Les politiques numériques internes à l'heure de « l'e-administration » : une analyse des programmes d'action des collectivités territoriales

Maryse Carmes et Yanita Andonova

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/communicationorganisation/3747>

DOI : 10.4000/communicationorganisation.3747

ISSN : 1775-3546

Éditeur

Presses universitaires de Bordeaux

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2012

Pagination : 87-100

ISBN : 978-2-86781-821-9

ISSN : 1168-5549

Référence électronique

Maryse Carmes et Yanita Andonova, « Les politiques numériques internes à l'heure de « l'e-administration » : une analyse des programmes d'action des collectivités territoriales », *Communication et organisation* [En ligne], 41 | 2012, mis en ligne le 01 juin 2015, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/communicationorganisation/3747> ; DOI : 10.4000/communicationorganisation.3747

Les politiques numériques internes à l'heure de « l'e-administration » : une analyse des programmes d'action des collectivités territoriales

Maryse Carmes¹, Yanita Andonova²

À l'heure où s'annoncent des projets toujours plus innovants « d'e-administration », d'Open Government et d'Open Data, on voit se négocier un changement de paradigme de la communication publique, de nouveaux rapports aux citoyens, aux usagers et aux territoires (Maisl, *et al.*, 2004 ; Vétois *et al.*, 2007 ; Gardère, Lakel, 2009). Tout comme dans le cas des organisations privées, les collectivités sont confrontées à de nouveaux enjeux liés à l'intégration continue des TIC et aux dispositions coercitives mises en œuvre dans ce cadre³. Cela affecte le métier des communicants, leurs axes d'interventions, leurs champs de compétences et plus globalement, le couplage entre le numérique et de nouvelles gouvernementalités de l'action publique (Lakel, Massit-Follea, 2007). Mais, ces transformations ne sont qu'inégalement envisagées du point de vue du management des administrations, des processus internes et des agents. De même, alors que les gains d'efficacité et d'efficience des administrations constituent un leitmotiv central de ces politiques, se développe une critique des modèles gestionnaires propres au « New Public Management » (Bartoli, 2009 ; Pesqueux, 2007), critique qui ne peut faire l'économie d'un questionnement des politiques numériques mises en œuvre dans ce cadre. Les dispositifs TIC au travail,

1 Maryse Carmes est docteur en Sciences de l'Information et de la Communication, qualifiée, Laboratoire Prefics (Université Européenne de Bretagne), co-fondatrice du Grico, réseau de recherche sur les futurs numériques, chargée d'enseignement au sein de plusieurs universités sur les politiques numériques organisationnelles ; carmes@grico.fr

2 Yanita Andonova est maître de conférences à l'Université Paris 13, docteur en communication du CELSA, chercheur au LABSIC ; yanita.andonova@gmail.com

3 Depuis le PAGSI (Programme d'Action Gouvernemental pour la Société de l'Information) en 1998, « la modernisation des services publics » a vu se succéder différents plans et diverses agences destinés à soutenir les politiques d'e-administration (Lakel, 2008) : plan Adèle de 140 mesures (pour Administration En Ligne) en 2004, sous l'égide de l'ADAE (Agence pour le Développement de l'Administration Électronique) ; poursuivi par la DGME (Direction Générale de la Modernisation de l'État dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP)).

l'Espace Numérique Organisationnel (intégrant un intranet de plus en plus fédérateur d'applications, de « procès de travail » collectifs, de flux informationnels et de données), offrent un vaste champ d'observation des mouvements en cours : l'ENO est l'interface à partir de laquelle s'agencent les nouveaux rapports entre agents/habitants/usagers/collectivités/partenaires.

Dans ce cadre, cet article propose une appréciation des transformations au sein des collectivités à partir de la posture des chefs de projets intranet et des stratégies numériques qu'ils promeuvent. Toutefois, la conception de ces stratégies oblige à envisager l'agencement hétérogène à partir duquel elles se fondent et se déploient. Se présente là un ensemble de forces locales agrégées au sein « d'un projet », mais aussi de puissances prescriptives, de producteurs de scénarii d'excellence, de réglementations, de normes, de contraintes budgétaires, d'objets techniques, d'utilisateurs, qui agissent comme autant d'actants performatifs de ce que nous appelons des « scripts de l'e-organisation » (Carmes, 2010). Ces scripts sont des combinatoires de narrations (non exclusivement linguistiques), enchevêtrant les micro-mésomacro niveaux : ils sont à la fois conçus au sein des organisations et traversés de forces qui les forment ; ils sont actualisés selon des subjectivités et dispositifs singuliers, qui, à force de répétition et de valorisation, agissent en retour comme grilles décisionnelles et programmes d'action légitimes. Pour partie, ces scripts prennent appui et se déplacent via les productions documentaires redistribuées par des associations professionnelles et des observatoires, terrains d'où sont issues les données utilisées dans cette recherche.

