

***Rêver l'organisation, vivre l'informatique ?
Le cas du Ministère du Travail***

**D. Fixari
J.C. Moisson
B. Weil**

CAHIER N°4

Novembre 1992

Résumé

En 1987, le Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle jetait les bases d'un ambitieux Schéma Directeur de l'informatique de ses services extérieurs (SETE), départementaux et régionaux.

Ceux-ci ont une triple mission :

- mettre en oeuvre les mesures décidées à l'échelon national et destinées à aider soit les entreprises (plan social, par exemple) soit les personnes (chômeurs longue durée, jeunes non qualifiés, etc.) ; il s'agit alors des services dits de l'emploi ;
- contrôler l'application de la réglementation du travail ; il s'agit pour l'essentiel des sections d'inspection ou des services dits du travail ;
- alimenter les directions centrales du Ministère d'un certain nombre de statistiques.

Dès 1987, l'architecture générale du Schéma Directeur de l'informatique était fixée ; elle reposait sur trois sous-systèmes, appelés macro-projets :

- un logiciel de traitement budgétaire et comptable ;
- un ensemble de logiciels destinés à informatiser le traitement des dossiers proprement dits ;
- une base de données sur les entreprises, permettant de répertorier toutes les informations disponibles sur ces dernières, et notamment les comptes-rendus et observations des sections d'inspection.

Dès le départ, il a été prévu une forte intégration de ces trois systèmes informatiques, chacun communiquant avec les deux autres, si bien que les acteurs des SETE auraient à leur disposition un ensemble d'informations sensiblement enrichi par rapport à la situation actuelle.

Au début de l'été 1991, le Centre de Gestion Scientifique a commencé une étude sur la mise en place du Schéma Directeur. En effet, une partie des outils informatiques ont été livrés à cette époque à des sites pilotes, et le Service des Etudes et de la Statistique du Ministère a pensé qu'il serait utile qu'une équipe d'intervenants externes examine les impacts organisationnels de

l'informatisation. Un petit nombre de sites ont été choisis dans ce cadre pour servir de terrain d'observation.

Si le macro-projet de traitement comptable n'a pas semblé poser trop de problèmes, celui de gestion de dossier s'est heurté d'emblée à de nombreuses difficultés. Les applications livrées ont été jugées lourdes par les agents qui en étaient chargés et elles contenaient beaucoup d'anomalies par rapport à leur pratique quotidienne.

Au-delà des inévitables mises au point que nécessite un outil de ce genre lors des premiers essais, une raison fondamentale d'un tel état de fait était que les *concepteurs des outils informatiques n'avaient pas procédé à une analyse fine de ces pratiques locales* ; ils avaient au contraire imaginé une syntaxe générale, permettant à leur yeux de prendre en compte tous les événements de la vie de n'importe quel dossier ; ils adaptaient ensuite cette syntaxe aux mesures en s'appuyant sur les textes réglementaires édités au niveau national. Or, d'une part les textes sont souvent flous sur des points de détail, ce qui oblige les agents locaux à les compléter par des pratiques hétérogènes d'un site à l'autre ; d'autre part, ils ne fournissent pas de mode opératoire précis permettant de traiter les dossiers au mieux. Les modes opératoires ont été inventés localement, mais sont eux relativement homogènes d'un site à l'autre.

Les concepteurs étaient conscients du premier point : ils comptaient d'ailleurs utiliser l'outil informatique pour homogénéiser les interprétations des textes ; mais cette position par rapport à des pratiques jugées trop variables pour qu'on les examine de près, les a empêchés de traiter le second problème, si bien que leurs outils se sont montrés nettement moins performants que le talent et le savoir-faire administratif des agents locaux ou que les logiciels spécifiques inventés localement.

Au niveau de la gestion de projet, ils avaient cependant tenté de résoudre ces difficultés par des procédures participatives ; mais les "utilisateurs" réunis autour d'eux avaient un niveau hiérarchique trop élevé pour pouvoir utilement les informer sur les procédures de détail de l'ensemble des mesures. En 1992, le tir a été corrigé, et une structure par mini-projet (un par mesure) a été mise en place avec des groupes d'utilisateurs de base. Il n'est pas sûr cela dit que cette bataille de la productivité contre le savoir-faire actuel puisse être gagnée.

En effet, la volonté même d'intégrer les trois macro-projets a comme nécessaire contrepartie un alourdissement du travail demandé aux agents qui traitent les dossiers. L'objectif ne peut alors être que de ne pas trop dégrader la productivité pour ne pas provoquer de réactions de rejet.

Pourquoi les promoteurs du projet étaient-ils surtout soucieux d'intégration de l'information et quelle cible visaient-ils ? En fait il s'agissait d'impulser par ce moyen une transformation de l'organisation elle-même des SETE, jugés trop cloisonnés, et manquant d'une vision globale des champs qu'ils couvrent. Dans cette optique les pratiques actuelles, qu'il fallait modifier vers plus d'intégration, passaient encore une fois au second plan.

Toutefois l'observation du travail effectif des agents conduit à douter du réalisme d'une telle approche, intellectuellement séduisante. Il existe effectivement un grand cloisonnement non seulement entre les services chargés de l'emploi (gestion des aides) et ceux chargés du travail (les sections d'inspection) et entre les différentes unités de chacun de ces deux domaines d'intervention. Mais ce cloisonnement a sa logique propre liée à l'activité elle-même très segmentée. Entre unités, qu'il s'agisse de celles chargées de la gestion de certaines mesures ou des sections d'inspection, les besoins d'échange d'informations apparaissent finalement faibles.

De plus, les agents sont soumis à une pression grandissante du terrain qui les conduit à traiter les affaires dans l'urgence et les empêche de mettre en oeuvre des modalités d'action innovantes ; le système d'évaluation qui pèse sur les acteurs, essentiellement quantitatif, conduit à privilégier le nombre des interventions et s'oppose à la mise en oeuvre d'interventions intégrées dans les entreprises, fatalement plus complexes et coûteuses en temps.

Enfin, l'environnement est complexe, constitué de multiples institutions (ANPE, chambres consulaires, préfectures, collectivités locales, etc.) ayant chacune leurs objectifs propres, par rapport auxquels un positionnement des SETE est problématique. *C'est par rapport à cet environnement qu'apparaît un réel besoin d'intégration, besoin qui n'est pas traité par le Schéma Directeur. Ce dernier au total ne peut à lui seul faire évoluer le type de travail des agents, compte tenu du champ de forces qui stabilise la situation actuelle.*

Une évolution spontanée induite par la mise à disposition d'une information intégrée paraît d'autant moins probable que *le Schéma Directeur n'est pas en lui-même porteur d'une vision concrète et explicite de nouvelles missions* susceptibles de mobiliser les agents.

En revanche diverses idées d'évolutions possibles étaient présentes chez les agents des SETE. Le Schéma Directeur pouvait-il aider l'une ou l'autre, ou favoriser certaines aux dépens d'autres, ou encore était-il finalement neutre, y compris par rapport au maintien des missions actuelles ?

Plusieurs modèles étaient visés, par les uns et les autres, non exclusifs :

- *le modèle de la polyvalence*, consistant à lutter contre un découpage excessif de l'activité et à regrouper les mesures pour l'emploi en sous-ensembles homogènes, ce regroupement permettant une gestion plus souple des postes de travail et un meilleur pilotage ;

- *le modèle du contrôle amélioré*, où un enrichissement du système d'information permet aux inspecteurs du travail une vigilance accrue sur les entreprises, dans l'optique unique du respect de la réglementation.

- *le modèle de l'approche client*, centré sur l'emploi et conduisant un certain nombre de gestionnaires de mesures à mettre l'accent sur la gestion des réseaux locaux ; dans cette optique, on se contente de gérer les mesures actuelles, mais on développe une démarche plus volontariste par rapport à la situation présente, pour rapprocher l'offre de mesures de la demande des salariés ou des chômeurs ;

- *Une approche globale de l'entreprise*, par laquelle les problèmes de conditions de

travail, d'emploi, de formation, seraient liés entre eux sur les lieux de travail et donneraient lieu à des opérations spécifiques (formation qualifiante, gestion prévisionnelle des emplois, nouvelle organisation du travail, etc.) dans lesquelles les inspecteurs du travail seraient partie prenante, mais dans le cadre d'une transformation profonde de leur métier : il seraient moins juges et contrôleurs que conseillers et intervenants dans les situations de travail.

Ces quatre scénarios sont plus ou moins éloignés de la situation actuelle. Le modèle de la polyvalence constitue une débureaucratiation classique. A l'opposé le modèle de l'approche globale suppose une redéfinition notable des missions et des activités des SETE. Les deux autres scénarios sont intermédiaires.

Par ailleurs, ces quatre modèles d'évolution apparaissent plus ou moins cohérents avec le Schéma Directeur informatique et la caractéristique d'intégration qu'il possède : ce sont les modèles du contrôle amélioré et de l'approche globale qui apparaissent les plus "demandeurs" d'une telle intégration. Les autres peuvent se contenter d'une informatisation davantage modulaire.

En d'autres termes, une évolution "spontanée" des SETE peut fort bien aboutir à une situation en retrait par rapport à une modernisation ambitieuse et par rapport aux potentialités techniques du Schéma Directeur.

Si l'on veut passer à une véritable modernisation, incluant un changement de missions, avec un Schéma Directeur qui n'en soit plus le moteur supposé mais se mette à son service, il faudrait lancer des expérimentations locales, donnant corps au "rêve" de l'intégration. Ces expérimentations devraient s'appuyer sur de nouveaux acteurs, plus en position transversale par rapport aux tâches traditionnelles, et évalués sur des critères non quantitatifs.

I - INTRODUCTION

I.1 Les objectifs de l'étude

Mi-91, le Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, engagé dans un vaste plan d'informatisation de ses services, a fait appel aux chercheurs du Centre de Gestion Scientifique (CGS) de l'Ecole des Mines de Paris, pour étudier ce plan et sa mise en place.

L'informatisation concernait plus spécifiquement les Services Extérieurs du Travail et de l'Emploi (SETE), regroupant les Directions Régionales (DRTE) et Départementales (DDTE-FP), antennes locales du Ministère.

Elle était coordonnée par un Schéma Directeur, dont les grandes lignes avaient été dessinées en 1987. Un Schéma Directeur relatif cette fois aux services centraux était encore, lui, à l'étude.

L'objectif fixé à l'étude était double :

- tirer les leçons de portée générale de cette expérience, à partir de son déroulement passé et actuel, utiles pour d'autres tentatives d'informatisation dans des Ministères ;
- "accompagner" la mise en place du Schéma Directeur dans un certain nombre de sites locaux, pour aider à résoudre les difficultés et mieux comprendre leurs origines.

Il ne s'agissait donc pas à proprement parler d'un audit ou d'une évaluation coûts-avantages de l'informatisation. Les aspects de pure technique informatique étaient également en dehors du champ de l'analyse.

Comme nous allons le voir cette dernière a surtout consisté à s'interroger sur les relations entre l'informatisation prévue et l'organisation des services extérieurs.

S'agissant d'une recherche qui ne pouvait donc être, au départ, enserrée dans un cahier des charges précis, son orientation au fur et à mesure de l'avancement des investigations a été faite par un comité de pilotage associant représentants du Ministère et représentants des SETE, présidé par une personnalité extérieure intéressée sur le plan scientifique¹.

I.2 Les tâches du Ministère et des antennes locales

¹ Le Directeur du Centre d'Etude des Revenus et des Qualifications (CEREQ).

Pour situer les demandeurs de l'étude et les enjeux de l'informatisation des SETE, vus par les concepteurs du Schéma Directeur, il nous faut tout d'abord présenter rapidement les missions et l'organisation du Ministère au niveau central et au niveau local.

Au niveau central, des directions fonctionnelles par grands thèmes d'action, composées de spécialistes qui, en relation avec le cabinet, font évoluer les mesures d'aide à l'emploi et à la formation, ou la réglementation du travail, sont aidées par un service des études et de la statistique (SES), demandeur de l'étude. Une direction de l'administration générale et de la modernisation (DAGEMO) a en particulier en charge l'informatique et la bureautique², et comporte une mission modernisation et une mission centrale d'appui aux SETE.

Les Directions Régionales ont une mission générale d'étude et de coordination, tandis que les Directions Départementales prennent directement en charge le contrôle de l'application de la réglementation du travail, et la gestion administrative des diverses mesures d'aide à l'emploi, dont la diversité et la complexité ont été croissant avec la montée du chômage, tandis que leur montant global s'élevait jusqu'à dépasser les 60 Milliards de Francs.

Les deux missions des DDTE, schématiquement distinguées en "Travail" et "Emploi", renvoient à deux structures distinctes (y compris souvent sur le plan de l'implantation géographique) :

- pour le "Travail", il s'agit essentiellement des "Sections d'Inspection du travail", couvrant chacune une aire déterminée, pour le contrôle de l'application du Code du travail : règles d'hygiène et de sécurité, respect des règles de représentation du personnel, de licenciement de ce dernier, etc. Chaque section d'inspection est assez autonome, et est d'ailleurs investie des pouvoirs d'un "juge", pouvant assigner les entreprises en justice sans avoir à en référer au Directeur Départemental.

