La construction du programme français d'administration électronique : creuset pour un nouveau modèle de management des systèmes d'information ouverts

Amar Lakel

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/communicationorganisation/522>

DOI : 10.4000/communicationorganisation.522

ISSN : 1775-3546

Éditeur

Presses universitaires de Bordeaux

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2008

Pagination : 121-130

ISBN : 978-2-86781-506-5

ISSN : 1168-5549

Référence électronique

Amar Lakel, « La construction du programme français d'administration électronique : creuset pour un nouveau modèle de management des systèmes d'information ouverts », *Communication et organisation* [En ligne], 33 | 2008, mis en ligne le 01 juin 2011, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/communicationorganisation/522> ; DOI : 10.4000/communicationorganisation.522

Résumé

La mutation accélérée de la communication sociale, avec l'arrivée d'Internet, semble imposer au gouvernement de nouveaux modes de conduite de la société dans un « *monde incertain* ». Pour les acteurs chargés de l'élaboration d'une réponse de l'Etat aux nouvelles contraintes d'une société complexe, une nouvelle configuration de savoir/pouvoir souhaite répondre au double impératif d'innovation et de régulation. Le premier dispositif de pouvoir réside dans la conduite du changement permanent, mais ce changement repose désormais sur la valorisation des inventions de la base, qui se voient surinvesties par les attentions des managers. L'émergence d'une plateforme visant à élever la connaissance de l'ensemble des acteurs du champ et à assurer les enjeux stratégiques du réseau, appuyée par une nouvelle figure de leadership, doit permettre la mutualisation et l'archivage des connaissances collectives dynamiques.

Mots-clés

Complexité, administration électronique, Internet, conduite du changement, forum.

Abstract

With the arrival of the internet, the accelerated mutation of social communication forces government to confront society's new modes of behavior in an "uncertain world." For the actors in charge of creating the state's response to the new constraints of a complex society, a new knowledge/power configuration tries to respond to the compound need for innovation and regulation. The principal source of power resides in constantly bringing about change. But this change now hinges on valorizing inventions from the rank and file which managers attentively follow. The emergence of a knowledge-raising platform for all players that ensures the strategic stakes of the network through a new leadership model should enable the mutualization and the storage of dynamic collective knowledge.

Key- Words

Complexity, e-administration, Internet, leading change, forum.

Amar LAKEL

Amar Lakel est maître de conférences en sciences de l'information et de la communication à l'ISIC, Université de Bordeaux et chercheur au CEMIC-GRECO.

La construction du programme français d'administration électronique : creuset pour un nouveau modèle de management des systèmes d'information ouverts

Amar Lakel

amar.lakel@u-bordeaux3.fr

Il aura fallu dix ans (1994 – 2004) pour qu'Internet, comme système d'information complexe, transforme la politique publique de modernisation de l'administration par l'introduction des TIC. Internet, comme mythe tout d'abord, comme relance des programmes d'informatisation des services ensuite, a favorisé l'émergence d'un cadre référentiel d'action publique. Pourtant, la mutation accélérée de l'environnement et de ses règles du jeu dans la communication sociale, semble imposer aux organisations publiques des modes de conduite de la société dans un « *monde incertain* ». Pour les acteurs chargés de l'élaboration d'une réponse administrative aux nouvelles contraintes du réseau des réseaux (déterritorialisation, commutation libre, ouverture et anonymat, etc.), une nouvelle gouvernance de la communication sociale doit réussir à soutenir l'innovation, source de compétitivité et de leadership dans le concert des nations, et la régulation, comme processus de cohésion et d'intégration des acteurs de la société.

Dès le lancement du PAGSI¹ sous le gouvernement Jospin, un processus de mobilisation des ressources aboutira à l'institutionnalisation des politiques publiques des NTIC en « *agences* » de plus en plus solides. La fabrication itérative de ces « *agences* » montrera très tôt la volonté politique de coupler une stratégie de réduction de l'incertitude, dans un univers sociotechnique complexe, à la volonté d'assurer le développement d'un modèle de management, basé sur le changement et l'adaptation. L'émergence d'agences comme la Mission Economie Numérique (MEN), l'Agence

¹ Programme d'Action Gouvernemental sur la Société de l'Information

Expériences

de Développement de l'Administration Electronique (ADAE), le Forum des Droits de l'Internet (FDI)², au-delà de leurs différences fonctionnelles³, est le fruit de cette expérimentation du modèle de management de l'information.

