat général du Gouvernement et par la *MTIC*. Il vise à assurer l'interconnexion entre les réseaux fédérateurs des administrations, afin de permettre à tous les agents de l'Etat de communiquer entre eux par courrier électronique, et d'accéder à des applications de travail interministériel. Dès mars 1996, des plans de développement des systèmes d'information au niveau territorial (*SIT*) sont également évoqués dans le cadre de la réflexion préalable à la réforme de l'Etat⁵¹, à partir d'expériences conduites dans certains départements en matière d'échanges automatisés d'informations entre services déconcentrés.

Le projet *SIT* part du principe que l'éclatement géographique des services extérieurs de l'Etat, l'éloignement des pôles de décision seraient autant d'entraves au bon fonctionnement de l'administration (problème de circulation des informations, des documents). Le contexte de déconcentration fait, c'est vrai, qu'à l'heure actuelle entre cinq et quinze services départementaux sont concernés quelque soit la politique ministérielle mise en œuvre. Dès lors, les *TIC*, par la mise en relation des structures et des agents (boîtes électroniques, Intranet, forum de discussions, etc.), et la pratique systématique d'échanges d'informations qui pourrait en résulter, renouvelleraient le processus de déconcentration. La dernière enquête de la *MTIC*⁵² qui fait état du développement des systèmes d'information dans les structures déconcentrées, affirme que l'on pourrait s'acheminer progressivement vers une dématérialisation des relations au sein des services déconcentrés, à savoir la substitution des transactions électroniques aux déplacements. En outre, les auteurs de cette enquête ajoutent que le développement des *SIT* devrait permettre la mutualisation des moyens, à savoir la mise à disposition sur le réseau par une ou plusieurs

⁵⁰ Jospin, Lionel. *Op. cit.*

⁵¹ France. *Document : réflexion préparatoire à la réforme de l'Etat*. Revue politique et parlementaire, mars-avril 1996, n° 982, p.54

⁵² France. *Les systèmes d'information des services déconcentrés de l'Etat en 2000 : description et analyse*, [En ligne]. Adresse URL : <http://www.mtic.pm.gouv.fr/programmes/sit/documents/enquete/table.htm>

entités (ministère, directions régionales ou tout autre "prestataires tiers") de ressources de différentes natures, en direction principalement de structures de faibles tailles ou déficitaires en personnel compétent.

Le développement des Intranets ministériels procède du principe de mutualisation. Celui de l'administration sanitaire et sociale a ouvert en mars 1997 (voir annexe III). Tous les agents de la DDASS du Nord peuvent y avoir accès (à terme avec le développement des TIC au sein de l'administration, 15 000 agents pourront avoir accès à l'Intranet). Les Intranets sont appelés à devenir de véritables instruments de liaison horizontale entre structures, mais aussi entre services dans les administrations déconcentrées (avec le développement de "sous-intranets" dans les directions départementales, régionales). Pour le moment cependant, l'Intranet - le plus souvent ministériel - reste un outil de circulation verticale de l'information. Ainsi, si l'Intranet de l'administration sanitaire et sociale fournit des informations générales (bulletins officiel, circulaires) et des informations plus spécifiques destinées à des communautés professionnelles particulières (informaticiens, documentalistes, professionnels santé-environnement), à ce jour seule l'administration centrale diffuse ces données.

3.1.2.2. De la mise en réseau des structures au travail coopératif : écueils

Le téléphone et la messagerie permettent déjà aux agents dans le cadre de leur travail de correspondre entre eux, notamment à l'intérieur des structures, et très souvent au sein d'une même circonscription administrative. Le développement des TIC devrait à l'avenir intensifier ces échanges, en mettant en correspondance les agents notamment sur l'ensemble du territoire.

Par ailleurs, selon toute vraisemblance, les pratiques informationnelles des agents s'en trouveront à terme modifiées avec la multiplication de sources d'information accessibles facilement (accès à des bases de données via les Intranet, informations professionnelles, etc.). On peut penser également que les agents deviendront eux-mêmes de plus en plus des "pourvoyeurs" d'informations diffusées largement.

Bon nombre de documents évoquent également, à côté de nouvelles tâches liées au développement des sites publics ("*renseignement administratif à distance*", "*réponse aux questions posées par les administrés dans les forums administratifs*", etc.⁵³), l'avènement proche du travail coopératif et la multiplication des activités en ligne ("*travail coopératif simple : rédaction de notes, études, rapports, sans ou avec appel à des correspondants ou collaborateurs ; travail coopératif complexe : encadrement et animation d'équipe, contrôle*

⁵³ Lasserre, Bruno. *op. cit.*

interne de type hiérarchique, préparation de réunions, visioconférence, coopération administrative européenne ou internationale, maintenance technique à distance" ⁵⁴).

✓ La problématique de l'environnement coopératif

L'administration sanitaire et sociale, dans sa réflexion sur les nouveaux modes d'organisation du travail (PPM 1999-2000) indique qu'elle souhaite voir se développer des réseaux professionnels ("équipes de métier"), sur l'exemple du réseau des correspondants juridiques (créé en 1995) ou du réseau d'échange en santé environnementale (RESE), destinés à faciliter la mise à disposition de l'information et la collaboration de ces agents : "organiser des échanges avec les acteurs du domaine sanitaire et social est un enjeu stratégique pour le ministère, essentiel à l'exercice de ses missions" ⁵⁵. L'intérêt du réseau réside en effet dans le fait qu'il repose sur une volonté humaine d'encourager les échanges d'idées et l'enrichissement mutuel des pratiques ⁵⁶. Les TIC facilitent naturellement la communication "fonctionnelle" ⁵⁷, sans que pour autant l'idéal de partage, véhiculé par le fonctionnement réseau, ne soit automatique. L'idée de communiquer pour améliorer fondamentalement la pratique d'une activité est plutôt louable. Mais la qualité d'un réseau ne se limite pas seulement à la performance des systèmes d'information mis en œuvre. Il repose sur la capacité de ceux qui le constituent de l'animer et d'accepter les termes de l'échange : dans chaque département l'information deviendrait un bien commun. Reste à savoir si l'administration est prête pour cela.

Plusieurs plans évoquent également, grâce à la mise en place de communautés professionnelles en administration, l'avènement de nouvelles organisations du travail, fondées sur le partage des tâches. Dans le cadre de la Réforme de l'Etat, des pôles de compétence se sont déjà constitués dans chaque ministère. La création de pôles de spécialités assurant le pilotage de certaines missions pour une région, voir même pour l'ensemble des entités de l'administration sur tout le territoire, est envisagée. Là-aussi, une telle décentralisation des pôles d'information et de compétences implique une mise à plat des responsabilités, une redéfinition du rôle de la hiérarchie. On peut donc penser que ces changements ne se feront pas sans heurts. D'autant que le fonctionnement en réseau, la multiplication des dispositifs de communication auront assurément un "effet loupe" (grossissements de certains dysfonctionnements), accentuant la "visibilité des différences"

⁵⁴ Baquiast, Jean-Paul. *Le télétravail dans l'administration*. Dossier mis en discussion le 9 octobre 1999, [En ligne]. Adresse URL : <http://www.admiroutes.asso.fr/action/theme/teletravail/teltra.htm>

⁵⁵ Programme pluriannuel de modernisation 1999-2000 du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité

⁵⁶ à savoir la "communication normative", développé par Dominique Wolton (*Internet, et après ? Paris : Flammarion, 1999, p.218*), qui renvoie fondamentalement à l'idéal de partage.

⁵⁷ Wolton, Dominique, *ibid.*

⁵⁸, qu'il faudra là-aussi savoir gérer (mise au ban possible de certains services, etc.) et que certains agents semblent déjà redouter ("*exigences accrues en terme de rapidité et de réactivité*" ⁵⁹).

Enfin, que dire de ces services spécifiques qui seront amenés à disparaître dans certaines structures pour diverses raisons (économiques notamment), et auxquels il est dit que le réseau devra se substituer ?

3.2 Le nouveau paradigme de l'information documentaire dans les services extérieurs

On peut d'ors et déjà affirmer, sans procéder à leur inventaire exhaustif, que l'arrivée des *TIC* en administration - ce stage l'a montré - fomentent certains changements concernant la documentation en administration.

3.2.1 Le développement de réseaux documentaires en administration

Les *TIC* permettent en tout premier lieu, de repenser les prestations des documentalistes, en administration comme ailleurs, grâce maintenant aux multiples possibilités de mise en contact. On peut imaginer par exemple que la généralisation des messageries internes appelle la réactualisation de la veille documentaire, qui peut désormais fonctionner avec les dispositifs d'alerte électronique. De la même façon, l'Intranet permet d'élargir la "publicité" d'un produit documentaire au-delà même des frontières de la structure, et d'accroître ainsi, peut-être, la reconnaissance de l'activité des documentalistes.

Le développement de la communication en ligne multiplie les opportunités de mise en relation non seulement des agents avec le service documentaire de l'administration, mais aussi des documentalistes entre eux sur l'ensemble du territoire. La mise en place de "réseaux coopératifs" de professionnels à l'intérieur d'un ministère, on l'a vu, est dans l'air du temps.

Les documentalistes, concernés au premier chef par ces projets, fonctionnent déjà de manière intrinsèque, et à des degrés divers, en "réseau" souvent dans une même région : ces coopérations sont en effet devenues nécessaires avec la multiplication des sources et l'intensification des flux d'informations. Mais les nouvelles collaborations en documentation peuvent aller désormais au-delà de simples échanges téléphoniques, ou d'entraides ponctuelles. Concrètement, on peut imaginer dans un avenir très proche l'échange de produits documentaires entre centres sur les réseaux. La mise en visibilité des

⁵⁸ Wolton, Dominique. *ibid.*

⁵⁹ Lasserre, Bruno. *op. cit.*

ressources, permises désormais par l'informatique documentaire, devrait accentuer ce type d'échanges. Le travail en réseau des documentalistes pourrait engendrer non seulement le partage d'expériences ou d'informations, mais aussi de plus en plus le partage de tâches spécifiques. Il peut être intéressant en effet pour certaines structures à faible moyen, de "s'associer" pour éviter la duplication de certaines activités coûteuses (traitement, transformation, diffusion).

✓ l'informatisation des centres documentaires

Les logiciels documentaires sont aujourd'hui de plus en plus performants et permettent la mise en relation de fonds documentaires dispersés géographiquement, autorisant de multiples interactions entre les structures. Jean-Philippe Accart⁶⁰ relève quelques fonctionnalités permises par ces nouveaux outils :

- la création de bases de données collectives, qui facilitent la mise en place d'un fonds commun "virtuel" entre sites, travaillant habituellement sur fonds autonomes : mutualisation "à distance" des ressources (systèmes de prêt entre structures).

- l'indexation partagée avec échange des notices entre sites : mutualisation dans ce cas de tâches.

L'informatisation des services documentaires des structures déconcentrées est une opération récente. Certains ministères profitent du mouvement de modernisation des systèmes d'information, pour développer pareillement l'informatique documentaire dans l'ensemble de leurs services, afin de les doter d'outils performants de gestion et de partage.

✓ Le projet "informatique documentaire" de l'administration sanitaire et sociale

Depuis 1995, le bureau ASC4 – chargé de conduire la politique documentaire dans les services du ministère de l'emploi – a déjà mis en œuvre différents moyens pour utiliser des outils communs en vue d'un partage des tâches, et viser une meilleure efficacité des centres de documentation. Toujours dans cette perspective, le bureau ASC4 cherche actuellement à développer un même logiciel de gestion documentaire pour l'ensemble des centres de l'administration, ou tout du moins un outil performant qui permette la mise en commun des ressources documentaires des structures sur tout le territoire (base documentaire unique pour tous ou logiciel qui permettrait l'accès aux bases régionales). Le rapport établi par le groupe de travail "informatique documentaire"⁶¹, composé pour moitié de responsables de centres de documentation de l'administration, recense les contraintes auxquelles le futur outil devra répondre. Le logiciel recherché doit ainsi permettre notamment aux centres de documentation de gérer leur propre fonds, de faciliter l'accès des professionnels de l'information à l'ensemble des ressources documentaires du

⁶⁰ Accart, Jean-Philippe et Réthy, Marie-Pierre, *op.cit.*, p. 139

⁶¹ Colan, Monique, *op. cit.*

ministère, mais aussi d'élargir cet accès à l'ensemble des agents. Le choix de cet outil sera ainsi déterminé en vue de répondre dans l'idéal à deux objectifs majeurs :

- permettre le travail en réseau des documentalistes afin de coordonner la gestion des fonds documentaires et faciliter la mise en commun de l'information documentaire. Le futur progiciel doit en outre permettre l'automatisation de certaines tâches (en ce qui concerne la gestion des prêts par exemple : "lettres de rappel" envoyées automatiquement aux agents par messagerie électronique, relance automatique des commandes, etc.).
- généraliser l'usage des ressources documentaires en autorisant l'accès des agents à la future base unique mais aussi à l'ensemble des ressources documentaires via l'Intranet

⁶².

On table donc ici sur un certain degré d'autonomie des agents dans leurs pratiques, qui pourraient alors accéder, dans l'idéal, à l'information documentaire - quelle que soit sa nature - sans pratiquement plus aucun intermédiaire. Le culte de l'utilisateur autonome et des opportunités offertes par l'automatisation (l'utilisateur pourra par lui-même de son poste gérer son compte lecteur) est ici manifeste. L'énoncé de ces contraintes fournit notamment de précieux indices sur le visage que l'on souhaiterait faire prendre à l'activité documentaire dans les services déconcentrés, à plus ou moins long terme.

3.2.2 Vers de nouvelles organisations documentaires dans les services déconcentrés ?

Les TIC et les perspectives de fonctionnement en réseau des centres documentaires d'une même administration, permettent d'envisager de nouvelles configurations documentaires, fondées sur une redistribution des tâches plus ou moins équitable.

Tandis que le ministère de l'agriculture et de la pêche dans son plan pluriannuel de modernisation 1999-2002 envisage la spécialisation de certains de ses centres (*"l'ouverture des sites Intranet doit permettre la création de sites documentaires spécialisés par pôles de compétences, permettant une meilleure valorisation de l'ensemble de la documentation administrative"* ⁶³), le ministère de l'emploi et de la solidarité se prononce, lui, en faveur de la constitution de places fortes de la documentation en région.

La réalisation de réseaux documentaires régionaux, eux mêmes intégrés dans le réseau des centres de documentation, mis en place à partir des structures du réseau santé-social, est encouragée. On devrait en effet s'acheminer, avec ce nouveau schéma

⁶² "tous les agents devront disposer d'un portail sur leurs postes de travail pour accéder à l'ensemble des ressources documentaires : bases de données documentaires externes ou internes, dossiers documentaires, cédéroms, etc." Rapport du groupe de travail "informatique documentaire. *Op. cit.*

⁶³ France. PPM du ministère de l'Agriculture section V-Les Nouvelles technologies de l'information et de la communication., [En ligne]. Adresse URL : http://www.agriculture.gouv.fr/mini/pres/ppm_5.htm

d'informatique documentaire, vers la constitution de "centrales" régionales ("*pôles régionaux*") au niveau des *DRASS* et d'annexes documentaires ("*antennes-relais*") au niveau des *DDASS*. Selon la *DAGPB*, ces pôles régionaux centraliseront l'ensemble de l'activité documentaire de l'administration sanitaire et sociale de l'Etat en région.

Le fonds documentaire géré en réseau devrait avec ce type de configuration s'en trouver enrichi à l'intérieur d'une région ⁶⁴, et la pratique documentaire peut-être améliorée dans les structures déficitaires. Pourtant, force est de constater qu'une telle polarisation apparaît davantage comme un pis-aller, à savoir le moyen commode de maintenir une activité documentaire à moindre coût, compte tenu de certaines faiblesses de fonctionnement. D'autant que ces perspectives, même si elles seront longues à mettre en place, ne sont déjà pas sans effet sur l'activité documentaire des structures.