- pour l'"Emploi", il s'agit de gestionnaires de mesures, regroupés au siège de la DDTE, avec l'état-major de cette dernière. Ces mesures, comme on l'a dit, sont très variées, allant de l'insertion des jeunes (Contrat Emploi Solidarité par exemple) à la promotion de l'emploi (aide aux chômeurs créateurs d'entreprises), aux aides aux entreprises (conventions de pré-retraite pour les entreprises en difficulté, contrats d'apprentissage ou de qualification), à la lutte contre l'exclusion (aide à l'emploi et garanties de ressources pour les travailleurs handicapés). Cela dit, le rôle des DDTE sur ces mesures est également très varié : elle peut avoir en charge seule une mesure, ou au contraire avoir une fonction réduite de contrôle et d'enregistrement, d'autres institutions (chambres consulaires, académie, ANPE,...) se chargeant de la gestion proprement dite de l'aide.

Ces différents niveaux de responsabilité concernés par l'informatisation (SES - DAGEMO - DRTE - DDTE) étaient représentés au comité de pilotage de l'étude.

² rattachée avant 1991 au SES.

I.3 Un personnel de culture commune, mais avec d'importants cloisonnements

L'ensemble du personnel des SETE représente près de 8 000 personnes, dont les cadres sont tous des fonctionnaires, appartenant soit au corps des contrôleurs du travail (cadres B) soit à celui des Inspecteurs du travail (cadres A). Ces corps, recrutant par concours, disposent de leur propre école de formation, initiale et continue, un institut national, l'INTEFP.

Typiquement, une section d'inspection est composée d'un inspecteur du travail et de deux contrôleurs du travail. Après un passage en section, un inspecteur peut devenir directeur adjoint et directeur de DDTE, directeur de DRTE, ou passer en Administration Centrale. Les gestionnaires de mesures, eux, sont des contrôleurs pour l'essentiel, s'occupant chacun de quelques-unes parmi les dizaines de mesures existantes.

Un diagnostic souvent fait sur ce système sommairement décrit est qu'il y a une grande coupure entre le Ministère et les SETE, qui l'alimentent en informations, et au sein des DDTE, entre Travail et Emploi, avec des Sections d'inspection jalouses de leur indépendance.

Un autre diagnostic était que la culture du corps restait dans l'optique traditionnelle du contrôle, avec des méthodes de travail paperassières et archaïques.

L'informatisation a alors été vue par ses promoteurs comme un moyen d'arriver à une meilleure intégration, par celle de l'information, et de "moderniser" les méthodes de traitement de cette information pour les mettre à niveau de celles des entreprises assujetties.

I.4 Une informatisation reprise en main par un Schéma Directeur prometteur

Préalablement à l'idée de mise en place d'un Schéma Directeur, diverses informatisations partielles de tel ou tel domaine, ou de petits logiciels d'initiative locale, avaient été installés, tandis qu'un plan de sensibilisation à la bureautique avait été lancé, jusqu'au niveau des Sections d'inspection. L'idée de systématiser et de coordonner ces efforts au sein d'un Schéma Directeur, comme dans les grandes entreprises et dans certaines administrations, s'est alors faite jour chez le responsable informatique du SES. Un tel schéma permettrait d'éviter les gaspillages et les redondances liées aux applications micro-informatiques locales et de mobiliser des crédits importants, justifiés par un plan méthodique, appuyé sur les démarches systématiques d'analyse et de conduite de projet informatique qui commençaient à se développer (méthodes "MERISE" et "RACINE").

On espérait aussi, avec ces méthodes, éviter les nombreux déboires des tentatives d'informatisation précédentes, qu'on expliquait par une mauvaise implication des "utilisateurs", que le Schéma, dorénavant, consulterait au sein de "groupes utilisateurs" et de comités de pilotage variés.

Les SETE paraissaient se prêter particulièrement bien à une informatisation ambitieuse qui, en sus des avantages décrits ci-dessus, devait permettre de substantiels gains de productivité : procédures rigoureuses et uniformes de la gestion des fonds publics (un peu comme chez les trésoriers Payeurs Généraux, correspondants des SETE sur cet aspect), cheminement type des dossiers de demande d'aide, recueil au fur et à mesure d'éléments

statistiques, base documentaire sur la réglementation, tableau de bord d'activité des SETE (nombre d'aides, de visites, de procès-verbaux d'infraction, etc.).

L'analyse préalable effectuée en 1987 par le Chef de Projet recensa ces différents usages possibles de l'informatique, et établit des priorités aboutissant à trois macro-projets à mettre en oeuvre successivement, d'autres macro-projets étant repoussés à des phases ultérieures :

- GBC (Gestion Budgétaire et Comptable) ;
- GPI (Gestion des Procédures d'Intervention) ;
- SIE (Système d'Information sur les Entreprises).

Le premier macro-projet, GBC était destiné à automatiser les procédures financières liées aux mesures : instruction, ordonnancement, mandatement, facturation, etc. Le second, GPI, avait pour mission d'informatiser les opérations liées à la gestion même des mesures : enregistrement du dossier, contrôle de conformité, édition de lettres de réponse ou de demandes de pièces supplémentaires, convocation de commissions, suivi des dossiers, etc. Enfin, le troisième, SIE, doit aboutir à une base de données sur les entreprises ou établissements du département, comportant un certain nombre d'informations sur les entreprises, mais permettant également la mémorisation des visites des inspecteurs du travail et la gestion des transmissions d'information réglementaires entre entreprises et DDTE (par exemple les comptes-rendus des comités hygiène et sécurité ou les accidents du travail).

La caractéristique essentielle à retenir, concernant les trois outils correspondant à ces macro-projets, est qu'ils sont interconnectés. Ainsi un gestionnaire de mesures entrera dans le logiciel GPI pour enregistrer un dossier, mais une procédure automatique d'appel à GBC lui permettra d'en traiter les aspects financiers. Si par ailleurs l'aide concerne une entreprise, l'information correspondante sera stockée dans le système SIE. Une telle interconnexion correspond bien au souci d'intégration évoqué ci-dessus.

I.5 Aller vite et former ses propres informaticiens

Les trois macro-projets étaient pris dans l'ordre de leur complexité croissante, ce qui permettait d'avoir rapidement des résultats crédibilisant la démarche vis-à-vis d'utilisateurs a priori sceptiques, et de se "faire la main" progressivement.

D'une manière générale, l'option stratégique prise était d'aller vite, pour que la démarche ne s'enlise pas, démobilisant non seulement la base mais les financeurs du Schéma Directeur.

Un obstacle général de l'informatisation des administrations est le manque de compétences informatiques propres en leur sein, les conduisant à des sous-traitances qu'elles ont du mal à contrôler. Recruter des informaticiens sur le marché étant trop coûteux, le Ministère avait déjà entrepris de former des membres des SETE à l'informatique, par le biais de l'INTEFP, leur offrant des postes de programmeur (cadre B), puis d'analystes (cadres A) pour constituer en particulier des équipes informatiques en région.

Pour "tenir" les sous-traitants, le SES avait pris initialement comme chef de projet un ingénieur détaché d'une autre administration, puis on s'efforça de constituer des équipes informatiques mixtes Ministère-sous-traitants, travaillant ensemble, les uns formant les autres, sur une plate-forme informatique mettant au point les macro-projets.

I.6 Ne pas s'attaquer d'emblée aux problèmes conflictuels

On a vu que l'informatique était considérée comme un remède aux dysfonctionnements diagnostiqués dans le système sections-DD-DR-Ministère, en allant vers une meilleure intégration par un système d'information lui-même intégré. La question qui se posait alors était celle de savoir si on ne mettait pas ainsi "la charrue avant les boeufs" : ne fallait-il pas d'abord réorganiser, pour éviter que l'informatisation vienne se heurter à l'organisation en place ou ne fasse que l'entériner, rendant encore plus difficile l'évolution ultérieure ?

De plus, en suivant jusqu'au bout l'idée d'intégration, ne fallait-il pas combiner informatisation des SETE et informatisation de l'administration centrale, voire étudier les connexions avec d'autres systèmes d'information plus ou moins informatisés, ceux des autres institutions intervenant dans le domaine de l'emploi, du travail et de la formation (ANPE, ASSEDIC, AFPA, etc.) ?

On entrait là dans un domaine potentiellement très conflictuel et complexe, aucune instance suffisamment puissante n'étant en position d'arbitrage, et qui sortait de la légitimité des informaticiens de la DAGEMO qui avaient pris au bout d'un an le relais du chef de projet initial. Ces derniers décidèrent de faire une impasse provisoire sur ces aspects, comptant que le mouvement même de l'informatisation ferait émerger et avancer les problèmes au fur et à mesure.

L'informatisation était donc dégagée des débats macro-organisationnels qui continuaient à avoir lieu parallèlement, et qui touchaient à l'évolution même des missions imparties aux SETE, et particulièrement aux Sections d'inspection, dont des membres réunis au sein d'une association réfléchissant sur leur métier, l'association "Villermé"³, poussaient à un aggiornamento radical.

I.7 Des amorces de prise en compte de l'organisation

Pour préparer le terrain au niveau des SETE, en plus des postes des équipes informatiques régionales, on créa des postes d'Organisateur Régional. Des responsables des équipes informatiques, ils passeraient progressivement à des tâches d'évolution de l'organisation. Au niveau des Directions Départementales, des Directeurs adjoints furent chargés du thème Organisation - Méthodes - Informatique - Bureautique.

Par ailleurs, pour la première étape, GBC, fut créé un groupe de travail chargé de réfléchir à son impact en termes de micro-organisation (qui sera habilité à l'accès à tel ou tel

³ Du nom d'un médecin et statisticien du 19^{ème} siècle, précurseur sur les questions sociales.

fichier, à sa mise à jour, la même personne fera-t-elle l'instruction et la liquidation du dossier ? etc.).

Les seuls aspects macro-organisationnels qu'il fallait de toute façon trancher étaient l'articulation des circuits informatiques entre Ministère, DR et DD. L'équipe projet initiale choisit de centrer l'architecture sur des bases informatiques départementales en mini-ordinateurs, consacrant le rôle de pivot des DD. Ces bases ne seraient pas interconnectées. Divers systèmes télématiques provisoires alimenteraient ensuite le Ministère en statistiques.

Ce rôle de fournisseur de chiffres des DD était d'ailleurs un des points délicats, car il était peu motivant pour les SETE, qui n'avaient pas de feed-back, sans compter le rôle possible de surveillance du travail des SETE que pouvaient avoir les statistiques.

Aller au-delà, en faisant une analyse préalable des détails micro-organisationnels des SETE, aurait risqué de plus de conduire les informaticiens dans le dédale de pratiques locales que l'on soupçonnait infiniment variées, chaque DD s'étant organisée à sa guise, au fil de l'histoire et de responsables successifs très autonomes. L'informatisation devait, au contraire, dans l'esprit de ses promoteurs, aider à uniformiser des pratiques, vues parfois de plus comme des interprétations un peu subjectives des textes et règlements.

I.8 Les paris du Schéma Directeur

Au total, le Schéma Directeur s'engageait sur plusieurs paris audacieux :

- traiter d'abord isolément le cas des SETE ;
- ne pas remettre en cause d'emblée les missions et la répartition des rôles et des pouvoirs ;
- prouver très vite le mouvement en marchant, sans s'attaquer immédiatement aux problèmes de fond, aux applications prometteuses mais complexes ;
- pousser à l'intégration et à la réorganisation, par le stimulus technique de l'informatisation, à l'uniformisation des pratiques par un cadre de traitement unifié par l'ordinateur.

Ces paris étaient-ils gagnés, en passe de l'être, ou perdus définitivement ? Telle pouvait être exprimée la question adressée aux chercheurs.

Nous verrons qu'en fait, les choix généraux fait par les concepteurs se sont traduits, au niveau des postes de travail, par de nombreuses difficultés de mise au point des procédures informatisées.

Cette constatation amènera dans un premier temps à s'interroger sur les modes de gestion du projet, et notamment sur les relations distendues entre les concepteurs des logiciels et les utilisateurs des SETE.

Nous montrerons par ailleurs que les difficultés rencontrées sur les postes de travail sont les symptômes d'un décalage plus fondamental encore : il s'agit de celui existant entre l'organisation actuelle des SETE, et l'organisation implicite contenue dans le Schéma Directeur, organisation ambitieuse redéfinissant les missions même des agents locaux. Une telle distance a conduit comme nous le verrons les concepteurs à ne pas procéder à une analyse fine des pratiques de terrain.

Si des infléchissements notables ont été impulsés à la gestion du projet, de façon à régler les problèmes des postes de travail, nous verrons toutefois que l'avenir reste ouvert et qu'il est peu probable que l'informatisation à elle seule conduise à l'évolution souhaitée : d'une part, la situation actuelle est stabilisée par un champ de forces particulièrement puissant ; d'autre part, d'autres cibles organisationnelles apparaissent concurrentes de celle visée et plus faciles à atteindre.

II - LES PREMIERS PAS DIFFICILES DE L'INFORMATISATION

Quelles conséquences ces paris dans la conception du Schéma Directeur et la conduite du projet informatique allaient-ils avoir sur le terrain des directions départementales ? L'informatique serait-elle bien acceptée par les agents des services, son implantation s'accompagnerait-elle d'une transformation en profondeur de l'organisation, ouvrirait-elle la voie à une réflexion sur l'évolution des missions des services extérieurs et favoriserait-elle sa mise en oeuvre en lui servant de support ? C'est à quelques-unes de ces questions que nous avons cherché une réponse par une observation directe des premiers pas de l'informatique nouvelle dans les services. Un aspect important de la mission qui nous avait été confiée consistait, comme on l'a vu, à accompagner la mise en oeuvre du Schéma Directeur dans les sites : notre mission ne se limitait pas à une simple évaluation, mais devait s'efforcer d'apporter une aide concrète à la fois aux sites, pour résoudre les problèmes auxquels ils ne manqueraient pas d'être confrontés, et aux services centraux responsables du projet pour éventuellement réorienter ou compléter le pilotage de celui-ci en fonction de nos observations et des remarques que nous pourrions faire remonter de la base.