Ainsi, ce paradigme apparaît comme une mutation non seulement dans le cadre référentiel de l'action publique mais surtout dans l'émergence d'une nouvelle physique du pouvoir au cœur de l'institutionnalisation d'un gouvernement de la communication sociale. Pour autant, ce modèle interroge le rôle du management de la communication par la communication. Ruche d'innovations technologiques ? Direction managériale de l'accompagnement du changement ? La « *soft law* » comme mode de management de la complexité peut-elle s'adapter au modèle de pouvoir français ? Le processus d'innovation institutionnelle, porté jusque-là par des « *francs-tireurs* » de la haute administration, fut favorisé par l'incertitude sur le devenir du système technique que l'on appelait déjà Internet. Pour autant, l'innovation entre en tension avec les structures organisationnelles et les systèmes de pouvoir existant souvent depuis des décennies (Alter, 2003 ; Flichy, 2003). S'opère alors une négociation où se joue le destin de cette innovation. Entre révolution et disparition, ces processus d'institutionnalisation sont l'essence même de la réforme, synonyme de dénaturation de l'innovation première.

Pour étudier la dimension proprement innovante de ce modèle de gouvernance, notre réflexion part de l'hypothèse selon laquelle les Etats nations, face à l'ouverture des systèmes de communication sociale, permise par Internet, ont connu une phase d'innovation dans les méthodes de savoir/pouvoir chargées de gouverner l'information

² Pour une analyse des processus d'institutionnalisation dans le cadre de la modernisation de l'Etat, voir (Alcaud et Lakel, 2003). Nous avons analysé ce processus d'institutionnalisation des différentes « agences » chargées de l'administration électronique à l'aune de cette tension bipolaire. Aujourd'hui, par le décret du 1er janvier 2006, toutes ces « fonctions » sont rassemblées sous une même bannière : la Direction Générale de la Modernisation de l'Etat (DGME). Ainsi, le processus d'institutionnalisation d'une politique publique connaît une fin, certes temporaire, mais largement prévisible.

³ Il s'agit ici de dépasser la simple lecture au premier degré de ces institutions grâce à l'analyse des relations de pouvoir inhérentes aux dispositifs communicationnels. Nous ne nions aucunement leurs différences fonctionnelles (modernisation de l'administration pour l'ADAE, régulation sociale pour le FDI, développement de l'économie de l'information pour la MEN) ou statutaires (mission intraministérielle, agence interministérielle, association loi 1901 instrumentalisée...), mais elles nous apparaissent secondaires face à l'unité d'un dispositif de pouvoir tentant d'appréhender la communication sociale en environnement complexe.

La construction du programme français d'administration électronique

dans les systèmes complexes. Notre recherche s'est voulue résolument inductive. À travers une approche entre une sociologie de la communication empirique (Alter, 1985, 1987 ; Callon et alii, 1986, 1991 ; Vitalis, 1994) et une analyse institutionnelle critique (Crozier et Friedberg, 1970 ; Balle et Peaucelle, 1972 ; Balle, 1977 ; Hoffsaes, 1978), elle a tenté d'interpréter les logiques des acteurs (Laramée et Vallée, 1991) impliqués dans la réalisation d'une politique de gouvernance des systèmes ouverts dans un contexte d'innovation institutionnelle et référentielle.

Entre innovation et régulation, la MEN, l'ADAE et le FDI seraient les prototypes d'un modèle de gouvernement des sociétés complexes, reposant sur la « *soft law* » communicationnelle (Mattelart, 2003).

La mobilisation des opérateurs dans l'innovation : le premier dispositif de pouvoir réside dans la conduite du changement permanent par le développement de l'innovation organisationnelle, mais ce changement repose désormais sur la valorisation des inventions de la base, qui se voit surinvestie par les attentions des managers.

