HAL
open science

La construction du programme français d'administration électronique

Amar Lakel

To cite this version:

Amar Lakel. La construction du programme français d'administration électronique. Communication & Organisation, 2008, Conduire le changement organisationnel ?, 33, pp.121-130. hal-02486293

HAL Id: hal-02486293

https://hal.science/hal-02486293v1

Submitted on 20 Feb 2020

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.

Amar LAKEL
Docteur en science de l'information et de la communication
Chercheur associé au CRIS – Paris X, Nanterre
Responsable Projet Vox Internet, MSH Paris

RESEARCH PAPER

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

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

Résumé : La mutation accélérée de l'environnement et de ses règles du jeu dans 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 (déterritorialisation, commutation libre, ouverture et anonymat, etc.), 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 par le développement de l'innovation organisationnelle, 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.

With the arrival of the internet, the accelerated mutation of the environment and of its ground rules in 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 (deterritorialization, free commutation, openness and anonymity), 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 through the development of organizational innovation. 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.

Mots-clés : complexité, innovation, administration électronique, internet, conduite du changement, gouvernance, forum, agence, management de la communication

Key words: complexity, innovation, e-administration, Internet, leading change, governance, forum, agency, communication management

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

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'introducyion des TICs. Durant cette décennie, un véritable processus d'innovation a permis une mobilité sociale parmi les cadres de la haute administration. Internet, comme mythe tout d'abord, comme relance des programmes d'informatisation des services ensuite, a favorisé l'émergence d'un nouveau cadre référentiel d'action publique. Le nouveau programme d'administration électronique, qui voit le jour au sein du ministère de l'économie et des finances, pour aboutir à un programme national structuré en projets (ADELE), est l'occasion d'appréhender la délicate question du gouvernement des systèmes d'information ouverts et complexes.

Pourtant, la mutation accélérée de l'environnement et de ses règles du jeu dans la communication sociale, avec l'arrivée d'Internet, semble imposer au gouvernement de nouveaux modes de conduite de la société dans un « monde incertain », qui serait essentiellement défini par la concurrence acharnée et la nécessité du changement permanent. Pour les acteurs chargés de l'élaboration d'une réponse de l'Etat 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 PAGSI 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 nouveau modèle de management, basé sur le changement et l'adaptation. L'émergence d'agences comme la Mission Economie Numérique (MEN), l'Agence de Développement de l'Administration Electronique (ADAE), le Forum des Droits de l'Internet (FDI)[1], au-delà de leurs différences fonctionnelles[2], est le fruit de cette expérimentation du nouveau modèle de management de l'information.

---

[1] Pour une analyse des processus d'institutionnalisation dans le cadre de la modernisation de l'Etat, voir (ALCAUD et LAKEL, 2003). Nous avions 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.

[2] 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.

Ainsi, ce nouveau 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 nouveau 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 nouveau 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 nouveau 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 a souhaité dégager le dispositif de pouvoir communicationnel (FOUCAULT, 1970), tel qu'il s'est constitué dans les discours théoriques, le développement des projets et l'institutionnalisation des instances matricielles de gestion de l'organisation publique (ADAE, MEN, FDI…). Elle 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 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 analyse institutionnelle critique (CROZIER et FRIEDBERG, 1970 ; BALLE et PEAUCELLE, 1972 ; BALLE, 1977 ; HOFFSAES, 1978), elle a tenté d'interpréter les logiques des acteurs (LARAMEE et VALLEE, 1991) impliqués dans l'effectuation d'une politique de gouvernance des systèmes ouverts dans un contexte d'innovation institutionnelle et référentielle.

