

Le difficile alignement stratégique des systèmes d'information publics

Félix Weygand

► **To cite this version:**

Félix Weygand. Le difficile alignement stratégique des systèmes d'information publics. Administration électronique, Constats et perspectives, 2007. <sic_00156626>

HAL Id: sic_00156626

https://archivesic.ccsd.cnrs.fr/sic_00156626

Submitted on 21 Jun 2007

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.

Le difficile alignement stratégique des systèmes d'information publics

Félix WEYGAND – Euromed Marseille Ecole de Management

In « Administration électronique, Constats et perspectives » ; ouvrage sous la direction de Saïd Assar et Imed Boughzala. Editions Hermes Lavoisier, collection technique et scientifique des télécommunications, Paris 2007. Chapitre 2, pages 33 à 47.

Mots clefs : évolution du système d'information, stratégie publique, collectivité territoriale, décentralisation.

1. L'alignement, un concept importé et à reconstruire entièrement

Les concepts du management des systèmes d'information dans les entreprises imprègnent la manière dont nous concevons le rôle et l'évolution des systèmes d'information dans le service public. Il y a même une sorte de prime d'estime à cette approche dans la mesure où les méthodes et conceptions mises en œuvre dans l'entreprise sont souvent considérées comme susceptibles de dynamiser la modernisation des administrations publiques [GER 2001]. Il en va ainsi de la notion d'alignement : le processus qui fait de l'évolution vers l'administration électronique l'outil privilégié de la modernisation du service public sera ainsi regardé comme l'importation dans le contexte de l'administration, du processus d'alignement du système d'information sur la stratégie de l'entreprise.

Contrairement à d'autres notions, telle par exemple celle d'urbanisation [LER 2004], il n'est pas possible, et selon nous fallacieux, de procéder à une telle assimilation entre cette notion d'alignement stratégique du système d'information de l'entreprise et la problématique de la modernisation du service public par l'administration électronique, sans reconstruire complètement cette notion d'alignement.

Nous allons dans un premier temps exposer les arguments généraux qui fondent ce constat et qui, ce faisant, nous donnent des pistes spécifiques pour penser l'évolution des systèmes d'information des services publics vers l'administration électronique.

Dans un second temps nous développerons l'exemple d'évolution du système d'information d'une « grosse » collectivité territoriale, le Conseil général des Bouches du Rhône. Nous verrons qu'aujourd'hui le système d'information de cette entité est soumis à deux contraintes d'évolution rapide : d'une part celle « extra-informatique » liée à l'impact de la décentralisation, d'autre part celle, « interne » au système d'information, constituée par l'injonction du passage à l'administration électronique.

1.1. L'administration électronique : alignement du système d'information ou utopie mobilisatrice ?

Les contraintes et les degrés de liberté de l'entreprise dans le déploiement de sa stratégie, et donc dans l'alignement de son système d'information, sont profondément différents de ceux du service public.

Contraintes et degrés de liberté de la stratégie de l'entreprise

La contrainte qui pousse l'entreprise à se moderniser c'est la compétitivité et la rentabilité, c'est-à-dire à plus ou moins longue échéance sa survie ; son calendrier c'est l'urgence concurrentielle, il est lui-même très contraignant. Son degré de liberté c'est sa flexibilité : recentrage sur ce qu'elle décide être son coeur de métier, externalisation ou délocalisation de certaines fonctions, outils facilitant la gestion et l'implication des ressources humaines dans les projets, etc.

On connaît les déterminants qui ont fait apparaître la notion d'alignement du système d'information sur la stratégie de l'entreprise. Ces déterminants sont apparus progressivement au fur et à mesure que la problématique du système d'information « montait » hiérarchiquement et fonctionnellement des techniques informatiques vers la stratégie. Ces déterminants sont d'une part technologiquement poussés par l'évolution de l'informatique des gros systèmes fondés sur une logique industrielle vers les réseaux d'ordinateurs communiquant dans une logique informationnelle. D'autre part ils sont économiquement tirés par l'adoption de la forme-réseau comme modalité d'adaptation des entreprises à l'exacerbation des contraintes concurrentielles. Pour l'entreprise la stratégie préside à ses mouvements d'attaque et de défense, dans un environnement concurrentiel où elle doit sans cesse produire des avantages comparatifs. L'alignement du système d'information est ainsi l'activité qui consiste à outiller ces mouvements : en « défense » il sert à être au même niveau de performance que ses principaux concurrents ; en « attaque », de plus en plus, il est devenu l'outil principal de production de ces avantages comparatifs.