L'intermédiation de l'expert : traduction et normalisation de l'innovation. La conduite de ces forums nécessite une fonction de réflexivité systémique qui vise à représenter la globalité du réseau auprès des acteurs qui en font partie. En amont, cette instance avait défini les objectifs d'un projet collectif. En aval, elle assure la mutualisation et l'archivage des connaissances collectives au service de chacun.

L'ouverture des processus d'innovation : le forum délibératif comme source du savoir.

Le premier dispositif de pouvoir réside dans la conduite du changement permanent par le développement de l'innovation organisationnelle, mais ce changement repose désormais sur la valorisation des positions des parties prenantes ou des minorités actives, qui se voient surinvesties par les attentions des managers. L'implication doit être le moteur d'un engagement dans un processus ouvert et continu à même de répondre à la complexification des problématiques.

L'innovation ordinaire : le paradoxe Habermassien

Pour les responsables de la haute administration, la première condition pour appréhender la complexité réside dans la mise en place d'un

Expériences

forum ou d'un marché de solutions, où il s'agit d'inciter les « *innovateurs ordinaires* » (Alter, 2003) à proposer leurs différentes créations. Les agences de gouvernance des systèmes d'information complexes souhaitent avant tout être des lieux de délibération, autour de brainstorming, où les acteurs « *impliqués* » seront chargés de défendre les solutions, mais aussi les problématiques, en somme les micro-stratégies développées dans leur service. Le FDI s'assigne même la mission de s'ouvrir à l'ensemble de la société. Ces véritables agoras du savoir reposent essentiellement sur un espace où prime la mise à l'épreuve rationnelle dégagée des relations de pouvoir et fondée sur une co-construction des savoirs dans une ambiance informelle et égalitariste. Ce processus d'intelligence collective se contenterait donc de mettre en réseau des acteurs et d'assurer l'administration des débats. On y retrouve l'éthique de la discussion d'Habermas (Habermas, 1997), déclinant de multiples formes institutionnelles de mise en débat/en publicité de l'innovation.

L'ouverture sociale : le paradoxe Rawlsien.

Pour maximiser les chances de captation de l'innovation, il faut mettre en place des forums ouverts, à l'écoute des problématisations et des initiatives des acteurs. A la diversité, voire l'hétérogénéité des acteurs impliqués, la structure du forum doit répondre par une ouverture maximale afin d'assurer une stratégie d'inclusion d'une société incertaine. « *Le monde en réseau [...] doit permettre à chacun d'entre nous de s'exprimer et de communiquer librement dans le monde* », déclare Isabelle Falque-Pierrotin. Il s'agit là « *d'éviter que ça bloque dès le départ, de s'acharner à faire travailler les gens ensemble* ». Gilles Brégant, responsable de la MEN, met en avant la capacité de son forum à abaisser les barrières, à faire discuter les acteurs en dehors de leurs positions statutaires. Ainsi se dégage une série de problématiques dites « *transversales* » qui viennent justifier l'existence de structures en retrait des pyramides fonctionnelles et sectorielles. Le FDI s'appuiera sur le même principe pour intégrer l'ensemble des acteurs (adoptant un modèle tripartite de la société, importé du monde des négociations internationales de l'Internet⁴). On attend donc des acteurs qu'ils soient directement impliqués dans l'innovation et le changement mais en retrait des jeux de pouvoir. On retrouve donc ici tout le paradoxe du « *voile d'ignorance* » de John Rawls et des nombreuses discussions qu'il suscite.