3.2.3 Effets constatés de la mise en ligne de l'information documentaire

Pour le moment, on note que l'information documentaire en ligne, dans sa configuration actuelle ⁶⁵, rend d'ors et déjà obsolète la réalisation de certaines prestations dans les structures déconcentrées ⁶⁶. On peut se demander du coup à quoi sera réduite l'activité des documentalistes de ces structures, lorsque la gamme de produits documentaires disponibles en ligne sera, comme on peut le prévoir, conséquente. Si les activités d'accueil et d'aide à la recherche d'informations seront sans doute valorisées à l'intérieur de ces structures, on peut penser que ce phénomène va contribuer un peu plus à la précarisation de la profession dans les services extérieurs.

D'autant que ceci pose le problème de l'uniformisation des produits documentaires : par exemple, un seul et même dossier documentaire pour tous les agents de l'administration sanitaire et sociale (soit 15 000 personnes) figure désormais sur l'Intranet ministériel. A terme, comment les agents appréhenderont une telle standardisation ? En effet, si pour certaines prestations la question des besoins n'est pas fondamentale (ainsi, une revue de presse exhaustive peut donner satisfaction à un grand nombre de personnes), en revanche certains produits, comme ce fut le cas pour les dossiers documentaires réalisés à la *DDASS* du Nord, nécessitent, que l'on détermine précisément au préalable les spécificités de la demande. Le manque de pertinence d'un produit documentaire (faute d'actualisation régulière, ou en l'absence d'informations "locales"), tout comme

⁶⁴ la mise en place de système de partage et d'échange des ressources documentaires devrait en effet "rationaliser" les acquisitions : rejet des doublons par exemple source d'économies

⁶⁵ à savoir les services documentaires de l'administration centrale diffusant leurs produits sur les Intranets ministériels

⁶⁶ la présence de revues de presse ou de dossiers documentaires sur l'Intranet ministériel incite les documentalistes de structures déconcentrées à ne plus effectuer ces prestations.

l'uniformité d'un format de présentation peuvent être source, chez les agents, de saturation, et de rejet à l'égard d'un système censé pourtant remédier à pas mal de dysfonctionnements. Dans pareil cas, on peut penser que les agents auront conservé le réflexe de solliciter le service documentaire de leur structure qui aura à trouver une solution en un minimum de temps. Voilà pourquoi, il semble important, à mon avis, de ne pas abandonner totalement, et dans l'immédiat, certaines prestations : le "tout en ligne" invitera peut-être très tôt les documentalistes à reprendre certaines activités, qu'ils pensaient pourtant rendues obsolètes par le développement de l'information en ligne.

La généralisation de l'informatique documentaire, la mise en ligne de l'information documentaire n'ont d'intérêt, pour le moment, que si l'on préserve une médiation documentaire directe. La diminution des effectifs dans les structures départementales, tendance qu'accentuent, pour le moment, ces nouveaux schémas, pourrait, de façon inattendue, s'avérer être finalement un casse-tête pour l'administration.

3.3. Quel spécialiste de l'information-documentation pour l'administration ?

La Fonction publique est en France le premier employeur de "documentalistes", soit 55 % d'entre-eux ⁶⁷. La plupart sont cependant sans statut (dans la Fonction publique d'Etat, seuls trois ministères ont bénéficié jusqu'en 1995 de statuts particuliers de documentalistes : l'Education nationale, la Culture et le Secrétariat général du gouvernement), au contraire des archivistes ou des bibliothécaires dont la spécialité a très tôt fait l'objet d'une reconnaissance administrative ⁶⁸. Aujourd'hui encore, des personnels aux statuts très différents et aux degrés de formation très variables, concourent au fonctionnement des services documentaires de l'administration.

La commission des statuts de l'ADBS fut à l'origine de la mise en place du premier statut interministériel unique dans la Fonction publique d'Etat, pour les personnels de documentation de catégorie A, et travaille actuellement sur les statuts des personnels de catégorie B et C.

✓ Vers la professionnalisation des corps de documentalistes dans l'administration ?

L'adoption en mars 1998 du statut interministériel des Chargés d'études documentaires ⁶⁹, aligné sur le statut d'attaché d'administration centrale, semble annoncer la volonté de professionnaliser les documentalistes d'administration.

⁶⁷ Wilhelm, Florence. Le statut des personnels de la documentation. *Dictionnaire encyclopédique de l'information et de la documentation. Op. cit.* p. 545

⁶⁸ "Longtemps l'administration s'est demandée si la documentation était un métier et s'il convenait de mettre en place une solution statutaire pour ces agents" *Ibid.* p. 545

⁶⁹ France. SGG. Décret n° 98-188 du 19 mars 1998 fixant les dispositions statutaires applicables aux corps

Les chargés d'études documentaires "*assurent la recherche, l'acquisition, le classement, la conservation, l'analyse, l'exploitation et la diffusion de la documentation nécessaire aux missions des ministères dont ils relèvent. Ils assurent la constitution et la gestion des bases de données, la conception d'outils multimédia*"⁷⁰. Le SGG a fait ajouter le paragraphe suivant pour intégrer les personnels de la Direction de la Documentation française : "*Ils peuvent être chargés de l'élaboration et de la réalisation de programmes de publications incluant la traduction de documents, la sélection ou la rédaction d'études, d'articles et de notes de synthèses*". Le Ministère de la Culture a fait également inclure ceci : "*En outre, les chargés d'études documentaires du Ministère chargé de la culture assurent, dans les secteurs des archives, des musées et du patrimoine, des missions de traitement des archives, d'inventaires et de recensement aux fins de protection, de conservation et de mise en valeur des collections ainsi que du patrimoine monumental et archéologique*". Deux grades sont actuellement prévus : chargé d'études documentaires et chargé d'études documentaires principal. On distingue également trois corps : les Chargés d'études du Secrétariat général du gouvernement, les Chargés d'études du ministère de la Culture et les Chargés d'études du ministère de l'Équipement, corps interministériel (le ministère de l'Équipement est notamment en charge de leur affectation auprès des différents ministères). Pendant quatre ans, 2/3 des postes sont ouverts en interne au personnel (remplissant les conditions) en charge actuellement des fonctions documentaires dans les administrations, et le reclassement des titulaires de catégorie A est prévu après réussite au concours ou à l'examen professionnel. En décembre 1999, le corps de chargé d'études documentaires était présent dans tous les ministères : Secrétariat général du Gouvernement (71 Chargés d'études documentaires en décembre 1999), Ministère de la Culture et de l'éducation nationale (23 en décembre 1999), Ministère de l'Équipement (34), Ministère de l'Économie et des Finances (6), Ministère de l'environnement (4), etc.

Le décret du 19 mars 1998, fixant les dispositions statutaires applicables aux corps de chargés d'études documentaires, précise cependant que le statut concerne aussi bien les administrations centrales que les services déconcentrés et les établissements sous tutelle. Or, force est de constater, deux ans après la mise en place de ce statut, que les chargés d'études documentaires ne sont présents pour le moment que dans les services documentaires des administrations centrales. Ceci peut s'expliquer par le fait que la plupart des documentalistes des administrations déconcentrées sont des personnels de catégorie B⁷¹ et ne sont donc pas encore concernés par les nouvelles dispositions statutaires. D'autre

de chargés d'études documentaires. Journal Officiel de la République Française du 20 mars 1998.

⁷⁰ ADBS. *Le statut de chargé d'études documentaires*. Journée d'étude du 8 juin 1998 au Palais des Congrès de Paris, [En ligne]. Adresse URL : <http://www.adbs.fr/adbs/prodserv/jetude/html/prog0806.htm>

⁷¹ La plupart ayant le statut de secrétaires administratifs, ou un statut équivalent

part, l'arrivée de chargés d'études documentaires dans les services extérieurs, probable à moyen terme (qui plus est avec l'avènement de grands pôles régionaux), tient à ce jour de la seule volonté des Directeurs ⁷². En réalité, la plupart des administrations déconcentrées et notamment les directions départementales (si celles-ci maintiennent une activité documentaire) seront davantage concernées par la publication prochaine des statuts pour les personnels de catégorie B et C.

✓ Le cas des DDASS

Le groupe "informatique documentaire" de l'administration sanitaire et sociale plaide, on l'a vu, pour une nouvelle organisation documentaire dans ses services. En conséquence, le renforcement des équipes dans les pôles de ressources documentaires régionaux est envisagé : *"pour assurer leur rôle de compétences, ces centres devront disposer de moyens suffisants en personnel qualifié, en budget documentaire et en équipement informatique"* ⁷³. En revanche, la présence d'un personnel qualifié en DDASS devient de moins en moins évidente avec ce type de configuration. Le rapport évoque ainsi le maintien dans ces structures d'un "correspondant-documentaire" à l'activité sensiblement dépréciée (suivi des abonnements et des prêts : *"Gère les prêts avec un outil lié à la base documentaire"*). Ce personnel aura pour mission première de transmettre *"par messagerie électronique, les demandes de recherches élaborées émanant des agents de la DDASS au pôle régional"* ⁷⁴ (tout en étant encore parfois amené lui-même à effectuer des recherches documentaires simples sur un poste en libre-accès), et diffusera dans les services demandeurs les produits documentaires élaborés par l'équipe du pôle régional. N'assurant plus que les tâches élémentaires, il sera de moins en moins convié aux missions d'organisation et de valorisation de l'information. La réalisation de recherches documentaires élaborées, l'accueil d'un public externe, l'animation et la coordination du réseau, l'élaboration de produits documentaires ou la mission de veille documentaire, etc. seront l'apanage du pôle régional qui seul *"aura vocation à répondre aux questions documentaires des usagers"*.

En conséquence, l'équipe du service de la documentation de la DRASS devra satisfaire les demandes de plusieurs centaines d'agents. La détermination des moyens humains, et des compétences requises pour le travail dans ces futurs pôles régionaux, semble cruciale.

⁷² qui peuvent en faire la demande, mais apparemment la plupart ne souhaite pour le moment bouleverser les configurations existantes.

⁷³ Colan, Monique. *Op.cit.*

⁷⁴ *Ibid.*

Même si ces perspectives ne sont formulées que dans le cadre d'une réflexion en amont sur les fonctionnalités que devrait offrir le futur logiciel documentaire, elles reflètent tout de même le pari audacieux que l'on fait aujourd'hui sur les *TIC*.

✓ *TIC et médiation documentaire*

La volonté de restreindre la médiation documentaire directe dans certaines directions départementales, revient à miser sur une relative autonomie des agents, grâce aux *TIC*, dans leurs pratiques informationnelles. Rappelons pourtant que la difficulté à s'informer tient justement de plus en plus à l'augmentation massive d'informations, à la rapidité des flux générée par les *TIC*, et à l'émergence exclusive d'une médiation technicisée et déshumanisée. Bien s'informer demande aujourd'hui du temps : la facilité d'accès et la multiplication des instruments de recherche automatique ne cachent pas la difficulté qu'il y a à trouver l'information pertinente sur le réseau. Cela demande une méthode que tous les agents n'auront peut-être pas le temps d'acquérir dans l'immédiat. Dans pareil cas, la présence humaine est généralement sollicitée pour répondre à une demande documentaire précise ou à une recherche d'informations. Quel recours dès lors pour ces agents en l'absence de tout personnel qualifié dans l'administration ?

On peut s'interroger également sur les conditions d'exercice de la médiation documentaire "à distance", telle qu'elle est envisagée dans l'administration sanitaire et sociale. Le documentaliste lors d'une demande documentaire met en oeuvre divers processus interprétatifs : il s'attache ainsi à saisir le langage de l'utilisateur, les modes de réflexion, écoute et reformule la question, demande d'éventuelles précisions, propose, évalue et (re)propose dans certains cas ; chaque demande documentaire est un cas-particulier. Ces opérations successives pourront-elles être engagées qualitativement de la même manière avec de tels dispositifs ?

Une mauvaise prise en charge de la demande documentaire, des besoins mal pris en compte, peuvent être source de rejet à l'égard d'un système dont la viabilité serait dès lors menacée. L'avenir devrait nous dire si, en fin de compte, la mise à disposition pour l'ensemble des agents d'une information documentaire abondante mais immatérielle, éloignée dans l'absolu, et surtout impersonnelle⁷⁵ est réellement source de progrès.

Les *TIC* ouvrent l'administration sur l'extérieur. Tous les plans mettent donc en avant la nécessité de réviser les procédures, de sensibiliser et former des agents aux nouvelles formes de communication et d'accès à l'information. L'idée dans un premier temps d'une médiation humaine (programme de formation des agents à l'utilisation de l'Intranet) s'impose pour accompagner les changements et banaliser l'usage des systèmes d'information territoriaux. En revanche, sauf à de très rares exceptions (*"il faut faire*

⁷⁵ qui éluderait la question de l'appropriation qualitative par l'utilisateur

évoluer des métiers spécifiques comme la documentation et en reconnaître de nouveaux : responsable de sites, responsables de projets technologies de l'information" ⁷⁶), l'idée d'une médiation renouvelée n'est encore à ce jour véritablement mise en avant. Non seulement, il serait utile de réaffirmer la place prépondérante du documentaliste dans l'administration comme formateur à l'usage des *TIC*, grâce à sa connaissance des réseaux, mais aussi comme expert, comme le gardien d'une information structurée ("*info-écologue*" ⁷⁷) : le stage a montré que les besoins d'apports en valeur ajoutée sont patents en administration, encore plus aujourd'hui avec le développement de l'information en ligne.

Par ailleurs, les personnels documentaires en administration sont, en règle générale, encore très largement "mal-exploités" par rapport au développement de produits sur support électronique. L'information documentaire a, on l'a vu, largement sa place sur des réseaux internes. Comme pour tout support d'information, ceux-ci doivent faire l'objet d'une étude approfondie des besoins des usagers avant leur mise en place, puis d'une évaluation régulière, afin de bannir tout dispositif qui ne répondrait pas à la demande et serait au final source d'exclusion. Les besoins tant quantitatifs que qualitatifs doivent être identifiés, mesurés et pourvus par des personnels titulaires aux statuts appropriés. Les professionnels de l'information et de la documentation peuvent aujourd'hui assurer la conduite de tels projets.

Pour toutes ces raisons, qui plus est si l'administration souhaite développer sa présence dans la "société de l'information", il semble impérieux, à l'opposé de leur quasi-extinction de fait dans la plupart des services extérieurs, de réaffirmer l'importance des corps administratifs de documentation.

⁷⁶ Lasserre, Bruno. *Op. cit.* p.191.

⁷⁷ Accart, Jean-Philippe et Réthy Marie-Pierre. *Op. cit.*

CONCLUSION

Ce stage vient clore le deuxième cycle d'études en Sciences de l'information et de la documentation, suivi depuis maintenant la licence. Le moment est donc venu, je pense, de mettre en perspective cette formation au regard de ma première expérience professionnelle en milieu documentaire.

Je note tout d'abord que le savoir théorique qui m'a été enseigné en licence (marketing documentaire notamment), me fut d'une aide précieuse durant toute la première partie de ce stage, lorsqu'arrivant en terrain inconnu, il m'a fallu procéder d'une approche systémique. Sonder l'existant en matière documentaire dans l'administration, mais aussi dans d'autres structures, déterminer le contexte au travers d'entretiens mais aussi de lectures des plans et schémas directeurs de modernisation des administrations, connaître les pratiques documentaires des agents de l'administration, étaient autant de préalables nécessaires. Ces questions fondamentales qu'il fallait que je me pose, font l'objet d'une méthode, acquise durant ces deux années d'études, et que j'eus l'occasion ainsi de mettre en pratique au cours de ce stage. Une fois les "fondations" en place, il devenait plus facile dès lors de poursuivre et de mener à bien cette mission. Je me suis appuyé, par la suite, sur le savoir pratique acquis durant cette année de maîtrise, dans le domaine de la recherche d'informations notamment (interrogation des bases de données, des sources d'information en ligne).