Contraintes et degrés de liberté de la stratégie publique

Tout autre sont les contraintes et les degrés de liberté qui président à la modernisation du service public.

Le degré de liberté ne réside certes pas dans la flexibilité qui favoriserait le passage d'une organisation pyramidale en silos à une organisation en réseau [CAR 2001] : les administrations ne sont pas flexibles par construction historique car elles « héritent » d'une complexité croissante qu'elles ne peuvent refuser. La règle qui leur donne leurs missions ne provient pas d'elles mais de la décision politique qui désigne ce qui est dans le champ du service public.

Les administrations ne décident pas de leurs métiers en fonction d'un contexte concurrentiel, où elles déploient une stratégie de construction d'avantages comparatifs : leurs métiers, organisés dans les fameux « silos » caractéristiques de leurs rigidités, leurs sont attribués de manière obligatoire par la loi. La mince part où s'exerce réellement des choix stratégiques concerne des politiques facultatives qui sont par définition périphériques à leur cœur de compétence.

Administration électronique, constats et perspectives

Par contre la contrainte du calendrier est différente : l'urgence n'est que rarement présente dans les administrations car l'aiguillon de la performance n'y est pas la compétition, la survie ou la rentabilité, c'est l'amélioration du service rendu au public. De ce fait leur calendrier d'évolution n'est généralement pas contraint par l'urgence mais par la pérennité et l'absence d'aléa dans la constance du service. Cette contrainte allégée a un avantage évident : elle laisse du temps à la préparation, la conception et la mise en œuvre des projets qui font évoluer le système d'information. Elle a aussi un inconvénient souvent souligné : elle ne favorise pas une culture du changement chez les utilisateurs.

Une différence de plus : l'impact budgétaire et sa mesure

Un système d'information se lit comme un empilement historique de projets informatiques successifs ; dans l'entreprise comme dans l'administration, on a besoin de le cartographier et de l'urbaniser si l'on ne veut pas que l'entropie inhérente à ses évolutions historiques le submerge. Par contre dès lors que l'on s'intéresse à la mise en priorité des nouveaux projets constitutifs de l'évolution du système d'information, et donc de son alignement sur la stratégie, la différence apparaît à nouveau.

Les projets constitutifs des évolutions du système d'information de l'entreprise sont priorisables et budgétibles en fonction de leur contribution calculable : ils accroissent des gains ou ils génèrent des économies, dans tous les cas ils ont un ROI, etc. [FUS 2004] ; on peut ainsi commencer à évoquer une gouvernance économétrique du système d'information des entreprises [COR 2004]. Une administration doit produire des services pour satisfaire les besoins du public, le niveau de satisfaction n'a pas toujours d'indicateurs mesurables, lorsqu'il en a ces indicateurs sont composites et de toute façon ils ne sont que rarement en corrélation directe avec le budget de l'administration. De plus, de manière interne, il est rare que le contrôle de gestion et la comptabilité analytique, maîtrisent réellement les différents éléments et les différents projets constitutifs du système d'information et de son évolution et permettent de calculer des TCO et des ROI.

Comment alors mesurer la contribution du système d'information à la satisfaction du public ? Comment savoir quel doit être le budget de l'informatique pertinent pour contribuer à l'atteinte d'un niveau de satisfaction qui serait la cible de la stratégie ? Comment mettre en priorité et budgéter les projets constitutifs de l'avancée vers l'administration électronique en ligne avec une stratégie publique ?

1.2. L'administration électronique comme « utopie – projet »

Lorsqu'on mobilise « l'administration électronique » pour moderniser le service public et flexibiliser l'organisation administrative en la faisant passer de l'ère des

silos à celle des réseaux ; on ambitionne donc nécessairement de réaliser un projet très différent, par son contexte, sa méthode et ses effets, de celui de l'alignement du système d'information sur la stratégie de l'entreprise.