En accord avec la DAGEMO un petit échantillon de départements (cinq au total) avait été sélectionné pour nous servir de points d'observation. Ils avaient été choisis à la fois parce qu'ils étaient à des stades différents d'informatisation et parce qu'ils présentaient des situations variées mais typiques de celles que nous pouvions rencontrer dans les services extérieurs du Ministère du travail. Certains avaient déjà une longue tradition de micro informatique développée localement, d'autre attendaient encore de faire leurs premières armes avec le Schéma Directeur. Tous n'allaient pas être concernés simultanément par l'arrivée de l'informatique : les uns s'étaient portés volontaires pour être site pilote et tester les applications, les autres avaient préféré attendre et recevoir des logiciels déjà bien rodés. Enfin ils étaient situés dans des départements de taille différentes où les problèmes d'emploi et de chômage ne se posaient pas en des termes identiques. Le nombre de départements retenus dans l'échantillon était volontairement réduit pour nous permettre de mener des observations approfondies et suivies. Dans ces services nous avons eu des entretiens avec les responsables hiérarchiques, les directeurs et leurs adjoints, mais aussi avec des inspecteurs, contrôleurs et secrétaires des sections d'inspection du travail ainsi qu'avec des gestionnaires responsables d'un panel de mesure "emploi".

Lors de nos premiers contacts les sites pilotes venaient de recevoir l'application comptable GBC et commençaient à l'utiliser. Quelques mois plus tard certains d'entre eux recevaient un premier lot de mesures "travail et emploi" du macro-projet GPI afin de les tester avant leur mise en application véritablement opérationnelle. Enfin le troisième macro-projet SIE avec la base de données sur les entreprises devant arriver en dernier, au cours de l'année suivante, seules de toutes premières expérimentations ont eu lieu dans deux sites pendant nos investigations. Quelles premières constatations pouvions nous faire sur ces débuts d'utilisation du Schéma Directeur ?

Il y a eu peu de remarques à faire sur GBC dont l'acclimatation n'a pas soulevé de difficultés. Toutefois, ce projet centré sur les aspects financiers et budgétaires, était sans doute le moins complexe des trois macro-projets. Il a cela dit nécessité d'éclaircir un certain nombre de concepts de base de la comptabilité publique avec un effort positif de formation à ce niveau, comme les subtils distinguos à établir entre enveloppes, dotations, délégations. Il semble à ce titre, d'après certaines personnes rencontrées, que la notion d'enveloppe soit trop systématique dans le logiciel, alors que beaucoup d'aides à l'emploi fonctionnent plutôt par délégation. Un tel fait est intéressant, moins à cause des modifications techniques qu'il est susceptible d'entraîner que par ce qu'il révèle quant aux représentations qu'avaient les concepteurs des logiciels relativement aux contraintes de l'activité des SETE.

Cet écart entre conception et pratiques était également observable, de façon encore plus nette, pour les premiers tests qui étaient menés sur GPI. Dans un premier temps une quarantaine de mesures avaient été informatisées. Chaque site pilote avait reçu une dizaine d'entre elles avec mission de les faire utiliser par les gestionnaires de mesure concernés. Il ne s'agissait pas encore d'une application en vraie grandeur, mais plutôt de donner à ces gestionnaires l'occasion de se familiariser avec le maniement de la nouvelle informatique et de vérifier sur des lots de dossiers le bon fonctionnement des logiciels. Celui-ci ne devait a priori pas poser de problèmes, car des "recettes" (tests effectués par des utilisateurs et conduisant à la validation des logiciels) avaient déjà été organisées sur la plate-forme informatique, afin de débusquer les erreurs proprement informatiques et fonctionnelles.

Mais de nombreuses petites erreurs et une lourdeur générale des procédures n'ont pas manqué d'inquiéter quelque peu les agents chargés de ces recettes complémentaires. Sur une mesure, par exemple, plus de deux heures étaient nécessaires pour saisir un dossier qui pouvait manuellement être traité en environ une demi-heure. Cette lourdeur était largement liée au passage obligé par toute une série d'écrans s'enquérant de façon systématique sur l'identité de l'entreprise, du demandeur,... dans le but de renseigner le système d'information SIE. Sur telle autre mesure l'ordre dans lequel les informations étaient demandées ne correspondait pas à l'ordre naturel auquel l'agent était habitué, ce qui obligeait à manipuler plusieurs fois les mêmes documents, voire à suspendre l'instruction quand une information mineure manquait (l'informatique ne tolérait pas l'absence d'information alors que les agents pouvaient très bien décider de poursuivre l'examen du dossier s'ils estimaient que cette information n'était pas critique, quitte à compléter le dossier par la suite) ; ou bien certains cas de figures avaient été oubliés, ou encore des erreurs de calculs s'étaient glissés dans le logiciel ainsi que des interprétations différentes des conditions d'application des textes réglementaires.

Par ailleurs, la présentation des documents issus de l'application du Schéma Directeur

laissait à désirer et, aux yeux des agents des SETE, était en retrait par rapport aux traitements de texte qu'ils utilisaient.

Devant ces nombreux dysfonctionnements, il est apparu indispensable de reprendre, parfois assez en profondeur, l'écriture des logiciels. Certes, un "nettoyage" souvent assez minutieux est toujours nécessaire pour rendre utilisables des produits informatiques de cette taille, mais en même temps, les problèmes apparemment normaux et classiques constatés sur ces essais de GPI étaient le symptôme à notre sens de phénomènes plus fondamentaux concernant la gestion du projet.

III - L'ORGANISATION DES SETE

Comme on vient de le suggérer, ces premiers problèmes rencontrés par l'informatisation dans les SETE signifiaient assez clairement un désajustement entre les pratiques des acteurs locaux et les modèles implicites de ces mêmes pratiques qui ont été intégrés dans le système informatique. Avant d'aborder les questions que cela pose concernant la gestion du projet, il nous paraît important de spécifier davantage les pratiques en question, et d'analyser les écarts entre l'organisation théorique liée à l'informatisation et l'organisation telle qu'on peut l'observer.

Mais qu'appelle-t-on au juste organisation ? Les différences constatables d'un SETE à l'autre ne cachent-elles pas des régularités essentielles au niveau de l'effectuation des tâches et de la régulation de l'ensemble ?

III.1 Une certaine conception de l'organisation

Il n'y a sans doute pas de terme plus vague que celui d'organisation. Sociologues, économistes, gestionnaires, anthropologues et évidemment informaticiens placent des significations différentes sous ce terme. A l'intérieur de ces disciplines, les différents spécialistes ne parlent visiblement pas de la même chose. L'organisation est parfois vue sous l'aspect des systèmes de hiérarchie et de commandement ; ou encore sous celui de la répartition des missions et des territoires ; des analyses très connues de sociologie des organisations les traitent en tant que systèmes de pouvoirs non réductibles aux lignes hiérarchiques ; d'autres mettent l'accent sur la structuration par les règles ; certains la voient au contraire comme une confrontation d'espaces culturels. Il n'y a pas réellement de hiérarchie a priori entre ces différentes lectures, aucune ne paraissant pouvoir s'énoncer comme hégémonique par rapport aux autres. C'est souvent, comme l'ont remarqué plusieurs chercheurs, la superposition de ces lectures qui peut être utile lorsqu'on s'intéresse à une organisation particulière et à son évolution.

Nous partirons en ce qui nous concerne d'une conception de l'organisation fondée sur trois principes :

1. L'organisation est décrite par un ensemble de dispositifs (formels et informels) lui permettant d'effectuer les activités auxquelles elle est dévolue (ou de fabriquer les produits qu'elle doit offrir).
2. Ces dispositifs sont de trois types : délégation, coordination, évaluation.

3. Ces dispositifs sont fortement liés aux caractéristiques des activités ou des produits.

Il s'agit donc de décrire les organisations sous un angle technologique ou encore instrumental, ce qui est conforme à la démarche générale du CGS. Un tel choix ne suffit évidemment pas. Il signifie toutefois qu'à nos yeux l'explication première du comportement des acteurs - comme par exemple leur plus ou moins grande propension à communiquer entre eux - doit être recherchée dans les nécessités imposées par la nature des "objets à produire" (quels qu'ils soient : produits de consommation, outils, services, etc.) avant d'être analysés au niveau de relations présentées comme purement sociales (le pouvoir, la culture, l'empathie, la méfiance, etc.).

III.2 Essai de description de l'organisation des SETE

Vus sous l'angle que nous venons d'évoquer, les SETE possèdent des configurations particulières que nos contacts avec le terrain nous ont permis d'analyser selon les termes suivants.

III.2.1 Le produit et les activités : multiplicité et indépendance

Pour commencer revenons rapidement sur les activités des SETE ; on a plutôt affaire à un conglomérat de produits relativement indépendants entre eux qu'à une activité homogène. Il peut s'agir :

- de l'application de mesures visant soit à aider les entreprises, soit à favoriser l'insertion professionnelle, soit à développer l'emploi ;
- d'exercer une vigilance et un contrôle sur le monde du travail en surveillant l'application de la réglementation ;
- de produire un certain nombre de statistiques permettant d'analyser sur la zone géographique d'élection, l'évolution des caractéristiques du travail et de l'emploi.

Mais chaque item comporte lui-même un certain nombre de rubriques qui peuvent en première approximation être considérées comme largement indépendantes les unes des autres. Ainsi par exemple, il n'y a pas beaucoup de rapport entre la mise sur pied d'un dossier ASFNE visant à permettre à une entreprise de développer un plan emploi et la gestion des aides aux CAT (Centres d'Aide par le Travail) ou ateliers protégés pour emploi de travailleurs handicapés. Indiquons aussi que le nombre de mesures d'aide à gérer est très important (de l'ordre de la centaine) et qu'elles peuvent être assez différentes les unes des autres par leur contenu, par le public auquel elles s'adressent, par leurs modalités de mise en oeuvre, par les relations qu'elles imposent de nouer avec des partenaires extérieurs à la direction départementale.

III.2.2 Une structure divisionnalisée

Ces caractéristiques de l'activité semblent avoir une influence déterminante sur les formes de la division du travail à l'intérieur des SETE : on a affaire à une structure relativement

"plate" où les activités hétérogènes évoquées ci-dessus sont déléguées à des cellules réduites (souvent un contrôleur unique assisté éventuellement d'un ou plusieurs agents administratifs) ayant pleinement en charge une ou plusieurs de ces activités.

Comme ces dernières donnent lieu à des flux extrêmement différenciés en quantité (à Laon, on compte à peu près 1 200 contrats d'apprentissage par an, mais, par exemple quatre demandes de dérogation à la durée hebdomadaire du travail), un certain nombre de regroupements sont opérés, dépendant semble-t-il à la fois des flux de dossiers, des goûts et de la bonne volonté des agents. Cette affectation que l'on peut nommer "capacitaire" en ce sens qu'elle ajuste plus ou moins les flux d'activité à la force de travail disponible, est évidemment variable dans le temps, en un lieu donné, et en fonction à la fois des nouvelles mesures et des variations en flux de celles qui existent (c'est ainsi qu'à Evry, le contrôle de la recherche d'emploi a nécessité dernièrement l'affectation d'un agent supplémentaire compte tenu du nombre de contrôles, 2 500 à peu près dans l'année, et de l'importance accordée récemment à cette activité).

Ces adaptations "capacitaires" étant locales, les organisations correspondantes peuvent apparaître comme très différentes d'un lieu à l'autre. On a là une première clef de la variabilité des SETE : les frontières de la divisionnalisation dessinent des zones au contenu non superposable si l'on prend des services différents. Mais il ne faut pas confondre cette variabilité, en quelque sorte structurelle, qui ne pose pas problème pour un processus d'automatisation, avec une variabilité des principes d'effectuation des tâches. Or, il semble bien que ces deux types de différenciation aient été largement confondus au niveau des concepteurs du Schéma Directeur, ceci les conduisant, rappelons-le, à ne pas entrer dans l'analyse fine des postes de travail pour élaborer ce dernier.

Remarquons par ailleurs que l'analyse ci-dessus ne vaut réellement que pour la partie emploi ; les sections d'inspection, de leur côté, si elles obéissent bien à la règle de la divisionnalisation par territoire et non par produit, sont en revanche stables dans leurs structures (1 inspecteur, 2 contrôleurs, 1 à 2 secrétaires constituent l'équipe d'une section).

III.2.3 Les modes opératoires des cellules de production

On peut donc considérer les SETE comme constitués par l'adjonction de cellules ayant en charge un petit nombre d'activités qu'elles ont à développer.

Nos observations ont par ailleurs montré que l'autonomie dont elles disposent est très importante à ce titre. Il s'agit bien d'une divisionnalisation, dans la mesure où l'encadrement du service (grosso modo, le directeur et les directeurs adjoints, travail et emploi lorsqu'ils existent tous les deux) n'exerce que très peu une supervision directe portant sur le contenu (ce qui serait d'ailleurs impossible) et bien davantage une évaluation sur les résultats, sur laquelle nous reviendrons plus loin.