Plus globalement, ce stage m'a donné l'occasion de poursuivre la réflexion générale, menée tout au long de ce cursus, sur les enjeux de la généralisation des *TIC* dans la société, et les responsabilités nouvelles qui en ressortent pour les professionnels de l'information et de la documentation. En outre, par la prise en compte des processus cognitifs qui entourent la mise en œuvre de tels projets, j'ai pu mesurer le degré d'interdisciplinarité, qui caractérise les sciences de l'information. Enfin, l'occasion s'est ici présentée de mener une réflexion plus large sur un domaine - l'Etat et la "société de l'information" - qui a nécessité de multiples recherches, mises en perspective, et prises de recul : processus que j'avais déjà eu l'occasion d'éprouver lors de plusieurs travaux rendus en cours d'année.

D'un point de vue plus personnel maintenant, au terme de ma première véritable expérience professionnelle dans le domaine de la documentation, je pense m'être acquitté correctement de la tâche qui m'avait été confiée, et avoir honoré mon contrat avec l'administration. Je tire d'indéniables leçons de cette expérience, qui développa ma culture de l'analyse, me permit de mettre en pratique certaines théories, et d'ouvrir ainsi des

perspectives. Enfin et surtout, ces deux mois en situation, me donnèrent l'occasion de côtoyer des documentalistes sur leur lieu d'activité, qui m'apprirent beaucoup sur les plans d'évolution de la documentation en administration, de prendre contact avec le milieu des professionnels de l'information et de la documentation qui me furent d'un précieux soutien pour mener à bien cette réflexion, mais aussi de rencontrer toute sorte de professionnels simplement désireux d'en savoir davantage sur notre spécialité. En somme, ce stage m'offrit l'opportunité de prendre part à ces échanges mutuels qui font, je pense, toute la richesse de la profession de documentaliste.

BIBLIOGRAPHIE

CACALY, Serge. (dir.). *Dictionnaire encyclopédique de l'information et de la documentation*. Paris : Nathan., 1997. 634 p.

ACCART, Jean-Philippe et RÉTHY, Marie-Pierre. *Le Métier de Documentaliste*. Paris : éditions du Cercle de la Librairie, 1999. 382 p.

RONAL, Maurice. *Données publiques : accès, diffusion, commercialisation*. Paris : la Documentation française, 1996. 176 p.

FRANCE. Secrétariat général du gouvernement. *La France dans la société de l'information*. Paris : la Documentation française, 1999. 113 p.

LASSERRE, Bruno. *L'Etat et les technologies de l'information : vers une administration à accès pluriel*. Commissariat général du Plan. La Documentation française, 2000. 196 p.

FRANCE. Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur. *Administration : les autoroutes de l'information*. N° 175. Avril-juin 1997.

FRANCE. Commission de coordination de la documentation administrative. *La politique documentaire des administrations : les schémas directeurs et le concept du réseau documentaire*. *Documentation administrative et renouveau du service public : huitième rapport au premier ministre*. Paris : la Documentation française, 1992. 254 p.

ANNEXES

ANNEXES I

Présentation de la *DDASS* du Nord
et de son service documentaire



**REPARTITION DES COMPETENCES
ETAT / DEPARTEMENT
DANS LE DOMAINE D' ACTIONS SOCIALES
ET DE SANTE**

| | Compétences de l'Etat (Ministre ou préfet) | Compétences du département (Conseil général ou son président) |
|--|---|--|
| Pouvoirs généraux d'organisation | | |
| Réglementation | <ul style="list-style-type: none"> ☛ Lois et décrets (règles générales, conditions, attributions, prestations, financement...) ☛ Règlement sanitaire national | <ul style="list-style-type: none"> ☛ Règlement départemental d'aide sociale ☛ Aides légales et facultatives |
| Programmation | <ul style="list-style-type: none"> ☛ Planification sanitaire et sociale ☛ Normes - Cartes - Autorisations ☛ Subvention d'équipement | <ul style="list-style-type: none"> ☛ Schéma départemental des services sociaux et médico-sociaux |
| Organisation et fonctionnement des services | <ul style="list-style-type: none"> ☛ Services gérés par l'Etat • DRASS - DDASS • Santé scolaire (Ed. Nationale) • Protection judiciaire de la jeunesse (Justice) ☛ Pouvoirs de contrôle • Légalité décisions départementales • Pouvoirs d'ordre public | <ul style="list-style-type: none"> ☛ Organisation et fonctionnement des services départementaux en gestion directe (Aide sociale, Aide Sociale à l'Enfance, Protection Maternelle et Infantile, Service social, etc.) • Structures déconcentrées (sectorisation service social, dispensaires...) • Vaccination (en liaison avec les communes) |
| Prestations sociales | | |
| Prestations (allocations et remboursements) | <ul style="list-style-type: none"> ☛ Allocations résiduelles, aide sociale (Sans Domicile Fixe, réfugiés, Interruption Volontaire de Grossesse...) ☛ Prestations hors aide sociale (RMI, AAH, AES, FNS, Allocations militaires, Aide juridique...) | <ul style="list-style-type: none"> ☛ Toutes prestations de l'aide sociale sauf prestations résiduelles de l'Etat ☛ Prestations facultatives |
| Etablissements et services personnalisés | | |
| Enfance | <ul style="list-style-type: none"> ☛ Etablissements de l'éducation surveillée (Justice) et de l'éducation spéciale (Ed. nationale) ☛ Etablissements nationaux pour déficients sensoriels | <ul style="list-style-type: none"> ☛ Etablissements de l'ASE (Maison Enfant à Caractère Sanitaire (ou Social), Action Educative en Milieu Ouvert, clubs et équipes de prévention, oeuvres d'adoption) ☛ Etablissements départementaux ou privés pour jeunes handicapés |
| Handicapés Adultes | <ul style="list-style-type: none"> ☛ Rééducation professionnelle, emploi, soins (Centre d'Aide par le Travail, Ateliers protégés, Centres rééducatifs, Maison d'Accueil Spécialisé forfait soins des foyers à double tarification) | <ul style="list-style-type: none"> ☛ Accueil et hébergement (foyers) |
| Personnes âgées | <ul style="list-style-type: none"> ☛ Contrôle des longs séjours hospitaliers ☛ Sections de cure médicale ☛ Services de Soins Infirmiers à Domicile | <ul style="list-style-type: none"> ☛ Services d'aide à domicile, d'aide ménagère, résidences sociales, foyers-restaurants... |
| Prévention sanitaire | <ul style="list-style-type: none"> ☛ Structure d'hygiène mentale, de la lutte contre l'alcoolisme, la toxicomanie, le sida | <ul style="list-style-type: none"> ☛ Etablissement de la petite enfance ☛ Lutte contre les maladies sociales |
| Divers | <ul style="list-style-type: none"> ☛ Inadaptés sociaux (Centre d'Hébergement et de Réadaptation Sociale) ☛ Etablissements de formation des travailleurs sociaux ☛ Maisons familiales de vacances | <ul style="list-style-type: none"> ☛ Services de travailleuses familiales et d'auxiliaires de vie... |
| Décisions conjointes | | |
| <ul style="list-style-type: none"> ☛ Etablissement et services sous double dépendance (recevant assurés sociaux et bénéficiaires de l'aide sociale) ☛ Conventions Etat-Département <ul style="list-style-type: none"> • pour les services départementaux utilisés par l'Etat, commission d'admission, service social) • pour les structures sous double dépendance (ex : commissions du RMI) • pour la coordination des services complémentaires (ex : services sanitaires et sociaux de protection de l'enfance). | | |



MINISTÈRE DE L'EMPLOI
ET DE LA SOLIDARITÉ

Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales du Nord

PREFET

Directrice Départementale des Affaires
Sanitaires et sociales
Evelyne SYLVAIN
Directrice Adjointe : Sylvie CARDINAL

DELEGATION SIDA NORD PAS
DE CALAIS
Edith PONS

**POLE SANTE
PUBLIQUE**
Sylvie CARDINAL

**SERVICE SANTE
ENVIRONNEMENT**
Gérard DELOBEL

**SERVICE DES
ETABLISSEMENTS DE
SANTE**
Martine COUTURE

**SERVICE DES POLITIQUES
ET ACTIONS DE SANTE**
Dr Jean Pierre GUIL

**CELLULE DE COORDINATION
SANTE PUBLIQUE ET
INSERTION**
Nathalie GUYADER

**POLE LOGISTIQUE ET
SYSTEMES
D'INFORMATION**
Josiane BOULANGER

**UNITE FONCTIONNELLE
COMMUNICATION ET
INFORMATION**
Sabine BLANCHARD-MONTI

**UNITE FONCTIONNELLE
INFORMATIQUE ET
ORGANISATION**
Thierry LESAGE

**UNITE FONCTIONNELLE
GESTION BUDGETAIRE ET
COMPTABLE**
Henri WOLCZIK

**UNITE FONCTIONNELLE
ENTRETIEN**
Emeline AVOND

**UNITE FONCTIONNELLE
RESSOURCES HUMAINES**
Christel DERECOURT

POLE SOCIAL
Evelyne GUIGOU

**SERVICE DES
ETABLISSEMENTS
MEDICO-SOCIAUX ET
SOCIAUX**
Laurence COUSTENOBLE

**SERVICE DES POLITIQUES
ET ACTIONS SOCIALES**
Christel COURDAIN

**UNITE DE TRAVAIL
SOCIAL**
Françoise DELEFORGE

CDES
RESPONSABILITE Ddass
et Inspection
Académique

COTOREP
RESPONSABILITE
DDASS et DDTE

Mission
Départementale
RMI

DDASS du Nord

Téléphone : 03.20.18.34.73
Elisabeth Cagin
Téléphone : 03.20.18.33.37
Mail : DD59-DOCUMENTATION@sante.gouv.fr

175, rue G. Delory
B.P. 2008 - Cité administrative
59011 LILLE CEDEX
Télécopie : 03.20.18.34.70

DDASS du Pas de Calais

Colette Sim
Téléphone : 03.21.60.31.28
Mail : RHL-DOCUMENTATION@sante.gouv.fr

Rue F. Buisson
62020 ARRAS CEDEX
Télécopie : 03.21.60.30.04

SS du Nord

Catherine Verept
Téléphone : 03.20.62.67.44
Mail : RHL-DOCUMENTATION@sante.gouv.fr

62, boulevard de Belfort
B.P. 605
59024 LILLE CEDEX
Télécopie : 03.20.62.66.62

MARS 1999



en libre accès

salle de lecture
ordinateurs à
votre disposition

CD-ROM en réseau

LAMY juridique,
DALLOZ, Atlas
des zones d'emploi, ...

Logiciel texto

recherche des ouvrages,
des textes et circulaires
par mots clés, nom d'auteur,
titres, ...

Notices bibliographiques

30000 fiches environ

Intranet, internet

accès aux bases de données
documentaires, WEB
ENSP, Admifrance, Who, ...

Le Prêt

La majorité des ouvrages,
périodiques et cassettes vidéo
peuvent être prêtés aux agents.

RESEAU DOCUMENTAIRE

LA DDASS du Nord

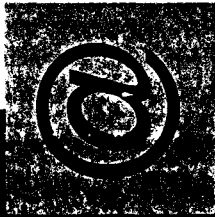
LA DDASS du Pas de Calais

LA DRASS Nord - Pas de Calais

des Affaires
sociales et sociales
Nord - Pas de Calais

Un réseau de documentalistes, une documentation en réseau.

Les ressources du système d'information documentaire des Affaires sanitaires et sociales du Nord - Pas de Calais sont accessibles auprès des 3 services DOC de la région Nord - Pas de Calais.



• Ce réseau documentaire, au service de l'ensemble des personnels de la DRASS et des DDASS du Nord, du Pas de Calais, est également ouvert aux professionnels de la santé et du social, aux étudiants, enseignants, chercheurs, au grand public.

des problèmes de recherche ... et de gestion de l'information

Rechercher la réglementation

Vous avez besoin d'une circulaire, d'un texte officiel, d'un article de code. Vous voulez savoir si un texte est toujours d'actualité, s'il a été modifié, si les textes d'application sont parus ou non. Vous vous interrogez sur l'interprétation de textes, la jurisprudence et la doctrine vous seraient bien utiles.

Vous manquez d'information sur la législation européenne.

S'informer

Vous désirez vous informer mais notre champ d'activité sanitaire et social est vaste. La littérature abonde.

Vous n'avez pas le temps.

En savoir plus

Vous souhaitez approfondir vos connaissances sur un point particulier

Suivre

Vous êtes particulièrement intéressé par un sujet d'actualité (sécurité sanitaire, prestation dépendance, amiante, convention médicale, ...)
Vous attendez la sortie d'un texte.
Vous avez connaissance d'un ouvrage, d'un périodique particulièrement intéressant.

Signalez-le...

sont là pour vous aider

LA DOC TROUVE POUR VOUS,

- elle dispose des collections du JO (depuis 1930), du BO (depuis 1947), des circulaires ministérielles et des organismes de sécurité sociale.
- elle interroge les CD-ROM juridiques.
- elle consulte les micro-fiches du JO depuis 1869.
- elle accède aux banques de données juridiques sur internet et intranet.
- elle peut consulter le jurisqueuseur Europe et l'encyclopédie Dalloz Communautaire.

LA DOC TRAVAILLE POUR VOUS,

- elle dépouille une centaine de périodiques.
- elle met à jour divers usuels (dictionnaires permanents, guides, etc)
- elle prépare la revue de presse journalière à partir d'une sélection de quotidiens nationaux et régionaux.
- elle diffuse quotidiennement l'Agence Presse Médicale.
- elle élabore le bulletin d'information par thème, les résumés ou présentation des articles parus dans la presse spécialisée, des ouvrages, rapports, études récemment arrivés.

LA DOC FAIT "DU SUR MESURE"

- elle effectue pour vous des recherches thématiques sur la base de données texto, dans les fichiers de notices,
- les documentalistes alimentent régulièrement cette base en références réglementaires (textes, circulaires) et bibliographiques.
- elle tient à votre disposition une quarantaine de dossiers thématiques.

LA DOC VEILLE POUR VOUS,

- les documentalistes vous transmettront tous les documents relatifs au sujet qui vous intéresse, elles vous fourniront le texte dès sa parution.

LA DOC COMMANDE POUR VOUS,

- elle centralise vos demandes et fait son possible pour les satisfaire.

[Retour au menu précédent](#)

Le bureau des réseaux documentaires et de l'information (ASC4)

Le bureau des réseaux documentaires et de l'information (ASC4) comporte des activités assez diversifiées.

Responsable de conduire la politique documentaire, il assure la conception, l'organisation et l'animation du réseau documentaire de l'administration centrale et des services déconcentrés. Cette fonction entraîne une importante activité des relations avec les centres de documentation ainsi que des collaborations étroites et fréquentes avec SINTEL, SRH8 et l'ENSP).

Rédacteur en chef du bulletin officiel (BO) et chargé de la numérotation centrale des textes et circulaires, le bureau est en liaison permanente avec les services et directions du ministère et avec la direction des Journaux officiels.

Gestionnaire du centre de ressources documentaires multimédias (CRDM), il occupe une place centrale dans le réseau documentaire des affaires sociales. Le CRDM a une mission d'accueil du public, il reçoit les professionnels, les étudiants et les chercheurs qui travaillent sur son domaine de compétence ; il assure également des permanences téléphoniques de renseignements et de recherches documentaires pour les publics internes et externes.

Chargé de procéder aux acquisitions documentaires pour l'ensemble des cabinets et des services de l'administration centrale, le bureau est également en liaison avec l'ensemble des services et avec des fournisseurs : éditeurs, groupements d'achats, relieurs, spécialistes de la restauration d'ouvrages, producteurs et diffuseurs de banques de données et de cédéroms.

Correspondant de la Commission de Coordination de la Documentation Administrative (CCDA), le chef du bureau ASC4 est amené à participer à des enquêtes, études, rapports, groupes de travail menés par cette structure du secrétariat général du gouvernement.