Le projet de l'alignement des systèmes d'information sur les stratégies publiques est dans les conditions actuelles une utopie mobilisatrice, une « utopie - projet » au sens de la sociologie de l'innovation [FLI 2003]. Nul ne l'a formulée avec plus d'enthousiasme que Jean-Paul Baquias dans l'avant-propos de son rapport de 1998 :

« A chaque problème, quel qu'il soit, il existe une solution qui s'appelle communication et travail en commun. Remplaçons ces mots par Internet et persuadons-nous qu'à chaque problème, quel qu'il soit, il existe une solution Internet. Il ne reste qu'à la trouver. Nous verrons (...) comment la révolution Internet est susceptible d'influer sur le fonctionnement et même le sens de l'Etat tel qu'il est conçu dans les démocraties occidentales » [BAQ 1998]

La réflexion sur l'administration électronique, en tant que mot d'ordre et projet mobilisateur de la mutation des systèmes d'information des services publics, doit inclure dans son cahier des charges un travail sur les conditions spécifiques à réunir pour réaliser cette utopie, et donc la transformer. Ces conditions ne peuvent pas être simplement imitées de ce qui se passe dans les entreprises.

Nous allons présenter cette réflexion en la référant à notre expérience au sein du Conseil général des Bouches du Rhône¹ [BRU 2005]. L'administration électronique concerne à la fois la relation aux publics (téléprocédures, dématérialisation et amélioration de l'accès à l'information et aux services) et les évolutions du système d'information comme outil de travail interne permettant la production administrative. C'est essentiellement ce dernier point qui sera traité ici.

2. Une administration complexe sous la contrainte de la décentralisation : le CG 13

¹ Cet exemple a été présenté conjointement avec Anne Brunel, Directeur des systèmes d'information et de télécommunication du Département des Bouches du Rhône, lors du Workshop « Systèmes d'information et e-administration », du Groupe des Ecoles de Télécommunications. Télécom Paris 24 mars 2005. Voir la référence.

Administration électronique, constats et perspectives

.2.1. Le système d'information est « l'usine » du Conseil général

Comme d'autres organisations contemporaines, l'administration départementale ne peut exister sous sa forme actuelle et accomplir ses missions que parce qu'elle est organisée autour d'une informatique en réseau qui est son principal outil de travail.

Ce système d'information remplit d'abord les tâches fonctionnelles classiques (comptables, financières, de gestion des ressources humaines, etc.) propres à une organisation de près de cinq mille collaborateurs et de plus de 1,7 milliard d'Euros de budget en 2005 (il est passé à 2 milliards en 2006 du fait de l'impact, encore incomplet, de la décentralisation).

Ensuite, les missions du Conseil général consistent principalement à instruire des dossiers en grand nombre (d'agrément d'assistantes maternelles, d'établissements d'accueil de personnes en difficulté, de subventions, d'allocations, etc.) et à servir des prestations financières s'y rapportant ; il s'agit là d'un processus de production et de traitement de flux d'information, spécifique par son ampleur et la variété des flux générés. Enfin certaines missions n'ont pas un caractère de flux aussi marqué, mais plutôt un caractère de « grands » projets (construction de collèges, de routes, etc.) et exigent également des sous-systèmes d'information adaptés à ces métiers.

Même en l'état actuel, encore très éloigné des canons de l'administration électronique (circuits papiers plutôt que dématérialisation, organisation en silos plutôt qu'en réseau, circulation pyramidale de l'information, etc.), le système d'information peut être décrit comme « l'usine » dans laquelle s'effectue la production des services publics rendus par le Conseil général.

Un état des lieux « classiquement » complexe sur la plan fonctionnel et technique

La complexité actuelle de l'administration départementale et de son système d'information peut, classiquement, s'interpréter comme la résultante du grand nombre et de la variété.

Sur le plan fonctionnel, les 4 700 agents réalisent de nombreux métiers dans des activités variées dont on doit conserver à jour une cartographie repérant chaque éléments selon trois axes :