L'analyse des politiques publiques, telle que Pierre Muller (MULLER, 1998, 2003) la représente en France, nous donnera sans doute les premières clés d'analyse de ce qui apparaîtra comme le fruit technocratique de la gouvernance de l'Internet. En effet, son travail nous rappelle que l'analyse des politiques publiques est concomitante des mutations technocratiques de l'Etat d'après-guerre. La science politique, dominée par l'analyse institutionnelle et le droit, dut accueillir une mutation épistémologique d'outre-atlantique, au fur et à mesure que l'Etat, face à la complexification du monde, développe une technocratie et des lieux de décision parallèles aux institutions politiques[3]. Ainsi, s'appuyant sur les concepts de « policy network » (LE GALES et THATCHER,

[3] Nous ne développerons pas ici les multiples ponts entre la théorie des politiques publiques qui, sous l'impulsion de Pierre Muller, intègrent les notions de « référentiel » et de « structure cognitive », et les sciences de l'information et de la communication ayant fait des organisations (publiques ou privées) un champ d'investigation prolixe. Nous jugeons indispensable, à termes, la présence d'une réflexion co-disciplinaire capable d'appréhender cette organisation dans sa complexité.

1995) et de « Forum », les agences de gouvernance des systèmes d'information ouverts, deviendrait une forme d'institutionnalisation, financée par l'Etat, d'un réseau d'acteurs à l'origine d'une politique publique. Pourtant, en plaçant notre problématique uniquement sur cet axe, il nous serait difficile de révéler toute l'originalité du phénomène institutionnel. L'analyse de ces agences nous apprend, dans le même temps, le fonctionnement d'un mode de gouvernance spécifique reposant entièrement sur son dispositif d'information et de communication : le traitement du savoir et de la norme. Un mode de gouvernance de la communication au sens fort semble donc s'être mis en place. La communication et le pouvoir devenant deux notions profondément entremêlées dans les enjeux de procédures institutionnalisées, nous tenterons donc de montrer comment la configuration de pouvoir d'un système Internet profondément marqué par une pensée libéro- libertaire fait progressivement place à un nouveau modèle de régulation qui transforme la nature de l'Etat régalien classique, en s'appuyant sur un « soft power » (MATTELART, 2003), qui fait appel à des relations de pouvoir communicationnelles.

Entre innovation et régulation, la MEN, l'ADAE et le FDI seraient les prototypes d'un nouveau 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.
- Le rôle du leadership dans la mobilisation permanente : la pression du consentement. Ce système d'agora de l'intelligence collective souhaite surtout s'assurer de l'engagement des acteurs de l'organisation et de leurs changements permanents au fur et à mesure de la participation au consensus.

I – 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 inventions de la base, qui se voient surinvesties par les attentions des managers. Face à une société en constante mutation, seule une stratégie d'adaptation permanente à l'environnement apparaît comme efficace pour maintenir le leadership des organisations. Pour autant, seule l'implication de la base dans un processus ouvert et continu est à même de répondre à la complexification des problématisations.

1 – L'innovation « bottom-up » : le paradoxe de l'innovation ordinaire.

Dans la théorie de la complexité, la base opérationnelle, l'atome de l'action, est celui qui entre en contact avec le contexte complexe et qui rétroagit immédiatement pour alimenter cette complexité. Il est donc le mieux informé et le plus rapide à réagir face aux problèmes émergents. Il est dans un premier temps le capteur de l'organisation, mais on lui reconnaît une véritable capacité d'innovation basée sur son sens de l'adaptation. On reconnaît donc à l'acteur élémentaire, en environnement complexe, la capacité de porter l'information innovante.

Pour les responsables de la haute administration, la première condition pour appréhender la complexité réside dans la mise en place d'un 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 agora du savoir reposent essentiellement sur un espace où prime la délibération 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. Même si l'éthique de la discussion a nourri une controverse intense dans le débat opposant la philosophie d'Habermas à celle de Rawls (HABERMAS et RAWLS, 1997), ces deux philosophies sont au fondement de la relation très intime entre le système démocratique et le pouvoir de la communication.