Un processus d'intéressement et une mise en récit

Les scripts associés aux politiques intranet sont étudiés ici à partir de l'analyse d'un corpus constitué de 77 dossiers présentés par des collectivités territoriales dans le cadre de l'Observatoire intranet de l'association Apronet, créée en 2000. Etabli sur trois années (2007, 2008, 2010), le corpus concerne plusieurs types de collectivités : 13 dossiers de Conseils Généraux, 5 de Conseils Régionaux, 31 de villes, 28 d'Intercommunalités ou EPCI⁴. On a ainsi affaire à des collectivités de moyens financiers et de tailles différents : 20% des collectivités emploient moins de 500 agents, 25% de 500 à 1000 agents, 15% de 1000 à 2000 agents, et 35% emploient plus de 2000 agents (en majorité, donc, des collectivités de taille importante).

Les dispositifs de type « observatoire » ou « label » occupent le champ de l'évaluation et de la « compétition » entre organisations. Cette dernière dimension a été particulièrement mise en avant par l'Observatoire des

⁴ Les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (Communautés de communes, Communauté d'agglomération) et d'autres établissements intercommunaux (ex. Syndicats Départementaux). Ils n'ont pas le statut de Collectivités Territoriales, mais de manière émergente l'intranet est mutualisé entre plusieurs collectivités.

Territoires Numériques (OTEN)⁵. Ils exploitent des dossiers rédigés par les chefs de projets et procèdent *de facto* à un filtrage des politiques TIC mises en oeuvre : y participent ceux qui évaluent leurs réalisations comme étant dignes d'intérêt pour leurs pairs. Dans la perspective de la sociologie de la traduction, ces portes-paroles (associations, observatoires) ne sont que des actants parmi d'autres de la fabrication des modèles-étalon. Ainsi le formatage des politiques en matière de TIC s'effectue à partir d'un dispositif hétérogène, d'un « acteur-réseau » (Akrich, Callon, Latour, 2006) où opèrent des objets techniques, des expériences singulières, des problématiques locales, des contraintes gouvernementales, des travaux de recherche, des règles juridiques, des prescriptions et des doxas, des consultants et prestataires de toutes sortes. Ces actants participent à l'institutionnalisation des modèles et des référentiels professionnels. L'opération de traduction se trouve renforcée par des processus d'intéressement (Callon, Akrich, Latour, 1988), par une « mobilisation des alliés » : la conception de Prix, de labels et d'observatoires divers, se présente en ce sens comme des procédés privilégiés « d'enrôlement » (Carmes, 2008). Ces dispositifs s'appuient sur une organisation particulière (de recrutement et d'évaluation), sur des procédures d'enquêtes, sur une production de dossiers destinés à présenter des projets, des résultats. Ils génèrent ainsi un volume conséquent de traces et de données quant aux projets mis en oeuvre par les organisations. La présente étude s'appuie sur l'analyse de ces traces⁶. L'exercice d'écriture réalisé dans ce cadre s'avère une tâche souvent inédite voire délicate pour les chefs de projet : certes, ils ont pour habitude de communiquer en interne sur leurs projets et leurs « bénéfices », mais l'élaboration du dossier demandé requiert une présentation allant au-delà des descriptions « promotionnelles » et autant que faire se peut, une sortie de la « novlangue » du management. On a donc affaire à un mode d'exposition particulier du référentiel stratégique et opérationnel mobilisé, qui s'établit ainsi à partir du double mouvement décrit par A. Giddens : un mouvement articulant dans un processus réflexif, « une conscience pratique » et « une conscience discursive » (A. Giddens, [1984] 2005).

Les dossiers analysés ici sont constitués d'un document rédigé de manière libre (présentant successivement le cadre stratégique du projet, ses modes de conception et de gouvernance, les actions managériales associées, les transformations et difficultés perçues, les politiques d'interfaces et éditoriales, les fonctionnalités proposées) et de diverses annexes (captures d'écran, statistiques de connexion, chartes éditoriales). Ce dispositif narratif n'implique pas que les individus soient capables d'exprimer de manière

5 Les Labels TIC, leviers du développement numérique territorial ? Note de synthèse rédigée par Philippe OURLIAC publiée le 29 avril 2010, mise à jour le 4 mai 2010. <http://www.oten.fr/spip.php?article4279>, consulté le 14/04/2011

6 Pour compléter l'analyse documentaire des entretiens semi-directifs ont été mis en oeuvre. Pour certains dossiers, nous avons eu accès aux intranets.

exhaustive et « éclairée » les raisons de ce qu'ils font. Ainsi, le dossier du candidat quitte-t-il rapidement le statut d'un « écrit au travail » (en tant qu'écrits d'action qui accompagnent l'activité au quotidien et participent à sa structuration [Fraenkel, 2001]) pour prendre celui du « récit organisationnel » (d'Almeida, 2001 ; Giroux, Marroquin, 2005) ou encore de « ventriloquie » (Cooren, 2010). On fait « parler » le projet « documentarisé » qui est mis en scène.