Nous avons eu l'impression d'avoir affaire à des acteurs fortement impliqués dans leur travail, ayant une représentation forte de leur utilité sociale, qu'il s'agisse de ceux qui octroient des aides ou de ceux qui protègent les salariés, et qui développent une grande ingéniosité pour le rendre plus facile et plus efficace. Dans un département où le travail n'est pas informatisé, par exemple, c'est un contrôleur aidé d'une secrétaire qui s'occupe d'un bout à l'autre d'ACCRES (aide

à la création d'entreprise par des chômeurs). Le nombre de dossiers n'étant pas négligeable (550 par an) cette personne a mis au point un système de fiches rangées par ordre alphabétique, comportant par ailleurs un résumé du dossier et permettant de retrouver rapidement ce dernier notamment lorsque les demandeurs téléphonent pour avoir des nouvelles de leur cas, ce qui est très fréquent. Ce type de classement, avec numéro d'ordre, permet par ailleurs un comptage tout à fait évident. La débrouillardise, le savoir-faire, les "trucs" semblent l'apanage de ces acteurs qu'on aurait tort de classer rapidement dans la catégorie des administratifs d'une bureaucratie. Ils semblent plutôt mus par une idée très forte de leur responsabilité (qui est importante selon certains critères objectifs, tels les volumes financiers en cause ; par exemple, à Laon, le contrôleur ayant - seul - la charge des garanties de ressources aux travailleurs handicapés gère près de 38 millions de francs par an).

Encore une fois, cette autonomie des différentes cellules de production se traduit-elle finalement par une grande variabilité des processus de traitement eux-mêmes ? Les textes de base sont malgré tout structurants ; les formulaires CERFA sont identiques d'un lieu à l'autre. Les "trucs" divers pour retrouver facilement un dossier pourraient être remplacés sans trop de mal par une automatisation uniforme.

En revanche, la variabilité semble beaucoup plus grande d'une activité à l'autre, donc d'une cellule à une autre et ceci dans un même site. Lorsque l'on examine chaque mesure, elle apparaît spécifique et susceptible de présenter de nombreux détails particuliers, parfois ténus, mais nécessaires à considérer dans tout essai d'automatisation. Citons quelques-uns de ces détails, que le système informatique n'avait pas au départ pris en compte :

- pour ACCRE, l'exonération des cotisations sociales pendant 6 mois pour l'embauche du premier salarié.
- pour la même mesure, la possibilité de corriger les taux de subvention en fonction d'une erreur du demandeur sur le nombre de ses journées de chômage, correction possible en procédure manuelle, mais non dans la procédure informatisée.
- pour la GRTH (Garantie de Ressources des Travailleurs Handicapés), le fait que les sommes versées aux organismes spécialisés (CAT et ateliers protégés) sont en fait des avances à corriger d'un mois sur l'autre en fonction des sommes réelles. Cette pratique n'a pas été introduite dans le logiciel informatique, qui ne peut être utilisé tel quel par les contrôleurs en charge de cette activité.
- pour les contrats d'apprentissage, l'impossibilité de saisir les agréments d'employeurs précédemment acquis et donc l'impossibilité d'autoriser les contrats correspondants postérieurs ou encore le fait que la "machine" ne bloque pas des dossiers manifestement inacceptables (plusieurs apprentis proposés alors qu'un seul est permis par exemple) ou encore la nécessité imposée par le logiciel d'avoir l'avis de la section d'inspection alors que cet avis n'est pas obligatoire et est rarement requis.

Mais il est important de noter que ces détails "ratés" par l'informatique concernent la pratique de l'ensemble des SETE, non d'un service particulier. En d'autres termes, si l'organisation des activités, leur découpage capacitaire, est variable d'un lieu à l'autre, un poste de travail pour une mesure donnée dans un site ressemble fort au même poste de travail dans un

autre site. La variabilité invoquée constitue donc une sorte de "trompe-l'oeil" ; elle masque une activité en fait fortement protocolée par la logique des mesures (à quelques détails près que nous évoquerons plus loin).

Du côté des sections d'inspection, comme on l'a vu, l'autonomie est importante. A l'intérieur d'une section même, le partage des activités se fait sur une base géographique pour les contrôleurs, l'inspecteur ayant traditionnellement la charge de suivre les entreprises de plus de cinquante salariés. Toujours au niveau de la répartition des tâches, le secrétariat d'inspection se voit confier en général celles de renseignement du public (inspecteurs et contrôleurs ayant par ailleurs une permanence). Certaines sections d'inspection ont cela dit été conduites à mettre sur pied un service central de renseignements, confié à des contrôleurs.

Plus généralement, le partage entre secrétariat, contrôleurs et inspecteurs des travaux de saisie sur micro-informatique semble être variable d'un lieu à l'autre et dépendre davantage des caractéristiques individuelles que d'une position collective affirmée. Par exemple, l'application "frais de déplacements", la première à avoir été mise en oeuvre, peut être directement utilisée par les contrôleurs et inspecteurs ou au contraire sous-traitée au secrétariat.

Toutefois, les inspecteurs rencontrés n'ont pas caché que l'importance du travail de saisie associée à l'informatisation prochaine, allait reposer le problème du partage du travail de saisie.

Sur l'activité des sections d'inspection, résumons ici quelques caractéristiques qui nous ont paru importantes dans le cadre de l'informatisation, et qui sont communes à tous les sites :

- l'importance du nombre d'entreprises placées sous la juridiction d'une section ; (pour une section d'Evry, 162 entreprises de plus de 50 salariés, 506 de 10 à 50 salariés, 2077 de 0 à 10, à quoi il faut ajouter 80 chantiers). Ces chiffres ne semblent souvent connus qu'approximativement par les contrôleurs (ce qui d'ailleurs est normal, compte tenu du caractère évolutif du tissu des entreprises). Ils signifient de toute façon un travail important sur le terrain : en "moyenne" 20 visites par mois pour l'inspecteur et 40 pour les contrôleurs.
- la difficulté corrélative de disposer d'une mémoire fiable pour le suivi des entreprises assujetties : les dossiers papier sont évidemment systématiques, mais compte tenu là aussi des effectifs, du caractère mouvant de la matière, notamment concernant les petites entreprises, le classement et l'archivage sont souvent défectueux. Ceci pose un problème particulier lors des mutations d'inspecteurs du travail qui semblent relativement nombreuses.
- la focalisation de la mémoire sur un petit nombre de sujets : essentiellement les aspects hygiène et sécurité et les aspects relations professionnelles, qui sont bien répertoriés dans les dossiers, les autres chapitres étant davantage "en vrac".
- l'importance de la connaissance intuitive et synthétique du terrain par rapport à un savoir formalisé.
- la difficulté à planifier les visites des entreprises, le critère essentiel étant constitué par l'urgence (laquelle est en général liée à une demande d'intervention des salariés).

- la consultation rapide du dossier avant visite (pour les entreprises de plus de 50 salariés, le dossier peut-être trop volumineux, ou alors quasi-inexistant pour les petites entreprises) avec pour préoccupation essentielle d'avoir l'adresse exacte, l'activité principale, les machines dangereuses, les derniers problèmes liés aux représentations syndicales.
- la personnalisation des relations avec le terrain, qui entraîne notamment celle du courrier échangé.
- l'importance des tâches de reporting, considérées comme fastidieuses et d'utilité problématique, comme les fameux "états 14" (bordereaux répertoriant le nombre de visites, leur nature, le nombre de procès-verbaux, d'observations, de référés, etc.), destinés au BIT (Bureau International du Travail), le rapport d'activité annuel, les tableaux de bord, etc.
- la faiblesse, sinon l'inexistence, d'une documentation centralisée, et les besoins affichés d'une aide documentaire (remplie partiellement et selon les lieux par des "bibles" établies sur initiative locale, permettant l'appel automatique d'extraits de réglementation).

Au total, donc, qu'il s'agisse des cellules ayant en charge les mesures emplois ou des sections d'inspection, on a affaire à de petites unités disposant d'une large autonomie sur un domaine particulier (soit un produit, soit un secteur géographique), mais largement reproductibles dans la pratique d'un site à l'autre. Les personnes se présentent comme spécialistes de leur domaine, ayant peu de rapport avec ce que font leurs voisins. L'outil informatique ne leur fait pas peur ; ils sont même attirés par son utilisation, qui conférerait à leur activité un aspect plus moderniste (voir ludique), mais à condition qu'il leur soit vraiment utile, c'est-à-dire qu'il leur fasse gagner du temps, et qu'il prenne bien en compte les spécificités de leur métier.

Une question se pose : cette relative indépendance des différentes lignes de production signifie-t-elle une absence totale de connexion ? En d'autres termes, comment et à quel degré joue le second mécanisme organisationnel de base, à savoir celui de la coordination ?

III.2.4 Des besoins de coordination essentiellement tournés vers l'extérieur

A l'heure actuelle, la coordination entre les différentes unités d'un SETE apparaît faible. Certaines connexions ont été évoquées devant nous, comme la nécessité de l'avis de l'inspection pour certaines mesures (exemple de la dérogation à la durée maximale du travail) ou encore la préoccupation pour le responsable des contrats d'apprentissage de disposer d'une expertise sur les aspects hygiène et sécurité d'une entreprise d'accueil. Mais au total ce type de mise en relation semble être relativement rare.

Au total, (toujours à l'heure actuelle) un acteur donné peut avoir surtout des rapports avec les organismes extérieurs (ANPE par exemple pour le contrôle de recherche d'emploi, ou chambre consulaire, préfecture, et rectorat pour les contrats d'apprentissage). Ce point est à souligner, car, d'une certaine façon, l'informatisation prévue repose sur l'idée d'une coordination

interne beaucoup plus qu'externe.

Un autre signe de cette relative indépendance des unités entre elles et de leur faible degré de coordination est constitué par le petit nombre de réunions communes organisées de façon formelle et qui rassemblent des agents d'activités différentes.

On constate en tout cas que cette déconnexion des différentes unités de travail dans les SETE est en décalage sensible avec le principe architectural général du Schéma Directeur, qui suppose au contraire une forte interconnexion entre les mêmes unités et ne prend pas en compte les connexions externes. Nous en verrons plus loin les conséquences sur les difficultés rencontrées.

III.2.5 Une évaluation éclatée

Compte tenu de ce qui précède, sur quoi se sentent jugés les agents des SETE ? L'autonomie des cellules de production conduit à un système d'évaluation également parcellisé où chaque cellule, prise séparément vise à :

- 1.** Maximiser le nombre de ses propres interventions. Ce fait donne une "coloration" très particulière à ces services de l'Etat, par rapport à d'autres, comme les DDASS et les DRASS que nous étudions par ailleurs, et qui tendent à freiner l'extension du secteur qui ressort de leur juridiction. Ici, au contraire, où il s'agit d'aider ou de suivre un milieu très éclaté, le nombre de mesures opérationnalisées ou de contrôles effectués apparaît essentiel (par exemple un refus en commission ACCRE est souvent vécu par le contrôleur en charge plutôt comme un échec que comme une occasion d'économiser les deniers de l'Etat). Cela dit, la différenciation des activités conduit à un système d'évaluation où se superposent les performances sur chaque produit. Ce fait est par exemple parfaitement visible lorsque l'on consulte le tableau de bord mis au point par le Ministère et que les DDTE doivent remplir chaque trimestre : il se compose de 53 pages 21 x 27 avec à peu près 200 items à remplir. Quant aux sections d'inspection, elles sont amenées, comme on l'a dit ci-dessus, à établir des documents périodiques où sont consignées une masse importante de données relatives à leur activité (état 14) jugées parfois inquisitoriales.
- 2.** Chercher une bonne adéquation entre dépenses et crédits disponibles. Pour les mesures emploi, et en cohérence avec ce qui précède, c'est rarement le souci d'économiser les fonds publics qui prime dans le raisonnement. Dans ces conditions, ce qui est essentiel c'est d'ajuster le tir de telle sorte qu'il ne manque pas de crédits à un moment donné et qu'une majorité de ces crédits soit consommée en fin d'année, sous peine de les perdre.
- 3.** Obtenir des délais de traitement des dossiers les plus rapides possible pour éviter les plaintes auprès du Directeur Départemental.
- 4.** Limiter le nombre de recours contre les décisions prises.

Un autre fait important est à souligner pour compléter ces aspects liés au système d'évaluation : en dehors des critères quantitatifs que l'on vient d'évoquer, les SETE se sentent

également jugés sur la faculté qu'ils ont à pouvoir répondre à des demandes d'information provenant de différents lieux (Ministère, Préfecture, DRTE vers DDTE) et concernant des questions et des secteurs extrêmement variés. Par exemple, dans un site, le planning des réponses à fournir, mi-août 1991, faisait apparaître une liste extrêmement composite, avec par exemple une demande d'information sur le nombre d'entreprises de courses urgentes, sur les conditions de travail dans les serveurs télématiques, sur le bilan des accords d'entreprise contenant des clauses discriminatoires, sur le recensement des risques chimiques, sur la durée du travail dans le secteur de répartition pharmaceutique, etc. On conçoit que de telles démarches, assorties de délais en général contraignants, provoquent la plupart du temps des recherches assez fastidieuses dans une base d'information dont on a vu qu'elle restait faiblement structurée. Plus fondamentalement, une telle activité de réponse à la demande d'information extérieure renforce le mécanisme de non-hiérarchisation des différentes activités : toute mesure mérite, a priori, d'être soigneusement comptabilisée, toute constatation faite lors d'une visite également.