⁴ Pour une discussion de ce modèle, voir (Lakel, 2005)

Le processus délibératif : le paradoxe Gauffmanien

La position critique dans laquelle sont adjoints les intervenants du forum est la base d'un processus de changement et de restructuration du champ d'action et d'une prise de conscience par l'intersubjectivité. Ce principe communicationnel, à la base de la position méta-discursive, où le sujet se prend lui-même comme objet par l'intermédiaire de l'Autre, l'Ecole de Palo Alto et la théorie de la justice de Rawls en ont fait le fondement du principe de transformation et de dépassement des conflits. Chaque acteur est invité à occuper une place où il peut refaçonner le lieu d'où il parle pour un dépassement de sa vision individuelle, que l'on a déjà coutume d'appeler la « *responsabilisation des acteurs* ». Une dynamique de l'intelligence collective serait seule capable de faire émerger des solutions intégrables au système complexe, car elles seraient assimilées en parallèle de son développement. Ce décalage procédural dans les processus de communication insiste autant sur la résolution que sur l'acceptation des problèmes. L'éthique du consensus vient parachever le système délibératif, car elle est un vecteur puissant favorisant l'émergence de solutions. Parce que le consensus oblige à prendre en compte toutes les parties, qui ont de fait un droit de veto, les solutions élaborées sous cette règle tendent à être les plus abouties en ce qu'elles sont le fruit d'une délibération ayant soulevée toutes les contradictions. Le consensus est également résolutoire de conflit en ce qu'il est par nature une solution acceptée par tous.

L'intermédiation de l'expert : la gestion de la connaissance au service de l'innovation

La conduite de ces forums s'appuie sur une fonction de réflexivité systémique visant à représenter la globalité du réseau auprès de ses acteurs. En amont, cette instance avait défini les objectifs d'un projet collectif. En aval, elle doit assurer la mutualisation et l'archivage des connaissances collectives au service de chacun.

Le rôle d'intermédiation horizontale au sein des forums : fluidifier les échanges.

La mise en société, fut-elle un réseau ouvert, ne peut être pensée sans ce travail d'intégration et d'institutionnalisation assuré par un tiers. A ce titre, ce dernier se doit d'être l'interface entre les différentes parties prenantes de la délibération. Un premier niveau de service visera à interconnecter l'offre et la demande au sein même de l'administration

Expériences

pour les mettre sur une place de marché où elles s'échangeront. L'institution tierce fera office « *d'annuaire qualifiant* », reposant sur l'expertise des médiateurs. La recherche d'une temporalité continue, plutôt que de consultations ponctuelles, est la préoccupation majeure de cette institutionnalisation. La plupart des responsables de forums insistent cependant sur la neutralité et l'extériorité de ces organisateurs de débats. La mise en délibération des savoirs passe par une position *a priori* des instances de gestion de la délibération, se contentant de gouverner les règles de communication. Pouvoir procédural, le management du savoir est une instance tierce qui officierait uniquement dans l'intermédiation, sans s'engager dans les luttes d'intérêts.

Le processus de normalisation et de capitalisation du savoir

La boucle rétroactive assure la normalisation et la standardisation d'un savoir partagé par le groupe. Si le dispositif d'agora doit assurer un processus d'élection des meilleures pratiques, le dispositif de normalisation doit réduire la diversité en les alignant sur celles qui ont reçu le premier prix. C'est une fonction d'unification de la connaissance. Il s'agit ici de ne proposer que de « *modestes recommandations* », sortes de standard des usages. Par son expertise, le manager est capable de faire passer l'innovation individuelle, sélectionnée comme la meilleure pratique, comme une pratique collective et généralisée en « *industrialisant* » cette technique. Seul capable de prendre connaissance des différentes solutions apportées au problème, il peut monter en généralités, en offrant une solution globale, une sorte de méta-cadre, comme dirait les cognitivistes, ou de méta-classe, si l'on est programmeur, qui serait le fruit de tous les apports des solutions diverses et locales. La capitalisation est le point d'aboutissement de cette solidification en ce qu'elle vise à établir une réserve d'éléments communicationnels généraux sélectionnés, utilisables à souhait pour la composition de processus particuliers. Une « *banque de solutions* » serait mise à disposition pour le bien de tous.

Le processus d'intégration verticale des innovations : l'élaboration stratégique de l'organisation.