Le bureau ASC4 est également fréquemment amené à jouer un rôle d'expertise technique sur les questions relatives à la documentation pour les directions techniques qui développent ou soutiennent des projets documentaires internes ou externes.

Le bureau ASC4 est organisé en secteurs, chaque secteur à une responsabilité clairement identifiée. Le rapport comporte une présentation de l'activité de chacun des secteurs du bureau dont les missions sont précisées au début de chaque partie, des statistiques ont été établies chaque fois que possible, pour permettre de mieux mesurer le travail accompli. Des explications techniques sont données, afin de permettre une meilleure compréhension des activités de chaque secteur.

En dehors des activités classiques d'animation et de coordination du travail du bureau, quelques activités particulières du chef de bureau peuvent être indiquées en 1997.

- 1) En liaison avec le bureau SRH5, suivi avec le ministère de la fonction publique de la préparation du statut des chargés d'études documentaires pour les personnels de catégorie A.
- 2) Elaboration des programmes et contenus des actions de formation d'adaptation à l'emploi destinées aux personnels exerçant des fonctions documentaires (AC et SD).

Annexe 1 : Informatisation des centres de documentation de DRASS et DDASS

| Services déconcentrés | | Centres de documentation | | Informatisés | Progiciel | Version | Type d'installation et détails éventuels | Fonctions documentaires Informatisées | Nombre total de références |
|--------------------------|----|--------------------------|-----|--------------|-----------|---|--|---------------------------------------|----------------------------|
| DRASS MIDI PYRENEES | | projet | non | | | | | | |
| DDASS Haute Garonne | 31 | de fusion | non | | | | | | |
| DDASS Ariège | 9 | oui | non | | | | | | |
| DDASS Aveyron | 12 | oui | non | | | | | | |
| DDASS Gers | 32 | oui | oui | Texto | | monoposte | | bibliographique | 180 |
| DDASS Lot | 46 | non | | | | | | | |
| DDASS Hautes Pyrénées | 65 | oui | non | | | | | | |
| DDASS Tarn | 81 | non | | | | | | | |
| DDASS Tarn et Garonne | 82 | oui | non | | | | | | |
| DRASS NORD PAS DE CALAIS | | oui | oui | Cindoc | 2.01 | réseau client/serveur 3p PCwin95 - transfert de fichiers Informix | | bibliographique | 2 317 |
| DDASS Nord | 59 | oui | oui | Cindoc | 2.01 | réseau client/serveur - 1p PCwin95 | | bibliographique | 198 |
| DDASS Pas de Calais | 62 | oui | oui | Cindoc | 2.01 | réseau client/serveur - 1p PCwin95 | | bibliographique | 12 |
| DRASS BASSE NORMANDIE | | oui | oui | Texto | 6 | réseau 3p | | bibliographie - bulletinage - prêt | 23 267 |
| DDASS Calvados | 14 | oui | non | | | | | | |
| DDASS Manche | 50 | oui | non | | | | | | |
| DDASS Orne | 61 | oui | non | | | | | commandes et bulletinage avec Excel | |

Annexe 3 : Objectifs fonctionnels

| | services déconcentrés | | administration centrale | |
|--|--|----------------------------------|-------------------------|---|
| | 1/ Pôle régional de ressources documentaires | 2/ Antenne-relais départementale | 3/ ASC4 - CRDM | 4/ Centre de documentation de service central |
| 2 - FONCTIONS DOCUMENTAIRES | | | | |
| 2.1. Recherches | | | | |
| effectue des recherches documentaires élaborées sur les bases disponibles sur différents supports : serveurs extérieurs, cédéroms, Intranet, Internet ... | X | | X | X |
| rassemble et transmet, par messagerie électronique, les demandes de recherches élaborées émanant des agents de la DDASS au pôle régional de ressources documentaires. | | X | | |
| effectue des recherches documentaires simples sur un poste en libreaccès : base documentaire, Intranet, Internet, cédéroms ... | X | X | X | X |
| a vocation à répondre aux questions documentaires des usagers. | X | | X | exceptionnellement |
| est ouvert au public externe pour l'accès aux documents concernant les domaines de compétence du ministère: santé publique, solidarité, social, sécurité sociale, emploi et travail. | X | | X | exceptionnellement |
| forme les utilisateurs à la recherche documentaire simple sur un poste en libreaccès : utilisation d'Intranet, Internet, cédéroms ... | X | X | X | X |
| 2.2. Réseau | | | | |
| anime et coordonne le réseau documentaire | régional DDASS | | national | |
| participe au réseau documentaire national du ministère. | X | X | X | X |
| participe au réseau RESSAC. | | | X | X |
| participe au réseau documentaire régional DRASS-DDASS | X | X | | |
| participe à un réseau d'échanges entre partenaires administratifs. | régional | départemental | national | thématique |
| oriente les demandes externes de documentation vers des services extérieurs, grâce à sa participation à différents réseaux, notamment grâce à la messagerie électronique. | X | X | X | X |
| organise le transfert du savoir-faire aux professionnels de la documentation du réseau documentaire. | | | X | |

ANNEXES II

Document-synthèse “Politique de lutte contre les exclusions”
et questionnaire

**La politique de lutte contre les
exclusions**

Document-synthèse

Ce document-synthèse a pour but de faciliter votre recherche d'informations. Vous y trouverez des indications générales sur les fondements de la nouvelle politique de lutte contre les exclusions mise en place depuis 1998, mais également des références à des documents plus spécifiques - textes de loi ou commentaires - mis en annexes au bureau documentaire ou consultables sur l'Intranet.

Sommaire

Chapitre I. La construction d'un concept : de la pauvreté à l'exclusion.

- A. Les grandes mesures sociales mises en place ces dix dernières années :
la prise en considération progressive des processus d'exclusion 4
- B. La mise en lumière d'un phénomène polymorphe à « entrées multiples » 5

Chapitre II. La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998.

- A. La montée des revendications..... 7
 - ✓ L'élément catalyseur : le mouvement des chômeurs de 1997-1998..... 7
 - ✓ Le rapport Join-Lambert 8
- B. Présentation générale de la loi de 1998..... 9
 - ✓ Les objectifs avoués
 - ✓ Présentation pratique de la loi de juillet 1998
 - le volet logement 9
 - le volet emploi..... 10
 - le surendettement..... 11
 - les autres mesures..... 12

Chapitre III. Articulation des différents dispositifs de lutte contre les exclusions

- A. Eléments d'information relatifs à l'application de la nouvelle loi..... 14
 - récapitulatif thématique des textes d'application du programme et de la loi d'orientation
 - l'articulation entre la loi de 1998 et les dispositifs antérieurs en matière de lutte contre l'exclusion..... 19
- B. Impact de loi du 29 juillet 1998 (veille documentaire)
 - point de vue du gouvernement : les bilans d'étape..... 21
 - point de vue des associations..... 25

Chapitre I

La construction d'un concept : de la pauvreté à l'exclusion

A- Les grandes mesures sociales mises en place ces dix dernières années : la prise en considération progressive des processus d'exclusion

Les années 80 ont vu la montée de phénomènes de paupérisation touchant un nombre croissant de personnes. Les filets de protection sociale bâtis dans les décennies précédentes n'étaient pas en mesure de faire face à ces situations nouvelles souvent dramatiques, marquées par l'absence de ressources et le cumul des difficultés (logement, chômage, etc.).

Face à cette situation inquiétante, diverses mesures ont été prises qui vont s'attaquer de front aux causes les plus évidentes de l'exclusion sociale, et ce dans des domaines bien spécifiques (*vous trouverez en annexe 1 la liste des principales mesures, antérieures à la loi de juillet 98, classées par grands domaines*)

➤ Le problème du surendettement :

En 1989. La loi Neiertz relative au surendettement des ménages vise à trouver à temps des solutions aux difficultés financières afin d'éviter que celles-ci ne dégèrent en crise aiguë conduisant à une situation de rupture.

Pour autant depuis 1990, le rythme des dossiers de surendettement n'a cessé de s'accroître, avec une accélération notable à partir de 1994 (pour information 619 389 dossiers ont été transmis aux commissions). Dans le même temps, le contenu des dossiers a changé. En 1989, l'excès de crédits était souvent à l'origine du surendettement; actuellement c'est la baisse brutale des ressources qui devient la première cause de surendettement (chômage, maladie, décès, séparation).

➤ En matière de logement :

En 1990, la loi Besson sur le logement des personnes défavorisées a pour objectif d'organiser l'intervention et la mobilisation des acteurs concernés pour prévenir et mettre en place les solutions adaptées pour combattre l'exclusion du logement. Elle affirme dès son article 1^{er} le droit au logement pour tous. Et notamment pour les personnes défavorisées.

Depuis, on sait que 110 000 jugements aboutissent encore chaque année à des résiliations de bail, suivis très souvent d'expulsions. L'objectif de la nouvelle loi sera dès lors de mettre en place un plan de prévention des expulsions.

➤ Contre la pauvreté et la précarité :

- Décembre 1988, juillet 1992, adoption de la loi sur le **revenu minimum d'insertion** qui a pour objectif de procurer aux personnes se trouvant totalement démunies en raison de la persistance de la crise de l'emploi un minimum de ressources et une couverture sociale, afin qu'elle puisse amorcer un processus de réinsertion.

Le RMI a été le centre d'intérêt majeur de la lutte contre les processus d'exclusion au début des années 1990. Il constitue le premier signe fort de la part des pouvoirs publics de mise à l'index de la pauvreté, et a initié des plans annexes en matière d'insertion professionnelle, de logement, de santé, etc.

Cependant le nombre important de bénéficiaires du RMI (voir chiffres ci-après) est bien révélateur du caractère endémique de l'exclusion sociale, mis en exergue depuis déjà plusieurs années.

B- La mise en lumière d'un phénomène polymorphe à « entrées multiples »

Quantité de rapports dont voici une liste non exhaustive ont tenté de mettre en évidence la complexité des mécanismes d'exclusion sociale, qui frappe une frange toujours plus importante de la population française depuis 20 ans.

- 1978. Rapport du Professeur Henri PEQUIGNOT devant le Conseil économique et social.
- 1979. La Commission des communautés européennes demande à chaque Etat membre un rapport sur la pauvreté.
- Février 1981, rapport de Gabriel OHEIX intitulé "Soixante mesures pour lutter contre la pauvreté et la précarité".
- 1987. Rapport du père Joseph Wrésinski. "l'absence d'une ou plusieurs sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et aux familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales et de jouir de leurs droits fondamentaux". Le rapport demandait notamment que soit tournée la page de l'assistance pour ouvrir celle des droits et responsabilités.
- rapport de la commission "cohésion sociale et prévention de l'exclusion" présidée par B. FRAGONARD dans le cadre de la préparation du XIIème plan.
- Juillet 1995. Mme Geneviève de GAULLE ANTHONIOZ, rapporteur de l'avis du Conseil Economique et Social sur l'évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté. L'avis du CES appuyé sur une enquête du CREDOC identifie trois types de mécanismes d'entrée dans l'exclusion :

- **L'empêchement**, il touche des jeunes sans qualification, qui ne trouvent d'emplois stables et ne peuvent être aidés par des familles dont la situation est déjà précaire.
- Le **basculement**. Il affecte des personnes sans emploi, souvent après une rupture familiale; il est rarement brutal et touche des personnes en situation déjà précaire;
- La **reproduction**, elle concerne des personnes pour qui la précarité s'inscrit dans une histoire déjà longue.

Plus encore, certains chiffres (enquêtes du BIPE, Bureau d'Information et de prévision économique au milieu des années 90) témoignent de l'ampleur d'un phénomène qui résiste au temps et aux politiques sociales.

- 12 millions de Français en situation de précarité ou risquant de se trouver en situation d'exclusion (Cerc en 93)
- Depuis 15 ans, alors que le revenu moyen des Français a progressé de 33 %, la proportion des ménages qui vivent en deçà du seuil de pauvreté (50 % du revenu moyen) est restée la même soit 15 %.
- S'il y a deux fois moins de pauvres parmi les personnes âgées qu'il y a 10 ans la pauvreté affecte maintenant beaucoup plus de chômeurs – 500000 ménages- et même des personnes qui ont un emploi – 300000 ménages.
- 3 millions de bénéficiaires des minima sociaux dont 1 million pour le minimum vieillesse, 596 000 allocataires de l'Allocation adulte handicapé (AAH) et presque autant de personnes touchant l'Allocation spécifique de solidarité (ASS).
- 2 millions de personnes ne vivent que grâce au RMI, 6 millions dépendent des minima sociaux, 1160000 (mars 1998) sont au chômage de longue durée.
- Plus de 50000 jeunes sortent chaque année du système éducatif sans aucune qualification, chiffre cependant régulièrement en baisse.
- Plus de 2 millions de personnes sont mal logées : 470 000 sont logées en meublée ou en chambre d'hôtel, 147 000 sont dans des habitations mobiles, 1 425 000 occupent des logements hors normes, au moins 200 000 personnes sont sans logement, 100 000 procédures judiciaires d'expulsion chaque année.
- Un français sur quatre déclare avoir déjà renoncé à se soigner pour des raisons financières.
- Plus de 600 000 personnes sont surendettées.

**La loi d'orientation relative à la lutte contre les
exclusions du 29 juillet 1998**

Il aura fallu plus de 10 ans pour que l'idée d'une loi cadre sur l'exclusion s'impose à la représentation nationale. Longtemps porté par ATD quart monde, ce projet a pourtant été très discuté au sein des grands réseaux associatifs. Mais c'est finalement sur la base des 110 propositions pour lutter contre l'exclusion, présentées par le collectif ALERTE, que les principaux candidats à l'élection présidentielle en 1995 se sont prononcés en faveur d'une loi de lutte contre l'exclusion. Le gouvernement d'Alain Juppé en avait fait une de ses priorités. Un chantier devait déboucher, en février 1997, au projet de loi « de renforcement de la cohésion sociale », jugé décevant par les associations en raison de l'absence d'une véritable programmation budgétaire, et qui fit les frais de la dissolution de l'Assemblée nationale en avril 1997.

A- La montée des revendications

Après l'annonce faite le 3 octobre 1997 à l'Assemblée nationale, Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, à l'issue de sa rencontre avec 17 associations appartenant à la commission « Lutte contre la pauvreté et l'exclusion » de l'Uniopss (parmi celles-ci, ATD Quart monde, le Secours catholique, la Croix-Rouge, Médecin sans frontière, l'Armée du Salut, etc.) s'est engagée, le 23 octobre, à mettre en place un projet de loi de prévention et de lutte contre les exclusions, la difficulté résidant dans la prise en compte de tous les domaines de la vie des exclus. Pour cela, un long travail de concertation est entamé entre les acteurs du milieu associatif et près de 18 ministères.

En effet, la nouveauté par rapport aux précédentes actions gouvernementales réside dans la volonté d'instaurer une vraie dynamique nationale de lutte contre les exclusions qui porterait cette fois-ci sur plusieurs volets en même temps. Cette dynamique s'élargirait par exemple à des domaines n'ayant encore jamais fait l'objet de dispositions législatives en matière d'exclusions tels que la justice ou la culture.

✓ L'élément catalyseur : le mouvement des chômeurs en France fin 1997-début 1998 (série d'articles disponibles en annexe 2).

Le 11 décembre 1997, quelques dizaines de chômeurs des Bouches-du-Rhône occupent huit agences ASSEDIC, et donnent le coup d'envoi d'un long mouvement qui s'étendra à l'ensemble du territoire. Ceci marque le début d'une action revendicative commune de la part des chômeurs sur la scène politique nationale, après plus de 10 années de mobilisations essentiellement locales.