A ce niveau de l'évaluation, il y a une certaine cohérence entre l'état actuel et le système d'information du Schéma Directeur : celui-ci va vers l'affinement d'un jugement qui restera a priori essentiellement quantifié.

IV - ORGANISATION ACTUELLE ET SYSTÈME D'INFORMATION : LES ENJEUX DU SCHÉMA-DIRECTEUR

Cette description du fonctionnement des SETE sous l'angle du triptyque délégation-coordination-évaluation, nous permet d'aborder maintenant l'informatisation sous l'angle de ses relations avec l'organisation.

Une première remarque s'impose : le Schéma Directeur n'exige pas pour fonctionner une nouvelle répartition des tâches. Il s'accommode assez bien du système de délégation actuel. Mais l'informatisation apporte-t-elle des gains aux agents concernés ? C'est à ce niveau que nous nous situons d'abord. Compte tenu de la description que nous avons faite de l'organisation des SETE, constituée de cellules fortement autonomisées, l'apport le plus évident de l'informatique concerne les tâches opératoires elles-mêmes : accélération des traitements, augmentation du nombre de dossiers, meilleure qualité d'instruction, bref ce qu'on peut regrouper sous le terme de productivité.

IV.1 La bataille de la productivité

A la lumière du fonctionnement des services nous sommes en mesure de mieux comprendre les raisons des lourdeurs et des difficultés rencontrées par les agents dans leurs premières expérimentations du système. Certes, une partie des problèmes renvoyaient purement à la technique informatique, et ceux-ci ont pu être rapidement résolus, mais la plupart des difficultés provenaient de choix d'architecture, en décalage par rapport aux pratiques locales. Ce fait concerne surtout GPI, c'est-à-dire l'automatisation des procédures d'aide.

IV.1.1 Le problème du tronc commun

Pour les mesures testées, les performances du Schéma Directeur semblaient, à nos interlocuteurs de terrain, nettement en retrait par rapport au savoir-faire de la "petite fiche" ou aux logiciels développés localement de façon plus ou moins spontanée. Une première explication de cette différence provient de l'adoption d'un important "tronc commun" pour le logiciel de traitement des diverses mesures. Ce tronc commun définit un déroulement type et une grammaire commune, l'informatisation consistant alors à assembler les briques standardisées d'un légo.

Ce parti offrait l'avantage d'une certaine économie dans l'informatisation des mesures et donc des gains de temps en évitant aux informaticiens de se disperser dans l'analyse d'un grand nombre de mesures et des spécificités nombreuses de leur application locale. Par contre, il supposait effectivement l'existence d'un cadre commun à l'ensemble des mesures, ce qui n'était pas évident au niveau de détail où il est nécessaire de descendre pour automatiser le traitement d'un dossier. Le tronc commun conduisait en outre à un alourdissement général, dans la mesure où il impliquait le passage obligé par toute une série d'écrans et de demandes d'informations dont seules quelques unes étaient véritablement pertinentes et utiles pour l'instruction des dossiers.

Mais l'adoption du tronc commun a eu une autre conséquence : il empêcha les concepteurs de découvrir les particularités de la gestion de chaque mesure et d'intégrer celles-ci dans les logiciels. Ils s'accommodaient d'une connaissance relativement abstraite de l'activité qu'il s'agissait d'automatiser. Celle-ci était vue essentiellement au travers des textes réglementaires définissant les mesures et leurs conditions d'application ainsi qu'au travers des procédures générales définies par les informaticiens. Mais ces textes recèlent parfois des ambiguïtés et nécessitent d'être interprétés et complétés au plan local qui dispose pour ce faire d'une certaine marge de manoeuvre.

Dans ces conditions, l'informatisation a conduit à deux types d'anomalies :

- le premier type est directement lié à certaines zones de flou de la réglementation définissant les mesures et les règles de leur application. Par exemple, pour les indemnités de chômage partiel, la notion de jour ouvrable, servant à calculer les sommes versées à l'entreprise, n'est pas strictement définie ; par là même, les agents d'un site peuvent être amenés à choisir une façon de procéder, qui n'est pas la même dans un autre département. Si bien que l'accord d'un utilisateur ne garantit pas celui d'un autre. Il faut dans ces conditions créer une concertation entre concepteur central et utilisateurs locaux pour essayer de statuer sur une solution, ou alors prévoir plusieurs possibilités dans le logiciel.

- le second type d'anomalie vise cette fois des pratiques communes adoptées par les sites, déjà évoquées plus haut, mais que les concepteurs ont tout simplement "ratées" de par leur éloignement par rapport au travail à la base. En dehors des cas cités, il peut s'agir par exemple de la possibilité de revenir en arrière dans un dossier pour corriger une donnée en fonction de nouvelles informations, ou encore de ne pas accorder exactement à une entreprise la somme qu'elle demande. Ces petits trucs de la vie quotidienne, qui sont monnaie courante, ne sont pas inclus dans les textes car ceux-ci décrivent le cadre réglementaire, mais évidemment pas tous les détails des mécanismes administratifs consécutifs à ce cadre.

D'une façon générale, il semble que les concepteurs aient surtout pensé au premier type d'anomalies, en statuant d'ailleurs que l'informatisation était un moyen d'accorder les différentes interprétations des textes. Ils ont eu tendance dans ces conditions à ne pas prêter trop d'attention aux pratiques locales, jugeant là aussi que leur diversité allait leur faire perdre beaucoup de temps. De toute manière, l'outil était là pour décider et réduire la variété. Mais cette diversité était là aussi sans doute surestimée : elle cachait toute une série de détails de procédure qui, eux, étaient constatables partout.

Les concepteurs du Schéma Directeur avaient bien perçu le caractère abstrait et potentiellement décalé des textes réglementaires et pour se prémunir de ce risque la gestion de projet avait largement fait appel à une démarche participative. Des groupes "utilisateurs" se réunissaient périodiquement pour examiner l'avancée des travaux des informaticiens, répondre à leurs demandes d'éclaircissement, décider des informations à faire figurer sur les écrans de saisie, bref à témoigner des pratiques concrètes de ceux qui mettaient quotidiennement en oeuvre les mesures. Mais si l'on regarde attentivement quels ont été les participants de ces groupes, on s'aperçoit qu'il n'y avait pratiquement pas de gestionnaire direct de mesures ; ceux-ci étaient représentés par des responsables des directions départementales qui ne connaissaient pas toujours dans le détail les pratiques de travail de leurs subordonnés ; or c'est précisément ces détails qui se sont trouvés le plus souvent à l'origine des problèmes du démarrage.

On peut penser que l'obstacle n'aurait pu être levé simplement en faisant participer à ces réunions des utilisateurs de base. Ce n'est pas au cours de réunions, aux ordres du jour très chargés, où seulement quelques minutes étaient consacrées à chaque thème, qu'ils auraient pu penser à toutes les subtilités de leurs pratiques et aux obstacles inattendus qui risquaient de ne se révéler que lors des tentatives de mise en oeuvre sur un nombre suffisant de dossiers réels. Si les réunions sont évidemment nécessaires, elles ne peuvent remplacer les analyses préalables des postes de travail actuels et de leur fonctionnement, par des intervenants se rendant sur place dans les départements. Ceci n'a semble-t-il pas été suffisamment fait, sans doute à cause de la limitation du budget d'analyse et de la contrainte très serrée des délais, et aussi, comme on l'a vu, par crainte de rencontrer trop de diversité.

Devant les résultats des premières expérimentations, le cadre du tronc commun a été sinon abandonné, du moins largement relativisé par les responsables du projet. Pour chaque mesure, un petit nombre de gestionnaires (entre deux et quatre) de celle-ci ont été désignés (sur la base du volontariat) pour devenir les interlocuteurs privilégiés des informaticiens et constituer un réseau d'utilisateurs de référence ; des phases prolongées de discussion et de tests des logiciels en cours de réécriture sont notamment prévues. Un système de collecte, de remontée et de traitement des anomalies pratiques et juridiques constatées par les sites au cours des tests sur le Schéma Directeur a également été organisé. Un flux important d'anomalies a ainsi pu être géré aussi bien au niveau de l'ordonnancement de leur prise en compte par les informaticiens qu'au niveau de la mise en place d'un feed-back vers les utilisateurs qui leur permettait de savoir quand leurs remarques pourraient être prises en compte.

Mais cette reprise de l'informatisation des mesures sous forme d'autant de mini-projets a nécessité de faire des choix, le travail ne pouvant être mené simultanément sur les quelques dizaines de mesures candidates. Une demi-douzaine de mesures, sélectionnées pour le volume de dossiers qu'elles représentent, ont constitué une première livraison en avril 92.

Notons en passant que ce souci de hiérarchisation entre les mesures à informatiser était largement absent de la première version présentée aux sites pilotes. Ceux-ci avaient été surpris de trouver parmi le premier train de mesures informatisées certaines dont le flux de dossiers annuels se limite à quelques unités. Dans ce type de cas la lourdeur du traitement était mal ressentie ; la justification de leur informatisation, qui ne se comprend que dans la perspective du système d'information exhaustif, n'avait semble-t-il pas été suffisamment expliquée.

On peut se demander au total si sur cet aspect de la gestion du projet, les responsables du Schéma Directeur ne devraient pas pousser la logique des mini-projets plus loin, en recherchant notamment un chef de projet parmi les utilisateurs (locaux ou centraux) de chaque mesure. Globalement, il apparaît un déficit d'implication des agents des SETE dans l'ensemble de l'opération Schéma Directeur (contrairement par exemple aux projets industriels), où les agents de l'organisation ne sont pas directement responsables de l'objet technique conçu et mis en oeuvre. La nomination explicite de chefs de projets adjoints aurait alors pour double fonction de créer, au moins pour un petit nombre d'acteurs, cette implication, et de faire en sorte que le chef de projet GPI et la plate-forme ne soient pas submergés par la gestion des modifications affectant les logiciels.

IV.1.2 L'antagonisme productivité/système d'information

Cependant, même quand cet important travail de réécriture de logiciel pour coller davantage aux pratiques de terrain et pour tirer le meilleur parti des astuces développées localement aura été accompli, il n'est pas sûr que le travail de gestionnaire de mesure ne soit pas encore trop alourdi. En effet, l'architecture du système informatique impose de toute façon un passage par SIE. L'alimentation de la base de données nécessite alors des prises d'information supplémentaires ou des vérifications (notamment l'identité de l'entreprise) qui vont alourdir le traitement.

Il y a donc une contradiction fondamentale a priori entre productivité du travail de traitement de mesures (GPI) et fiabilité de la base de données (SIE).

Dans ces conditions, il n'est pas sûr que GPI puisse jamais concurrencer les "boîtes à chaussures" ou les petits logiciels locaux.

IV.1.3 Les gains possibles dans les relations avec l'extérieur

Si l'on raisonne au niveau du secteur emploi, l'informatique apportera une performance accrue moins au niveau du traitement des dossiers eux-mêmes que pour repérer rapidement un dossier, courant ou passé, afin par exemple de répondre à une demande de renseignements ou d'effectuer un contrôle. Par contre des gains importants pourraient être réalisés si l'on prenait en compte les informations échangées pour le traitement d'un dossier avec les partenaires extérieurs de la DDTE. Ainsi par exemple sur le contrat d'apprentissage, le rôle de la DDTE est essentiellement celui d'enregistrement et de garantie des conditions juridiques (conformité au droit du travail). Les dossiers papier parviennent donc déjà remplis au gestionnaire qui se contente de les archiver et de noter dans un fichier des entreprises et des maîtres d'apprentissage les nouveaux contrats d'apprentissage (le nombre d'apprentis que peut accueillir simultanément une même entreprise est limité en fonction de sa capacité d'encadrement, c'est-à-dire du nombre

de maîtres d'apprentissage, et des autorisations préalables). Avec l'informatique, il était devenu nécessaire de ressaisir l'intégralité du dossier, opération particulièrement coûteuse en temps. Les responsables du projet ont engagé des négociations, qui sont bien avancées, pour récupérer les fichiers informatiques correspondant aux dossiers établis au niveau des chambres consulaires. Une informatique capable de récupérer directement ces informations rendrait cette fois de grands services aux agents ; elle leur éviterait non seulement une saisie supplémentaire des dossiers, mais elle faciliterait, en l'automatisant largement, la tenue du fichier des apprentis par entreprise.

Dans l'esprit des concepteurs, des gains de productivité étaient également attendus au niveau des traitements statistiques. Pour les SETE eux-mêmes, ces gains resteraient assez modestes car ces tâches n'étaient finalement pas très consommatrices en temps (environ une demi-journée par mois) et ne présentaient pas de réelles difficultés, grâce aux systèmes de numérotation et de repérage adoptés par les gestionnaires locaux. Le gain devrait être plus important au niveau des cellules statistiques régionales et surtout au niveau du Service chargé de la production et de la diffusion des statistiques officielles au niveau central (SES) qui à l'heure actuelle ressaisit toutes les informations à partir d'une base papier. Il est encore trop tôt pour évaluer cet aspect dans la mesure où SIE n'est pas encore totalement opérationnel et où le Schéma Directeur de l'informatique de l'administration centrale est encore dans les limbes.