2 – 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. »

Les agences doivent instituer une nouvelle règle de l'échange libre et informel. 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'Internet[4]).

Ce champ discursif doit donc être en retrait par rapport au champ d'action lui-même : lieu de représentation où se négocient les normes techniques et sociétales. En cela, cet espace de délibération pourrait offrir une position critique (au sens kantien du terme) où sont mises à jour et discutées les règles de fonctionnement de l'organisation par les acteurs qui, au quotidien, lui donnent vie. On attend donc des acteurs qu'il soit directement impliqué 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 de ces nombreuses discussions qu'il suscite.

3 – 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 a 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 dans le système complexe, car elles seraient assimilées dans le même mouvement de son développement. Ce décalage procédural dans les processus de communication insiste autant sur la résolution que sur l'acceptation des problèmes.

[4] Pour une discussion de ce modèle, voir (LAKEL, 2005)

La règle du consensus vient parachever le système délibératif, car elle est un vecteur puissant favorisant l'émergence de solutions. Car parce que le consensus oblige de prendre en compte toutes les parties, qui ont de fait un droit de veto, les solutions élaborées sous cette règles tendent à être les plus abouti en ce qu'elle sont le fruit d'une délibération ayant soulevé toute les contradictions. Mais aussi le consensus est résolutoire de conflit en ce qu'il est par nature une solution accepté par tous.

Pourtant ce dispositif repose pleinement sur la mise en place d'une interdépendance négociée entre les parties prenantes, car derrière le jeu délibératif, on retrouve le vieux débat de la philosophie classique qui oppose vertu et intérêt. Ce nouveau modèle de management institutionnalise au cœur de l'Etat, une politique publique conduite clairement par les intérêts des acteurs et par leur capacité à se mobiliser et à faire valoir leurs préoccupations au sein des forums institutionnels. Ici, le savoir serait le fruit, non plus d'un espace homogène où s'incarneraient des sujets abstraits à la recherche d'une opinion générale, fruit de l'intelligence rationnelle et collective, mais d'un espace fragmenté constitué de groupes d'intérêts, convoqués en fonction de leur nature et de leurs objectifs contradictoires. La reconnaissance de l'intérêt particulier comme moteur de ces forums n'est pas une limite mais un atout si elle est indissociable de l'ouverture. C'est sans doute en cela que ces forums se rattachent à la tradition démocratique anglo-saxonne.

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

Jean-Paul Baquiast parle très tôt, dans le projet d'administration électronique, de la nécessité d'une plateforme visant à élever la connaissance de l'ensemble des acteurs du champ et à assurer les enjeux stratégiques du réseau (Entretien Baquiast, 2003). Ainsi, 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.

1 – 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. En soulignant les limites du pouvoir régalien, les agences de la nouvelle gouvernance souhaite se transformer en fonction endogène de l'espace à réguler. Quittant leur position tierce de gouvernement du champ social, qu'elles ne peuvent plus assurer, les administrations d'Etat entrent dans une relation systémique avec les intérêts en place.

La recherche d'une continuité plutôt que de consultations ponctuelles est la préoccupation majeure de cette institutionnalisation. La vision d'une mutation rapide et chaotique des sociétés globalisées mène à une volonté de gestion permanente de l'innovation comme adaptation. Ces instances ont pour objectif « un apport véritable au débat public, par le fait d'organiser un échange fluide d'informations, de développer une certaine expertise pour alerter, conseiller, analyser la situation » (Entretien Daniel Kaplan, 2003)

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. Sa neutralité et ses procédures ouvertes fondent sa légitimité. Il doit favoriser l'interconnexion des idées sans s'engager dans le débat : c'est une extension du concept de « neutralité du réseau. »

Un premier niveau de service visera à interconnecter l'offre et la demande au sein même de l'administration pour les mettre sur une place de marché où elles s'échangeront. « L'agence, à défaut de tout faire par elle même, ce qui serait hors de portée d'un unique organisme central, pourrait recenser l'existant ainsi

que les besoins de services mutualisés exprimés par les uns et les autres, déterminer des priorités, et aider à sélectionner le meilleur intervenant public ou privé susceptible d'offrir les services mutualisés les plus utiles à la "communauté des services publics". » (DE LA COSTE, 2003). Ainsi, à partir de cette place de marché, ressources humaines disponibles et besoins se rencontreraient sans contrainte. L'institution tierce faisant office « d'annuaire qualifiant », qui reposerait sur l'expertise des médiateurs.

