[**https://books.openedition.org/pufr/694**](https://books.openedition.org/pufr/694)

# 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 les TIC. 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’État 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 Économie Numérique (MEN), l’Agence de Développement de l’Administration Électronique (ADAE), le Forum des Droits de l’Internet (FDI), au-delà de leurs différences fonctionnelles, est le fruit de cette expérimentation du nouveau modèle de management de l’information.

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 ?

Pour répondre à ces questions, 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 États 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 al.*, 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 l’effectuation d’une politique de gouvernance des systèmes ouverts dans un contexte d’innovation institutionnelle et référentielle.

[**I. L’OUVERTURE DES PROCESSUS D’INNOVATION : LE FORUM DÉLIBÉRATIF COMME SOURCE DU SAVOIR**](https://books.openedition.org/pufr/694#tocfrom1n1)

[**L’INNOVATION « BOTTOM-UP » : LE PARADOXE DE L’INNOVATION ORDINAIRE**](https://books.openedition.org/pufr/694#tocfrom2n1)

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 experts 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.

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. Par une mise en procédure de la délibération sur le modèle du brainstorming, les managers de la délibération semblent opérer un système de sélection du chaos informationnel ambiant, afin de dégager les chantiers prioritaires.

--- 5169 ---

[**L’OUVERTURE SOCIALE : LE PARADOXE D’UNE SOCIÉTÉ FRAGMENTÉE**](https://books.openedition.org/pufr/694#tocfrom2n2)

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. À 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 du système complexe à gouverner. *« 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).

De plus, 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.

[**LE PROCESSUS DÉLIBÉRATIF : LE PARADOXE HABERMASSIEN**](https://books.openedition.org/pufr/694#tocfrom2n3)

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.

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. Cette position critique est la base d’un processus de changement et de restructuration du champ d’action et d’une prise de conscience de 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’École 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.

Enfin, une dynamique de l’intelligence collective serait seule capable de faire émerger des solutions intégrables dans le système complexe, car elles seraient assimilées par tous. Le décalage procédural dans les processus de communication insiste autant sur la résolution que sur l’acceptation des problèmes. La règle du consensus vient parachever le système délibératif, car elle est un vecteur puissant favorisant l’émergence de solutions et l’engagement de chacun.

[**II. L’INTERMÉDIATION DE L’EXPERT : LA GESTION DE LA CONNAISSANCE AU SERVICE DE L’INNOVATION**](https://books.openedition.org/pufr/694#tocfrom1n2)

[**LE RÔLE D’INTERMÉDIATION HORIZONTALE AU SEIN DES FORUMS : FLUIDIFIER LES ÉCHANGES**](https://books.openedition.org/pufr/694#tocfrom2n4)

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. À ce titre, ce dernier se doit d’être l’interface entre les différentes parties prenantes de la délibération. 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.

--- 10500 ---

[**LE PROCESSUS DE NORMALISATION ET DE CAPITALISATION DU SAVOIR**](https://books.openedition.org/pufr/694#tocfrom2n5)

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, Isabelle Falque-Pierrotin découvre, de ses voyages aux États-Unis et de son passage à l’OCDE, la puissance du standard négocié et accepté par consensus. À 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.

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’information générale de la communication de l’organisation. Cette fonction de sélection, les anglo-saxons l’appellent la procédure de « Knowledge Management » où la communication organique est la base d’une sélection naturelle interne et donc d’une optimisation du corps administratif par mutation. 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 responsabilité d’une optimisation de la mise à disponibilité.

[**LE PROCESSUS D’INTÉGRATION VERTICALE DES INNOVATIONS : L’ÉLABORATION STRATÉGIQUE DE L’ORGANISATION**](https://books.openedition.org/pufr/694#tocfrom2n6)

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’État. L’ADAE apparaît comme le sommet d’un système de " poupées russes " de forums institués de politiques d’innovation des organisations »*(Entretien Benhamou, 2003).

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’État 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. À 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. 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**](https://books.openedition.org/pufr/694#tocfrom1n3)

[**MAINTENIR LA FLAMME : PRATIQUE DE « REPRÉSENTATION » DE LA COMMUNAUTÉ**](https://books.openedition.org/pufr/694#tocfrom2n7)

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 1erministre 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’État. 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’État 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.* » (Entretien Brégant, 2003).

[**LA CONTRACTUALISATION PAR « PROJET » : LE CONTRAT ÉTERNELLEMENT RECONDUIT**](https://books.openedition.org/pufr/694#tocfrom2n8)

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). 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.

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. 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 par 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 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.

[**LE « BENCHMARKING » COMME REPRÉSENTATION CONCURRENTIELLE DU GROUPE**](https://books.openedition.org/pufr/694#tocfrom2n9)

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’État 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’ADAE 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**](https://books.openedition.org/pufr/694#tocfrom2n10)

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 cogouvernance qui résulterait d’un mixte entre logique de l’État Nation et mutation des sociétés complexes mondialisées. Cette stratégie a voulu faire de l’Internet son objet essentiel 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.