Enfin, dans l'état actuel du développement du Schéma Directeur il semble difficile d'attendre de celui-ci une amélioration notable de la productivité, si l'on entend par là la capacité à traiter un plus grand nombre de dossiers ou éventuellement l'accélération de ce traitement. L'objectif du Schéma Directeur est plutôt de ne pas dégrader trop la productivité pour rester en mesure de tirer parti des autres aspects de l'informatisation, notamment une meilleure utilisation des données rendues facilement disponibles par les logiciels.

IV.2 Le partage d'information

Le partage d'information suppose que la base de données soit opérationnelle ; or SIE n'en est encore qu'à ses premiers balbutiements.

On peut s'interroger sur l'ordre dans lequel les macro-projets du Schéma Directeur sont été développés. La solution retenue consiste comme on l'a vu à commencer par les plus simples, sur le plan informatique et sur celui de l'utilisation, pour sans doute finir par les plus complexes. Il aurait peut-être été préférable de faire le choix inverse, de privilégier la base de données pour automatiser ensuite la gestion des mesures (ne pas disposer d'un fichier opératoire des entreprises n'a pas été l'un des moindres obstacles lors des tests sur les logiciels de GPI), pour finir par les aspects comptables, en espérant que d'ici là la connexion avec la Trésorerie Paiement Générale pourrait être assurée directement.

En tout état de cause, l'argument qu'il fallait attendre que le système soit complet pour juger de ses apports, a été utilisé non sans succès par les responsables des sites pour faire patienter les agents confrontés aux imperfections du système. Ceux-ci étaient d'ailleurs au départ assez sereins ; ils regardaient le Schéma Directeur plutôt avec bienveillance et exprimaient même un certain nombre d'attentes à son égard.

Ainsi les inspecteurs du travail ont-ils manifesté l'intérêt qu'ils auraient à disposer de certaines informations concernant les aides distribuées aux entreprises qu'ils vont visiter. En sachant par exemple que telle entreprise a bénéficié de multiples contrats de retour à l'emploi ou d'une exonération jeune, il seraient mieux armés pour discuter d'éventuels licenciements ou bien ils pourraient avoir une action plus efficace pour obtenir l'amélioration de la sécurité et des conditions de travail s'ils mettent en balance l'habilitation à recevoir des apprentis.

Ces besoins d'information se manifestaient également au niveau des responsables des Directions Départementales. Ceux-ci estimaient qu'il leur serait très utile de pouvoir disposer d'une vision plus précise des bénéficiaires des différentes mesures ou de la répartition géographique de celles-ci dans le département. Ils espéraient pouvoir faire de nombreux croisements de données de la Direction Départementale. Ils pourraient ainsi savoir plus facilement que telle mesure ne rencontrait pas le succès escompté auprès de tel secteur d'activité et lancer des actions ciblées vers ces professions. Ou encore ils seraient en mesure de répondre aux demandes du préfet ou de tel autre responsable local sur ce qui était fait en faveur des jeunes dans tel bassin d'emploi et de discuter de l'effet des aides distribuées sur le niveau de chômage.

Cependant on constate, en tout cas au niveau des besoins exprimés (il faudrait attendre une expérimentation plus poussée pour le confirmer, l'existence d'information pouvant en effet susciter de nouveaux besoins encore non identifiés aujourd'hui), une certaine dissymétrie dans le partage d'information. Si les informations concernant les aides distribuées par la DDTE peuvent intéresser les sections d'inspection et la hiérarchie, les gestionnaires de mesures, comme on l'a déjà noté en décrivant l'organisation générale des SETE, n'ont eux-mêmes qu'un très faible besoin d'informations en provenance des autres secteurs de la Direction Départementale. En cherchant à repérer les cas où les connexions étaient nécessaires au traitement d'un dossier, nous nous sommes aperçus qu'il s'agissait davantage d'une transmission du dossier, pour avis, à la section d'inspection, que d'une demande d'information qui pourrait être disponible dans une base de données. Ainsi sur l'exemple du contrat d'apprentissage, les textes prévoient que l'accord de la section d'inspection est nécessaire pour donner l'agrément à un employeur pour qu'il puisse recevoir des apprentis. On conçoit que les sections d'inspection ne peuvent avoir répondu d'avance à cette question dans SIE pour l'ensemble des entreprises de leur secteur géographique : soit ils connaîtront déjà bien l'entreprise en question, et sa situation actuelle, et pourront répondre immédiatement, soit ils devront procéder à une visite. On n'a donc pas, avec l'informatisation, de création d'information supplémentaire qui permettrait à un gestionnaire de mesure d'éviter de contacter la section.

Reste à savoir de toute façon si les besoins d'information exprimés pourront se traduire effectivement dans les pratiques des uns et des autres et si, par exemple, l'urgence à laquelle les sections d'inspection sont confrontées de façon permanente leur laissera le loisir de tirer parti des nouvelles données disponibles.

Les besoins exprimés par les responsables hiérarchiques militent quant à eux pour un développement rapide du macro-projet pilotage (tableau de bord d'activité des SETE), qui avait été reporté à une deuxième étape du développement du Schéma Directeur. Il reste surtout à apprécier l'étendue et la pertinence de ces besoins d'information affichés, les exemples qui nous ont été fournis étant relativement peu nombreux et peu convaincants, mais là encore seule une expérimentation à une échelle suffisante sera en mesure d'apporter une réponse.

IV.3 L'évolution des missions et de l'organisation

Dans tout ce que nous avons dit jusqu'ici l'organisation n'évoluait que faiblement et restait relativement semblable à celle que nous avons décrite, le Schéma Directeur s'accommodant d'une situation préexistante quitte à l'améliorer marginalement. Mais les ambitions des promoteurs du Schéma Directeur sur ce thème étaient comme nous l'avons vu beaucoup plus importantes. Le Schéma Directeur devait selon eux être le levier pour promouvoir de nouvelles organisations et dégager de nouvelles missions.

Comment pourraient être changées, sous l'impulsion de l'informatique, les pratiques relativement stabilisées que nous avons décrites ? L'hypothèse du Schéma Directeur pour promouvoir ces changements était relativement claire : ces évolutions seraient suscitées par un accroissement du savoir et de la visibilité disponible sur le tissu social auquel les SETE sont confrontés. La base de données de SIE est, dans cette perspective, stratégique, puisqu'elle permet d'avoir accès pour une entreprise à de multiples renseignements concernant la sécurité, les conditions de travail, les relations professionnelles, l'évolution des effectifs et les différentes aides de l'Etat reçues au cours des dernières années. A terme une telle augmentation de connaissances pourrait-elle permettre de véritables politiques de stimulation pour les aides à l'emploi, de suivi (notamment des mesures emplois) et de contrôle pour les sections d'inspection ?

Sans aucun doute il s'agit là du principal enjeu du Schéma Directeur : l'accompagnement d'une véritable modernisation des services.

V - INFORMATISATION ET MODERNISATION

V.1 L'écart entre la situation actuelle et la cible visée : des ressorts de rappel puissants

L'organisation extrêmement intégrée et communicante qui servit de cible aux promoteurs contraste avec l'organisation relativement éclatée que nous avons découverte dans les SETE et décrite ci-dessus. Le passage d'un type d'organisation à l'autre ne consiste pas seulement en une redistribution des activités entre les agents, mais suppose en fait qu'un autre sens soit donné à l'action des Directions Départementales. Le changement d'organisation ne fait qu'accompagner et rendre possible une évolution sensible des missions où les représentants de l'Etat joueraient davantage un rôle d'animateurs du tissu productif, auraient un comportement beaucoup plus volontariste, et pourraient davantage planifier leur activité, grâce au surplus d'information.

Encore faudrait-il que cette évolution des missions soit suffisamment explicitée, qu'un large accord se fasse à tous les échelons sur son contenu et sa nécessité. Cependant même si tel était le cas, on peut penser qu'un certain nombre de caractéristiques de l'organisation actuelle, qui lui confèrent une grande stabilité, viendraient contrecarrer les efforts de transformation en agissant comme autant de ressorts de rappel. Nous en évoquerons quelques-uns à titre d'illustration :

- *un système d'évaluation éclaté et quantitatif*, où chaque activité élémentaire est l'objet d'un suivi particulier, axé essentiellement sur le nombre d'aides distribuées ou sur le nombre de visites de contrôle effectuées par les inspecteurs avec comptabilisation par nature des infractions constatées. Ce système d'évaluation a une forte légitimité, et répond à une préoccupation majeure : savoir quelles sont les mesures qui marchent et celles qui ne marchent pas, assurer un suivi de la consommation des crédits et un contrôle du travail des agents. Mais ce type d'évaluation fondé uniquement sur le décompte d'activité s'avère mal adapté pour prendre en compte des activités assez différentes : du règne de l'urgence, de la réponse à la demande, du saupoudrage, on passerait à une activité centrée sur l'anticipation, la planification, une réponse globale, la prévention et l'animation prenant le pas sur la séparation et le contrôle. Ces tâches deviendraient en effet beaucoup plus lourdes, mobilisant nombre d'acteurs, et leurs résultats ne seraient pas immédiats.

- le relatif cloisonnement de l'activité des SETE répond en fait au cloisonnement des mesures. Leurs concepteurs ont du mal à apporter aux problèmes de l'emploi une réponse autre qu'éclatée. Plan pour l'emploi après plan pour l'emploi, l'arsenal des aides s'enrichit par sédimentations successives. L'articulation entre tous ces dispositifs reste souvent assez peu explicite.

- *un changement de culture problématique* : la plupart des agents des SETE proviennent des corps de contrôleurs et inspecteurs de l'inspection du travail et semblent attachés à l'identité collective assez forte de ces corps, identité surtout perceptible en section d'inspection et qui est façonnée par la mission de faire respecter le droit du travail et de travailler en ce sens pour la défense des travailleurs (moins à titre individuel d'ailleurs, où ils sont relayés par les prud'hommes, que collectivement : instance représentative du personnel, sécurité, hygiène, conditions de travail). Beaucoup d'inspecteurs semblent redouter de perdre cette stature de juge si leur métier s'oriente davantage vers le conseil et l'animation. Il n'est pas sûr que sur le terrain ces deux missions, l'une de contrôle, l'autre d'assistance, puissent être facilement conciliées.

- *le règne de l'urgence* est particulièrement sensible dans les sections d'inspection dont nous avons vu que l'activité était principalement régie par la réponse à des demandes et des sollicitations qui échappent pour la plupart aux inspecteurs et aux contrôleurs. Ce phénomène s'est sensiblement renforcé ces dernières années avec l'affaiblissement de la présence syndicale dans les entreprises. Les salariés n'hésitent plus à venir directement interroger les inspecteurs du travail qui apparaissent souvent comme le seul recours dans les différends qui les opposent à leurs employeurs. La réponse obligée à ces sollicitations laissera-t-elle un temps disponible suffisant pour amorcer un travail de longue haleine axé sur l'anticipation et la prévention ? Est-elle même compatible avec une certaine planification indispensable à ces actions de long terme ?

Mais l'urgence n'est pas le privilège des sections d'inspection du travail et se manifeste également au niveau des secteurs "emploi". Ceux-ci sont en effet soumis au rythme souvent effréné de l'actualité, qu'il s'agisse des nouvelles priorités du Ministre ou de son cabinet, du lancement et de la montée en puissance de nouvelles mesures d'aide, ou de la polarisation sur une question qui nécessite une étude rapide et des remontées statistiques

vers l'administration centrale. L'annonce d'un nouveau train de mesures pour l'emploi sonne généralement la mobilisation générale dans les SETE où toutes les énergies sont alors tournées vers la mise en oeuvre accélérée de celui-ci. Là aussi dans quelle mesure cette relative fébrilité pourrait-elle se concilier avec le travail patient et de longue haleine d'animation de réseaux locaux pour l'emploi et la formation professionnelle ?

- *le maillage avec l'environnement institutionnel* : les SETE s'intègrent dans un paysage institutionnel relativement complexe, où l'on retrouve tous les intervenants sur les problèmes de l'emploi, ANPE, préfecture, chambre consulaire, conseil régional, associations intermédiaires, centre de formation... Les évolutions de missions des SETE doivent tenir compte de ce réseau de relations multiples et conférer aux SETE une spécificité qui leur conserve une légitimité suffisante par rapport à leurs autres partenaires. Il n'est pas certain notamment qu'une philosophie plus entrepreneuriale de l'action des agents des SETE ne crée des zones de recouvrement avec d'autres acteurs, comme l'ANPE, nécessitant en tout cas une concertation forte.

V.2 La médiation de l'informatique

Force est de constater tout d'abord une certaine ambivalence ou une certaine indétermination du Schéma Directeur par rapport aux problèmes d'organisation.

D'un côté, comme on l'a dit, il s'accommoderait finalement assez facilement de la coexistence avec l'organisation en place ; de l'autre, le Schéma Directeur ne prend tout son sens et ne devient véritablement utile que par l'existence de structures capables de se saisir de toutes les informations générées pour impulser des actions plus volontaristes, mieux ciblées et plus efficaces. Mais le Schéma Directeur reste muet sur les moyens à mettre en oeuvre pour conduire différemment l'activité. Il est donc à cet égard incomplet, et cela à plusieurs titres.

D'une part les modalités d'exploitation des savoirs nouveaux qu'il rendrait disponibles devront être inventées en grande partie en dehors de lui, d'autre part ces informations ne seraient qu'une partie des éléments nécessaires à la conduite d'une action qui s'inscrirait dans le cadre de nouvelles missions. Le métier des agents de la DDTE évoluerait en effet vers celui d'intervenant dont les exigences dépassent largement le cadre d'une base de données aussi riche et bien structurée soit-elle. Dans l'intervention l'information pertinente est souvent beaucoup plus spécifique au contexte local et se découvre en fait dans l'action elle-même. L'essentiel est plutôt de disposer d'un savoir-faire et d'une méthodologie d'intervention.