2 – 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. Dès 1996, faisant partie des premiers hauts fonctionnaires chargés d'appréhender l'Internet[5], Isabelle Falque-Pierrotin découvre, de ses voyages aux Etats-Unis et de son passage à l'OCDE, la puissance du standard négocié et accepté par consensus. A l'aune de cette expérience, elle préférera nettement se distinguer des processus directs de prise de décisions publiques pour ne proposer que de « modestes recommandations », sortes de standard des usages sur internet.

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 production de schémas directeurs généraux, de guides, de briques logicielles, vise à solidifier le processus et à le stabiliser dans une version générale non dépendante de sa variable particulière. Ainsi, une sorte de physique abstraite de la communication électronique semble émerger grâce à la capacité de dégager, dans chaque processus de communication, des modèles valables en d'autres lieux.

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. Passés au crible de la sélection, renforcés par leur industrialisation, les éléments procéduraux s'organisent dans une mémoire commune à l'organisation. Cette mise à disposition des meilleurs éléments de processus communicationnels préfigure l'in-formation générale de la communication de l'organisation. Réserves des procédures optimales, il s'agit désormais de les rendre accessibles en facilitant l'accès à la mémoire commune. La capitalisation entraîne alors la

[5] Voir son rapport de 1996 intitulé, *Internet : enjeux juridiques : rapport au ministre délégué à la poste, aux télécommunications et à l'espace et au ministre de la culture*, Paris, Collection des rapports officiels, La Documentation française, 1997.

responsabilité d'une optimisation de la mise à disponibilité. Il s'agit de réduire les « coûts d'accès » entre un acteur rencontrant un problème et la solution optimale dont il a besoin. Une « banque de solutions » serait mise à disposition pour le bien de tous.

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

Au rôle d'intermédiation et de coordination, le forum doit ajouter une fonction d'intégration des contraintes de niveau. Il doit assurer le contrôle de conformité des innovations avec 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.

Le manager de l'innovation est donc avant tout un juge qualifié, de par son expertise, pour évaluer les meilleures pratiques au regard des objectifs de l'organisation. Il est celui qui écoute et reçoit les propositions « bottom-up » pour les évaluer à l'aune du programme stratégique de l'organisation. Pour Bernard Benhamou, « l'institutionnalisation de l'ADAE et le renforcement récent de ses compétences participent à la longue construction d'un leadership au plus haut niveau de l'Etat. L'ADAE apparaît comme le sommet d'un système de « poupées russes » de forums institués de politiques d'innovation des organisations. » (Entretien Benhamou, 2003). Pour assurer l'objectif de sélection et d'élection dans sa pleine exhaustivité, le management de l'innovation souhaite user du principe de sélection « naturelle » par mise en compétition, mais là où la « nature » chez Darwin faisait office d'agent quasi-divin, une dose de direction stratégique est plus ou moins réintroduite dans le choix des solutions.

Sur la voie ascendante, le processus d'intégration verticale peut aboutir à l'élaboration d'une connaissance unique et cohérente qui permet de représenter la communauté dans les négociations du niveau supérieur. En s'offrant un espace de débat et de production de savoir, l'Etat facilite non seulement sa compétence programmatique mais aussi sa compétence diplomatique dans des négociations où la bonne connaissance des dossiers et une feuille de route parfaitement élaborée sont essentielles à la défense des intérêts nationaux. Le FDI a toujours eu pour but de participer aux instances internationales d'élaboration de la norme, mais jusque-là Isabelle Falque-Pierrotin nous confiait : « Pour évangéliser à l'international, il faut être solide au plan national. »

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. Censé 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.