Dans cette perspective, nous analysons l'histoire que les acteurs se donnent en tant que programmes d'action prenant la forme de scripts. En effet, cette histoire est à l'innovation ce que le script est au cinéma : un récit fait de répliques, de personnages, de situations, « d'intrigues », de mises en scène, etc. ayant pour but de faire tenir l'ensemble dans une projection montrant une certaine cohérence. On trouvera de nombreux « effets de récits » : ceux-ci prennent notamment appui sur une rhétorique de la révolution (exemple la rupture que constituerait le couplage entre dispositifs TIC et pratiques managériales), une rhétorique de l'urgence (exemple l'injonction à « entrer » dans l'ère numérique par l'adoption de telle ou telle fonctionnalité), une rhétorique des risques (exemple la perte d'efficacité), une rhétorique des « bonnes pratiques » et l'activation de désirs mimétiques (exemple la valorisation de cas désignés comme « modèles d'excellence »). Ces programmes d'action sont l'exposition après-coup d'une certaine rationalité et, si selon les collectivités, les embrayeurs d'un nouveau projet peuvent être différents, force est de constater que la légitimation des décisions reste suffisamment générale pour pouvoir se répéter. Ci-après, nous présentons six scripts décrivant les problématisations et justifications principales, les mots d'ordre récurrents et le répertoire de réponses opérationnelles mises en œuvre.

Les scripts intranet dans les collectivités territoriales

Le script de la connectivité : la question des accès et de l'intégration numérique

La mise en connexion étendue apparaît comme le leitmotiv premier des dispositifs. Lié parfois à une justification du type « renforcement du sentiment d'appartenance », il s'agit ici d'un script qui répondra à un enjeu politique et organisationnel d'intégration par une réponse d'infrastructure. L'objectif est d'étendre les possibilités de connexion des agents « délocalisés » (par exemple les TOS⁷), des agents n'exerçant pas un métier nécessitant l'usage courant d'un ordinateur (les assistantes familiales, les agents de crèches et des services techniques...) et d'élargir les lieux de consultations (du domicile ou de manière nomade). Le cas spécifique des élus est également envisagé dans certains projets : il s'agit alors de leur offrir un service d'information

⁷ Suite à la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, 90 000 personnels, techniciens, ouvriers et de service (TOS) de l'Éducation nationale ont été transférés vers les collectivités territoriales.

et d'organisation (gestion de l'agenda, des réunions) accessible de n'importe où. Les mots d'ordre sont : « *traiter l'exclusion numérique interne* » ; « *associer des personnels traditionnellement exclus du système d'information* » ; « *égalité d'accès à l'information pour tous les agents* ». Le couplage entre processus d'identification professionnelle et « identités connectives » est recherché (Carmes, Galibert, 2012).

On constate qu'un peu plus de la moitié des dispositifs couvre potentiellement l'ensemble des effectifs (de 80 à 100%). L'autre moitié se répartit de manière quasiment équivalente entre les dispositifs intégrant entre 60-79% des agents et les dispositifs touchant moins de 50% des agents. Compte tenu de la population utilisatrice et de la dispersion des entités concernées, des versions extranet peuvent être proposées : c'est le cas, entre autres, des communautés d'agglomération (exemple : Angers Loire Métropole, Lille Métropole, Communauté urbaine de Lyon). Des bornes, des ordinateurs en accès libres et de manière émergente, les smartphones, complètent les possibilités d'accès. Des extranets destinés aux élus sont parfois créés (Région Bretagne, Commune de Bry / Marne, Conseil économique et Social de Poitou-Charentes). Si l'impératif de connectivité généralisée (via son agencement technique) constitue un symbole politique fort, cette « intégration numérique » oblige dans le même temps à l'envisager du point de vue des apprentissages individuels et des compétences collectives, des fractures numériques qui vont au-delà de l'accès technique⁸. Or, en matière de soutien aux usages, l'effort reste massivement produit en lancement d'une nouvelle version (campagnes de communication par plaquettes, vidéos, notes de service, journées d'information) et l'accompagnement par la formation concerne en premier lieu les réseaux de contributeurs.

Le script associé à la gestion des processus : un focus sur l'automatisation et la dématérialisation

Témoignage le plus explicite de la rationalité gestionnaire des collectivités, cette figure de l'intranet vise une performance organisationnelle et économique par la normalisation de processus et l'optimisation des flux d'informations (en temps et moyens humains). La construction des narrations se déploie en majeure partie selon le référentiel de l'efficacité et de l'efficience évaluées alors en termes de gains de temps (pour les agents traitant notamment des processus transversaux et administratifs) et de gains économiques (par la numérisation des documents). Cette argumentation se trouve explicitement renforcée par une disposition coercitive en lien avec les lois de modernisation de l'Etat⁹. Dès 2003, le plan d'administration électronique posait l'objectif

8 Cela rejoint une perspective « d'e-inclusion » développée fortement par certaines administrations pour les citoyens (via les espaces publics numériques, par exemple).

9 La Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF), promulguée le 1^{er} août 2001, impose de nouvelles modalités de comptabilité à toute l'administration française depuis le 1^{er} janvier 2006. Les maîtres-mots sont

