

# Connaissance de l'emploi

Le 4 pages du CEE, septembre 2008, numéro

57 *cee*  
CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI

## UNE FONCTION PUBLIQUE INFORMATISÉE

Danièle GUILLEMOT  
Centre d'études de l'emploi

**A**u cours des deux dernières décennies, plusieurs pays de l'OCDE, dont la France, ont connu des réformes parfois très importantes de leur Fonction publique. De nombreux travaux en économie, gestion et sociologie ont discuté de ces transformations, souvent identifiées par la notion de « *New Public Management* ». Ils ont notamment interrogé la pertinence du transfert des méthodes de gestion du privé vers le public (Dixit, 2002 ; Pollitt, Bouckaert, 2004). Mais, alors que diverses recherches ont mis en évidence l'importance de l'informa-

De nombreux travaux de recherche ont montré l'importance de l'informatisation dans la réorganisation des entreprises. La Fonction publique d'État (FPE) connaît elle aussi des réformes organisationnelles de grande ampleur. Quel rôle les technologies de l'information et de la communication y jouent-elles ? Une trentaine d'entretiens préparatoires à la seconde édition de l'enquête *Changements organisationnels et informatisation* (2006), étendue à la FPE, a permis de recueillir le point de vue de cadres de l'État sur les évolutions des outils informatiques et de l'organisation.

Les cadres interrogés décrivent un système d'information qui, s'appuyant sur de vastes bases de données, évoluerait vers une plus grande intégration des services ou directions ministériels et ouvrirait la voie à une centralisation accrue des décisions. Ils soulignent également l'affaiblissement de certains niveaux hiérarchiques, favorisé notamment par l'introduction de la messagerie électronique. Des évolutions qui peuvent être ressenties comme porteuses de risques, lorsqu'il s'agit de respect des règles administratives, de sécurité des informations partagées ou de confidentialité des données.

tisation dans les changements organisationnels des entreprises privées (Greenan, Mairesse, 2006 ; Abecassis-Moedas, Benghosi, 2007), le rôle des technologies de l'information et de la communication (Tic) dans l'évolution du travail et les réorganisations de la Fonction publique en France mérite d'être mieux documenté.

Des entretiens réalisés en 2006 auprès d'une trentaine de hauts cadres de la Fonction publique d'État (FPE) ont permis de recueillir le point de vue des *managers* du public sur cette question. Ces derniers ont été interrogés

## L'ENQUÊTE COI ET SON EXTENSION À LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT

En 1997, le CEE a dirigé scientifiquement le développement d'un premier dispositif d'enquêtes statistiques couplées employeurs / salariés sur les changements organisationnels et l'informatisation (COI), qui couvrait le champ des entreprises industrielles. La deuxième édition de ce dispositif a été réalisée en 2006 dans les entreprises de l'industrie, de la construction et du tertiaire marchand (COI-Tic). Elle a été précédée en 2005 d'une pré-enquête auprès de cadres dirigeants d'entreprises de ces secteurs. En 2007, le même dispositif d'enquêtes couplées a été étendu à la Fonction publique d'État (FPE) et aux hôpitaux. L'extension à la FPE concerne l'administration centrale et déconcentrée de l'État (hors établissements publics), à l'exclusion des enseignants, magistrats, et du ministère de la Défense. Chaque secteur a fait à son tour l'objet d'une pré-enquête auprès de cadres dirigeants (cf. encadré 2). L'extension à la FPE et aux hôpitaux s'appuie sur l'hypothèse que les changements dans le public sont en partie instrumentés par des outils de gestion et des outils informatiques développés initialement dans les grandes organisations du secteur marchand ; la diffusion de ces outils est alors l'occasion d'observer les spécificités et les convergences des organisations et du travail de ces deux secteurs.

Dans les secteurs marchands, environ 13 000 entreprises de dix salariés et plus ainsi que 17 000 salariés appartenant à un peu plus de la moitié d'entre elles (celles qui ont au moins vingt salariés) ont répondu à l'enquête. Dans la FPE, l'enquête a porté sur un peu moins de 400 directions d'administration centrale ou déconcentrée d'au moins dix salariés et environ 1 300 salariés de ces directions. Enfin, environ 1 300 salariés et 700 hôpitaux ont répondu dans le cadre de l'extension au secteur hospitalier.