Ainsi, sur les problèmes particulièrement pointus ou difficiles, l'institution s'engagera directement dans la gestion du projet, soit en le conduisant elle-même, soit en lui apportant un soutien constant. Enfin, la généralisation des compétences à tous les niveaux de décision passerait par une politique de sensibilisation et de formation au couple problème/solution.

III – Le renouveau du leadership : la mobilisation permanente par contrat.

Cette critique permanente dans les rapports entre instance gouvernementale et société complexe est en parfaite adéquation avec la volonté de dégager une nouvelle figure de leadership, qui passe par la conduite des projets matriciels s'appuyant sur les NTIC. Ainsi, processus d'institutionnalisation et élaboration d'un programme seraient les deux faces d'une stratégie administrative. La crise du leadership hiérarchique s'est faite sentir dans la construction même de la politique publique au long de ces années. Par la suite, les instances de la gouvernance de l'innovation se trouvent chargées d'une double injonction que l'on peut résumer ainsi : « soyez innovant ».

1 – Maintenir la flamme : pratique de « représentation » de la communauté.

Le leadership politique a comme mission de maintenir la flamme par une mobilisation permanente. Véritable gestion des « fêtes » d'entreprise, la communication événementielle peut être mobilisée pour afficher la volonté de la direction et la communion avec les acteurs de l'organisation. Dépenses fastueuses, les colloques du Minefi furent un bon exemple du cérémonial d'entreprise où le chef s'affiche pour engager l'ensemble des directions dans un programme stratégique « glorifié » par les présentations épiques. Isabelle Roux-Trescases, responsable de la coordination des projets NTIC au ministère de l'économie et des finances, souligne le rôle de ces multiples réunions dans la gestion quotidienne du changement. Dans les administrations publiques, le rôle de leadership des ministres et du 1er ministre est une fonction clé pour les directions. Sans programme stratégique, les responsables ministériels manquent d'une ressource essentielle pour faire bouger les fonctionnaires : la légitimité.

En effet, dans un système qui s'est construit sur l'indépendance du poste à la pression extérieure, que ce soit par les protections statutaires, le mode de rémunération ou le mode d'avancement, seule l'adhésion volontaire peut assurer le changement organisationnel. Ce système d'action explique la place que peut jouer la reconnaissance légitime de l'action stratégique reconnue aux seuls souverains, c'est-à-dire aux représentants du peuple. Un dispositif de conférences, de congrès et de communications publiques servira à réactiver le grand programme en s'assurant d'un contrôle du référentiel global.

Portant le plan stratégique du leader, les forums comme l'ADAE sont chargés du développement du programme qui assurera la modernisation de l'Etat. Qui plus est, comme porteur du plan global stratégique du gouvernement, ils jouent le rôle de coordination de projets à tous les niveaux de l'Etat afin d'harmoniser leur cohérence systémique. Pour Isabelle Roux-Trescases, « l'ADAE est une sorte de méta-instance coordinatrice qui symbolise la permanence de la

volonté politique. » (Entretien Roux-Trescases, 2003). Ainsi, guidée par un plan stratégique, elle doit assurer la mobilisation des ressources autour de projets emblématiques et stratégiques débouchant sur le changement organisationnel. Gille Brégant précisera même « Une organisation comme l'ADAE a pour mission de maintenir la flamme, de repérer les best practices. Elle va passer de 12 à 100 personnes. Ce qu'il faut, c'est qu'elle devienne une véritable Direction attachée au 1er Ministre[6]. » (Entretien Brégant, 2003)

2 – La contractualisation par « projet » : le contrat éternellement reconduit.