Le difficile alignement stratégique des systèmes d'information publics

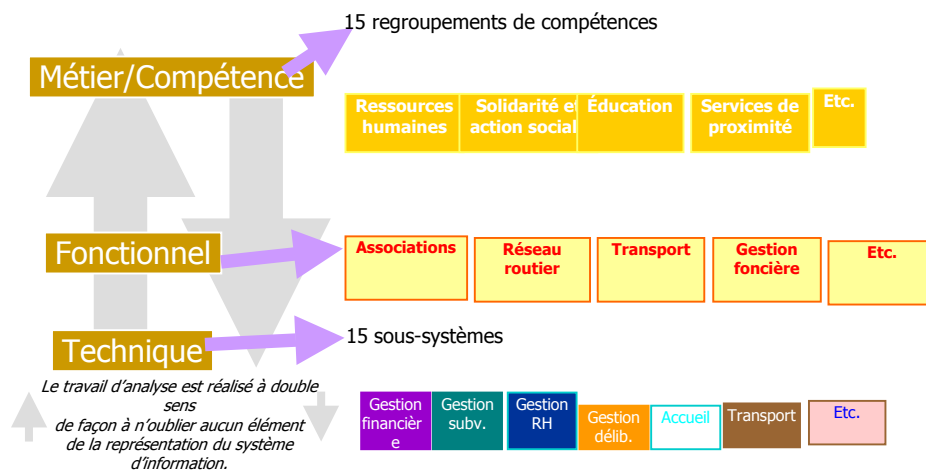


Schéma 1 : Extrait de la cartographie générale du SI (exemple)

- Une quinzaine de regroupements de compétences par métiers, qui peuvent recouper en gros les frontières des services décrits dans l'organigramme de l'administration :

Administration électronique, constats et perspectives

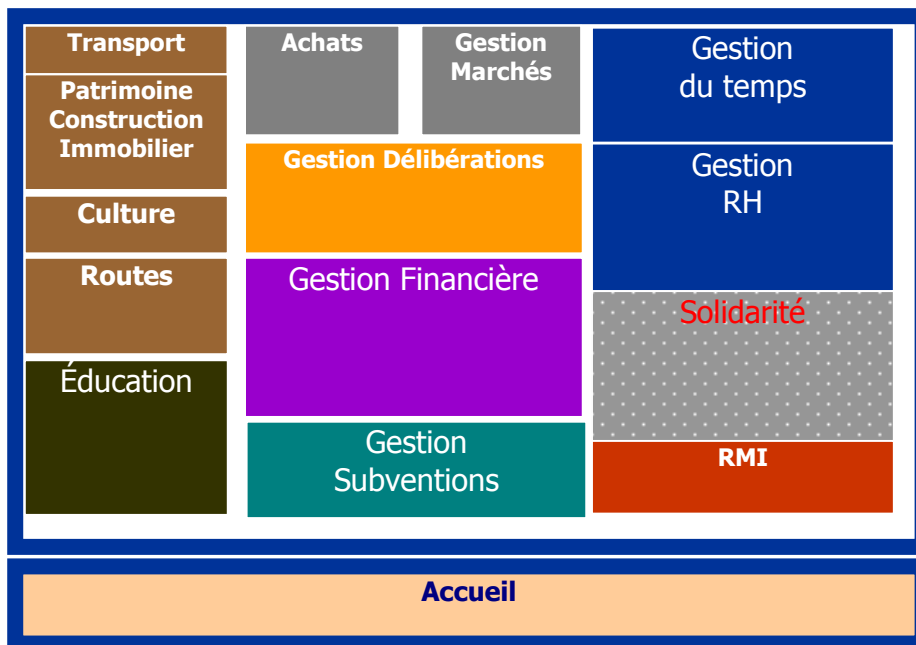


Schéma 2 : Cartographie des regroupements de compétences

- 68 activités « élémentaires » fonctionnelles : Associations, Réseau routier, Gestion foncière, etc.

- 15 sous-systèmes significatifs, généralement transversaux aux frontières administratives des services, mais organisés chacun en réseau permettant la circulation de flux, du point de vue du système d'information : Gestion financière, Gestion des subventions, etc.

Sur le plan technique, le système d'information consiste dans un réseau de 4 300 micro-ordinateurs, d'un « gros » serveur SAN, de 20 serveurs centraux, de 50 serveurs départementaux, et de 25 serveurs de type Windows ; plus de 400 progiciels et applicatifs « tournent » sur ces machines et des centaines de Giga octets sont occupés par les bases de données. Le site central est l'Hôtel du Département sur lequel sont reliés les 256 sites distants où des services déconcentrés sont installés. Les liaisons sont assurées via des nœuds de communication et des « goulots » établis selon les besoins de transmission entre le site central et les sites distants. Le déploiement de réseaux privés virtuels est en cours. Un système de sécurité avec pare-feu est bien entendu en place.