Conçu et coordonné par le CEE, le dispositif d'enquête COI a été réalisé en partenariat avec la Dares et l'Insee dans les secteurs marchands ; avec la DGAFP dans la FPE, et la Drees dans le secteur hospitalier (voir [www.enquetcocoi.net](http://www.enquetcocoi.net)).

sur les chantiers informatiques et la réorganisation de leurs services à l'occasion de la préparation de l'enquête *Changements organisationnels et informatisation (COI)* (cf. encadrés 1 et 2). Leurs propos peuvent être rapprochés de ceux de cadres dirigeants du secteur marchand, recueillis en 2005 dans le cadre de la pré-enquête à l'enquête COI-Tic (cf. encadré 1).

Il ressort de ces entretiens une description de certaines évolutions commune aux grandes organisations, publiques ou privées, malgré la diversité des transformations technologiques dans les deux secteurs. Le développement des bases de données partagées et des progiciels de gestion intégrés<sup>1</sup> est particulièrement cité. Ces technologies, dont l'objectif principal est l'intégration et le partage de l'information dans toute l'organisation, sont souvent associées à des changements d'organisation majeurs (Botta-Genoulaz, 2007). Les cadres interrogés décrivent des transformations qui participeraient d'une forme de centralisation des organisations dans la mesure où, avec ces outils, les directions générales entendent disposer d'une information standardisée de l'activité de toutes les unités pour guider leurs déci-

sions. Mais, dans la FPE, le développement des technologies internet, et notamment de la messagerie électronique, favoriserait également les échanges directs entre les agents au détriment de la traditionnelle voie hiérarchique.

Si les cadres convergent pour souligner l'ampleur de ces transformations, ils les appréhendent plus ou moins positivement selon leur position : source d'économies d'échelle et de rationalisation des décisions pour ceux qui sont engagés dans ces projets, perte de maîtrise pour les autres. Certains de ces cadres s'interrogent, en particulier, sur les risques engendrés par ces changements au regard des missions de l'État.

### ■ Des évolutions de grande ampleur

Si l'informatique n'impose en elle-même aucun type d'organisation, elle peut servir divers projets de réforme (Peaucelle, 2007). La FPE y échappe d'autant moins que l'outil informatique est parfois désigné comme le « cheval de Troie » de réorganisations qu'il serait difficile d'imposer autrement. De fait, les changements technologiques intervenus depuis la fin des années quatre-vingt-dix, tels que décrits par les cadres interrogés, s'inscrivent dans des réorganisations de grande ampleur.

Voici les principales évolutions évoquées : dans plusieurs ministères, le traitement procédural des dossiers est automatisé en s'appuyant sur un système d'information commun à plusieurs services ; en lien avec la Lolf<sup>2</sup>, les fonctions « support » (ressources humaines, budget) sont équipées de bases de données centrales et de progiciels de gestion intégrés ; les technologies internet se diffusent dans les relations avec les usagers (informations sur les sites web des ministères, remplissage en ligne de formulaires administratifs, échanges de messages électroniques) ; la coordination du travail s'appuie sur la messagerie électronique et l'intranet, les bases documentaires partagées et les outils de travail collaboratif à distance (par exemple les vidéoconférences).

Cette convergence dans la description d'évolutions de grande ampleur doit cependant être nuancée selon les ministères et services. Ainsi, le caractère peu automatisable d'un travail en majeure partie fondé sur des relations humaines, dans des secteurs comme l'éducation, la justice ou la police, est parfois revendiqué. Certains cadres interrogés critiquent aussi la mise en œuvre à marche forcée de ces outils, en pointant les surcoûts, les retards et parfois les abandons qui peuvent en résulter.

### ■ Intégration des systèmes d'information et centralisation de l'organisation...

Après la mise en place d'une informatique de gestion structurée autour de gros ordinateurs aux fonctions spécialisées, puis la diffusion des micro-ordinateurs dans les années quatre-vingt, les systèmes d'information de la FPE évolueraient, comme dans les grandes entreprises

1. Le PGI ou ERP (Enterprise Ressources Planning) est un progiciel de gestion des processus s'appuyant sur une base de données unique qui centralise les informations de l'organisation.