Au delà de l'expression de la dégradation continue de la condition de chômeur, on peut y voir une nouvelle forme de contestation sociale, qui s'émancipe des schémas classiques (mobilisation d'une classe sociale ou d'une catégorie de travailleurs) en réunissant un certain nombre de personnes qui contestent dans une même volonté la triste pérennité d'une condition sociale, de vies miséreuses (sur la signification du mouvement des chômeurs, analyse du sociologue Jellab Aziz dans le Journal de l'Action sociale, mars 1998, n° 41. *A lire en annexe 2*).

Malgré l'abondance des recherches consacrées ces 20 dernières années au thème du chômage, de la précarité et de l'exclusion, les mobilisations revendicatives des chômeurs dont certaines remontent pourtant au début des années 80, font d'abord l'objet d'un silence quasi général, car la difficulté il est vrai était jusqu'alors de converger autour de thèmes revendicatifs unifiés.

✓ le rapport Join-Lambert (disponible intégralement en annexe 2) :

Le rapport de Marie-Thérèse Join-Lambert, inspectrice générale des affaires sociales, demandé par le Premier ministre, Lionel Jospin, le 9 janvier 1998 en plein mouvement des chômeurs avance un certain nombre de propositions pour enrayer le développement des situations de précarité. Voici les réflexions majeures figurant dans ce rapport :

➤ Fonds d'urgence :

« Un nouveau dispositif doit succéder aussi rapidement que possible » aux fonds mis en place le 12 janvier lors du conflit des chômeurs, car il y a trop de disparités entre les départements.

Schéma proposé : accueil téléphonique (numéro vert), instruction par un *secrétariat de la mission d'urgence sociale*, financement par « un fonds unifié regroupant fonds solidarité logement fonds eau-gaz électricité, fonds d'aide aux jeunes, fonds d'urgence sociale. S'y ajouteraient un « comité de pilotage institutionnel » et un « dispositif commun » d'information.

➤ Minima sociaux

Le système actuel est souvent décrié pour sa trop grande étanchéité entre les ressources assurées par la solidarité et celles fournies par le travail. Il faut « Rattraper les pertes de pouvoir d'achat » accumulées par l'Allocation de solidarité spécifique (ASS) et l'Allocation d'insertion (AI). Leur indexation sur les prix devra être « inscrite dans un texte »

- Pour le RMI, « particulièrement bas », le « gouvernement ne devrait pas s'interdire d'aller plus loin que l'indexation sur les prix » et « l'écart constaté entre l'évolution » du RMI et du SMIC « autorise une certaine marge ».

- La fusion des minima est « prématurée et dangereuse tant que les idées en cours sur l'allocation universelle n'auront pas fait l'objet de débats ». Mais il est conseillé de rapprocher les conditions d'accès du RMI et de l'API (Allocation de parent isolé).

- « Gestion plus sociale » des allocations pour éviter les « lourdeurs » et les lenteurs.

- Mécanisme « d'intéressement » à la reprise d'emploi : le salaire serait complété de la moitié du minimum social perçu, durant au maximum 1 000 heures (une année à mi-temps), et seulement « une fois par an et par allocataire ».

- Réfléchir à ne plus lier les avantages annexes (aide médicale, exonération de taxe d'habitation « à un statut particulier chômeur, RMIstes) mais au niveau de revenus quels qu'ils soient »

➤ Jeunes :

Priorités essentielles.

- Rechercher « une meilleure couverture de l'emploi précaire « des ruptures d'insertion dans la vie active et des mesures propres à l'insertion des primo-demandeurs d'emploi »

- Intégrer les « fonds d'aide aux jeunes » à la réorganisation des fonds d'urgence. « Ne pas précipiter les évolutions en recouvrant par exemple au RMI » pour les « moins de 25 ans démunis de toutes ressources ».

➤ Articulation assurances-chômage / minima sociaux.

- Réflexion nécessaire sur « une orientation du régime d'indemnisation qui prenne mieux en compte les nouveaux risques sur le marché du travail », et « les problèmes, toujours repoussés, de modification des modes de financement ». Tout se passe comme si l'existence du RMI avait autorisé un certain désengagement des modes d'indemnisation du chômage.

- Etat et UNEDIC doivent trouver « une règle de partage acceptable entre assurance chômage et solidarité nationale. « L'année qui s'engage est décisive : il reste plus d'un an avant la renégociation de la convention UNEDIC fin 1999. »

➤ ANPE

Marie-Thérèse Join-Lambert fait le constat d'une insuffisance de moyens. L'accueil devra y être plus actif avec des améliorations matérielles : fax, téléphone, modernisation des photocopieurs, médiateurs, etc.

Le législateur s'est attaché à prendre en compte ces observations au même titre que les revendications émanant des collectifs de chômeurs, dans une volonté d'amender les dispositifs déjà existants, d'en corriger certaines faiblesses, voire d'étendre ce dessein qu'est la lutte contre l'exclusion à d'autres domaines de vie.

B- Présentation générale de la loi de juillet 1998.

Trois mois d'un important travail interministériel, de concertations, d'auditions et de réunions avec les acteurs associatifs, avec les grands réseaux, les organisations syndicales et les partenaires institutionnels débouchent sur la présentation en Conseil des ministres le 4 mars 1998 d'un texte qui donne les grandes lignes du projet de loi d'orientation.

✓ Les objectifs avoués

- sortir le plus rapidement possible toutes les personnes qui traversent des moments difficiles d'une simple logique d'assistance
- garantir l'accès aux droits fondamentaux, par la mise en œuvre de moyens adaptés, plus que la création de nouveaux droits artificiels
- prévenir les exclusions et traiter les problèmes le plus en amont possible
- réagir avec efficacité lorsque les autres réponses ont échoué aux situations d'urgence

Présentation synthétique du programme triennal en annexe 3 (document de la Mission Départementale d'Insertion RMI. Préfecture du Nord. Septembre 1998 et son analyse dans ASH, 6 mars 1998)

✓ Présentation pratique de la loi de juillet 1998

Première du genre, la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions constitue avec le programme triennal qui l'accompagne, l'aboutissement d'un long processus et un tournant en matière de politiques sociales. Celles-ci ont longtemps été conçues en direction de populations spécifiques. Or aujourd'hui le législateur tente d'apporter une réponse cohérente aux problèmes sociaux les plus criants et les plus divers : logement, surendettement, accès aux soins, à l'éducation et à la culture, etc.

• Le volet logement :

La perte du logement est la marque du basculement dans l'exclusion, l'accès à un logement décent est la condition de la réinsertion sociale. « Sans toit, sans adresse, on n'existe pas et l'on ne peut trouver un travail. Sans foyer, la famille éclate et toutes les exclusions s'enchaînent » (*Mme Aubry*).

Paroles d'exclus sur le logement : « C'est toujours le même problème : faire une demande ? On va vous demander qu'est-ce que vous faites ? Rien. Vous touchez quoi ? Rien. Vous savez, les demandes à la mairie, vous vous mettez sur la liste et il y en a trois cents devant ». Cette femme s'exprime sur elle-même : « Quand j'ai perdu mon emploi, j'étais encore debout, quand on m'a expulsée de mon logement, on m'a mise à genoux »

Le volet sur le droit au logement de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 s'inscrit dans la poursuite du premier objectif affiché de cette loi : garantir à chacun

l'accès aux droits fondamentaux, autant que possible dans les conditions du droit commun, plutôt que par des dispositifs spéciaux susceptibles de stigmatiser leurs bénéficiaires. Madame Anthonioz De Gaulle a insisté sur ce point : « plutôt que d'envisager un traitement particulier des populations pauvres, il convient de prendre en compte leurs situations dans les politiques générales. » Ces droits fondamentaux doivent être le tremplin vers la réinsertion sociale, Au-delà, la loi tend à prévenir les exclusions et à traiter efficacement les situations d'urgence.

Le droit au logement a été reconnu plusieurs fois par le législateur, en particulier dans la loi du 31 mai 1990. Son caractère d'objectif de valeur constitutionnelle a été à nouveau reconnu par le Conseil constitutionnel dans la décision du 29 juillet 1998 à propos de la loi du 29 juillet 1998. L'importance du volet logement dans la loi du 29 juillet 1998 (plus du tiers des articles et plus de la moitié des dispositions) traduit la volonté d'en relancer la mise en œuvre. Mais la loi a une autre ambition qui est de passer du droit logement au droit à l'habitat, c'est-à-dire d'assurer à chacun, non seulement un toit, mais aussi un confort minimum. « C'est l'ambition du gouvernement que de permettre l'accès au logement de tous ceux qui sont à la recherche d'un toit, d'assurer le maintien dans l'habitat, dans des conditions de respect de la famille et a personne, à tous ceux qui sont logés, de contribuer à apporter au plus grand nombre la liberté de choisir de garder un logement ou de changer de logement. » (M. Besson).

Le constat dressé par le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées est accablant: 200 000 personnes ne disposent d'aucun logement et 2 millions sont mal logées. La loi repose sur la volonté du gouvernement de prendre la mesure des situations intolérables vécues par les plus démunis et de donner à nos concitoyens en grande détresse les moyens d'en sortir.

Elle s'inscrit dans un contexte qui devrait en favoriser la mise en œuvre : le caractère prioritaire conféré au secteur du logement social dans la loi de finances pour 1998 et la réorientation du dispositif d'aide à la pierre vers les plus démunie, avec la mise en place des crédits nécessaires à la réalisation de 20 000 logements PLA à loyer minoré et à celle de 10 000 logements PLA d'intégration.

Le programme dans lequel s'insère la loi comporte quatre volets principaux :

- **l'actualisation et l'adaptation des dispositions fondamentales de la loi du 31 mai 1990.** Le rôle des associations en sera conforté : sur le fonctionnement des plans départementaux : art. 33, art. 34, 32-I et 32-II ; art.36, 37 et 38 / Concernant le Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) : art.36, 37 et 38.

- **le maintien dans un logement décent et la prévention des exclusions :** art. 114 et 115, art.116 (les préalables à la procédure d'expulsion) ; art. 117, 118, 119,120,121,122, art. 125, 126 (la procédure d'expulsion) ; art.49 ; (mobilisation des logements vacants : art. 51, art. 52).

- **le développement d'une offre nouvelle de logements adaptés.** Favoriser la réalisation de logements adaptés : art. 41, 124, 46 à 48, 50.

- **l'amélioration des conditions d'accès au logement.** Faciliter la mise à disposition de logements : art. 40, art. 42 et 43, art.53, art. 44 et 45, art. 136); Clarifier et améliorer les règles d'accès au parc locatif social : art. 55 et 56, art.62, 59, 58, 54, 63.

■ **Le volet emploi :** art. 2, 3,4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 20, 21, 22, 24, 25, 29, 133
« L'accès aux droits » constitue le titre premier de la loi et « l'accès à l'emploi » est le chapitre de tête, reflétant ainsi le fait que le gouvernement a placé cette question au cœur de ses priorités prenant ainsi acte de l'ampleur du problème du chômage et du fait que la privation d'emploi est le plus souvent à l'origine des difficultés de tous ordres que rencontrent ceux qui en sont frappés.

Le chapitre concernant l'accès à l'emploi comptait 15 articles dans le projet de loi du gouvernement. Il en compte le double (29) à l'issue des travaux parlementaires manifestant l'intérêt qu'ont cordé députés et sénateurs à cette question décisive.

- appui personnalisé à l'emploi (art. 4)
- programme TRACE (art.5)
- SIFE (conditions d'entrée) (art.6)
- Recentrage du CES (art.7)
- Réorientation des CEC (art.8)

- Cumul d'une allocation et des revenus d'une activité professionnelle(art.9)
- Dynamisation du secteur de l'insertion par l'activité économique (art.11 à 16)
- Création d'entreprise (art.21)
- Contrats de qualification adultes (art.25)

▪ **Surendettement.**

La loi n°89-1010 du 31 décembre 1989 (*JO 2 janv. 1990*) dite loi Neiertz, a mis en place une procédure spécifique de traitement des situations de surendettement des particuliers. Le dispositif visait surtout à faire face au surendettement «actif», la plupart des dossiers concernant des personnes ou des familles ayant accumulé des crédits qu'elles ne pouvaient plus rembourser en raison d'une diminution imprévue de leurs ressources. La loi de 1989, entrée en vigueur le 1er mars 1990, comportait deux phases : une phase amiable au cours de laquelle la commission de surendettement tentait d'élaborer un plan conventionnel de règlement des dettes, une phase judiciaire devant le juge de l'exécution saisi en cas d'échec du règlement amiable en vue d'imposer dans le cadre d'un règlement judiciaire civil des mesures de redressement. Cinq années après son entrée en vigueur, la loi Neiertz a fait l'objet d'une réforme, l'expérience ayant révélé une mauvaise répartition des rôles entre la commission et le juge, une surcharge de dossiers pour le juge.

La loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative (*art, 27 à 33, JO 9 fév.*) modifie la procédure sur deux aspects, afin de permettre un traitement plus rapide des dossiers ; elle renforce les pouvoirs des commissions de surendettement à qui incombe la tâche économique d'élaborer les mesures de redressement, elle redonne au juge son rôle proprement juridictionnel de trancher les difficultés juridiques et de conférer force exécutoire aux mesures préconisées par la commission.

La loi du 29 juillet 1998 ne bouleverse pas la procédure de traitement des situations de surendettement. Elle vise à apporter des solutions à un nouveau profil de surendettement apparu depuis, le surendettement « passif », pour lequel tout plan de redressement apparaît impossible. En effet les commissions de surendettement ont de plus en plus à connaître de situations dans lesquelles les personnes ou familles ne peuvent plus faire face aux dépenses les plus élémentaires de la vie quotidienne (facture, impôts), non pas à cause des crédits accumulés, mais faute de ressources. Beaucoup de ménages se retrouvent dans cette situation du fait d'un événement extérieur à leur volonté en premier lieu le chômage.

Les modifications apportées à la procédure de surendettement s'articulent autour de 2 axes principaux :

- la définition d'un « reste à vivre », minimum de ressources qui restera au débiteur surendetté afin de lui permettre de faire face aux dépenses élémentaires de la vie quotidienne
- la possibilité pour la commission de surendettement mais également pour le juge :
 - * de mettre en place un moratoire de dettes de trois ans maximums.
 - * de décider l'effacement total ou partiel de certaines dettes

◇ Prévention du surendettement : art. 136, 137, 84, 113,

◇ Traitement du surendettement : art. 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93 et 94, 93-I et 96 93-IV et 95, art.97, art.98, art.99, art. 100 et 104, art. 106, 111, 105 et 108.

▪ **Accès aux soins et protection de la santé (hors CMU) :** art. 67, 68, 69 et 75, 70, 71, 72, 73, 76, 74, 77, 123.

Plusieurs obstacles peuvent empêcher l'accès aux soins des personnes démunies :

- l'absence de droits auprès d'un régime d'assurance maladie ou la difficulté à faire établir ces droits
- les frais qui sont laissés à la charge des ménages lorsqu'ils ne disposent pas d'une couverture complémentaire
- l'incapacité du système sanitaire et social à répondre de façon adaptée aux besoins des personnes en situation de précarité..

Les mesures :

- établissement d'un Programme Régional pour l'Accès à la Prévention et aux Soins des personnes les plus démunies (art. 71)
- renforcement du statut juridique des CHAA (art.72)
- rôle social de l'hôpital : continuité des soins (art.73), PASS (permanences d'accès aux soins de santé) (art. 76).

- **Education, culture et sport** : art. 140, 142, 143, 144, 145, 146, 149

- **Citoyenneté et accès au droit** : art. 80, 81, 82, 83.

- **Professions sociales : formation et financement** : art. 151

- **Structures d'observation, de coordination et d'évaluation** :art. 153, 154, 155, 156, 159

- **Institutions sociales et médico-sociales** : art. 134, 135, 141, 150, 157.

- **Minima sociaux et moyens d'existence** : art. 127, 128, 129, 130, 131, 136, 138, 139, 147.

- **Départements d'outre mer.**

- 1) L'accès à l'emploi : Art. 7, art. 8, art. 9, art. 16, art. 27, art. 28,

- 2) Le dispositif institutionnel : art. 19

- 3) L'accès au logement : art.66, art. 116.