pour les organisations de « *dématérialiser leurs échanges avec les administrations, ce qui permet d'accroître la rapidité de traitement et la transparence des procédures tout en optimisant les services rendus* »¹⁰. De même, une prescription normative peut également agir à partir de l'axe de l'Agenda 21 portant sur la réduction de la consommation du papier¹¹. Là est mobilisée une justification éco-sociétale, la numérisation des documents s'associant alors à un enjeu de développement durable, de diminution de l'empreinte écologique des échanges. Les mots d'ordre sont : « *simplification* », « *automatisation* », « *dématérialisation* ». Au niveau des réponses opérationnelles, de nombreuses applications et divers workflows de procédures sont proposés. En dehors des applications métiers ou spécialisées¹², cette démarche peut concerner de très nombreux processus transversaux. Les formulaires adossés à un workflow concernent fréquemment la réservation d'un véhicule, de matériels informatiques, de salles, des demandes d'assistance informatique, de fournitures etc. Contrairement aux grandes entreprises du secteur privé, l'orientation « e-rh » (gestion de la mobilité, congés, formation, paie) est loin d'être systématisée (un tiers des dossiers seulement) mais constitue un axe important d'investissement prévu. La gestion des courriers a été traitée par certaines collectivités, parfois de taille modeste, qui s'appuient sur des ressources internes pour développer des applications spécifiques. Ces dernières parviennent, sous ces conditions, à investir l'orientation « e-administration », telle la Commune d'Ambarès-et-Lagrave (Gironde) qui a développé une application de gestion des réinscriptions en ligne pour le service scolaire, accessible aux parents d'élèves, ou une application de gestion des plannings des Centres de loisirs. Néanmoins, seule la moitié des dossiers présente un dispositif traduisant la volonté affirmée d'une automatisation / dématérialisation des procédures et rares sont les projets qui expriment ainsi le lien entre les administrés et les agents. Par ailleurs, la numérisation des documents, si elle est effective et même objectivée par le nombre de ressources disponibles, s'adosse rarement à une politique documentaire novatrice.

« performance », « transparence budgétaire », « management public », « responsabilités », « indicateurs », « logique de résultat », « contrôle de gestion » et « audits ». Le modèle est explicitement mobilisé : « *Avec la réforme budgétaire, la comptabilité de l'État devient un véritable instrument de pilotage de l'action publique. Elle s'inspire de la comptabilité d'entreprise tout en tenant compte des spécificités publiques.* » http://www.finances.gouv.fr/loft/6_1.htm (consulté en 2006, non disponible aujourd'hui).

10 Voir les différents plans gouvernementaux cités en introduction. Néanmoins, selon les rapports de F. Riester, de nombreux progrès restent à réaliser pour « *améliorer la relation numérique à l'usager* ».

11 À chaque collectivité revient la responsabilité d'élaborer, pour son territoire, et de mettre en œuvre, un programme d'action répondant aux principes de l'Agenda 21. En octobre 2011, 811 initiatives collectives étaient répertoriées. <http://www.agenda21france.org/> et <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Agendas-21-locaux,14252.html>, consulté le 10/10/ 2011

12 On trouve ici un large catalogue d'applications possibles allant des outils métiers « webisés » à des systèmes d'information potentiellement utilisables par tout ou partie des services : systèmes d'information géographique, cartothèque, base et gestion des délibérations et arrêtés, logiciel de gestion des inscriptions scolaires et péri-scolaires, gestion de l'action sociale, gestion des achats etc.

Le script de l'interface : une traduction performative d'un territoire organisationnel et de travail

Les politiques d'interfaces sont caractéristiques des « moyens de pilotage sémiotique en organisation » (Noyer, Carmes, 2010). La conception des architectures d'information et des modes de navigation, engage un travail réflexif sur ce qui se présente comme un dispositif d'identification, de mise en scène d'un « agir collectif ». Du point de vue de la problématisation et de la légitimation, les dispositifs mettent en exergue deux impératifs : l'exigence d'une sortie des arborescences reproduisant une logique structurelle et l'exigence d'une adaptation des interfaces aux contextes particuliers de chaque agent. La croissance incessante des données/pages/documents au sein des espaces numériques, la multiplication et la dispersion des espaces thématiques, la surcharge cognitive et la critique des utilisateurs (essentiellement liée à la recherche d'informations), l'impression « passéiste » de l'habillage graphique, sont autant de motifs qui poussent les chefs de projets à engager une « refonte » de leur politique d'interface. Cette action est systématiquement désignée comme un « changement de version » de l'intranet. Les collectivités ayant d'emblée adopté un référentiel ergonomique issu du web public, élaborent et évaluent « *les principaux scénarios de navigations possibles des agents* » (CG 93) pour que l'intranet devienne « *le bureau virtuel de tous les publics internes* » (CR de Bretagne). Cette orientation qui tend à positionner l'intranet comme l'interface unique à partir de laquelle s'effectue la pratique professionnelle, veut répondre à la fois à une demande d'adaptation aux pratiques des utilisateurs et à un objectif d'optimisation, voire de croissance des usages. Les mots d'ordre sont : « *fédération* » ; « *personnalisation* » ; « *meilleure orientation* » ; « *bureau virtuel* ».