2. La loi organique relative aux lois de finance, votée en 2001 et appliquée à partir de 2006, définit de nouvelles règles budgétaires. L'ambition de cette réforme est de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats. Le budget de l'État est structuré selon les grands domaines de politique publique, auxquels sont assignés annuellement des objectifs. Le parlement vote le budget en fonction de ces objectifs.

marchandes, vers une intégration croissante, en s'appuyant sur des bases de données partagées entre différentes unités.

Grâce à la remontée des informations mises à jour en temps réel par les unités de base, ces systèmes fournissent des indicateurs de suivi des dépenses, des activités et des résultats, permettant l'évaluation centralisée des unités et leur comparaison. Ils peuvent ainsi servir la « logique de contrôle à distance », prônée par le ministère des Finances et sa direction du Budget (Bezès, 2005). Si les responsables de ces projets insistent sur l'apport de ces outils, en particulier en termes de rationalisation et d'amélioration de la qualité de l'information, d'autres cadres, dont l'unité est couverte par le nouveau système mais sans en être à la tête, y voient plutôt une contrainte imposée de l'extérieur, éventuellement contradictoire avec leur organisation interne. Cette opposition se retrouve à plusieurs niveaux, par exemple entre le ministère des Finances et les autres ministères pour le système d'information budgétaire, ou au sein de ministères ou de directions régionales, pour des systèmes d'information plus spécialisés.

*Un chef de projet explique que son ministère n'a que très peu participé à la définition du système d'information financier, alors que : « ...[le ministère des Finances] peut le consulter parce que c'est lui qui est maître du système d'information qu'il partage avec tous les ministères. »*

#### Encadré 2

### LES ENTRETIENS PRÉALABLES À L'ENQUÊTE COI DANS LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT

Pour adapter le volet « entreprises » de l'enquête COI à l'administration publique, il était nécessaire de bien appréhender les pratiques de réorganisation des services et les outils informatiques utilisés. Pour cela, la DGAFP, maître d'ouvrage avec le CEE de l'extension de l'enquête COI à la FPE, a financé une phase préalable d'enquête qualitative auprès de responsables de niveaux et de ministères différents.

Vingt-sept cadres administratifs et informatiques de huit ministères différents ont été rencontrés en 2006 (Ballaré, Guillemot, 2006) : des chefs de service, adjoints au chef de service, secrétaires généraux, chargés de missions et directeurs de projet informatique dans l'administration centrale, et des directeurs régionaux, directeurs départementaux, secrétaires généraux et trésoriers payeurs généraux (TPG) dans les services déconcentrés.

Ils ont été interrogés sur les changements organisationnels et informatiques qu'ils ont connus ces dernières années et sur les obstacles auxquels ils ont été confrontés. Si l'objectif était de contribuer à l'élaboration du questionnaire, le matériau recueilli fournit des informations riches sur les changements en cours. En les rapprochant des entretiens réalisés dans le secteur privé, on peut repérer des convergences dans l'analyse de l'impact des outils informatiques ou de gestion sur les organisations. Ces propos pourront par la suite être mis en perspective par l'exploitation de l'enquête statistique qu'ils ont contribué à mettre au point.

Ainsi, des bases de données centralisant des informations au niveau d'une région ou d'un ministère permettent de comparer les unités de base entre elles à partir d'indicateurs normalisés. Mais certains responsables d'unités résistent à cette démarche comparative basée sur des indicateurs qu'ils jugent non pertinents.

*Le secrétaire général d'un service déconcentré s'interroge sur l'attitude de certains cadres : « On a en ligne, directement accessibles, les indicateurs normalisés au niveau national sur chacun des établissements (...) Il y a des chefs d'établissement qui ne le regardent pas ! Et qui en plus ne veulent pas le donner en interne. Ils ont leurs propres indicateurs, ils prennent ce qui les intéresse. »*

Ces propos font écho à ceux des cadres dirigeants du secteur privé interrogés en 2005 (Barreteau, Crague, 2005 ; Barreteau, Greenan, Guillemot, 2006), qui décrivaient la mise en place de systèmes d'information facilitant le contrôle et la comparaison des performances des différentes unités, parfois préalable à des opérations de restructuration. Ces évolutions contribueraient à modifier les équilibres de pouvoir entre les directions d'unités, qui ressentent une perte d'influence et critiquent l'inadéquation des décisions centralisées par rapport aux contextes locaux, et les directions financières centrales, qui entendent optimiser les performances globales.