Pour plus d'informations sur les différents domaines abordés par la loi de juillet 1998 et les modifications qu'elle entraîne, je vous renvoie au dossier technique élaboré en novembre 1998 par le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (annexe 3).

A signaler également que la loi de juillet 1998 telle qu'elle est parue au Journal Officiel est disponible en annexe 4.

Articulation des différents dispositifs de lutte contre les exclusions

A- Eléments d'information relatifs à l'application de la loi.

- ✓ Récapitulatif thématique des textes d'application du programme et de la loi d'orientation du 29.07.98 relative à la lutte contre les exclusions NB : la liste des textes d'application est disponible en annexe 4.

Le rythme de parution des textes d'application témoigne d'un travail gouvernemental soutenu compte tenu de l'aspect multidimensionnel de cette loi. D'un point de vue chronologique, priorité a été donné aux jeunes en difficulté avec le programme TRACE, paru avant la promulgation de la loi. Puis sont venus les textes relatifs à l'urgence sociale, en particulier ceux concernant les Casu. Enfin ont été publiés des textes concernant les CES et les CEC ainsi que le cumul des minima sociaux. La fin de cette première vague s'est achevée par des mesures pour l'accès aux soins.

Une seconde vague a consisté à encadrer les mesures suivantes : surendettement, associations d'insertions, prévention des expulsions.

Liste thématique :

RMI

- Décret n° 98-950 du 26.10.98 modifiant le décret n° 88-1111 du 12.12.88 relatif à la détermination du RMI et à l'allocation de RMI (JO du 27.10.98) : 1) Possibilité de cumul
RMI - APJE et majoration pour âge des allocations familiales ; 2) En cas de décès, la fin de droit au RMI intervient désormais au premier jour du mois civil qui suit le décès et non plus à compter du 1er jour du mois du décès.
- Décret n° 98-1070 du 27 novembre 1998 relatif aux modalités de cumul de certains minima sociaux avec des revenus d'activités (JO du 28.11.98 p. 17952) + rectificatif paru au JO du 5.12.98 p. 18359.
- Circulaire DIRMI/DSS/4A-4C/99/37 du 22 janvier 1999 relative au cumul de l'allocation de RMI et de l'allocation de parent isolé avec des revenus d'activités
- Décret n° 99-286 du 13 avril 1999 relatif au cumul de l'allocation de veuvage avec des revenus (JO du 15.04.1999) (cf article 1- alinéa 4 : "Le droit au cumul, prévu en application du 3° du présent article, se poursuit, le cas échéant, pour les anciens titulaires de l'allocation veuvage bénéficiaires du revenu minimum d'insertion dans les conditions définies aux articles 10 et 10-1 du décret n° 88-1111 du 12 décembre 1988...")

DOM

- Arrêtés du 30.11.98 portant nomination des directeurs des Agences d'insertion de Guadeloupe, de Guyane, de la Réunion et de la Martinique (JO du 2.12.98, p. 18175) Cf art. 19-II de la loi n° 98-657 du 29.07.98 d'orientation contre les exclusions
- Décret n° 99-135 du 23.02.99 modifiant le décret n° 95-341 du 29.03.95 relatif au montant des aides forfaitaires prévues par les articles R.831-5 et R.831-6 du code du travail, (JO du 2.03.99) Relatif à l'aide forfaitaire aux contrats d'accès à l'emploi dans les départements d'outre-mer

LOGEMENT

- Circulaire UHC/DH22 du 13.10.98 relative aux dispositions sur le logement contenues dans la loi n°98-657 du 29.07.98 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions

- Décret n° 98-965 du 30.10.98 pris pour l'application de l'article 118 de la loi n° 98-657 du 29.07.98 relative à la lutte contre les exclusions et relatif à la saisine du juge de l'exécution en matière d'exécution des décisions d'expulsion (JO du 31.10.98 p. 16442)

- Décret n° 98-1028 du 13.11.98 relatif au supplément de loyer de solidarité (JO du 15.11.98 p.17266)

- Décret n° 98-1029 du 13.11.98 relatif à l'aide aux associations, centres communaux et intercommunaux d'action sociale, organismes à but non lucratif pratiquant la sous-location ou la gestion immobilière (JO du 15.11.98)

- Décret n° 98-1175 du 21.12.98 modifiant l'art. R.523-1 du code de la construction et de l'habitation relatif au concours financier de l'Etat pour la suppression de l'insalubrité par travaux (JO du 23.12.98)

- Décret n° 98-1249 du 29.12.98 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts (JO du 30.12.98 p. 19946)

- Circulaire du 9 février 1999 relative à la prévention des expulsions locatives pour impayés (JO du 17.02.99)

- Circulaire UHC/05/5 n° 99-17 du 25 mars 1999 relative à l'attribution des logements sociaux, à la définition des bassins d'habitat et à la mise en oeuvre des conférences et chartes intercommunales du logement prévus par la loi n° 98-657 du 29.07.98 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (art. 56 I) (BOMELTT n° 99/7 du 25.04.99)

- Circulaire UHC/0C/6 n° 99-18 du 25 mars 1999 relative à l'attribution des logements locatifs sociaux et à la mise en oeuvre des accords collectifs départementaux prévus par la loi n° 98-657 du 29.07.98 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (art. 56 I) (BOMELTT 99/7 du 25.04.99)

- Décrets n° 99-340 du 29.04.99 relatif à la réquisition avec attributaire et modifiant le titre IV du livre VI du code de la construction et de l'habitation et n° 99-341 du 29.04.99 pris pour l'application des articles L.642-5 et L.642-23 du code de la construction et de l'habitation et fixant les plafonds de ressources pour l'attribution des logements réquisitionnés et les prix de base des loyers réquisitionnés (JO du 5.05.99) Cf article 52 de la loi n° 98-657 du 29.07.98 d'orientation contre les exclusions

- Décret n° 99-467 du 4.06.1999 relatif à l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées ainsi qu'à certaines conditions d'attribution de l'allocation de logement sociale et modifiant le code de la sécurité sociale (JO du 6.06.99) Cf article 53 et 116 de la loi n° 98-657 du 29.07.98 d'orientation contre les exclusions

- Décret n° 99-483 du 9.06.1999 relatif aux mesures d'urgence contre le saturnisme prévues aux articles L.32-1 à L.32-4 du code de la santé publique et modifiant le code de la santé publique (JO du 11.06.99)
- Décret n° 99-484 du 9.06.1999 relatif aux mesures d'urgence contre le saturnisme prévues aux articles L.32-5 du code de la santé publique et modifiant le code de la santé publique (JO du 11.06.99)
- Décret n° 99-836 du 22.09.1999 relatif au régime des attributions de logements locatifs sociaux et modifiant le code de la construction et de l'habitation (JO du 25.09.99)

EMPLOI/INSERTION PROFESSIONNELLE

- Décret n° 98-908 du 12.10.98 relatif à la gestion des conventions conclues en application de l'article 5 de la loi n° 98-657 du 29.07.98 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (JO du 13.10.98)
- Décret n° 98-909 du 12.10.98 relatif aux aides forfaitaires pour les contrats de qualification conclus à compter du 1er janvier 1998 (JO du 13.10.98)
- Circulaire CDGEFP n° 98/35 du 15.10.98 relative à l'accompagnement et représentation des demandeurs d'emploi auprès des DDTEFP et des DRTEFP
- Décret n° 98-1036 du 18 novembre 1998 relatif à l'expérimentation de l'élargissement du contrat de qualification aux adultes (JO du 19.11.98)
- Circulaire DGEFP n° 98/38 du 20.11.98 relative à la mise en oeuvre de la globalisation 1999 dans le cadre du plan national d'action pour l'emploi et du programme de prévention et de lutte contre les exclusions
- Circulaire DGEFP n° 98/41 du 1er décembre 1998 relative à l'élargissement expérimental du contrat de qualification aux adultes
- Décret n° 98-1108 du 9.12.98 portant modification du décret n° 90-105 du 30.01.1990 modifié relatif aux contrats emploi-solidarité (JO du 10.12.98) Cf article 7 de la loi n° 98-657 du 29.07.98 d'orientation contre les exclusions
- Instruction DAS/DGEFP du 11.12.98 relative au développement de l'appui social individualisé (ASI) et coopération entre les différents intervenants (cf article 4 de la loi n° 98-657 du 29.07.98 d'orientation contre les exclusions : droit à un appui individualisé vers l'emploi)
- Décret n° 98-1109 du 9.12.98 relatif aux contrats emploi consolidés (JO du 10.12.98)
- Directive UNEDIC du 14.12.98 sur l'incessibilité et l'insaisissabilité de l'ASS et de l'AI
- Circulaire DGEFP n° 98/44 du 16.12.98 relative aux contrats emploi-solidarité et aux contrats emploi-consolidé
- Décret n° 98-1180 du 23.12.98 relatif aux montants de l'allocation d'insertion et de l'allocation de solidarité spécifique (JO du 24.12.98 p. 19489)

- Décret n° 98-1228 du 29.12.98 (JO du 30.12.98) pris pour l'application de l'art. L. 351-24 du code du travail + arrêté du 29.12.98 fixant la composition du dossier de demande d'aide à la création ou à la reprise d'entreprise (JO du 30.12.98)
- Décret n° 98-1070 du 27 novembre 1998 relatif aux modalités de cumul de certains minima sociaux avec des revenus d'activités (JO du 28.11.98 p. 17952) + rectificatif paru au JO du 5.12.98 p. 18359
- Circulaire DIRMI/DSS/4A-4C/99/37 du 22 janvier 1999 relative au cumul de l'allocation de RMI et de l'allocation de parent isolé avec des revenus d'activités
- Circulaire CDGEFP n° 99/2 du 22.02.99 relative à l'exercice d'une activité professionnelle par les personnes bénéficiaires de l'allocation d'insertion ou de l'allocation de solidarité spécifique
- Décret n° 99-286 du 13 avril 1999 relatif au cumul de l'allocation de veuvage avec des revenus (JO du 15.04.1999)
- Circulaire DGEFP n° 99/24 du 26.05.1999 relative à la mise en oeuvre territoriale des politiques de lutte contre le chômage de longue durée, de prévention et de lutte contre les exclusions et pour l'insertion vers l'emploi des personnes en difficulté

INSERTION PAR L'ECONOMIQUE

- Décret n° 98-964 du 30.10.98 modifiant le décret n° 91-422 du 7.05.91 relatif au Conseil national de l'insertion par l'activité économique (JO du 31.10.98 p. 16440)
- Décret n° 99-105 du 18 février 1999 relatif aux conseils départementaux de l'insertion par l'activité économique (JO du 19.02.99)
- Décret n° 99-106 du 18 février 1999 relatif à l'agrément par l'Agence nationale pour l'emploi des personnes embauchées dans les organismes d'insertion par l'activité économique (JO du 19.02.99)
- Décret n° 99-107 du 18 février 1999 relatif aux entreprises d'insertion (JO du 19.02.99)
- Décret n° 99-108 du 18 février 1999 relatif aux entreprises de travail temporaire d'insertion (JO du 19.02.99)
- Décret n° 99-109 du 18 février 1999 relatif aux associations intermédiaires (JO du 19.02.99)
- Circulaire DGEFP n° 99/17 du 26 mars 1999 relative à la réforme de l'insertion par l'activité économique
- Décret n° 99-275 du 12.04.99 relatif aux fonds départementaux pour l'insertion pris en application de l'article L.322-4-16-5 du code du travail (JO du 14.04.99) (cf art. 16 de la loi n° 98-657 du 29.07.98 d'orientation contre les exclusions)

SANTE

- Circulaire DGS/DAGPB/DAS/98/568 du 8 septembre 1998 relative à la mise en œuvre de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions sur les exercices 1998 et 1999 : action sociale et santé publique - programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins

- Circulaire n° DH/AF1/DGS/SP2/DAS/RV3/98/736 du 17.12.98 relative à la mission de lutte contre l'exclusion sociale des établissements de santé participant au service public hospitalier et à l'accès aux soins des personnes les plus démunies (BOMES n° 99/1 du 30.01.99) Cf articles 67 à 77 de la loi n° 98-657 du 29.07.98 d'orientation contre les exclusions

- Décret n° 98-1216 du 29.12.98 relatif aux programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins et modifiant le code de la santé publique (JO du 31.12.98)

- Décret n° 98-1229 du 29.12.98 relatif aux centres mentionnés à l'article L 355-1-1 du code de la santé publique (JO du 30.12.98 p.19822)

- Circulaire DGS/SP 2 n° 99-110 du 23 février 1999 relative à la mise en place de programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins pour les personnes en situation de précarité- BOMES n°99/10 du 27.03.99

- Décret n° 99-483 du 9.06.1999 relatif aux mesures d'urgence contre le saturnisme prévues aux articles L.32-1 à L.32-4 du code de la santé publique et modifiant le code de la santé publique (JO du 11.06.99)

- Décret n° 99-484 du 9.06.1999 relatif aux mesures d'urgence contre le saturnisme prévues aux articles L.32-5 du code de la santé publique et modifiant le code de la santé publique (JO du 11.06.99)

ASSOCIATIONS

- Décret n° 98-1029 du 13.11.98 relatif à l'aide aux associations, centres communaux et intercommunaux d'action sociale, organismes à but non lucratif et unions d'économie sociale pratiquant la sous-location ou la gestion immobilière (JO du 15.11.98) Cf art. 40 de la loi n° 98-657 du 29.07.98 d'orientation contre les exclusions

SOCIAL/CITOYENNETE

- Circulaire CDGEFP n° 98/35 du 15.10.98 relative à l'accompagnement et représentation des demandeurs d'emploi auprès des DDTEFP et des DRTEFP

- Décret n° 98-1234 du 29.12.1998 pris pour l'application de l'art. L.15-1 du code électoral et modifiant ce code (JO du 30.12.98 p. 19914) (inscription sur les listes électorales des personnes sans domicile fixe)

- Décret n° 98-1104 du 8.12.1998 relatif à la mise en œuvre d'une mesure de préretraite pour les agriculteurs en difficulté (JO du 9.12.98 p. 18531)

- Décret n° 99-234 du 6.10.1999 relatif aux chèques d'accompagnement personnalisé (JO du 8.10.99). Cf art. 138 de la loi n° 98-657 du 29.07.98 d'orientation contre les exclusions

SURENDETTEMENT

- Décret n° 99-65 du 1.02.99 relatif à la procédure de traitement des situations de surendettement des particuliers et modifiant certaines dispositions du titre III du livre III du code de la consommation (JO du 2.02.99)

- Décret n° 99-162 du 8 mars 1999 relatif au service universel des télécommunications et modifiant les articles R.20-34 et R.20-40 du code des postes et télécommunications et l'article R.251-28 du code de la sécurité sociale (JO du 9.03.99)

- Décret n° 99-656 du 29.07.1999 pris pour l'application de l'article 112 de la loi n° 98-657 du 29.07.98 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (JO du 31.07.98)

- Circulaire du 24 mars 1999 relative à la procédure de traitement des situations de surendettement des particuliers, prise en application du titre III du livre III du code de la consommation (JO du 13.04.99)

- Instruction du Ministère de l'économie et des finances du 5 février 1999, BOI 135-1-99 n° 29 du 15.02.99 relative aux remises gracieuses dans le cadre de la procédure de traitement du surendettement

DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS

- Circulaire MES/CAB/98-005/98/537 du 30.07.98 relative au devenir du fonds et des missions d'urgence sociale- Mise en place des commissions de l'action sociale d'urgence et d'une mise en réseau des points d'accueil des différents organismes

- Décret n° 99-104 du 12 février 1999 portant création d'un comité interministériel de lutte contre les exclusions (JO du 19.02.99) Cf art. 155 de la loi n° 98-657 du 29.07.98 d'orientation contre les exclusions

- Décret n° 99-215 du 22.03.99 relatif à l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (JO du 23.03.99) Cf art. 153 de la loi n° 98-657 du 29.07.98 d'orientation contre les exclusions + arrêté du 5 mai 1999 portant nomination à l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion (JO du 13.05.99)

- Décret n° 99-216 du 22.03.99 relatif au Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale - Cf art. 153 de la loi n° 98-657 du 29.07.98 d'orientation contre les exclusions

+ arrêté du 15 juin portant désignation au Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et arrêté du 15 juin portant nomination au Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (JO du 16.06.99)

- Décret n° 99-831 du 17.09.99 relatif au comité départemental de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions (JO du 25.09.1999) - Cf art. 155 de la loi n° 98-657 du 29.07.98 d'orientation contre les exclusions

✓ L'articulation entre la loi de 1998 et les dispositifs antérieurs en matière de lutte contre l'exclusion : ce que change l'entrée en vigueur de la nouvelle loi

- **Sélection documentaire en complément de celle qui figure sur l'Intranet : liste d'articles tirés de revues spécialisées, apportant des informations pratiques sur la mise en place des différents dispositifs prévus par la loi de juillet 98 -**

➤ Sur le régime de l'Insertion par l'Economique

L'insertion par l'activité par l'économique a pour objet de permettre à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion sociale et professionnelle. Le régime de l'insertion par l'économique a été profondément modifié par la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998.