Au niveau des politiques éditoriales et de la classification de l'information, les architectures présentent des tendances similaires : un menu dédié à une présentation institutionnelle et aux grands projets de la collectivité ; un menu relatif à chacune des grandes directions; les politiques publiques, les instances, les élus; une orientation « Vie de l'agent » : informations RH, avantages sociaux etc. ; une revue de presse et des flux d'information externes ; les actualités de la collectivité et la « Vie des services » (systématiquement poussée en page d'accueil) ; les communautés et réseaux collectifs de travail. À cela s'ajoutent des applications métier ou des outils personnels (messageries, agendas, outils de veille ou d'alertes), des utilitaires (moteur de recherche, organigramme, annuaire interne) ou encore des services d'informations connexes (petites annonces, météo, horaire des marées, etc.). Quand est délaissée la logique de menu par directions, fruit de pensées classificatoires fondamentalement arborescentes et miroir des organigrammes et des structures, le territoire info-communicationnel s'élabore à partir d'une vision de l'agent raisonnant à divers niveaux d'échelle. Ainsi l'intranet Agora du Conseil Régional de Rhône Alpes obéit à une structuration de l'information

selon une logique du « *Tous* » (actualités générales vues par tous les agents), du « *Nous* » (informations concernant la direction spécifique de l'agent), du « *Moi* » (espace personnel, raccourcis, groupes projets, applications de travail, messagerie, l'agenda, constituant les éléments de référence pour un « bureau virtuel »). Le paramétrage poussé des interfaces s'effectue à partir d'un *profiling* et s'appuie sur des annuaires utilisateurs de type LDAP¹³, à partir desquels sont également gérés les divers droits des utilisateurs : l'*user-profiling* devient une projection-prescription de la situation de l'utilisateur idéal-typé. Nécessitant un certain investissement financier, cette stratégie ergonomique correspond également à celles des grandes entreprises privées et concerne un tiers des dossiers ici étudiés, en majeure partie, par les grandes collectivités.

Le script de l'ingénierie éditoriale : la généralisation de la contribution distribuée

L'évolution technologique a ici été saisie comme une opportunité pour la mise en œuvre d'une délégation des tâches auparavant dévolues au webmaster intranet. Les solutions intranets, « portail », CMS¹⁴, se sont imposées aux collectivités. À l'instar de nombreuses autres organisations, la rencontre entre l'objet technique et le projet politique constitue un levier pour la mise en œuvre de ces dispositifs (Carmes, 2009). En offrant une interface a priori utilisable par des néophytes de l'administration web, ces plate-formes laissent entrevoir un partage facilité de l'activité éditoriale entre la Direction de la communication et un réseau d'agents susceptibles, eux aussi, de produire du contenu. Cette approche a largement été adoptée : les réseaux de contributeurs sont présents dans huit dossiers sur dix. Couplée à une exigence de plus en plus affirmée de « transparence informationnelle », de « décloisonnement » entre les directions et les services, la délégation éditoriale est une traduction de l'impératif de transversalité, la capacité à « partager l'information d'une direction » se présentant alors comme un indicateur d'efficacité organisationnelle. Parfois, l'association de l'Agenda 21 à une transformation des intranets est affirmée avec force et le nouveau modèle managérial, reposant sur la triade coopération/évaluation/transversalité, invoqué de manière soutenue. La mission d'information interne est décentralisée au niveau de chaque service qui acquiert une certaine autonomie dans la gestion de cet axe¹⁵ et redistribuée auprès de nombreux agents formant un « réseau de contributeurs » (de

13 LDAP : Lightweight Directory Access Protocol (LDAP) ; terme utilisé pour désigner un protocole et un serveur d'annuaire. Celui-ci répertorie les utilisateurs d'un intranet et permet la gestion des identités, des mots de passe et des droits associés à chacun.

14 C'est la finalité première des CMS (Content Management Systems) : ils permettent une production décentralisée de contenus tout en assurant l'intégrité de la mise en forme et des modes de navigations. Une couche de workflow documentaire et de gestion de droits autorise, quand elle est souhaitée, une validation préalable des contributions par l'administrateur du site ou un autre responsable.

15 La page d'accueil reste gérée directement par les responsables intranet qui sélectionnent et filtrent les informations. Dans certains cas néanmoins, les services ont la possibilité de publier directement des actualités sur la page d'accueil, suivant un processus d'actualisation qui peut être automatisé. Cela constitue un fort enjeu de visibilité pour chaque service/direction.

quelques dizaines à plus d'une centaine en fonction des collectivités). Issus de directions différentes, ils sont pour la plupart sélectionnés par rapport à la position qu'ils occupent vis-à-vis de l'information : ils ont à la fois capacité à avoir une vision sur l'actualité de leur service, être dans un rapport de proximité avec celle-ci ou constituer un point de passage des flux d'informations. Il n'y a donc pas application d'une logique hiérarchique, puisque les métiers occupés vont de l'assistante de direction jusqu'au manager, en passant par des métiers opérationnels ou des responsables de projets. Plus qu'une compétence instrumentale, ce sont donc des capacités communicationnelles, relationnelles et info-cognitives particulières qui sont ici privilégiées : capacité de veille, de filtrage, de hiérarchisation, d'analyse, de synthèse et de rédaction de l'information. La constitution et l'accompagnement de ce réseau requiert des actions spécifiques qui touchent à la formation, à l'animation, aux règles de publication (chartes graphiques et chartes éditoriales sont présentes dans près de la moitié des dossiers). La politique en matière de validation des contenus est très dépendante du service de rattachement du contributeur : soit les routines de contrôle avant publication sont maintenues, soit celui-ci s'effectue a posteriori, soit le contributeur bénéficie d'une large autonomie.