Aux rôles d'intermédiation et de coordination, le forum doit ajouter une fonction d'intégration des contraintes de niveau supérieur. Il doit assurer le contrôle de conformité des innovations à l'ordre collectif auquel il est intégré, diffuser les normes issues des processus de sélection d'un niveau supérieur et doit enfin défendre l'innovation

élue dans l'agora supérieure, dont il n'est qu'un membre parmi d'autres. Sur la voie descendante, la responsabilité des agences d'innovation sera à nouveau soulignée comme centre stratégique de diffusion. Dans une approche « *push* » plutôt que « *pull* », il s'agit de diffuser les programmes à l'ensemble de l'organisation pour assurer un saut qualitatif global et le passage de seuil que permet la généralisation des nouvelles procédures optimales. A l'institution d'apporter l'aide à la maîtrise d'ouvrage, aux différents acteurs chargés de la modernisation des procédures. Censée devenir le centre de l'innovation pour l'ensemble de l'administration, l'agence est le lieu où l'on doit trouver les expertises les plus pointues et les plus rares dans les cas les plus innovants.

Conclusion : un dispositif de pouvoir en lutte avec l'efficacité des systèmes bureaucratiques.

Les agences chargées de penser la politique publique des NTIC en France ont tenté d'intégrer les innovations organisationnelles d'Internet au système bureaucratique français. Partis de l'extraordinaire succès des modèles d'organisation des institutions de gouvernance technique de l'Internet (IETF, W3C, ICANN...), des innovateurs publics ont proposé un modèle de corégulation (qui souhaite modifier le modèle d'autorégulation) qui résulterait d'un mixte entre logique de l'Etat Nation et mutation des sociétés complexes mondialisées. Cette stratégie a voulu faire de l'Internet son objet stratégique de développement. Trois « *agences* » (MEN, ADAE, FDI) furent le laboratoire de cette mutation du management public.

Ce dispositif de pouvoir de la communication en société complexe est à mi-chemin entre la pyramide bureaucratique et la cellule organique chère aux systématiciens⁵. La base passe de sa fonction d'exécution mécanique à une fonction fondamentale d'adaptation à l'environnement et d'innovation ordinaire. Les cadres experts ont eux aussi radicalement transformé leur fonction au sein du dispositif. La direction se contente de mettre en spectacle la communauté en action en s'assurant un leadership culturel autour de discours mêlant objectifs stratégiques, représentation de la collectivité et allocation de ressources matérielles et symboliques. Ainsi, le modèle de corégulation souhaite réconcilier la hiérarchie du gouvernement des

⁵ Pour une étude de cas plus précise sur ces tensions entre les deux modèles, voir notre étude du FDI dans Lakel Amar (2005), « Gouvernance de l'Internet en France : vers un modèle de corégulation ? », in Jean Mouchon (dir.), Les mutations de l'espace public, Ed. L'esprit du livre, Fontenay aux Roses, mars 2005.

Expériences

hommes et l'ouverture par la base à la richesse des environnements complexes.

Cependant, ce modèle, qui s'est voulu une réconciliation entre un modèle d'autorégulation des sociétés complexes mondialisées et le modèle bureaucratique des organisations publiques, semble être traversé par une crise grave de maturité. D'une part, la base engagée fut difficilement au rendez-vous. Ouvertures contrôlées des forums avec cooptation, règles floues du droit à la parole, délibérations ponctuelles et déconnectées de la décision, ont profondément troublé la légitimité d'un projet radicalement innovant. En outre, un encadrement formaté dans les grandes écoles comme l'ENA, Polytechnique ou HEC, n'était pas le plus apte à penser l'encadrement comme un retrait en extériorité au service de l'innovation ordinaire. Cet encadrement, pourtant jeune mais bien formaté, a souvent cédé à la tradition bureaucratique de l'hyper-rationalisme, qui confère tout le pouvoir à l'expert. Enfin, la direction, souvent politique, a vite abandonné le rôle lui étant imparti dans ce modèle. En guise de maintien de la flamme, elle a toujours soigneusement tenu à l'écart ces agences des institutions de l'Etat

Il n'est donc pas étonnant de voir un dépérissement progressif de ce modèle en France alors qu'il a tant transformé les modes d'administration publique en Europe (*cf.* Allemagne, Grande-Bretagne, Irlande). En 2006, alors même que les Nations-Unies convient le monde à construire le Forum de la Gouvernance de l'Internet, l'ADAE est dissoute pour faire place à un service administratif des plus traditionnels, le FDI voit la plupart de ses acteurs clés se tourner vers des carrières plus traditionnelles, la délégation française à la société de l'information se voit progressivement retirer sa mission. Aujourd'hui, la vague de la mode étant passée, nous sommes à la croisée des chemins entre retour bureaucratique ou mutation de l'action publique. L'administration est-elle déjà en route ? Quelle route ?