*Le directeur du contrôle de gestion d'un grand groupe industriel expliquait qu'un progiciel de gestion intégré était en cours de déploiement «... pour être en mesure d'avoir le plus rapidement possible une vue d'ensemble de l'activité de manière centralisée (...) On avait un paysage informatique qui était relativement éclaté, qui était aussi une zone de pouvoir pour les responsables de chacune de ces entités (...) Le gros avantage, c'est qu'on va pouvoir consolider toutes nos informations beaucoup plus rapidement, et qu'on pourra aussi transférer des pans entiers de notre activité d'une zone géographique ou d'une entité vers une autre ».*

### ■ ... mais aussi circulation moins encadrée de l'information

À côté de la mise en place de systèmes d'information intégrés, la diffusion de la messagerie électronique est citée par plusieurs cadres de la FPE comme porteuse de réels changements dans l'organisation administrative, des changements qui n'ont été ni anticipés ni voulus et qui se sont imposés indépendamment de tout projet explicite de réforme. Malgré quelques tentatives initiales de freinage de la part de responsables hiérarchiques, la messagerie électronique semble être maintenant très largement diffusée. Les cadres décrivent les conséquences de son utilisation en évoquant classiquement la rapidité et le volume des échanges et l'extension des réseaux, mais ils insistent surtout sur la transformation des relations hiérarchiques induite par une circulation de l'information beaucoup moins encadrée qu'auparavant.

*Un chargé de mission se souvient qu'un de ses prédécesseurs avait interdit l'usage de la messagerie dans son service et conclut que : «... ceux qui prennent plaisir à fonctionner collectivement sont contents, ceux qui veulent faire de la rétention (...) considèrent que tout ça c'est dangereux parce que c'est pas maîtrisable... »*

*Un secrétaire général considère que la messagerie électronique est l'outil qui a le plus transformé le travail au cours des dix dernières années : « Un agent s'adresse beaucoup plus facilement au n+2 ou au n+3 alors qu'il ne le faisait pas avant (...) Et donc ça bouleverse les liens hiérarchiques sans que personne n'ait tellement écrit là-dessus (...) Il y a donc un changement complet du régime de l'information qui est vraiment une révolution silencieuse. »*

Cette circulation plus libre de l'information est généralement jugée positive, mais elle comporte des risques de perte de maîtrise et soulève la question de la compatibilité avec les règles administratives.

## ■ Comment assurer la sécurité du fonctionnement administratif ?

D'une manière générale, l'issue des changements apportés par la dernière vague d'informatisation n'est pas bien identifiée par les cadres interrogés. L'évolution des organisations mise en place avec les bases de données partagées et les progiciels de gestion intégrés, mais aussi celle apportée par l'usage généralisé de la messagerie électronique conduiraient à affaiblir la position des échelons hiérarchiques intermédiaires dans la maîtrise des circuits d'information. Mais les nouvelles responsabilités ne sont pas toujours bien définies. Lorsque plusieurs services ou directions se trouvent concernés par un système d'information commun, à qui revient la responsabilité du projet, puis celle de l'outil informatique une fois développé ? Qui doit saisir ou traiter les données, qui a le droit de les consulter ou de les diffuser ? Dans un univers administratif, où les équilibres de pouvoir et les modalités de contrôle reposent sur des règles et légitimités multiples, une telle clarification est souvent longue et difficile à réaliser, mettant en cause le bon fonctionnement des outils.

*Un chef de service évoque l'échec de la mise en place d'un progiciel de gestion intégré : « On essaie de faire un système informatique (...) qui remplace tous les autres ; et puis le système se plante, parce qu'on n'a pas résolu les contradictions (...) On ne peut pas répondre en logique floue, il faut répondre à certaines questions, à savoir : qui prend les décisions ? »*

Et les interrogations sont aussi plus diffuses, liées à la complexité et au gigantisme des outils informatiques dont certains cadres craignent la fragilité.