TSA, 10 et 17 septembre 1999, n°750 et 751, p.11 à 17. **Article photocopié et disponible en annexe 5.**

➤ Concernant le Fonds d'urgence sociale (FUS)

La mise en place des FUS, qui ont donné lieu à l'attribution d'une aide financière de lutte contre l'exclusion à près de 600 000 personnes au premier semestre de l'année 1998, a par la même occasion permis de révéler une population mal connue des services sociaux. Elle a également mis en lumière les limites des multiples dispositifs institutionnels d'aide aux personnes qui se sont empilés au cours du temps.

DELALANDE, François. RISSELIN, Patrick. Les Fonds d'Urgence Sociale et ses publics. Echanges santé-social : revue trimestrielle du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Décembre 1998, n°92., p. 14 (**revue disponible en annexe 5**)

L'exemple de la DDASS de la Charente. PICKER, Roselyne. Echanges santé-social : revue trimestrielle du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Décembre 1998, n°92., p. 64 (**revue disponible en annexe 5**)

➤ La loi de lutte contre l'exclusion et le RMI.

Les effets du RMI depuis son instauration il y a 10 ans et les nouvelles avancées apportées par la loi de 98, concernant les allocataires du RMI.

LANDAIS, François Echanges santé-social : revue trimestrielle du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Décembre 1998, n°92., p. 20 (**revue disponible en annexe 5**).

➤ Les Contrats emploi solidarité et emploi consolidé

La loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion confirme le principe d'un accompagnement individualisé des personnes en situation d'exclusion et définit des parcours d'insertion.

VERGUIN, Damienne. Echanges santé-social : revue trimestrielle du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Décembre 1998, n°92., p. 24 (**revue disponible en annexe 5**).

➤ Les minima sociaux

Finalité des nouvelles dispositions concernant les minima-sociaux.

BOULISSIERE, Thierry. Echanges santé-social : revue trimestrielle du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Décembre 1998, n°92., p. 29 (**revue disponible en annexe 5**).

➤ L'accès aux soins

Les mesures sanitaires de la loi du 29 juillet 1998 et les moyens budgétaires dégagés en 1998 et 1999 consacrés à la santé des exclus.

GUIMONEAU, Thierry. Echanges santé-social : revue trimestrielle du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Décembre 1998, n°92., p. 32 (**revue disponible en annexe 5**).

➤ Le volet logement.

La loi du 29 juillet 1998 fait du logement l'un de ses points forts en le considérant comme l'élément essentiel de l'autonomie personnelle et familiale, de l'intégration dans la vie sociale et professionnelle et en mettant à l'index les procédures d'expulsion.

HAYAT, Edith. Echanges santé-social : revue trimestrielle du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Décembre 1998, n°92., p. 40 (revue disponible en annexe 5).

➤ Le surendettement :

Les principales modifications apportées par la loi du 29 juillet 1998 au dispositif mis en place en 1999. GRANIER, Jean-Marc. Echanges santé-social : revue trimestrielle du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Décembre 1998, n°92., p. 45 (revue disponible en annexe 5).

➤ La lutte contre l'illettrisme

VOGLER, Jean. Echanges santé-social : revue trimestrielle du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Décembre 1998, n°92., p.49. (revue disponible en annexe 5).

B- Impact de loi du 29 juillet 1998

✓ **le point de vue des pouvoirs publics : les bilans d'étape**

▪ Bilan d'étape de la lutte contre les exclusions. TSA. 26 mars 1999. n° 731, p. 15. **Article disponible en annexe 5.**

Lors du Conseil des ministres du **23 mars 1999**, un état des lieux en matière d'emplois est dressé par Martine Aubry, qui annonce également la création de deux instances prévues par la loi de lutte contre les exclusions : le **Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale** et de l'**Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale**.

◇ Un an après la loi, la lutte contre les exclusions marque le pas. Le Monde. 17 et 18 octobre 1999, p. 8

Hélène Mignon, députée socialiste, a présenté le 15 octobre 1999 un premier bilan devant la commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale. En dépit de blocages administratifs, il en ressort que les objectifs quantitatifs du programme Trace pourront être atteints. En revanche, Hélène Mignon reste perplexe devant l'efficacité de la mesure facilitant le cumul entre un CES et une autre activité (« celle-ci se heurte à des difficultés pratiques de conciliation des horaires ou à des obstacles liés à la nature des activités »). Elle souligne également que certaines mesures – droit au compte bancaire – ne s'exécute que partiellement.

▪ **Point d'étape du 9 décembre 1999 : synthèse (ce point d'étape est disponible intégralement en annexe 5)**

« Toutes les dispositions essentielles sont entrées en vigueur. Les premiers résultats concrets peuvent aujourd'hui s'apprécier. La sortie de tous les textes s'est effectuée conformément au calendrier prévisionnel. Tous les dispositifs sont entrés en vigueur. Les seuls textes qui restent à publier concernent soit des dispositifs qui font l'objet d'une expérimentation, avant leur généralisation (numéro unique de demande de logement HLM...), soit des clarifications juridiques qui ne modifient pas fondamentalement le fonctionnement des dispositifs (CHRS, secteur mixte de l'insertion par l'activité économique...) et qui seront publiés dans les prochains jours.

Le programme de lutte contre les exclusions mobilise, hors CMU, plus de 50 Mds de F supplémentaires sur trois ans, venant de l'Etat, des collectivités locales, de l'Union Européenne. L'Etat a totalement respecté ses engagements budgétaires en 1998 et 1999 et il les respectera en 2000 :

- 1998 : **5,1** Mds
- 1999 : **13** Mds
- 2000 : **20** Mds (hors CMU)

Ce programme s'inscrit dans un contexte de forte amélioration de la situation de l'emploi. La politique conduite par le gouvernement a en effet permis d'obtenir des résultats très importants : 470 000 chômeurs de moins depuis juin 1997, baisse de plus de 30 % des licenciements économiques, hausse de 22 % des offres d'emploi.

Parmi les premiers bénéficiaires de la baisse du chômage figurent les jeunes et les chômeurs de longue durée, c'est à dire ceux qui étaient le plus touchés par les exclusions et qui sont les premiers bénéficiaires du programme de lutte contre les exclusions.

- Chômage des jeunes : baisse de plus de 25 % depuis juin 1997.
- Chômeurs de longue durée : baisse de près de 150 000 depuis un an.

De véritables évolutions pour les plus démunis.

- Le droit à un suivi individualisé

Dans tous les domaines (emploi, action sociale...), le suivi administratif, sur dossier, est remplacé par une approche individuelle de la situation de la personne : diagnostic des difficultés, construction de solutions adaptées, mobilisation de toutes les mesures existantes. C'est le cas pour les difficultés sociales (rôle des CASM, pour les demandeurs d'emploi (" nouveau départ " de l'ANPE 570 000 entrées fin septembre, 850 000 prévues sur l'année), pour les jeunes (programme TRACE 27 000 entrées fin octobre, 40 000 prévues sur l'année), pour l'accès aux mesures emploi (CES, CEC, insertion par l'activité économique...), etc.

- Le droit à bénéficier d'un accompagnement vers l'emploi

L'ANPE, les missions locales, engagent une démarche pour aller au devant de toutes les personnes menacées par l'exclusion, dans le cadre du programme de service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi ou du programme TRACE. Pour toutes ces personnes, les plus éloignées de l'emploi, sont mis en place de véritables parcours, qui mobilisent des contrats aidés (CES, CEC, CIE...), des actions de remise à niveau, de formation pré-qualifiante et qualifiante, et au besoin un accompagnement social. Les personnes sont suivies, un bilan est fait régulièrement de leur situation, pour voir les progrès accomplis et proposer de nouvelles solutions. L'objectif est de déboucher, au bout

d'un délai qui varie selon la personne (de quelques semaines à un ou deux ans) sur une insertion dans un emploi durable.

- La possibilité de se faire entendre

Les exclus, ce sont souvent ceux qui ne peuvent pas se faire entendre. La loi de lutte contre les exclusions leur a donné les moyens de s'exprimer, par la création des comités de liaison auprès des agences locales pour l'emploi, la création du conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), la représentation des associations dans les conseils d'administration des CCAS... Elle leur a également donné la possibilité de faire entendre leur voix à l'occasion des débats politiques (possibilité d'inscription sur les listes électorales des SDF).

- Une réponse globale aux difficultés sociales rencontrées

L'exclusion est aussi liée à la complexité des procédures, aux lourdeurs administratives, aux renvois de guichet en guichet. Pour les personnes en situation de détresse sociale, qui devaient aller faire le tour de tous les guichets et exposer à chaque fois leur misère, de nouvelles procédures sont mises en place, dans le cadre des commissions d'action sociale d'urgence (CASU) : formulaire unique de demande d'aide, guichet d'accueil polyvalent pouvant instruire tous les aspects de leur demande et apporter une réponse globale, dispositif de coordination des systèmes d'aide... Ces dispositifs permettent de regrouper tous les intervenants : Etat, assistantes sociales des départements, CAF, CCAS, ...

Les CASU sont en place dans tous les départements depuis la fin de l'année 1998 pour permettre leur bon fonctionnement, l'Etat a considérablement accru sa participation aux fonds d'urgence (FAJ, FSL, fonds énergie) : 415 MF en 1997, 510 MF en 1998, 720 MF en 1999.

- L'affirmation d'un véritable droit à la santé

Le droit à la santé passe par la possibilité pour les plus démunis de se faire soigner sans se heurter à une contrainte financière. La mise en œuvre de la CMU va le permettre : généralisation de la sécurité sociale à toutes les personnes résidant légalement en France, couverture complémentaire pour les plus démunis, dispense de l'avance de paiement.

Par ailleurs, les hôpitaux mettent en place des permanences d'accès aux soins de santé (PASS) qui permettent aux exclus, mais aussi à toutes les autres personnes qui pour une raison ou pour une autre hésitent à s'adresser à la médecine de ville, de pouvoir bénéficier de consultations à tout moment. Il y aura 260 PASS installées avant la fin de l'année (pour 250 initialement prévues).

- De nouvelles aides pour accéder à la culture, aux loisirs, aux vacances

De nouveaux dispositifs ont été adoptés pour permettre aux exclus de bénéficier d'une vie normale, ouverte sur les autres, qui ne les enferme pas dans leur isolement. Avec la " bourse de solidarité vacances " plus de 1000 familles à très faibles ressources ont ainsi pu partir en vacances, pour la première fois, en 1999.

D'autres dispositifs permettent d'avoir accès au sport (ticket sport, coupon sport), à la culture (gratuité des musées nationaux une journée par mois)...

- Un meilleur traitement des situations de surendettement

Les dispositions permettant d'apporter des solutions aux personnes surendettées ont été considérablement améliorées. Le dispositif qui existait jusqu'alors ne permettait pas de trouver des solutions lorsque les personnes, à cause du chômage par exemple, n'avaient plus aucune ressource pour rembourser leurs dettes.

Désormais, elles peuvent obtenir un plan de remboursement sur une durée plus longue, jusqu'à 8 ans, et surtout elles peuvent obtenir un moratoire, pendant lequel elles ne remboursent rien, si elles n'ont pas les ressources suffisantes.

De plus, le juge peut même ensuite annuler en partie ou en totalité les dettes, si leur situation ne s'améliore pas.

- L'affirmation du droit au logement

Les crédits budgétaires de 1998, reconduits en 1999, assurent le financement de 80 000 logements sociaux. Dès 1998, 15 000 logements pour des ménages à ressources très modestes ont été construits.

Le gouvernement a institué une taxe sur les logements vacants (10 %, puis 12,5 %, puis 15 % de la valeur locative). Cette taxe est applicable à Lyon, Bordeaux, Toulouse, Lille, Nice, Cannes, Grasse, Antibes, Montpellier et en région parisienne.

La procédure est entrée en application et plus de 130 000 avis d'imposition ont ainsi été émis. La procédure de réquisition a parallèlement été modernisée.

Une aide à la médiation locative a été créée, qui prend la forme d'une prime forfaitaire par logement d'environ 3 000 francs par an. Le numéro d'enregistrement unique des demandes de logement HLM est actuellement expérimenté dans 10 départements.

Les personnes menacées d'expulsion, parce qu'elles n'ont pas de quoi payer leur loyer, bénéficient de dispositions plus protectrices. L'Etat peut agir en amont, afin de traiter les problèmes avant la résiliation du bail. La recherche de solutions entre le bailleur HLM et le locataire percevant une aide au logement par des plans d'apurement ou l'orientation vers des aides telles que le FSL est rendue obligatoire.

L'Etat a doublé sa participation dans ces fonds de secours (275 MF en 1997, 490 MF en 1999) pour permettre de trouver des solutions. Un délai de deux mois est institué au moment de l'assignation, pendant lequel le préfet devra diligenter une enquête sociale. Le locataire sera écouté avant l'audience, et le préfet devra ainsi fournir au juge tous les éléments de nature à faciliter sa décision. Au cours de l'audience, le juge pourra prendre acte de l'existence d'un plan d'apurement des dettes et au besoin accorder d'office des délais de paiement. Cette nouvelle procédure concerne plus de 100 000 ménages assignés chaque année devant le tribunal.

- La suppression des coupures injustifiées d'eau ou d'énergie

La loi prévoit qu'aucune coupure d'eau ou d'énergie ne peut intervenir sans qu'un mécanisme social ait d'abord été saisi, pour essayer d'apporter une aide et de trouver une solution. L'Etat a mobilisé des moyens nouveaux, pour qu'il soit possible de répondre à toutes les demandes : si l'on considère les principaux fonds d'urgence utilisables pour le logement, la participation de l'Etat est passée de 315 MF en 1997 à 410 MF en 1998 et 620 MF en 1999.

Le fonds pour les impayés d'eau ne fonctionne aujourd'hui qu'imparfaitement dans un certain nombre de départements. Dès la fin de l'année, il sera remplacé par un nouveau dispositif, plus simple, qui sera rapidement généralisé.

Quelques indicateurs de mise en œuvre

➤ **Volet emploi**

Service personnalisé pour un nouveau départ

690 000 entrées depuis le démarrage du programme, 570 000 depuis le début 1999 (fin septembre).

Taux de sortie à 4 mois : environ 55 %

TRACE

28 000 jeunes entrés dans TRACE depuis le début de l'année (fin octobre). L'objectif de 40 000 en 1999 sera tenu.

CES

370 000 conventions CES signées depuis le début de l'année.

CEC

42 000 conventions nouvelles depuis le début de l'année, 50 000 prévues à la fin de l'année. La moitié environ des nouvelles conventions CEC bénéficient d'une prise en charge à 80 %.