L'intégration à la collectivité passe par une procédure de contractualisation permanente. Le « contrat » est une communication pragmatique sans cesse ré-invoquée comme rapport de pouvoir où le sujet réactive son engagement dans la soumission aux normes collectives, en échange de son intégration à la communauté. Le développement de projets transversaux est l'outil incontournable pour faire vivre cette contractualisation en mobilisant des ressources concrètes pour engager les responsables dans le changement permanent (DURAND, 1986, 1998, TOURAINE, 1969, 2000). Les grands projets sont des moments clés pour l'innovation technologique car ils assurent une mobilisation générale, dont les retombées pourront être mutualisées par l'ensemble du champ sociotechnique.

En captant les ressources pour ces projets, en imposant des solutions mutualisées, les agences se dotent de moyens pour faire sauter les cloisons interministérielles et amener des acteurs différents à s'organiser en équipes-projets, c'est-à-dire en équipes n'ayant pas d'autre raison d'être que l'accomplissement du projet. La gestion par projet remet en cause l'idée même d'organisation comme un ensemble de structures fonctionnelles cohérentes. Le projet comme finalité de l'organisation impose une fluidité des compétences au sein de cette organisation, capable de se mobiliser temporairement pour réaliser des missions sans cesse redéfinies. Gilles Brégant reprend la métaphore militaire des commandos d'experts au service de missions à haute valeur ajoutée. « Il faut faire émerger une TASK FORCE qui cible les problèmes et propose des solutions. Il faut des zones de permanence qui construisent cette pensée. Enfin, il faut un véritable espace de discussion politique, sociale et organisationnelle. Cette technique engendre de véritables enjeux politiques. » (Entretien Brégant, 2003)

La centralité des directeurs de projets, d'une part, et les objectifs du projet, d'autre part, sont les deux polarités qui assurent une tension rendant possible l'exemption d'une organisation fondée sur la règle et le statut. Pour ce nouveau management, « une approche transversale est donc préconisée. Cette démarche cherche à répondre à la capacité des technologies de l'information et de la communication de bouleverser les segmentations et cloisonnements traditionnels d'une organisation faite de compétences verticales. » (DE LA COSTE, 2003) Les compétences et les agents deviennent ainsi mobiles, flexibles entre ces deux

[6] Ce sera chose faite le 1er janvier 2006.

instances de commandement qui incarnent à un bout, l'unicité de l'organisation et à l'autre, l'adaptation à la contingence environnementale. Entre les deux, les frontières administratives n'ont plus grand sens. Seul subsiste l'acteur en tant que grappe de compétences qui, dans le substrat, peut circuler sur la toile des décisions par projets transversaux.

3 – Le « benchmarking » comme représentation concurrentielle du groupe.

Le Benchmarking permanent à travers une représentation des organisations est le second dispositif majeur des ces agences chargées de conduire l'implication des acteurs. L'Etat peut contrôler a posteriori, par des audits et des évaluations, la qualité des outputs de ces agences de gestion de la connaissance. Il s'agit donc de pouvoir quantifier et qualifier la production des organisations pour pouvoir élaborer des tableaux de bord qui seront à la fois des miroirs de la conduite de projets et de la mise en compétition des groupes-projets entre eux. Ces tableaux de bord serviront de dispositifs de transparence par rapport aux acteurs externes convoqués en jury dans l'évaluation de l'implication des groupes projets dans les objectifs des organisations.