Tout ceci s'oppose à la thèse initiale de l'informatique vue comme un relais qui permettrait de faire évoluer l'organisation. On peut plus généralement s'interroger sur la cible de "modernisation" exacte visée par les promoteurs du Schéma Directeur : quelle était sa consistance, y en avait-il d'autres plus pertinentes ?

V.3 Les modernisations alternatives

Pour argumenter notre thèse sur la relation non univoque entre la mise en place du Schéma Directeur et l'évolution des SETE, nous évoquerons plusieurs perspectives de changements de l'organisation et des missions associés à diverses interprétations de ce que pourrait être la modernisation des SETE. Cette esquisse de typologie ne vise en aucune façon à l'exhaustivité. Elle cherche davantage à montrer la relative indétermination qui pèse encore sur l'évolution future. A chaque fois nous nous interrogerons sur l'aide concrète que pourrait apporter l'informatique au développement cité et sa plus ou moins grande cohérence avec lui. Ces scénarios nous ont été inspirés par nos nombreux entretiens aussi bien en administration centrale que dans les départements, où on peut rencontrer ici ou là des tentatives de mise en oeuvre de certains aspects de ces évolutions possibles, évolutions qui ne sont pas exclusives l'une de l'autre. Mais nulle part encore ils ne connaissent leur plein déploiement.

V.3.1 Vers davantage de polyvalence

Ce scénario vise avant tout à améliorer la gestion interne des sites en facilitant la gestion capacitaire et en évitant les problèmes de saisonnalité ou ceux entraînés par le départ ou l'absence du gestionnaire spécialiste d'une mesure donnée. Dans ce cas, on lutte contre l'éclatement des tâches en agglomérant dans des unités plus vastes des personnes qui traitaient auparavant des mesures isolément. Une expérience de ce type est menée dans un site, où le service qui s'occupe des handicapés n'est pas fondé sur un principe de séparation des tâches, mais tout simplement sur la déclinaison alphabétique : un gestionnaire s'occupe de l'ensemble des tâches liées au handicap sur une population circonscrite de travailleurs handicapés.

Dans cette perspective, l'apport de l'informatique pour les agents serait d'ordre pédagogique : son utilisation pourrait aider à l'appropriation de mesures nouvelles pour eux. Ceci suppose bien sûr que l'informatique soit dotée d'une assistance documentaire intégrée particulièrement soignée. Les responsables du projet ont compris cet enjeu et ont décidé d'être très attentifs à l'aide que l'informatique pourrait apporter dans ce sens.

Un inconvénient toutefois de ce type d'opérations est que le gestionnaire ne se sente plus autant responsable de sa mesure. Par contre ce travail pourrait à terme conduire à une meilleure appropriation par les agents du panel de mesures possibles pour un cas donné, et donc à une approche davantage axée sur un service adapté au cas par cas, ce qui nous renvoie au scénario suivant, l'approche client.

V.3.2 Vers une approche client

Avec ce scénario, le rôle de la DDTE consisterait moins à traiter une demande d'aide de la part des salariés ou des entreprises et s'orienterait davantage vers la constitution et l'organisation d'une offre diversifiée vers des zones géographiques ou des secteurs d'activité. L'essentiel alors pour la DDTE est d'animer un réseau d'intervenants locaux permettant de faire connaître aux intéressés les différentes possibilités, de les orienter et de les accompagner. Un des avantages de la DDTE en tant qu'élément d'un tel réseau réside dans sa faculté de mobiliser rapidement des fonds sans être contraint par des limites budgétaires sévères. Cette plus grande souplesse au niveau budgétaire par rapport aux autres administrations lui permettrait de jouer un rôle important dans le montage et le financement initial de ces opérations de promotion, quitte à

ce que le relais soit ensuite pris par d'autres institutions.

Une telle politique d'animation locale serait faiblement consommatrice en ressources si l'on se réfère à l'ensemble des masses financières en cause. C'est du moins ce qui ressort des expériences qui vont dans ce sens dans quelques départements autour du pôle "promotion de l'emploi" (avec ACCRE, les chèques conseils, les relations avec les associations...). Des tâches nouvelles sont introduites ici et là, davantage orientées vers les contacts entre partenaires. En interne, des réunions de coordination vont rassembler des acteurs traditionnellement séparés (ainsi dans un département les inspecteurs sont invités à donner leur avis sur l'action des mesures AFSNE).

On voit bien dans ce cadre l'enjeu d'un système d'information plus performant : il permettrait d'assurer un meilleur pilotage à partir de statistiques fournissant une image plus claire de la clientèle et donnant la mesure des efforts accomplis. Il n'est pas sûr, par contre, que ce scénario suppose une information aussi intégrée que celle que le Schéma Directeur prévoit ; une informatique plus légère et locale centrée sur les quelques mesures du pôle considéré permettrait d'arriver au même résultat.

Enfin ce scénario repose la question de l'évaluation. Il s'accommoderait mal en effet de l'évaluation quantitative et éclatée qui serait peu à même de valoriser le temps passé aux nouvelles activités, qui consomment beaucoup plus de temps que le traitement administratif traditionnel. Cela dit, la motivation des quelques acteurs qui se sont lancés dans ce type de démarche semble plus orientée vers une recherche de légitimité du côté de l'insertion locale que dans la conformité au poids du jugement central.

V.3.3 Vers un contrôle amélioré

Ce scénario, contrairement au précédent, vise essentiellement l'inspection du travail. Il correspond comme on l'a vu à l'idée simple suivante : le Schéma Directeur, en proposant une base de données commune aux secteurs Travail et Emploi, va constituer une "arme de guerre" terriblement efficace contre les entreprises opportunistes (accumulation d'aides accompagnées de licenciements) ou peu soucieuses des conditions de travail (refus d'un contrat d'apprentissage à une entreprise où la sécurité du travail est en permanence dégradée).

Ce scénario met d'emblée l'accent sur le système d'information. C'est de loin celui qui paraît le plus palpable et le plus crédible à beaucoup de nos interlocuteurs, notamment dans les secteurs Travail, même s'il apparaît comme "scénario repoussoir" à certains autres. Il peut conduire à l'élaboration de "listes noires" d'entreprises, après croisement systématique d'un certain nombre de critères. Remarquons toutefois qu'il conviendra de vérifier sur le terrain que l'élaboration d'un tel système d'évaluation sur les entreprises conduit bien à un infléchissement des décisions concrètes, concernant notamment les aides à ces dernières. En effet, les pressions à la fois au niveau local et au niveau central (cette dernière liée au système d'évaluation quantitatif) peuvent entraîner du côté des gestionnaires une tendance à passer outre à une "mauvaise note" de l'entreprise pour lui accorder malgré tout une aide.

Une telle perspective d'évolution justifie pleinement le couplage SIE-GPI. Toutefois, l'historique prévu dans SIE (3 ans en principe) sera-t-il suffisant pour juger d'une situation récurrente dans une entreprise ? Par ailleurs, ce scénario, complètement tourné vers une

efficacité améliorée de l'inspection, suppose que les gestionnaires de mesures alimentent le système d'information. Ceci ne sera vraiment crédible que lorsque la bataille de la productivité aura été gagnée sur GPI. Par ailleurs, là aussi, il conviendrait de réfléchir au système d'évaluation qui, s'il reste en l'état, risque de conduire les gestionnaires de mesures à une situation quasi-schizophrénique.

Un autre atout important de l'informatisation, dans ce contexte de contrôle amélioré, est la possibilité de relances automatiques. Les sections d'inspection rencontrées reconnaissent toutes que, dans l'état actuel de l'information disponible, une telle routinisation du suivi des entreprises est très problématique. Comme on l'a vu, cette fonction de suivi pourrait être confiée aux secrétaires, dans la mesure où les inspecteurs et contrôleurs auraient à saisir eux-mêmes leurs comptes-rendus d'intervention.

Liée à cette possibilité, une meilleure planification de l'activité est envisagée par les inspecteurs rencontrés : des listes d'entreprises seraient éditées sur la base d'un choix multicritère, faisant apparaître par exemple celles qui n'ont pas répondu à des relances sur tel ou tel thème, ou celles qui révèlent des problèmes permanents.

Cela dit, une telle planification n'est réellement possible que si la pression de l'urgence, déjà évoquée, n'est pas telle que le contrôle réponde uniquement à la demande.

V.3.4 Vers une approche globale de l'entreprise

Ce modèle d'évolution vise à considérer qu'au niveau des lieux de travail, les aspects liés à l'organisation, aux conditions de travail, à la formation, aux qualifications, à la gestion des carrières, etc., sont intimement mêlés, et que les entreprises se sont progressivement donné les moyens de les aborder de façon globale. Face à cette évolution, un certain nombre d'acteurs du Ministère du Travail estiment que les SETE doivent subir une transformation analogue. Ce scénario concerne essentiellement les inspecteur du travail, qui, dans cette optique, verraient la signification même de leur action basculer : les caractéristiques actuelles de cette action, fondées sur les notions de contrôle et de juridiction, laisseraient la place à un nouveau métier, davantage axé sur l'aide au montage, dans les firmes, d'opérations complexes, visant par exemple à mettre en place des actions qualifiantes à l'occasion d'un changement de technologie, ou encore à susciter des dispositifs de prévention de l'exclusion. Il s'agit donc d'une orientation vers un statut d'accompagnement du changement, non directement impliqué dans les opérations proprement dites, mais à l'interface entre les entreprises et une offre de conseil en gestion des ressources humaines. Il porte les enjeux d'une modernisation profonde, que n'acceptent d'ailleurs pas tous les acteurs, beaucoup d'inspecteurs notamment redoutant d'y perdre à la fois la "stature de juge" et leur indépendance ("nous ne sommes pas le marketing des mesures emploi").

Dans un premier temps, il apparaît également, parmi les quatre modèles, celui qui est le plus à même de profiter de l'information intégrée proposée par le Schéma Directeur. Mais, paradoxalement peut-être, alors que l'informatisation prévue intègre bien les différents aspects emploi-travail-formation, il n'est pas certain qu'elle soit pour autant décisive pour qu'une telle orientation passe dans les faits à terme, et cela pour deux raisons :

- en premier lieu, cette évolution risque d'être freinée par le système d'évaluation qui, implicitement, reste inchangé dans le Schéma Directeur. Là aussi, plus encore que dans

le scénario de l'animation de la politique d'emploi, les activités en cause deviendraient de plus en plus lourdes, mobilisant nombre d'acteurs, et beaucoup d'énergie, aux résultats non immédiats. Pour ces activités, un système de pilotage fondé uniquement sur le décompte des actions paraît peu approprié ;

- en second lieu, on peut penser qu'une telle réorientation des missions conduit à un nouveau métier, que l'on pourrait appeler "ingénierie en emploi-formation-travail", métier qui en est à ses balbutiements dans le monde du conseil et de la recherche, et qui reste encore largement à bâtir. Dans cette perspective, l'aspect base de données intégrée présent dans le Schéma Directeur est certes important, mais non suffisant. Prioritaire est l'établissement d'une doctrine, d'une méthodologie d'approche des phénomènes organisationnels, d'une démarche d'apprentissage, d'une spécification de ce qui peut se faire en propre et de ce qui peut - ou doit - au contraire se sous-traiter. Tout ceci est plutôt à l'heure actuelle du domaine de la recherche, qui, en tout cas, a eu le mérite de mettre l'accent sur les spécificités des situations rencontrées, et les difficultés de ce type d'approche.

Le thème des spécificités locales relativise notamment l'apport d'une statistique standardisée. Certes, avant d'instruire un dossier relatif à un chantier par exemple (organisation de réunions de prévention avec l'ensemble des parties prenantes) ou à une opération de modernisation négociée (changement de technologie transformant les conditions de travail et de qualification) il sera utile de disposer de données concernant la sécurité, la représentation syndicale, les mesures emploi déjà accordées. Mais la véritable information pertinente se découvrira dans l'action, et fera toujours apparaître un arrangement organisationnel particulier, faisant jouer les variables organisation du travail, conditions de travail, formation, emploi, de façon spécifique, parfois inattendue. Ceci pose également de redoutables problèmes de formation au métier d'intervenant en organisation du travail, et plus encore de changement de représentation quant aux finalités des services extérieurs. La figure du juge défendant les travailleurs, s'efface devant celle de l'animateur intervenant, respectant en permanence une certaine symétrie entre les différentes parties prenantes de l'entreprise.

V.3.5 Quelle modernisation promouvoir pour les SETE ?

Comme nous venons de le voir plusieurs scénarios de modernisation peuvent être imaginés. Comment dès lors va s'opérer le choix de l'une de ces alternatives ou d'une solution mixte combinant les éléments de plusieurs scénarios de base ? Quel rôle pourra jouer l'informatique dans ce processus ?

Force est de constater qu'aucune orientation claire n'a encore été arrêtée officiellement. Pourtant il s'agit d'une préoccupation partagée par de nombreux acteurs, autant ceux qui ont vocation à réfléchir à ce sujet, en administration centrale, qu'au niveau d'instances représentatives comme par exemple l'association Villermé déjà citée, qu'enfin d'acteurs locaux qui réfléchissent au sens de leur pratique et tentent d'expérimenter de nouvelles voies pour celle-ci. Plusieurs groupes de travail se sont déjà réunis dans des cadres et des perspectives différents avec des participants provenant d'horizons variés. Si la nécessité de cette réflexion prospective commence à s'imposer, celle-ci est encore à ses débuts et aucun consensus n'émerge encore.