Bibliographie

ALCAUD, David, LAKEL, Amar. Electronic Government and the French State: a negotiated and gradual reform, in *Information policy*, London, IOS Press, 2004.

ALTER, Norbert. La bureautique dans l'entreprise : les acteurs de l'innovation. Paris, Editions ouvrières, 1985, 200 p.

ALTER, Norbert. *L'innovation ordinaire*, Paris, P.U.F., 2003, 284 p.

La construction du programme français d'administration électronique

BALLE, Catherine. Enjeux organisationnels de l'informatique. *Année sociologique*, 1977.

BALLE, Catherine, PEAUCELLE, Jean-Louis. *Le pouvoir informatique dans l'entreprise*. Paris : Editions d'Organisation, 1972, 168 p.

BERNOUX, Philippe. *Sociologie du changement : dans les entreprises et les organisations*. Paris : Seuil , 2004, 307 p.

BURNS, Tom, STALKER, George Macpherson. *The management of innovation* , Oxford, Oxford university press , 1994, 269 p.

CALLON, Michel. Éléments pour une sociologie de la traduction. *Année sociologique*, n°36, 1986.

CALLON, Michel, BARTHE, Yannick , LASCOUMES, Pierre. *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*, Paris : Seuil, 2001, 357 p.

CROZIER, Michel. *Le phénomène bureaucratique : essais sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*. Paris : Seuil, 1963, 412 p.

CROZIER, Michel. *La société bloquée*. Paris : Fayard, 1995, 251 p.

CROZIER, Michel, FRIEDBERG, Erhard. *L'acteur et le système : Les contraintes de l'action collective*. Paris : Seuil, 1992, 500 p.

DURAND, Jean-Pierre. *L'Enjeu informatique : former pour changer l'entreprise*. Paris : Méridiens-Klincksieck, 1986, 192 p.

DURAND, Jean-Pierre. *La chaîne invisible. Travailler aujourd'hui : flux tendu et servitude volontaire*. Paris : Seuil, 2004, 386 p.

FLICHY, Patrice. *L'innovation technique : récents développements en sciences sociales, vers une nouvelle théorie de l'innovation*. Paris : La Découverte, 256 p.

FOUCAULT, Michel. *L'archéologie du savoir*. Paris : Gallimard, 2008, 288 p.

HABERMAS, Jürgen. *Théorie de l'agir communicationnel*, T.I. Paris : Fayard, 1987, 448p.

HABERMAS, Jürgen, RAWLS, John, *Débat sur la justice politique*. Paris : Editions du Cerf, 1997, 187p.

HOFFSAES, Colette. *L'informatique dans l'organisation : changement ou stabilité ?*. *Sociologie du travail*, 1978.

Expériences

LAKEL, Amar. Gouvernance de l'Internet en France : vers un modèle de co-régulation ?. In MOUCHON J. dir. *Les mutations de l'espace public*, Fontenay aux Roses : L'esprit du livre, 2005.

LARAMÉE, Alain, VALLEE, Bernard. *La recherche en communication : éléments de méthodologie*, Sainte-Foy : Presses Universitaires du Québec, 1991, 377p.

MATTELART, Armand. *Histoire de la société de l'information*, Paris : La Découverte, 2003, 123p.

TOURAINÉ, Alain. *La société post-industrielle*. Paris : Denoël, 1969, 315 p.

TOURAINÉ, Alain. *Sociologie de l'action : essai sur la société industrielle*, Paris : Le livre de poche, 2000, 475 p.

VITALIS, André. *Médias et nouvelles technologies : pour une sociopolitique des usages*. Rennes : P.U.F., 1994, 159 p.