Le difficile alignement stratégique des systèmes d'information publics

Historiquement, une première accoutumance à l'e-administration s'est faite par la messagerie et l'Intranet accessibles à tous, élus et agents, via un annuaire commun. L'accès à la documentation, au règlement intérieur, aux bons de commande de fournitures, à la gestion des horaires aménagés, aux actions sociales pour le personnel, aux postes disponibles, aux procédures internes de demandes diverses (congrés, matériels informatiques et téléphoniques, déménagement, interventions logistiques), etc. ont permis à chacun de s'approprier la navigation et de s'ouvrir à ces modalités de travail ; toutefois, la signature électronique et un « vrai » travail collaboratif ne sont pas encore entrés dans le quotidien.

En direction des partenaires et du public, le site Internet www.cg13.fr, qui existe depuis 1998, était au départ surtout institutionnel et informatif. Il se développe désormais dans une logique de portail intégrant les aspects e-administration :

- Echanges interactifs pour les dossiers de subventions (partiel dès 2001, en cours de complément).
- Demandes d'informations sur les politiques publiques du département (dès le départ, en évolution permanente).
- Sites thématiques mis en ligne en septembre 2005 (Handicapés www.handicap13.com, Archives, Bibliothèque départementale, Jeunesse, etc.).
- Ordina13, projet d'équipement des collèges, des collégiens et des équipes enseignantes comprenant un extranet à accès contrôlé pour les partenaires du projet (www.ordina13.com en ligne depuis septembre 2003)
- Dématérialisation des marchés publics (réalisée en 2004)
- Extranet avec les communes pour les transports scolaires (réalisé en 2003)

Complexité sociologique et culturelle

A ces critères de nombre et de variété viennent s'ajouter d'autres éléments, sociologiques et culturels, qui contribuent en sus à la complexité.

Une administration départementale est une mosaïque culturelle, non seulement s'y exercent des métiers très différents dont certains avec des identités professionnelles très fortes (médecins de PMI, travailleurs sociaux, pompiers des services de secours et d'incendie, sapeurs forestiers, etc.), mais de plus l'histoire a un impact important sur les cultures des personnels. Des pans entiers de l'administration ont une culture très ancienne (les administrations départementales ont été créés sous Napoléon 1er) et exclusivement « territoriale », d'autres sont issus de la décentralisation de 1982, dont les Conseils généraux ont été les grands bénéficiaires. Les personnels transférés alors de l'Etat ont conservé leur culture d'administration centrale et veillent instinctivement, mais jalousement, à en préserver leurs spécificités, en particulier par une plus grande distance au politique.

Administration électronique, constats et perspectives

2.2. Les limites posées à la stratégie publique

Les politiques départementales sont un mixte de compétences obligatoires, celles que la loi a dévolues aux Conseil généraux, et de politiques facultatives décidées librement par l'Assemblée. La stratégie publique s'exprime de manière différenciée dans les deux cas.

La marge de manœuvre sur les politiques obligatoires est faible, dans certains cas totalement nulle. L'action volontaire consiste donc d'une part dans l'adaptation pertinente de normes et de modalités définies nationalement à un contexte territorial spécifique, d'autre part à l'optimisation des moyens alloués pour contenir la part budgétaire et humaine de l'obligatoire afin de dégager des marges de manœuvre pour le facultatif.

La marge de manœuvre politique sur les actions facultatives est importante mais bridée par les contraintes budgétaires : le facultatif ne peut-être mis en œuvre qu'après que l'obligatoire ait été financé. Ce sont pourtant ces politiques qui justifient essentiellement la décentralisation : permettre à des élus locaux, choisis par les citoyens du territoire et révocables à chaque élection cantonale, de décider d'une stratégie d'intérêt général pour un territoire et une population spécifiques. Le volontarisme créatif, la mobilisation de l'administration sous contrainte du projet politique des élus, l'attente d'un « retour sur investissement » en terme de satisfaction des citoyens et d'image, donnent donc à ces politiques un rôle, une importance et une visibilité inverses de leur poids budgétaire et humain dans le fonctionnement de l'administration.

Dans ces conditions, le système d'information et son évolution sont donc mis sous tension d'une manière particulière puisqu'à la complexité « classique » liée au nombre et à la variété des missions s'ajoutent les éléments suivants :

Les différences culturelles rendent les modalités d'appropriation des innovations hétérogènes, non seulement existe une certaine résistance au changement, mais cette résistance n'est pas la même et n'est pas motivée de la même manière partout. Dans le pilotage des projets informatiques constitutifs de l'évolution du système d'information, l'implication des utilisateurs très en amont est donc une tâche particulièrement critique. En aval l'intégration de leurs attentes est presque toujours un facteur de surcoût pour les projets, car elle exige des adaptations qui endiguent les effets économiques de la « progicalisation » du système d'information. A fortiori, la transition vers l'e-administration ne peut pas prendre la forme d'un « grand soir », des démarches de re-ingénierie visant à faire de l'administration électronique un projet global et mobilisateur pour l'ensemble des personnel ne peuvent pas être mises en œuvre.