Très vite, l'ADAE voulut mettre en place l'observatoire de l'administration électronique ayant pour mission « de mesurer - notamment par la présentation de baromètres et d'indicateurs - l'avancée de l'administration électronique en France. » Appuyée par le programme ADELE, qui assigne les objectifs projets de l'administration électronique, l'évaluation de l'avancement et de la comparaison de chaque administration « dans une comparaison quantitative et qualitative avec d'autres pays engagés dans une démarche identique selon le contexte global des téléservices et d'Internet en France et dans le monde » est un facteur a posteriori de contrainte. Parallèlement, le « grand public » est convoqué par l'usage du sondage qui apparaît comme une forme d'évaluation directe par la satisfaction des usagers « Depuis 2002, l'ADAÉ réalise régulièrement le baromètre Adèle de l'administration en ligne, qui permet de suivre l'évolution des opinions du grand public sur l'administration en ligne et le déploiement de nouveaux services. Il s'agit de proposer un tableau de bord tenu régulièrement à jour afin d'offrir une vision claire et globale de l'avancement des projets d'ADELE et de l'administration électronique en général. » (ADAE, 2005)

L'implication par benchmarking repose sur un double ressort de mise en concurrence et de procédure d'infamie. Soit il tente de réveiller la logique de l'honneur des responsables et des agents, influençant ainsi leur implication dans le projet et dans le changement organisationnel qu'il exige, soit il utilise la figure valorisatrice/infamante de l'excellence/incapacité des groupes engagés dans la politique stratégique. Cet outil de visibilité et de monstration de l'implication des acteurs peut s'avérer très efficace à condition d'asseoir les objectifs stratégiques de la direction dans le référentiel communautaire global. C'est en cela que, de la mise en scène des programmes globaux dans des « fêtes » collectives a priori au benchmarking a posteriori, en passant par une gestion de projets en temps réel,

une présence continue du leader doit s'assurer de l'implication des éléments du groupe.

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

Internet fut l'occasion d'une mutation radicale du management public dans les questions d'information et de communication. 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 systématiciens[7].

La base passe de sa fonction d'exécution mécanique à une fonction fondamentale d'adaptation à l'environnement et d'innovation ordinaire. Dans un forum de gouvernance ouvert et continu à l'ensemble des éléments de la communauté, chaque acteur participe à la remontée d'information nécessaire à la résolution de problème. La mise en compétition rationnelle du couple problème/solution et de sa mise en agenda doit assurer une sélection naturelle tant au niveau des choix de problématiques que des meilleures pratiques pour les résoudre.

Les cadres experts ont eux aussi radicalement transformé leur fonction au sein du dispositif. D'une fonction de développement rationnel a priori de la solution optimale (même si elle est précédée d'enquêtes socio-quantitatives), l'encadrement passe à une fonction d'intermédiation neutre, chargée de mettre en relation l'offre et la demande, de normaliser les meilleures pratiques, de capitaliser le savoir et d'en assurer la diffusion. Pour autant, sa position intermédiaire entre la direction et la base en fait un élément essentiel d'intégration verticale. D'une part, ces agences participent directement à la co-construction de l'action publique par le développement de rapports et de recommandations, fruits d'une délibération publique étendue. D'autre part, elles incarnent l'agenda stratégique de la direction, maintiennent l'engagement des acteurs par contrat/projet et assure un benchmarking compétitif.

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

[7] 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 co-régulation ? », in Jean MOUCHON (dir.), Les mutations de l'espace public, Ed. L'esprit du livre, Fontenay aux Roses, mars 2005.

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

Ce modèle, qui s'est voulu une réconciliation entre un modèle d'autorégulation libéro-libertaire des sociétés complexes mondialisées et le modèle bureaucratique des Etats-Nations 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, remises en cause et suspicions de l'encadrement du fait d'une culture politique de la domination ont profondément troublé la légitimité d'un projet radicalement innovant. Jamais le jeu « win-win » fut réellement engagé entre les parties prenantes sur la base d'un référentiel commun.

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. Les projets étaient développés en chambre close entre pairs, puis proposés, une fois verrouillés, à la consultation limitée, dans la plus pure tradition administrative[8]. Ils n'eurent souvent qu'un accueil prévisible indifférent, de critique ou de franche opposition.