*Un directeur d'administration déconcentrée s'interroge : « Vous avez des gigantesques applications informatiques, centrales bien sûr et bien sûr des réseaux protégés, mais surtout des monstres informatiques dont je connais assez peu de choses, mais dont je perçois les fragilités, les faiblesses. » Il évoque également – assez classiquement – la perte de compétences professionnelles que l'automatisation des processus pourrait entraîner : « Un des dangers, qui ne date pas d'hier, c'est qu' (...) il y a tellement de processus derrière que les agents qui vont les utiliser vont perdre la science et la technique de leurs métiers (...) »*

Il ressort ainsi de ces entretiens des interrogations portant sur la capacité à faire face à des pannes de grande ampleur, sur la protection des données individuelles confidentielles ou l'archivage d'informations dont le statut juridique implique une conservation de long terme. Si cette préoccupation de sécurité des informations n'est pas propre à l'administration d'État – on la retrouve dans les grandes entreprises, autour notamment des problématiques du secret industriel –, elle concerne dans ce cas l'ensemble des citoyens.

Les cadres de la FPE y sont probablement d'autant plus sensibles qu'ils ont le sentiment que la responsabilité de cette information leur échappe. Peut-être faut-il voir dans l'attitude défensive de certains responsables opérationnels une forme de prudence face à des changements très rapides, dont on craint de perdre la maîtrise, alors qu'ils peuvent affecter les missions de l'État.

Même si la tension entre une technologie qui contrôle et une technologie qui échappe est présente dans toutes les organisations de travail, la FPE s'avère être un lieu où ce phénomène est particulièrement intéressant à observer, car il s'agit d'un univers *a priori* plus réglementé, où les questions de contrôle et de sécurité de l'information sont centrales : les travaux à venir à partir de l'enquête COI devraient permettre de leur apporter des éléments de réponse.

### RÉFÉRENCES

**Abecassis-Moedas C., Benghosi P.-J.** (dir.), 2007, « Tic et organisation », dossier de la *Revue Française de Gestion*, vol. 33, n° 172, mars.

**Ballaré L., Guillemot D.**, 2006, *La réforme de l'État et la modernisation de l'administration, vue par des hauts fonctionnaires. Entretiens avec des chefs de services, directeurs et chargés de mission*, Rapport du CEE pour la DGAFP.

**Barreteau J., Crague G.**, 2005, « Le management en réseau », *Réseaux*, vol. 23, n° 134, p. 193-220.

**Barreteau J., Greenan N., Guillemot D.**, 2006, *Changements organisationnels et outils informatiques, entretiens avec des cadres dirigeants d'entreprises*, Rapport du CEE pour la Dares.

**Bezes P.**, 2005, « Le modèle de « l'État-stratège » : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, 47, p. 431-450.

**Botta-Genoulaz V.**, 2007, « Les ERP : un atout pour la cohérence, un risque pour la flexibilité ? », in de Terssac G., Bazet I. et Rapp L. (coord.), *La rationalisation dans les entreprises par les technologies coopératives*, Octares, p. 37-53.

**Dixit A.**, 2002, "Incentives and Organizations in the Public Sector: An interpretative Review" *The Journal of Human Resources*, 37(4): 696-727, autumn.

**Greenan N., Mairesse J.** (dir.), 2006, « Réorganisations, changements du travail et renouvellement des compétences », *Revue économique*, vol. 57, novembre.

**Peucelle J.L.**, 2007, « La malléabilité organisationnelle des Tic », in « Tic et organisation », dossier de la *Revue Française de Gestion*, vol. 33, n° 172, mars.

**Pollitt C., Bouckaert G.**, 2004, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. University Press, Oxford.

Les actualités du Centre d'études de l'emploi sont en ligne sur le site :

**www.cee-recherche.fr**

La lettre électronique **flash.cee** vous informe régulièrement des principales activités du Centre d'études de l'emploi et vous signale ses dernières publications.

Pour la recevoir par courriel vous pouvez vous inscrire sur la page d'accueil du site.

### CENTRE D'ETUDES DE L'EMPLOI

29, promenade Michel Simon - 93166 Noisy-le-Grand Cedex - Téléphone : 01 45 92 68 00 - Télécopie : 01 49 31 02 44 - Mèl : [cee@mail.enpc.fr](mailto:cee@mail.enpc.fr)  
[www.cee-recherche.fr](http://www.cee-recherche.fr)

Directeur de publication : Pierre Ralle - Conseiller scientifique : Thomas Amossé - Rédactrice en chef : Marie-Madeleine Vennat - Conception technique et visuelle : Fabien Anelli  
Abonnements, diffusion : Josette Reux-Kiamenga - Contact presse : Anne Evans - Imprimerie : Louis-Jean C.P.P.A.P. : 0911 B 07994 - Dépôt légal : 545 - septembre 2008 - ISSN : 1767-3356