Le difficile alignement stratégique des systèmes d'information publics

L'informatique et les télécommunications sont perçues par la haute hiérarchie administrative, ainsi que par les élus, comme une obligation malheureusement inévitable : il s'agit d'une « intendance qui doit suivre », sans coûter trop cher mais aussi sans défaillance qui viendrait paralyser l'action publique. La contrainte budgétaire est donc forte, d'autant que l'efficacité contributive du système d'information dans la réussite des politiques n'est pas perçue et en tout cas pas mesurée. En particulier le rôle que pourrait jouer l'investissement dans une marche rapide vers l'administration électronique pour desserrer la contrainte budgétaire, par exemple grâce aux économies que peuvent générer la dématérialisation et aux gains de productivité, n'est pas encore clairement prise en compte.

La mise en priorité des projets constitutifs de l'évolution du système d'information opère souvent d'une rationalité issue de la dichotomie obligatoire/facultatif : c'est dans les politiques facultatives que s'exprime réellement la stratégie propre du Département ; les projets les concernant, surtout s'ils sont visibles du public (par exemple, l'informatisation des collèges), bénéficieront donc de « feux verts » et de moyens qui leur feront aisément prendre le pas sur des projets, moins valorisés, mais néanmoins indispensables et générateurs d'indiscutables avantages stratégiques (par exemple, la dématérialisation des procédures internes).

2.3. La nouvelle étape de décentralisation formate l'évolution du système d'information

Sur cet état des lieux déjà passablement complexe et créant des conditions de fonctionnement quotidien délicates, la deuxième étape de décentralisation réalisée par étapes de 2003 à 2006, contraint le Département à revoir son système d'information et également à lui faire supporter une nouvelle charge, en terme de nombre et de variété, qui vient accroître encore la complexité.

Les principaux chantiers constitutifs de cette très lourde mutation sont les suivants :

- Prendre en charge les nouveaux personnels transférés de l'Etat et leurs métiers : 450 agents de la DDE en provenance du ministère de l'Équipement, 1250 TOS en provenance du ministère de l'Éducation.
- Répondre aux nouvelles missions : gestion complète de l'insertion (70 000 allocataires du RMI), conception et entretien des routes nationales, patrimoine et monuments classés, cantines, petit entretien et accueil dans les collèges, etc.
- Créer les liens fonctionnels nécessaires avec les nouveaux partenaires impliqués par ces missions, qu'il s'agisse d'administrations ou d'entités régies par le code de la Sécurité sociale : ANPE, CAF, Communes, Région, etc.

Administration électronique, constats et perspectives

Si l'on était dans un contexte d'entreprise, la fusion-intégration de nouvelles activités, apportant un accroissement de plus d'un tiers des effectifs, exigeant la concentration sur de nouveaux métiers et de nouveaux segments de marché, etc. serait considérée comme une opération stratégique majeure. L'alignement du système d'information par rapport à cette opération serait certainement l'objet d'une attention du « top management » qui aurait constitué un comité de direction spécifique pour la maîtrise d'ouvrage de ce seul projet.

Avant tout prévenir les risques

Dans le contexte de la décentralisation, et indépendamment de l'intérêt réel porté par le sommet de la hiérarchie politique et administrative, cette étape de mutation du système d'information ne peut être abordée que dans un esprit de prévention des risques. Il faut garantir le maintien de la qualité du service public tant auprès des citoyens (imagine-t-on ce que serait l'impact du versement des 70 000 allocations du RMI avec ne serait-ce qu'une semaine de retard ?) qu'auprès des partenaires (communes, services de l'Etat, etc.). Il faut également réussir l'accueil des nouveaux agents et « leur installation » dans le système d'information : annuaire, intranet, ouverture et gestion des droits leur permettant de travailler, d'être informés, d'être payés, de gérer leurs horaires, etc.

