

Axe « Espaces publics et TIC »

## **Système global d'information et gouvernance des organisations publiques. Un système d'information pour l'Université de Bretagne-Sud**

Par Yves Chevalier  
Professeur à l'UBS  
Directeur du CERSIC-ERELLIF EA 3207. UHB.

Accompagné de discours très variés, à des niveaux très hétérogènes (technique, politique, économique, sociétaux, communicationnel, informationnel, organisationnel, psychologique,...) le déploiement d'un SIG dans une université de taille moyenne est l'occasion de mettre en lumière et de prendre la mesure de tous les enjeux évidents, induits ou masqués. L'objectif annexe de cette communication est également de contribuer à aider les équipes qui auraient à déployer ce genre de système.

1- Inscrite dans la lettre et l'esprit de la loi de modernisation, pressentie par le rapport Nora-Minc la notion de système global d'information gagne les administrations comme les entreprises. Le cadre politique dans lequel s'inscrivent de tels projets fait autant, et souvent indistinctement, appel à l'idée de modernisation de l'Etat, de conduite du changement (rapport Colson, 2005), de dématérialisation des données ou de rationalisation de la gestion des finances publiques ( dans le droit fil de la Loi organique relative aux lois de Finances, 2005 dont le message essentiel est le passage d'une logique de moyens à une logique d'objectifs). Voir également le rapport Arthuis de 2006

Il est utile de marquer dans quels contextes politiques survient l'idée d'un SIG.

- D'abord la situation des finances publiques dans une économie ouverte, concurrentielle, compliquée par le vieillissement de la population des pays développés, parfois doublée d'un marché de l'emploi très déprimé.  
**Il faut donc analyser les coûts et les dépenses pour économiser**
- Les crises financières, capitalistiques ou économiques.  
**Il faut mieux gérer et prévoir. Anticiper.**
- Des pratiques citoyennes consuméristes, notamment vis à vis des services publics :  
**justifier, expliquer**
- La pensée libérale qui entre en conflit avec le pilotage économique de l'Etat. L'enjeu est alors de transformer un pilotage « politique » en pilotage technique. Précisons : une contradiction entre l'esprit des lois de décentralisation et la dimension nécessairement jacobine du contrôle d'Etat.
- L'émergence d'outils sophistiqués et urbanisés de gestion, sur fond de BDD. L'idée de modernité, bien sûr. Auquel il convient d'ajouter le discours institutionnel ambiant de la « société de l'information ».
- Enfin, l'émergence d'une offre d'expertise, d'audit et de consulting dans le domaine des SIG. Audit externe.

Il faut donc Moderniser l'Etat (Loi de modernisation de la Fonction publique), conduire le changement (Rapport Colson de 2005). Mettre en œuvre la LOLF et le pilotage des administrations publiques, mettre en place la formation des agents de l'Etat., etc.  
Voilà pour le contexte politique et administratif qui enserrant les discours sur le SIG.

Tout ceci pour dire que c'est sous l'effet de pressions multiples et d'urgences diverses que les SIG ont à se déployer.

La première nécessité, dans un tel contexte, est de dé-corréler les discours sociaux sur le SIG de la réalité des opérations de déploiement d'un SIG dans une organisation. C'est une réalité complexe qui prend des dimensions multiples : GRH et GPEC, gouvernance, pour ne parler que des domaines le plus souvent négligés. En effet, les discours le plus immédiatement ou spontanément relayés sont d'ordre technique : ainsi le SIG apparaît-il d'emblée comme un dispositif technique innovant, comme un « nouvel outil » ; et il risque de n'être que cela : un « objet technique abstrait », comme dit Gilbert Simondon. Il devient dès lors riche d'enseignement d'observer comment se déploie un tel système, de quel dispositif d'accompagnement il s'assortit, du type de gouvernance qu'il induit. Bref d'observer ses phases de « concrétisation » et d'individuation ». On aura compris que si le SIG « se » déploie, c'est que des individus, acteurs institutionnels, s'en chargent, bien sûr. Il devient intéressant, dans une perspective de recherche-action, d'observer les discours de rupture technologique, de continuité d'action ou les stratégies d'opposition au changement.