Le script attaché aux collectifs de travail et à la capitalisation des ressources informationnelles

Se trouvent ici associées une justification institutionnelle et une justification centrée sur l'utilisateur. Un nouveau modèle d'organisation affirme à nouveau l'impératif d'une circulation des savoirs contre les routines hiérarchisées de gestion de l'information. Les espaces « collaboratifs », qui concernent 22 dossiers, peuvent maintenir des logiques structurelles (création d'espaces dédiés à la DG et aux DGA ou à la catégorie « managers ») ou s'associer aux démarches « projets ». Outre la mise en partage de documents liés spécifiquement aux thématiques de ces espaces, ce sont les fonctions de coordination et d'échanges entre membres de ces groupes qui sont recherchées (calendriers, plannings, alertes, annuaires des membres). Ici, on insiste sur les instruments dont ces derniers doivent être dotés pour maintenir une rationalité managériale : il s'agit d'optimiser l'organisation de ces groupes restreints et fermés. Du point de vue du « collectif », sont privilégiées des logiques de structuration, de coordination de l'action et de « documentarisation » des projets. Les approches empruntant le référentiel technologique du web 2.0 sont exceptionnelles (wikis, « réseaux sociaux ») mais suscitent un intérêt émergent. D'autres espaces projets ont plutôt une vocation informationnelle descendante et vont, pour certains, perdurer plusieurs mois (exemple le projet mutualisation entre une commune et son agglomération, le projet développement durable). En ce qui concerne l'ingénierie documentaire, la préoccupation majeure porte sur le partage et la « mise en ordre » des ressources. La fonction de stockage et de mise à

disposition d'une bibliothèque documentaire est explicite (huit dossiers sur dix) et souvent intégrée dès les premières versions intranet¹⁶. Cette fois-ci les documents sont consultables par un plus grand nombre d'agents et la base documentaire a vocation à remplacer les serveurs de fichiers segmentés par directions. Or, la base documentaire générale reste souvent conçue selon une taxinomie hiérarchisée/descendante classique et dans certaines collectivités, son enrichissement s'effectue toujours de manière centralisée. La réflexion sur les classifications, les métadonnées et les cycles de vie documentaire n'évolue véritablement qu'à la faveur de la mise en oeuvre d'une GED (Gestion Electronique de Document) ou de moteurs de recherche contextualisés et multi-bases (cet axe est encore rarement développé).

Le script participatif et social : une expression interne soumise aux réflexes de maîtrise

Le registre de la participation et du social renvoie ici à des politiques et dispositifs divers qui appréhendent la transformation de l'expression interne et des dynamiques sociales à l'échelle de l'ensemble de l'organisation. D'une manière générale, les projets posent comme exigence le renforcement des possibilités d'expressions directes des salariés à partir d'outils interactifs. Deux grandes orientations sont identifiables. En premier lieu, on trouve une orientation ancrée dans l'optimisation des pratiques professionnelles : elle se place en continuité de l'objectif de transversalité dont l'impulsion a été donnée par la conception des réseaux de contributeurs (« affranchissement des intermédiaires » ; nouvelle « sociabilité ») et par la mise en place des espaces collaboratifs. En second lieu, certains projets développent une réflexion plus ancrée sur le dialogue social : il s'agit d'une part, de doter les syndicats d'outils et moyens leur permettant de participer à l'intranet et d'autre part, de favoriser la confrontation des points de vue en permettant « *une interaction entre directions et agents* ». Certains revendiquant même un nouveau modèle de « *démocratie participative* ». Les mots d'ordre sont : « *accroître l'interactivité* », « *favoriser la participation* », « *enrichir le dialogue social* ». Toutefois, les ambitions affichées peinent à s'incarner. Les forums de discussion sont pour beaucoup le premier signe d'une volonté d'ouverture des possibilités d'expression. Or, celle-ci ne s'applique le plus souvent qu'à un périmètre thématique restreint. En effet, les forums de discussion sont, dans une grande majorité des cas, déployés au sein des espaces projets ou d'espaces dédiés à des communautés métiers¹⁷ (18 collectivités les utilisent ainsi). Dans d'autres cas, leur mise en place répond à un besoin de relier des individus distants en facilitant les discussions entre entités géographiquement

16 Deux tiers des dossiers présentent une base de données documentaire. Seules deux collectivités possèdent des outils d'archivages ou de record management.

17 Exemples : cinq forums métiers permanents à la Communauté Urbaine de Nantes, un forum dédié aux secrétaires à la Ville de Rennes.