Ces objectifs doivent être atteints dans un contexte budgétaire qui a lui même vu les contraintes se renforcer et qui ne permet pas de dégager de marge de manœuvre au-delà de leur poursuite. Cette poursuite engage par elle-même un plan d'évolution du système d'information d'une envergure considérable : 14 projets doivent ainsi être réalisés sous 3 ans. Pour l'essentiel il s'agit de projets d'infrastructure et d'urbanisation : il faut assurer son extension et sa robustesse technique en même temps qu'il faut garder ordonnées et sous contrôle les différentes « couches historiques » constitutives du système d'information, protéger son ouverture à des évolutions futures, éviter l'obsolescence des secteurs les plus anciens, etc.

Comme on va le voir c'est d'une manière interstitielle à ces préoccupations que l'on va greffer des chantiers relevant de l'administration électronique :

Nom	Type de projet	Niveau de priorité
Réseau haut débit	Infrastructure	1
Annuaire d'entreprise	Infrastructure	1
Politique de sécurité	Evolutions organiques	1
Suivi des processus métiers	Urbanisation	1
Intranet des outils	Urbanisation	1

Le difficile alignement stratégique des systèmes d'information publics

Environnement utilisateur	Infrastructure	1
Rénovation infrastructure informatique	Infrastructure	2
Homogénéisation du décisionnel	Urbanisation	2
Evolution GRH	Evolutions organiques	2
Plate-forme financière	Evolutions organiques	2
Bureau virtuel agents	e-administration	2
Services extranet	e-administration	2
Services aux administrés	e-administration	3
Echanges applicatifs	Evolutions organiques	3

Projets d'évolution du système d'information

Ce tableau appelle quelques commentaires, il est à lui seul un résumé du véritable état des lieux concernant la marche vers l'administration électronique.

2.4. La vraie place de l'administration électronique ?

Tout d'abord il faut être conscient que ce tableau a été établi par la DSI et ses consultants, c'est-à-dire par ceux qui sont effectivement et opérationnellement concernés par le fonctionnement du système ; mais que *nolens volens* il a été validé tant par le management administratif que par les élus. Le fait que les « Services aux administrés » soient ainsi placés opérationnellement en priorité basse alors qu'ils sont généralement au coeur du discours politique sur l'administration électronique permet de constater comment l'utopie mobilisatrice est transformée par la réalité.

Deux des trois projets relevant de l'administration électronique visent donc d'abord l'amélioration de la productivité et du confort de travail des agents tant dans le travail administratif interne que dans les relations avec les partenaires administratifs. Ces projets ne sont pas classés en priorité forte pour deux raisons essentielles : d'une part ils ne sont pas critiques pour le fonctionnement administratif ; d'autre part, ils sont périphériques dans le sens où ils exigent pour être lancés que d'autres projets, notamment d'infrastructure, soit avancés préalablement.

Symétriquement les projets classés en priorité 1, sont tous des projets visant à protéger le système d'information contre des risques de dysfonctionnements majeurs, qu'il s'agisse de prévenir des pannes ou de juguler la tendance à la croissance de l'entropie. Ils assurent qu'en même temps que « l'usine » va être agrandie, la production des services publics ne risque pas d'être paralysée. Plus largement, douze

Administration électronique, constats et perspectives

projets sur quatorze sont tournés vers le fonctionnement interne de l'administration départementale.

La conclusion de cet examen est donc la suivante : sur cet exemple les projets d'administration électronique sont subordonnés à des changements préalables au sein du système d'information, ils ne sont pas critiques pour la continuité du service public, ils sont d'abord centrés sur le fonctionnaire et son travail quotidien, c'est-à-dire sur l'utilisateur du système d'information, avant que d'être centrés sur l'usager du service public.

Enseignements et conclusion : comment réaliser l'utopie ?

L'exemple que nous venons de présenter prend donc le contre-pied des discours habituels sur l'e-administration. Il peut-être considéré comme issu d'une situation paroxystique : le contexte de bouleversement massif engendré par la décentralisation. Pour autant, il es représentatif d'une réalité actuelle et durable au moins jusqu'en 2008. Pour renouer avec le vocabulaire employé plus haut, il faut considérer que pour plusieurs années la totalité des efforts de maîtrise des évolutions et d'avancée des systèmes d'information publics sera consacrée à l'urbanisation et à la montée en capacité plutôt qu'à l'alignement stratégique.

Dans ce contexte, la volonté de l'alignement stratégique des systèmes d'information prenant la forme de l'avancée vers l'administration électronique est donc confrontée à une injonction paradoxale : l'administration électronique est un projet stratégique sans cesse réaffirmé par les instances dirigeantes politiques et administratives, mais dans la réalité, le travail quotidien des DSI réside dans les évolutions issues de l'accroissement des missions de service public dévolues aux collectivités locales, sans que celles-ci soient à même de définir un projet stratégique les concernant.