### **Le Système d'information global :**

- **Une réalité technique** (infrastructures et flux) :  
définition technique rapide : une architecture organisationnelle qui se dote d'outils informatiques
- **Une réalité « métier »** :  
ce qui est « travaillé » ce sont des fonctions et des métiers ; les grandes fonctions à l'UBS. L'exemple de SIFAC et la fonction gestion comptable analytique
- **Une réalité fonctionnelle** : par exemple le bloc RH doit être intimement lié à l'ensemble de l'architecture SIG (identité numérique, outils de communication interne,...). Pourtant la GPEC est souvent une gageure pour une université jeune de taille moyenne où le turn over est faible. Formation, recrutement adéquat.
- **Une réalité communicationnelle** : Expliquer, informer, accompagner autour du SIG ; ce « poste » est souvent sacrifié et c'est sans nul doute une grave erreur.
  
- **Une réalité mutualisée** : un contexte de consortium, comme en Bretagne, favorise bien entendu un projet de SIG, mais lui apporte aussi ses contraintes spécifiques.

### **Le « New Public Management » : ou l'idéologie de la transparence.**

- Modèle anglo-saxon : années 80. Le service public est une entreprise comme une autre.
- la demande sociale va dans le sens de cette approche consumériste de la chose publique : combien ça coûte ? La transparence c'est la confiance (voir G8, Evian, Juin 2003, <http://www.g8.fr>). Les citoyens sont des clients.
- transparence et droit : l'idéologie de la transparence entre souvent en conflit avec le droit. Ces conflits sont rarement expliqués sur le fond au grand public.
- confusion entre transparence démocratique et transparence administrative :  
transparence des résultats, logique d'indicateurs vs transparente « politique » des objectifs et des moyens (avec des indicateurs de type SMART, simples, mesurables, ambitieux, réalistes, situés dans le temps). Impasse faite sur le débat démocratique, réduit à une approche techniciste par indicateurs.

- 2 écueils à éviter : croire à la transparence des résultats comme clef du fonctionnement démocratique ; rejeter la recherche d'efficacité au nom de son inspiration néo-libérale ou supposée telle.
- Confiance et défiance publique (cf Rosanvallon). La confiance en un système technique n'est pas exclusive d'une défiance démocratique

### **Une critique de l'approche technico-technique, ou informatique.**

- la logique du « *one size fits all* ». Versus la vision systémique. Le stockage et la mise à jour en temps réel des données est une exigence technique. Mais c'est l'institution qui décide ce qui est « donnée », ce qui est « information » et qui y a accès.
- normes et nomenclatures : qui les édicte ? la nomenclature est souvent le signe extérieur de la dominance du dispositif technique. Exemple des dénominations de salles.
- Privilégier l'approche technico-technique, c'est commettre l'erreur de faire passer à la trappe les enjeux organisationnels, politiques et anthropologiques.
- C'est le pilotage institutionnel (politique) qui permet d'échapper à ce travers technico-technique.

### **Conclusion :**

Le déploiement d'un SIG dans une institution est l'occasion de percevoir un dispositif technique informatique comme porteur de normes et de formes. Le système transmet une forme institutionnelle, économique, communicationnelle, organisationnelle. Ignorer ces dimensions c'est se priver d'un précieux outil d'analyse des pratiques professionnelles, des fonctions « métier ».

Mais ce processus, délicat à piloter politiquement, permet de maintenir l'équilibre fragile entre les grandes fonctions d'une organisation. Nous sommes bien dans le cadre d'un processus technico-social et non pas d'une procédure technico-professionnelle.

La transparence est un mode d'organisation et d'action étatique visant à réduire la non-réversibilité<sup>116</sup> des échanges entre son administration et ses citoyens. Elle combine trois courants - la transparence communicationnelle, budgétaire et comptable ainsi que la transparence administrative – qui s'inscrivent dans le but général de rendre des comptes au citoyen. La transparence est caractérisée par six dimensions principales : la communication, la publicité, la proximité, l'imputabilité<sup>117</sup>, le contrôle et la responsabilité.

Raphaël Audria (Thèse sur le NPM, Université de Genève, 2004) page 51