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. Elle a rapidement suivi l'agenda médiatique en se détournant des questions de l'Internet et de la modernisation sociale. De plus, habitées par une tradition de lobbying des grands groupes économiques et par un mimétisme des instances internationales (CE, OCDE, OMC, WIPO,), les décisions stratégiques furent dans la plupart des cas non seulement déjà verrouillées mais le programme politique qui les accompagnait aussi.

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 cette année 2006, alors même que les Nations Unies convient le monde à construire le Forum de la Gouvernance de l'Internet, l'ADAE est fermée pour faire place à une direction ministérielle des plus traditionnelles, le FDI voit la plupart de ses acteurs clés se détourner 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 ?

[8] Pour le développement du modèle bureaucratique, il faut lire la description de Michel Crozier (CROZIER, 1993) qui a gardé toute sa pertinence. Pour sa critique des grandes écoles, lire (CROZIER, 1995)

ALCAUD David, LAKEL Amar (2004), « Electronic Government and the French State: a negotiated and gradual reform", in Information policy, London, IOS Press, 2004.
ALTER Norbert (1985), La bureautique dans l'entreprise : les acteurs de l'innovation, Paris, Editions ouvrières, 1985.
ALTER Norbert (2003), L'innovation ordinaire, Paris, P.U.F., 2003.
BALLE Catherine (1977), « Enjeux organisationnels de l'informatique », Année sociologique, 1977.
BALLE Catherine, PEAUCELLE Jean-Louis (1972), Le pouvoir informatique dans l'entreprise, Paris, Editions d'Organisation, 1972.
CALLON Michel (1986), « Éléments pour une sociologie de la traduction », Année sociologique, n°36, 1986.
CALLON Michel, LATOUR Bruno (1991), La science telle qu'elle se fait, anthologie de la sociologie des sciences de langue anglaise, Paris, La Découverte, 1991.
CROZIER Michel (1993), 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, Fayard, 1993.
CROZIER Michel (1995), La société bloquée, Paris, Fayard, 1995.
CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard (1992), L'acteur et le système : Les contraintes de l'action collective, Paris, Seuil, 1992.
DURAND Jean-Pierre (1986), L'Enjeu informatique : former pour changer l'entreprise, Paris, Méridiens-Klincksieck, 1986.
DURAND Jean-Pierre (2004), La chaîne invisible. Travailler aujourd'hui : flux tendu et servitude volontaire, Paris, Seuil, 2004.
FLICHY Patrice (2003), L'innovation technique : récents développements en sciences sociales, vers une nouvelle théorie de l'innovation , Paris, La Découverte.
FOUCAULT M.,(1992), L'archéologie du savoir, Paris, Gallimard, 257pp
HABERMAS Jürgen (1987), Théorie de l'agir communicationnel, T.I, Paris, Fayard, 1987.
HABERMAS Jürgen, RAWLS John (1997), Débat sur la justice politique, Paris, Editions du Cerf, 1997.
HOFFSAES Colette (1978), « L'informatique dans l'organisation : changement ou stabilité ?», Sociologie du travail, 1978.
LAKEL Amar (2005), « Gouvernance de l'Internet en France : vers un modèle de co-régulation ? », in Jean MOUCHON (dir.), Les mutations de l'espace public, Ed. L'esprit du livre, Fontenay aux Roses, mars 2005.
LARAMEE Alain, VALLEE Bernard (1991), La recherche en communication : éléments de méthodologie, Sainte-Foy (Québec), P.U. du Québec, 1991.
MATTELART Armand (2003), Histoire de la société de l'information , Paris, La Découverte.
TOURAINE Alain (1969), La société post-industrielle, Paris, Denoël, 1969.
TOURAINE Alain (2000), Sociologie de l'action : essai sur la société industrielle, Paris, Le livre de poche, 2000.
VITALIS André (1994), Médias et nouvelles technologies : pour une sociopolitique des usages, Rennes, P.U.F., 1994.