Comment résoudre ce paradoxe ?

Nous vivons encore comme si le mot d'ordre enthousiaste de Jean-Paul Baquias, qui en 1998 rêvait d'une « révolution », était toujours d'actualité. Or nous devons bien constater que la révolution désirée n'a pas eu lieu et qu'elle est définitivement impossible. Le moteur qui a permis de telles évolutions dans les entreprises : la stratégie sur laquelle aligner le système d'information, n'y existe pas, ou en tous cas de manière aujourd'hui trop différente et trop contrainte pour que le concept importé garde sa pertinence.

Le difficile alignement stratégique des systèmes d'information publics

Par contre d'autres moteurs existent qui vont exiger des systèmes d'information publics des évolutions considérables dans les années à venir.

Pour les collectivités territoriales en particulier la décentralisation, et son appropriation qui sera très progressive, impliquent la reconquête nécessaire de marges de manœuvre pour les politiques facultatives, passant par des gains de productivité ainsi que par une plus grande efficacité organisationnelle. La véritable stratégie publique, va pendant longtemps être consacrée à cette question : comment retrouver un degré de liberté suffisant pour pouvoir formuler à nouveau des projets territoriaux originaux ?

C'est dans ce processus au long cours que doit être repensé le projet de l'administration électronique. Pendant longtemps, il n'y aura sans doute là rien de très visible de l'extérieur : sécuriser, abaisser les coûts de télécommunications grâce à la voix sur IP et les RPV, abaisser les coûts de transaction en diminuant le papier, faire des économies sur le parc installé en améliorant la maintenance préventive et curative, simplifier, progicieliser et migrer vers des solutions open source pour liquider progressivement les coûts cachés, etc. Mais toutes ces tâches obscures généreront des changements au quotidien dans les habitudes de travail des agents, elles favoriseront une meilleure appropriation des outils que les projets plus ambitieux : utiliser le même bureau virtuel, les mêmes outils en intranet, les mêmes référents, favoriseront l'intégration et la modernisation des différentes cultures publiques et décloisonneront progressivement les fameux « silos ».

Le projet de l'administration électronique ainsi redéfini est certes plus modeste que dans sa formulation initiale, moins « révolutionnaire » qu'adaptatif, plus interstitiel que structurant, plus centré sur l'agent et le fonctionnement interne que sur l'utilisateur et le service au public.

Mais la réduction n'est elle pas le sort de toutes les utopies lorsqu'elles se réalisent ?

[BAQ 1998] BAQUIAST Jean Paul. Propositions sur les apports d'Internet à la modernisation du fonctionnement de l'Etat – Rapport d'orientation. 1998.
<http://www.admiroutes.asso.fr/mission/rapport/index2.htm>

[BRU 2005] BRUNEL Anne & WEYGAND Félix. Stratégie publique, e-administration et alignement du système d'information. L'exemple du Conseil Général des Bouches du Rhône
http://ebiz.int-evry.fr/e-gouv/pdf/BRUNEL_WEYGAND_strategie_SI_CG13-article.pdf

[CAR 2001] CARCENAC Thierry. Pour une administration électronique citoyenne. 2001.
www.internet.gouv.fr/francais/textesref/rapcarcenac/sommaire.htm

Administration électronique, constats et perspectives

[COR 2004] CORNIOU Jean Pierre. Valorisation et gouvernance de l'investissement informatique. La nouvelle feuille de route du DSI. 2004. <http://www.cigref.fr/cigref/livellink.exe?func=ll&objid=335769&objAction=viewNews>

[FLI 2003] FLICHY Patrice Technologies, imaginaires, pratiques .2003. http://gdrtics.u-paris10.fr/pdf/ecoles/sept2003/04-01_flichy.pdf

[FUS 2004] FUSTEC Alain & GHENASSIA Bruno. Votre informatique est-elle rentable ? Editions d'Organisation 2004.

[GER 2001] GERBOD Dominique & PAQUET Fabien. Les clefs de l'e-administration. Editions Management et Société, collection Pratiques d'Entreprises, 2001.

[LER 2004] LE ROUX Bernard & alii. Urbanisation et modernisation du SI. Hermes Lavoisier 2004.