Quel rôle l'informatique pourrait-elle jouer dans ce processus ? Favorisera-t-elle par une

plus forte cohérence l'émergence de tel ou tel scénario ? Tous les scénarios de modernisation que nous avons décrits font appel à un spectre plus ou moins large des possibilités offertes par le Schéma Directeur. Le choix de l'un d'entre eux amènerait certainement les concepteurs du système à renforcer davantage tel ou tel aspect par exemple la pédagogie et la qualité des supports documentaires intégrés, si c'est un accroissement de la polyvalence qui est recherché. Mais il est peut-être plus utile de constater que ces scénarios supposent en fait des évolutions d'ampleur différente par rapport à la situation actuelle. Aux deux extrêmes, on trouve d'un côté la polyvalence qui offrirait plus de souplesse, mais sans transformation radicale de l'activité et de l'organisation, et de l'autre l'approche globale qui, elle, correspond à un bouleversement assez radical des pratiques. Le contrôle amélioré s'appuie sur un système d'information plus intégré mais sans mutation organisationnelle. Le cas de l'approche client est intermédiaire : il suppose une amélioration de l'information, mais pas nécessairement très intégrée, avec de plus une évolution du système d'évaluation pour l'adapter aux nouvelles missions.

Au total c'est le scénario du contrôle amélioré qui semble le plus cohérent avec le Schéma Directeur et l'organisation actuelle. L'approche client, elle, peut se mettre en place progressivement, sans lien fort avec le Schéma Directeur, mais en l'accompagnant de réformes, difficiles, de l'évaluation, faites au niveau central, pour ne pas entraver les initiatives locales tout en les coordonnant suffisamment.

Mais les avis que nous avons pu recueillir au cours de nos entretiens tendent plutôt à considérer le scénario du contrôle amélioré comme un scénario repoussoir offrant de la modernisation une image à laquelle certains ne voudraient plus se voir réduits, et qui est en contradiction avec les orientations officielles. Ces interlocuteurs étaient dans l'ensemble favorables au modèle de l'approche globale, bien que celui-ci demeure encore assez vague et imprécis.

Par rapport à ces quatre scénarios, comment se situe la cible visée par les concepteurs initiaux du Schéma Directeur ? En fait cette cible était plus abstraite : rendre les SETE en harmonie avec un système d'information intégré, intellectuellement séduisant, "décloisonner", slogan également séduisant, bousculer l'organisation, telle était l'approche, davantage fondée sur les grands principes organisationnels, du type "entreprise communicante" ou encore "antibureaucratie" que sur des perspectives d'évolution de l'activité et des dispositifs de gestion correspondants.

Illustrons ce point par un petit graphique qui tentera de résumer la discussion sur les cinq situations examinées, à savoir :

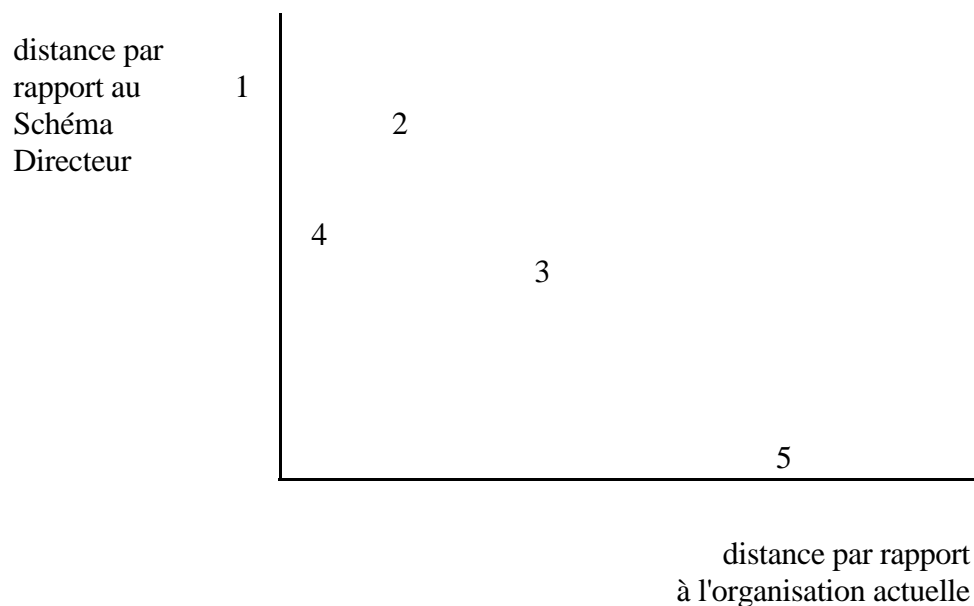
- situation 1 : situation actuelle
- situation 2 : la polyvalence
- situation 3 : l'approche client
- situation 4 : le contrôle amélioré
- situation 5 : l'approche globale de l'entreprise

Les situations sont représentées chacune par un point dans un système d'axes où :

- l'axe des abscisses représente la distance qu'il y a à parcourir entre la situation actuelle, décrite plus haut, et la situation considérée : plus l'abscisse est grande, plus les efforts de

toutes sortes (réorganisations, motivation, changement dans les instruments de pilotage, etc.) sont importants ;

- l'axe des ordonnées représente la plus ou moins grande cohérence avec la structure du Schéma Directeur.



La position sur les abscisses et les ordonnées relative aux différentes situations est déduite des considérations qui précèdent.

Par ailleurs nous avons entouré chaque point d'une zone circulaire dont la surface représente l'image de modernisation suscitée chez la majorité des acteurs par la situation considérée. C'est en quelque sorte la "surface de rêve", qui dans ce cas augmente avec le flou de la modernisation visée.

Cette iconographie n'a d'autre vertu que d'illustrer le fait qu'un cheminement vers la situation 5, (représenté par une flèche sur le graphique) risque fort de s'arrêter de toute façon avant la cible.

Il n'est certes pas toujours facile d'inventer de toutes pièces de nouveaux modes de fonctionnement comme ceux qui sont impliqués dans la situation de l'approche globale ; ce n'est que l'expérimentation menée localement qui permettra de découvrir progressivement les contenus que peuvent recouvrir ces grands principes. Il nous semble que le Schéma Directeur gagnerait à devenir explicitement le simple auxiliaire de la modernisation des services et non son moteur. C'est en couplant des expérimentations informatiques et de modernisation que l'on pourra redonner sa crédibilité au Schéma Directeur.

L'informatique ne devrait ainsi pas être la seule dimension mobilisée pour promouvoir la modernisation. D'autres opportunités peuvent déjà être saisies comme par exemple le plan de transformation des emplois⁴. Celui-ci prévoit notamment la transformation d'un certain nombre de postes de cadres B en cadres A. L'augmentation du nombre d'inspecteurs qui en résulterait permettrait d'en affecter certains à la partie emploi. Leur rôle demeure encore assez incertain mais il y a certainement là la possibilité de créer des acteurs nouveaux, investis d'une mission transversale, qui seront à même de tirer parti des connaissances nouvelles rendues disponibles par le système d'information et par l'expérimentation des formes de la modernisation. Ces nouveaux acteurs devront donc intervenir directement et jouer un rôle de conception locale active, tournée à la fois vers le fonctionnement interne des DDTE et vers les "clients" et partenaires extérieurs.

Dans le même ordre d'idée on pourrait mieux tirer parti de l'existence des organisateurs régionaux et de directeurs adjoints spécialisés sur l'organisation et l'informatisation. Leur rôle leur semble pour l'instant très mal défini, sans prise réelle sur la modernisation, et cantonné à celui de relais de l'informatisation.

Pour que ces nouveaux acteurs puissent survivre il nous semble indispensable de réfléchir rapidement à la manière de les évaluer. Le système actuel risque en effet de les ramener vers un rôle davantage fonctionnel avec un impact limité. On a affaire en fait à un nouveau métier, celui d'intervenant, presque aussi compliqué que celui des chercheurs, par exemple, qui pose comme on le sait des problèmes aigus d'évaluation. En tout état de cause, les systèmes d'évaluation devraient évoluer vers des appréciations plus qualitatives (expériences locales, dynamique des efforts engagés et analyse de leurs effets, success-stories, etc.) ou fondées sur les résultats (évolution d'un secteur particulier au niveau de l'emploi, bilan des opérations de modernisation négociées, etc.).

VI - CONCLUSION : DU SCHÉMA DIRECTEUR POUR FAIRE CHANGER AU SCHÉMA DIRECTEUR POUR APPRENDRE

Si nous revenons sur notre problématique de départ, à savoir l'absence de prise en compte des problèmes organisationnels dans le Schéma Directeur et les impacts d'un tel choix, nous pouvons, à présent, préciser sa formulation : en fait, toute vision de l'organisation n'était pas absente de l'esprit des promoteurs du Schéma Directeur, mais elle était d'emblée prospective (elle visait un scénario de fonctionnement très éloigné des réalités actuelles) ; en conséquence, elle reposait sur des principes largement abstraits et généraux (l'échange d'information, la base de données intégrée, le décloisonnement, etc.), et l'on se reposait sur l'outil informatique pour qu'il infléchisse seul les pratiques en cours. Cette vision était estimée finalement comme tellement en avance par rapport à ces mêmes pratiques qu'il semblait inutile de faire un détour pour analyser ces dernières, qui de toute façon évolueraient.

Nous avons discuté ci-dessus les implications de ce choix fondamental ; il nous semble pour résumer qu'un tel éloignement de l'organisation concrète rencontre deux problèmes importants :

⁴ Cf. le rapport de la commission Capmartin, 1992.

- il a conduit, à un niveau micro-organisationnel, à ne pas analyser dans le détail les modes opératoires réels par lesquels les agents des SETE, et surtout les gestionnaires de mesures, effectuent leur travail. Mais ce dédain des "trucs" du praticien, risque, toujours à l'heure actuelle, d'entraîner des performances moyennes de l'outil informatique par rapport à la situation présente. Certes, comme on l'a développé, le principal apport de l'outil devient alors l'intégration de l'information, mais comme il y a une certaine déconnexion entre les bénéficiaires de cette intégration (plutôt les sections d'inspection et la hiérarchie) et les fournisseurs de l'information (pour une part les gestionnaires de mesures), se pose la question de la gratification des seconds, qui ne peut guère s'opérer qu'au niveau de la bataille de la productivité, qu'il faut alors absolument gagner.
- il a conduit, au niveau macro-organisationnel, c'est-à-dire celui de la définition des missions, des activités globales, des modes généraux de coordination et d'évaluation, à en rester aux formulations abstraites évoquées ci-dessus, soumises à la seule polémique et non à la sanction de la réalité.

En d'autres termes, se priver de toute considération organisationnelle explicite et concrète dans le développement de l'informatisation, c'est s'empêcher d'utiliser cette dernière comme processus de connaissance des configurations nouvelles viables, de mise à l'épreuve des hypothèses qui sous-tendent le Schéma Directeur et dessinent la réorganisation visée.

Poursuivre dans cette voie de la déconnexion entre organisation et informatisation comporte un risque, non tellement de non "application" de l'outil (il peut s'adapter à l'organisation actuelle et si la bataille de la productivité est gagnée, les agents des SETE adopteront probablement les nouvelles procédures imposées), mais d'une incomplétude de son utilisation : en effet, comme on l'a vu, des forces de rappel existent, le système d'évaluation en particulier, et suffisamment puissantes pour stabiliser l'organisation existante.

On peut au contraire choisir de lier changement organisationnel et informatisation pour développer des expérimentations locales, en évaluer la viabilité et les apports, afin de se constituer progressivement une doctrine plus réaliste de ce que pourrait être la modernisation des services, notamment sous l'angle de l'explicitation des savoirs réellement utiles pour accomplir des missions qualitativement renouvelées. Cette voie suppose la mise en place, parallèlement aux dispositifs qui gèrent les aspects purement informatiques, de structures d'évaluation et de diffusion de ces expérimentations, pour les capitaliser et les piloter, dans une perspective de cohérence globale.

BIBLIOGRAPHIE

- J.C. Moisdon, *La Recherche au Centre de Gestion Scientifique, Evolutions et Perspectives*, juin 1992.
- A. Hatchuel, J.C. Moisdon, "Théorie de la Décision et pratiques organisationnelles - Le cas des investissements pétroliers", *Sciences de Gestion* n°4, 1984.
- F. Pavé, *L'illusion informatique*, Lharmattan, 1989.
- A. Hatchuel, M. Jougleux, F. Pallez, "Modernité publique : les enjeux de la création de produits", *Politique et Management publics*, décembre 1990.
- R. Laufer, C. Paradeise, *Le Prince Bureaucrate, Machiavel au pays du marketing*, Flammarion 1982.
- G. Valléry, "Travail et concertation sociale dans la conduite de projet informatique", *Anact, Points de Repères*.
- N. Alter, *Informatique et management, la crise*, La Documentation française, 1986.
- D. Fixari, J.C. Moisdon, F. Pallez, *Gestion de la modernité, les aspects manageriaux des Mécanismes Type Marché*, OCDE, 1992.
- *Moderniser les entreprises sans faire évoluer les services ?*, Association Villermé, numéro spécial 41/42.