➤ **Volet social et santé**

CASU

Formulaires uniques dans 80 % des départements, guichets polyvalents dans 75 %.
Doublement de la participation de l'Etat aux fonds d'urgence : 415 MF en 1997, 510 MF en 1998, 720 MF en 1999. 800 MF en 2000.

PRAPS

250 MF prévus en 1999. Les PRAPS seront généralisés à la fin de l'année.

PASS

260 PASS mises en place à la fin de l'année.

➤ **Volet logement**

Amélioration des aides au logement

+ 4,5 Mds de F depuis juillet 1997

Renforcement de la participation de l'Etat au FSL

275 MF en 1997, 340 MF en 1998, 490 MF en 1999

Création de la taxe sur la vacance

130 000 avis d'imposition émis.

✓ **Le point de vue des associations**

✧ La loi « Exclusions » 9 mois après. TSA, 7 mai 1999, n° 737 p.19 (annexe 5).

Constat mitigé de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale sur l'efficacité de la loi neuf mois après sa mise en place. Principales observations :

- le programme TRACE ne semble pas adapté à la situation des jeunes en grande difficulté et va entraîner la sélection des plus « employables ».
- les blocages dans l'accès au logement des personnes les plus démunies n'ont pas disparu.

Les associations déplorent en outre la faible mobilisation des acteurs et surtout l'insuffisance des budgets débloqués par rapport aux besoins recensés qui peuvent conduire au « risque de non-progrès ».

✧ La loi contre les exclusions : la coordination reste à construire. La Gazette, 26 juillet 1999, p.6 à 9 (article photocopié en annexe 5).

Tentative d'évaluation de la loi de 1998 un an après son entrée en vigueur. Si les décrets, arrêtés, circulaires paraissent à un rythme soutenu depuis un an, la réussite de la lutte contre les exclusions dépend avant tout de la mobilisation des acteurs locaux et de leur volonté d'agir de façon coordonnée.

✧ Un an après la loi, la lutte contre les exclusions marque le pas. Le Monde, 17 et 18 octobre 1999, p. 8.

Selon les associations, le thème de l'exclusion a disparu du débat public (on reproche d'ailleurs au gouvernement de ne plus s'en remettre qu'à la loi de 98 et à sa mise en œuvre, trop lente au goût des collectifs), alors que les situations d'exclusion demeurent. « la loi même correctement appliquée ne saurait répondre à l'ensemble des situations de détresse. Le cas des jeunes de 25 ans privés de revenus et très mal pris en charge par l'assurance chômage, demeure inquiétant [...] 37 % des personnes qui composent le 115, n° d'urgence social par département, sont des jeunes de moins de 25 ans parfois mineurs »

A cet effet, et parallèlement aux instances récemment créées et prévues à cet effet par la loi (l'Observatoire national), les associations ont décidé de se « lancer dans une évaluation précise du texte, dont les résultats ne seront toutefois pas connus avant mai 2000 ».

Dans le cadre de la réalisation des dossiers documentaires, nous entreprenons une démarche d'évaluation de ce premier produit. Cette enquête a deux objectifs majeurs :

- fournir des informations pouvant contribuer à l'amélioration des prochains dossiers
- repérer vos attentes plus générales en matière de produits documentaires

En répondant au questionnaire, vous avez la possibilité de vous exprimer sur un certain nombre d'autres points (sur la politique documentaire en administration déconcentrée par exemple), pour lesquels votre avis nous intéresse.

Le succès de cette enquête et la pertinence des résultats dépendront fortement du nombre de questionnaires retournés. Merci de bien vouloir le remplir et de le faire parvenir - avant le 18 de ce mois - à Mme Blanchard Sabine, UFCI, Pôle logistique et Systèmes d'information.

Maxime Foubert (étudiant en Maîtrise Sciences de l'Information et de la documentation, stagiaire au service de documentation)

1) Votre ancienneté dans l'administration

- moins de 1 an
- 1 à 5 ans
- plus de 5 ans

2) Votre statut dans l'administration

- Cadre A
- Cadre B
- Cadre C

3) Votre fonction à la Ddass du Nord

4) Quelles sont pour vous-même les circonstances les plus fréquentes d'une recherche documentaire ?

- Concours, formation personnelle
- Préparation de réunions, d'interventions
- Rédaction d'un rapport, préparation de notes administratives
- Autres :

5) Quels sont les types de documents que vous recherchez le plus fréquemment ?

- Enquêtes
- Textes législatifs
- Articles de presse
- Synthèse d'un dispositif, d'une politique
- Statistiques
- Eléments de commentaire sur un dispositif, une politique

- Autres

6) *Sous quelles formes souhaitez-vous obtenir l'information documentaire que vous demandez ?*

- Sous forme de listes de références de documents sélectionnés
 Sous forme de documents bruts à consulter
 Sous forme de synthèses

7) *Le document-synthèse ci-joint et ses annexes disponibles au bureau documentaire (Politique de lutte contre l'exclusion) vous satisfait-il ?*

- Oui
 Non

Commentaire

8) *Quels reproches feriez-vous à ces document-synthèses ?*

- Peu "fouillé"
 Trop long
 Trop subjectif
 Peu fonctionnel
 Système de référencement / annexe peu évident
 Aucun

9) *Que voudriez-vous voir figurer d'avantage dans les dossiers documentaires ?*

- Des fiches pratiques
 Des fiches de statistiques
 Des références bibliographiques
 Des articles de presse
 Autres :

10) *Quels sujets aimeriez-vous à l'avenir voir traités sous forme de document-synthèses ?*

11) Lors d'une recherche documentaire personnelle, à qui faites-vous appel ou quel outil utilisez-vous ?

- "Réservoir" documentaire personnel ou propre à votre pôle ou unité
- Internet
- Les pages documentation de l'intranet
- Le bureau documentaire de la Ddass du Nord
- Autres centres de documentation

12) Avez-vous déjà fréquenté le bureau documentaire de la Ddass du Nord pour une recherche documentaire ?

- Oui
- Non

13) Avez-vous déjà eu recours au service documentaire de l'administration ?

- Oui
- Non

14) Avez-vous déjà eu l'occasion d'utiliser des "produits documentaires" ?

- Oui. Quels types ?
 - Revue des sommaires
 - Bulletin bibliographique
 - Synthèses
 - Dossiers thématiques
 - Index
 - Microfiches
- Non

15) Vos besoins documentaires sont-ils actuellement couverts ?

- Totalement
- A moitié
- Moins
- A environ _____ %
- Ne sais pas

16) La mise en place d'un vrai service de documentation (avec pièce de libre-consultation, fonds documentaire structuré, etc.) au sein de l'administration vous paraît-elle répondre à un besoin réel ?

- Oui
- Non
- Ne sais pas

17) Quels sont d'ailleurs les services que vous attendez d'un centre de documentation ?

- Réponse à des questions précises

- Sélection de l'information utile
- Circulation des périodiques
- Constitution de dossiers
- Diffusion d'un bulletin
- Archivage et stockage

Autres :

18) *Quelle est votre fréquence d'utilisation de l'Intranet du ministère ?*

- Souvent
- De temps en temps
- Rarement
- Jamais

ANNEXES III
Intranet et pages documentaires



http://www.intranet.sante.gouv.fr

- Administration
- Info / Dcm
- International
- Hopital
- Sante
- Securite sociale
- Crees
- Population/migration
- Social
- Droits des femmes
- USAS

Nouveautés

Ministère de l'emploi et de la solidarité

Bienvenue sur le serveur Intranet du Ministère de l'emploi et de la solidarité

Recherche :

Rechercher automatiquement

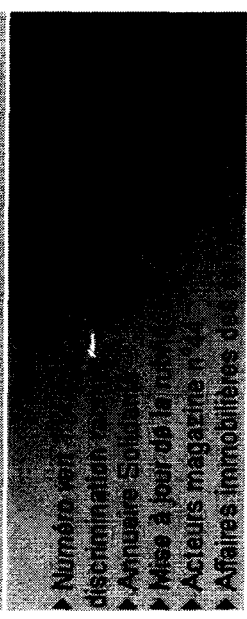
Les missions du ministère

- ▶ Les organigrammes
- ▶ Les réseaux professionnels
- ▶ Les sites Intranet des régions
- ▶ Les sites Internet des régions
- ▶ Les sites Internet du ministère

A votre service

- ▶ Annuaire Solidarité
- ▶ Les coordonnées Drass-Ddass
- ▶ Textes officiels
- ▶ Sélection de sites
- ▶ Outils
- ▶ Forum
- ▶ Statistiques Intranet

A la une



- ▶ Numéro vert
- ▶ Discrimination
- ▶ Annuaire Solidarité
- ▶ Mise à jour de la loi
- ▶ Acteurs magazine
- ▶ Affaires Immobilières

A voir

- ▶ Communiqués de presse
- ▶ Discours ministres
- ▶ Revue de presse
- ▶ Agenda

Nouveautés

- ▶ A la Une
- ▶ Mises à jour Internet





DDASS du Nord

Sommaire

 [Présentation](#)

Dossiers documentaires

 [Exclusion](#)

 [CMU](#)

 [Infos](#)

Pôle logistique et systèmes d'information

Unité Fonctionnelle Communication et Information

Responsable : Sabine Blanchard

Cité administrative

175, rue Gustave Delory

59011 LILLE Cedex

Tél : 03 20 18 33 33

La Couverture Maladie Universelle

Sommaire

Retour page
d'accueil

Avant-propos

I- Genèse de la Couverture Maladie Universelle

A- Vers la généralisation de la Sécurité sociale

B- Le renoncement aux soins

C- L'émergence d'un consensus nouveau

II- La loi du 27 juillet 1999

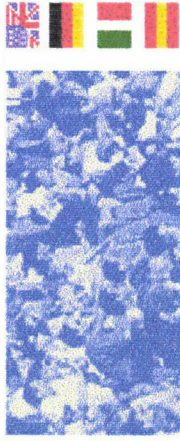
**A- Récapitulatif de la loi du 27 juillet 1999 portant création de la
CMU : les principales dispositions**

B- Eléments de commentaires sur la loi de juillet 1999

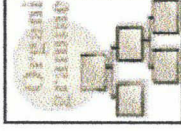
C- La mise en oeuvre de la loi

ANNEXES IV

Sites Internet de l'administration sanitaire
et sociale



Bienvenue sur le site du
**Ministère de
l'emploi et de la solidarité**



Santé



Affaires Sociales

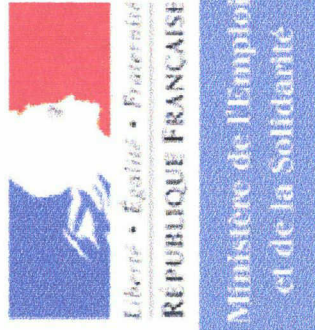


Intégration famille droits des femmes

Emploi



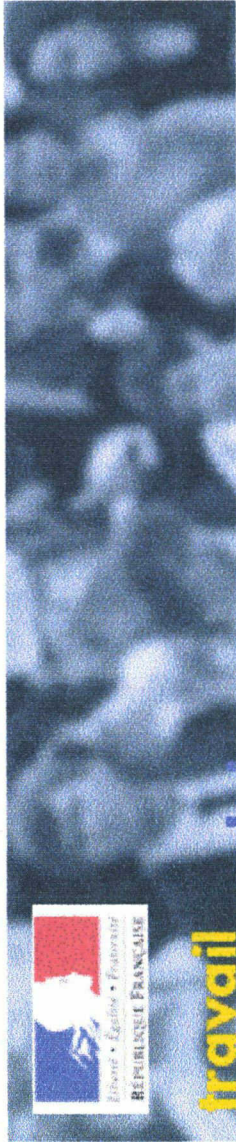
Ville



Actualités :

- **Le taux de chômage sous la barre des 10%**
- **Discriminations raciales : victime ou témoin : appelez**
- **Réduction du temps de travail**





Ministère de l'emploi
et de la solidarité

travail **emploi formation professionnelle**



Nouveautés Infos rapides

A la une

| |
|----------------------------|
| Actualités |
| Informations pratiques |
| Le ministère |
| Études & statistiques |
| Publications & Vidéothèque |
| En régions |
| Adresses utiles |

■ **Plan national d'action pour l'emploi 2000 (pdf)**

■ **12 mai : le Premier ministre rencontre les nouveaux membres du Conseil de la jeunesse**

■ **La réduction du temps de travail dans les entreprises de 20 salariés et moins**

Dossiers

■ **35 heures**

■ **Nouveaux services, Emplois jeunes**

■ **Lutte contre les Exclusions**

■ **Santé et sécurité au travail**



Recherche Plan du site

Sites voisins Vos questions

Infos utilisateurs



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DRASS NORD-PAS DE CALAIS







DDASS NORD
DDASS PAS DE CALAIS



MINISTÈRE DE L'EMPLOI
ET DE LA SOLIDARITÉ

[Ddrass Nord](#)
[Ddrass Nord-Pas de Calais](#)
[Ddrass Pas de Calais](#)
[Autres sites internet](#)
[Contact](#)

Administrations des Affaires Sanitaires et Sociales Nord - Pas-de-Calais


| | | | | | | | | | | | |
|---|--------------|---|---------|---|----------------|---|-----------------------|---|-----------------------|---|---------------------|
|  | Statistiques |  | Métiers |  | Santé Publique |  | Missions et Textes |  | Protection Sociale |  | Cohésion Sociale |
|---|--------------|---|---------|---|----------------|---|-----------------------|---|-----------------------|---|---------------------|

 **COHESION SOCIALE**

Guide de l'urgence sociale

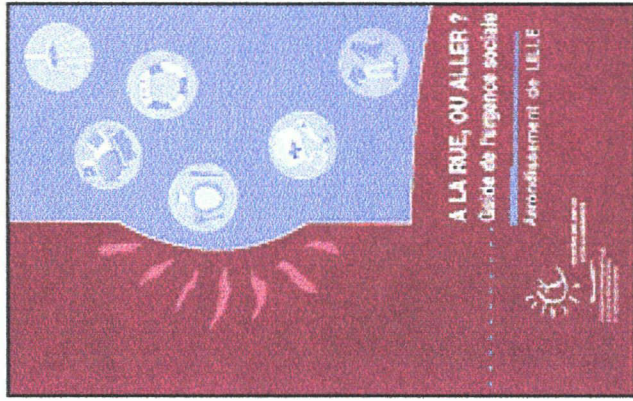
 Lille

 Dunkerque

 Avesnes

 Cambrai

 **Guide Urgence Sociale**



Où dormir ?



Où manger ?



Où se laver ?



Où s'habiller ?



Où se soigner ?



Aides diverses



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DEPARTEMENT DES PYRÉNÉES-ATLANTAIQUES

DEPARTEMENT DES PYRÉNÉES-ORIENTALES

DEPARTEMENT DES PYRÉNÉES-MÉRIDIONALES

STATISTIQUES

- Démographie
- Etablissements sanitaires et sociaux
- Carte hospitalière de l'offre de soins
- Équipement sanitaire
- Équipement médico-social et social
- Professionnels en activité
- Professionnels en formation

ETUDES REGIONALES

- Toxicomanie

STATISTIQUES et Indicateurs de la Santé et du Social

Réalisation de dossiers documentaires pour un service de documentation d'administration et réflexion générale sur la politique documentaire des services extérieurs de l'Etat. Y sont proposés un aperçu des politiques d'information en France depuis 30 ans, l'analyse du projet "administration en ligne", l'inventaire des conséquences de l'arrivée des Technologies de l'information dans l'administration, les effets du développement de l'information documentaire en ligne sur la pratique documentaire des agents et les nouvelles organisations documentaires qui devraient en découler. La question de la professionnalisation des personnels documentaires en administration est évoquée.

Administration publique - Société de l'information - technologies de l'information - politiques d'information - administration en ligne - Systèmes d'information territoriaux - politique documentaire - chargés d'études documentaires - dossiers documentaires.

Administration publique -- France < administration et technologies de l'information

Cote Dewey : 350