dispersées (cas de l'intercommunalité). Rares sont les collectivités qui conçoivent des dispositifs servant un échange étendu entre l'ensemble des agents et les directions. Citons la ville de Rennes sur le développement durable et les économies d'énergie, la communauté urbaine de Bordeaux sur le plan local d'urbanisme. La migration vers des technologies web 2.0 est aussi de plus en plus évoquée comme une nécessité mais ne s'accompagne que de peu de réalisations effectives. Soulignons néanmoins l'orientation « communautés de pratiques » ou « réseau social professionnel » qui suscitent un intérêt croissant ou encore, la démarche du CR de Bretagne qui a opté pour une solution blogs destinée à favoriser les échanges selon quatre axes : les métiers (on y retrouve un blog destiné aux cuisiniers des établissements scolaires), des blogs « projet » (la restauration collective dans les lycées, le schéma régional de l'innovation, le Projet d'administration, l'Agenda 21 régional), des blogs « débat » autour de sujets internes (nouvelles dispositions sur la journée de solidarité, l'évaluation des agents), des blogs associatifs (amicale sportive). On constate que, la plupart du temps, les thématiques de discussion ne concernent pas les organisations du travail, les grandes transformations de la collectivité, les conditions sociales, etc. À l'instar de nombreuses organisations privées ou publiques, les sujets minimisant le risque de critiques ou de polémiques sont privilégiés. Enfin, même si cela n'est pas systématique, des espaces syndicaux sont progressivement créés : cela concerne 14 collectivités (sur 77). Cet axe s'impose très rarement dès la première version des intranets, mais plutôt lors d'une refonte. L'objectif est d'attribuer aux syndicats un espace intranet ainsi que des outils, tout en encadrant les modalités d'usages. Cette expression syndicale est négociée dans le cadre des chartes. Au final, dans la plupart des dossiers, la communication syndicale reste assez peu innovante : l'intranet fait office de panneau d'affichage électronique (reproduction de tracts et de communiqués) et les enjeux de maîtrise sont, là aussi, toujours présents.

Conclusion

Engagées de manière inégale, les transformations constatées par les chefs de projets expriment une tension liée à des dimensions essentiellement managériales et techniques. Les difficultés souvent exprimées par ceux-ci sont : le manque de dynamisme des espaces collaboratifs, le soutien permanent du réseau de contributeurs et sa légitimation hiérarchique, le faible intérêt des élus, la nécessité de suivre le mouvement d'un enrichissement fonctionnel continu, la demande croissante des agents en faveur d'interfaces « intelligentes » (la question des moteurs de recherche avancés reste largement à explorer en collectivités comme ailleurs). Globalement, l'appréciation socio-politique et économique des stratégies reste faible. En effet, les indicateurs que se donnent les responsables dépassent rarement le niveau de satisfaction

des utilisateurs¹⁸. Certes, l'informatisation des processus est vue comme une source d'« allègement du travail » de certains services, mais ce phénomène s'accompagne rarement d'une observation approfondie de la transversalité en actes, de la reconfiguration des tâches, des compétences collectives, du gain financier. À ce titre, si les administrations ont dû adopter à marche forcée la rationalité gestionnaire du privé tout en se démarquant d'une logique exclusivement financière (Lépine, 2011), la recherche d'un optimum gestionnaire est peu convoquée et la rationalité économique peine à s'exprimer et à sortir de ses paradoxes (Bournois, Chanut, 2010 ; Andonova, 2011). Tout cela questionne les professionnalismes, la capacité d'analyse critique des TIC et des pratiques associées, ainsi que le niveau de décision des chefs de projets¹⁹. Enfin, les collectivités exposent peu, voire jamais, les nouvelles modalités de contrôle appliquées aux agents, contrôle éminemment facilité par la nature technologique du numérique. Cela doit aussi s'envisager dans le cadre des nouvelles dispositions juridiques qui s'appliquent à l'e-administration (elles concernent la sécurisation des données des administrés et la responsabilité des fonctionnaires)²⁰. Ces contraintes, à examiner de manière spécifique, agissent au cœur de l'entre-définition des dispositifs numériques, de l'action publique et politique.

BIBLIOGRAPHIE

AKRICH M., CALLON M., LATOUR B., A quoi tient le succès des innovations ?
1 : L'art de l'intéressement, *Gérer et comprendre*, Annales des Mines, 11, 1988, p. 4-17 et
2 : Le choix des porte-parole, *Gérer et comprendre*, Annales des Mines, 12, 1988, p. 14-29.

AKRICH M., CALLON M., LATOUR B., *Sociologie de la traduction: textes fondateurs*, Les Presses - Mines Paris, 2006 .

ANDONOVA Y., « L'atelier, l'opérateur et les TIC. De la justification aux figures de compromis », *Questions de communication*, n°19, 2011, p. 253-268.

BARTOLI A., *Le management dans les organisations publiques*, Dunod, 2009 (3^{ème} édition).

BESSIERES D., « La définition de la communication publique : des enjeux disciplinaires aux changements de paradigmes organisationnels », *Communication & Organisation*, n°35, 2009, p. 14-28.

18 Les indicateurs privilégiés sont, le niveau de satisfaction des utilisateurs (enquêtes par questionnaire ou sondages en ligne réalisés par la moitié des collectivités), le nombre de connexions et de visiteurs uniques, les rubriques les plus consultées. Les approches sociologiques et les observations de pratiques sont quasi-absentes.
19 Une part non négligeable des chefs de projets dépend aujourd'hui de la Direction Générale des Services et non plus de la DSI ou de la direction communication interne, ce qui tend néanmoins à inscrire les dispositifs intranets dans une vision organisationnelle et peut être, plus politique.

20 Le travail de « professionnalisation » et de sensibilisation des collectivités par la CNIL est ici à suivre (et à interroger).

BOURNOIS F., CHANUT V. (coord), *La rationalité managériale en recherches : Mélanges en l'honneur de Jacques Rojot*, eds ESKA, 2010.