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 coconstruction 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 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 États-Nations semble pourtant traverser une crise de maturité et d’incertitudes.

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.

En outre, un encadrement bien formé par les grandes écoles comme l’ENA, Polytechnique ou HEC, était-il 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, semble avoir eu des difficultés à échapper 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 quasiment verrouillés, à la consultation limitée, dans la plus pure tradition administrative. Ils n’eurent souvent qu’un accueil soit indifférent, soit critique ou franche hostile.

Enfin, la direction, souvent politique, a vite abandonné le rôle qui lui était 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’État. 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 électronique est-elle déjà en route ? Quelle route ?

[**PERSPECTIVES : LES FONDEMENTS D’UN DISPOSITIF INTELLIGENT**](https://books.openedition.org/pufr/692#tocfrom2n4)

Dans des environnements complexes et turbulents, la maîtrise de l’information stratégique n’est pas qu’une nécessité. Elle est aussi un champ de recherche à explorer, tant d’un point de vue appliqué que théorique. Car seule une double dimension peut permettre de relativiser le rôle de cette maîtrise de l’information stratégique et, du même coup, accroître son efficience. Le couple agilité/paralysie stratégique, d’origine militaire, a été encore peu considéré de manière globale. C’est dans cette optique qu’il nous a semblé nécessaire de l’aborder en lien avec la méthodologie du cycle de la maîtrise de l’information stratégique et, au-delà, avec la notion de dispositif intelligent. Ce rapprochement n’est évidemment pas le fruit du hasard mais bien d’une convergence stratégique. Lorsqu’il joue sur le couple agilité/paralysie stratégique, un acteur vise à augmenter sa liberté d’action ou à diminuer (voire annihiler) celle de l’autre. En maillant des acteurs plus ou moins distants, un dispositif intelligent doit justement permettre d’accroître sa liberté d’action ou diminuer celle de l’autre en limitant sa visibilité. Suivant le principe d’économie des forces, la prise en considération du couple agilité/paralysie doit permettre d’obtenir un avantage relatif en raccourcissant sa boucle OODA et en augmentant celle de l’autre. Un système fait preuve d’agilité stratégique lorsqu’il est capable de se focaliser sur un point précis pour le renforcer ou le neutraliser ou inversement lorsqu’il est en mesure d’éviter de telles manœuvres. Là encore, un dispositif intelligent doit répondre à de tels objectifs par la concentration des efforts qu’il est susceptible d’opérer.

David S. Fadok, commentateur de Boyd[**22**](https://books.openedition.org/pufr/692#ftn22), montre que le concept de paralysie stratégique se retrouve à toutes les époques, et en particulier dans les écrits des grands théoriciens de la stratégie : l’Allemand Carl Von Clausewitz et surtout le Britannique Basil H. Liddell Hart. *« Utiliser l’approche indirecte, selon Liddell Hart*, note Jean-Marie Mathey, *c’est focaliser son attention sur les principes de guerre suivants : surprise, mobilité, décision, concentration (...) L’approche indirecte, qui combine imagination et audace, fait appel aux ruses, feintes et stratagèmes de toutes sortes ; elle évite l’usage permanent et massif de la force, ce qui tend à réduire les pertes en hommes. Pour réussir à déséquilibrer et paralyser son adversaire, le stratège indirect doit évidemment jouer de toutes les composantes concevables de la stratégie générale (militaire, économique, politique, culturelle...). Elle est donc une catégorie durable qui reste applicable à toute époque.*[**23**](https://books.openedition.org/pufr/692#ftn23)*»* C’est ici qu’intervient la notion de logistique, pourtant longtemps délaissée par les théoriciens de la stratégie[**24**](https://books.openedition.org/pufr/692#ftn24), c’est-à-dire la génération des moyens nécessaires à l’action et leur positionnement dans l’espace mais aussi dans le temps. S’y associe tout naturellement la notion de dispositif.

Dans le domaine de la maîtrise de l’information stratégique, qu’il s’agisse d’analyser un service de renseignement ou une équipe en charge d’une entreprise ou d’un projet tel qu’une candidature olympique, nous avons vu que la méthodologie du cycle permet d’analyser le dispositif en terme de forces et faiblesses et donc de pointer ses dysfonctionnements. Mais nous voyons bien, également, que cette méthodologie ne permet pas de rendre compte à elle seule des échecs. Pour répondre à cette problématique, la voie qui s’ouvre devant nous est donc d’intégrer le cycle au sein du couple agilité/paralysie. C’est à cette connexion entre les niveaux stratégique et tactique que l’intelligence d’un dispositif pourra être évaluée.