CARMES M., « Les activités de contribution dans la politique intranet d'un Conseil Général : d'une injonction institutionnelle à une sémio-politique de la « transversalité », in GUYOT B.(coord.), *L'activité aux prises avec des systèmes d'information, Etudes de Communication*, n°33, 2009, p. 19-39.

CARMES M., « L'innovation organisationnelle sous les tensions performatives : Propositions pour l'analyse d'une co-construction conflictuelle des politiques et pratiques numériques », in DEBOS F.(dir.), *Piloter l'entreprise numérique, Les Cahiers du Numérique, Hermès-Lavoisier*, n° 4/2010, p. 15-36.

CARMES M., GALIBERT O., « La discrimination numérique en organisation : une analyse des identités connectives et des revendications au sein d'une grande entreprise française », in CORDELIER B., GRAMACCIA G.(dir.), *Management par projet - Les identités incertaines* aux éditions des Presses de l'Université du Québec, 2012, p. 81-98.

COOREN F., « Comment les textes écrivent l'organisation. Figures, ventriloquie et incarnation », in De la BROISE P., GROSJEAN S. (dir.), *Normes et écritures de l'organisation, Études de communication*, n°34, 2010, [En ligne] <http://edc.revues.org/index1891.html>. Consulté le 3 février 2011.

D'ALMEIDA N., *Les promesses de la communication*, Paris, PUF, 2001.

FRAENKEL B., « Actes écrits, actes oraux : la performativité à l'épreuve de l'écriture », in *Performativité : Relectures et usages d'une notion frontière, Études de communication*, n°29, 2006, p. 69-93.

GARDERE E., LAKEL A., (coord.), *Repenser la communication dans les organisations publiques, Communication & Organisation*, n°35, Presses Universitaires de Bordeaux, 2009.

GIDDENS A., *La Constitution de la société*, trad. M. Audet, Paris, PUF "Quadrige", (1984) 2005.

GIROUX N., MARROQUIN L., « L'approche narrative des organisations », *Revue française de gestion* 6/2005 (n° 159), p. 15-42.

LAKEL A., « La construction du programme français d'administration électronique : creuset pour un nouveau modèle de management des systèmes d'information ouverts », in *Communication & organisation* [En ligne], 33 | 2008, mis en ligne le 1^{er} juin 2011, p. 121-130.

LAKEL A., MASSIT-FOLLEA F., « Société civile et gouvernance de l'internet : la construction d'une légitimité ambiguë », in *Paroles Publiques : communiquer dans la Cité, Hermès*, n°47, Paris : CNRS éditions, 2007.

LATOUR B., *Changer la société, refaire de la sociologie*, La Découverte, 2006.

LEPINE V., *Professionnalisation et formation des communicants en France : Ambivalences et limites de la technicisation*, Communication au congrès Acfas, Uqam, Québec, mai 2011.

H. MAISL, B. du MARAIS (coord.), « L'administration électronique », *Revue française d'administration publique*, n°110, Paris : ENA, 2004.

NOYER JM., CARMES M., « Les interfaces machiniques comme problème sémio-politique », in BROUDOUX E. et CHARTRON G. (dir.), *Enjeux politiques du document numérique*, eds ADBS, 2010 p. 193-216.

PESQUEUX Y., *Gouvernance et privatisation*, Paris, PUF, 2007.

PIPONNIER A., *Observer pour gouverner : information, prescription et médiation dans les observatoires numériques territoriaux*, revue Études de communication 34 | 2010, mis en ligne le 1^{er} juin 2012. URL : <http://edc.revues.org/index1767.html>.

VETOIS J. *et al.*, « Administration électronique, où en sommes-nous ? », *Terminal*, Paris, L'Harmattan, 2007, p 99-100.

Résumé : Cet article examine la construction de politiques numériques au sein des collectivités territoriales, à partir de l'articulation entre des narrations, des processus de performance techno-politique, et des rationalités singulières, des dispositifs concrets. À la suite de travaux en sociologie de l'innovation, les programmes d'actions des collectivités sont définis en tant que scripts. Ces politiques et stratégies sont étudiées à partir de cas issus de l'observatoire d'une association de responsables TIC. Les scripts principaux sont caractérisés selon l'appareillage justificatif du projet, les rationalités dominantes, les dispositifs conçus. On voit aussi comment se développent une convergence de problématiques et de dispositifs entre collectivités ainsi qu'une réflexion variable, selon les responsables de projet, sur le couplage entre l'innovation organisationnelle et les TIC, entre les services d'e-administration dédiés aux citoyens et les dispositifs dédiés aux agents.

Mots-clés : e-administration, politiques intranet, scripts socio-techniques, sociologie de la traduction, narrations.

Abstract : *From the analysis of digital strategies inside public organizations, within the intranets, the purpose of this article is to offer a framework to understand the « socio-technical collective assemblages » that shape the praxis and the politics of “e-administration”. We study the translation and the performative processes of injunctions and models through the information and communication machinery implementation. This research is based on a study of several cases communicated by a professional association and its “observatory”. The concept of “sociotechnical script”, mobilized by the sociology of innovation, describes the narrative processes and the intranet projects.*

Keywords : *e-administration; intranet ; innovation and organizational communication; socio-technical scripts; actor network theory*