

LA COMPATIBILITÉ DES SYSTÈMES

L'INFORMATIQUE DANS LE JEU ADMINISTRATIF.
PRÉFECTURES, COLLECTIVITÉS LOCALES ET MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
(1966-1975)

Pierre-Yves BAUDOT

Post-doctorant en Science Politique

(UMR 5206 Triangle – CNRS/
ENS-LSH – IEP de Lyon – Université Lumière Lyon-II)

Ecole Normale Supérieure – Lettres et Sciences Humaines
15 parvis Descartes
BP 7000
F-69342 Lyon Cedex 07

65 rue des Rigoles
75020 Paris
pybaudot@yahoo.com

Sommaire

Introduction

1 – Problématisations	7
2 – Le désenchantement informatique	11
3 – Sortir du chemin mécanographique	14
3 – 1 <i>Une rupture technologique</i>	16
3 – 2 <i>De nouvelles structures</i>	19
3 – 3 <i>De nouveaux promoteurs</i>	20
4 – La commission comme lieu de circulation	24

I / La fabrication d'un instrument 33

1 – Une « opération de connaissance »	34
1 – 1 <i>Un instrument l'enquête-préalable</i>	35
1 – 2 <i>Objectifs implicites et explicites de l'enquête</i>	38
2 – L'intégration des univers : centralisation, décentralisation, déconcentration	41
2 – 1 <i>Quelle utilité de l'outil informatique pour la réforme administrative ?</i>	43
2 – 2 <i>Déterminer les propriétés de l'instrument</i>	46

II / La compatibilité des systèmes 53

1 – La compatibilité des logiciels	54
2 – La compatibilité des échelons de décisions	59
3 – La compatibilité des logiques cognitives	60
3 – 1 <i>Trois impératifs et les contradictions des logiques qui les constituent</i>	61
3 – 2 <i>Informatiser à tous les niveaux ?</i>	64
3 – 3 <i>Informatiser français ?</i>	69

<u>III/ Rendre compatibles</u>	71
1 – Les moyens d’action en faveur de la centralisation au niveau départemental	72
1 – 1 <i>La conquête d’une position comparativement avantageuse</i>	73
1 – 2 <i>L’étatisation</i>	76
2 – La tutelle par l’expertise	77
<i>Bibliographie</i>	87
<i>Annexe</i>	96

« Que diriez-vous d'*ordinateur* ? C'est un mot correctement formé,
qui se trouve même dans Littré comme adjectif désignant
Dieu qui met de l'ordre dans le monde (...) »
Jacques Perret¹

« Voilà que tous parlent une seule langue.
Aucun dessein ne sera irréalisable pour eux »
Genèse, 11-5²

Commençons cette histoire de l'introduction de l'informatique dans l'administration du ministère de l'Intérieur par dire ce qu'elle ne sera pas : celle de l'implantation d'une informatique pour des usagers placés « au cœur des réformes »³ de l'État et de la modernisation des pratiques administratives. Pourtant, nous n'en sommes pas si loin. Parmi les premiers services informatisés : la délivrance des cartes grises et des permis de conduire. Ce n'est toutefois pas la proximité des administrés à ces tâches qui explique leur rapide informatisation, mais le fait qu'elles sont surtout facilement mécanisables car grandement répétitives. La préfecture du Rhône donne trois raisons pour lesquelles la mécanisation du fichier des cartes grises est nécessaire : tout d'abord de « libérer le personnel du service des cartes grises de la partie mécanique de ses travaux actuels, (...) consistant en l'établissement répétitif de pièces administratives » ; ensuite « d'assurer aux administrés la délivrance immédiate des pièces souhaitées » ; mais également « de réaliser des travaux statistiques de synthèse, de recherche » ; et

¹ Réponse de Jacques Perret, agrégé de grammaire, docteur es lettres, professeur de philologie, de langue et littérature latines à la faculté des lettres de Paris, à la sollicitation d'IBM, pour traduire le mot *Electronic Data Processing Machine*. Lettre publiée dans *Nouvelles IBM France*, juillet 1957. Citée par Bernard Mauduit, *Introduction aux Ensembles Electroniques de Gestion*, Paris, Les Editions d'Organisation, 1966, p. 17.

² Citation placée par le colonel Jean Guichard en exergue de son article « Pour une gestion moderne des approvisionnements », *Revue de la Défense Nationale*, sans date. Article distribué par Jean-Paul Baquiast, chargé de mission auprès de la Délégation à l'Informatique, lors de la réunion du Comité Permanent ministériel à l'informatique du 24/09/1971. Centre des Archives Contemporaines [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 310. Diplômé de l'IEP Paris (où il soutient une thèse sur le Ministère de l'Agriculture aux Etats-Unis, sous la direction d'Henry Puget), titulaire d'un DES « Droit Public » et ancien élève de l'ENA (1960-1962), J.-P. Baquiast est contrôleur d'État au Ministère des Finances en 1962. Il est nommé adjoint aux questions administratives auprès de la Délégation à l'Informatique en 1966.

³ Philippe Warin, *Quelle modernisation des services publics ? L'usager au cœur des réformes*, Paris, La découverte, 1997. L'analyse des pratiques de guichet fait actuellement l'objet de développements importants. Entre autres : Jean-Marc Weller, *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999 ; Marie Cartier, *Les facteurs et leurs tournées. Un service public au quotidien*, Paris, La Découverte, 2001 ; Fabienne Hanique, *Le sens du travail. Chronique de la modernisation de guichet*, Paris, Eres, 2004 ; Christelle Avril, M. Cartier, Yasmine Siblot, « Introduction : les rapports aux services publics des usagers et agents des milieux populaires : quels effets des réformes de modernisation ? », *Sociétés Contemporaines*, n°58, 2005, p. 5-18 ; Y. Siblot, *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.

enfin « d'assurer, sans coût supplémentaire la constitution et la mise à jour régulière du fichier national promulgué par la loi du 24 juin 1970 »⁴. La constitution de ces fichiers de cartes grises et de permis de conduire⁵ est donc dû au fait qu'il s'agit là de travaux facilement mécanisables, et qui surtout se situent à la croisée d'intérêts variés : ceux des préfectures, des services de police ainsi que ceux des politiques de sécurité routière en émergence⁶, émergence à laquelle les compagnies d'assurances ne sont pas étrangères⁷. Cette histoire de l'introduction de l'ordinateur dans l'administration n'est donc pas celle d'une informatique pour les usagers, même si l'amélioration des services aux usagers peut constituer l'horizon d'attente ou le lointain principe légitimant l'action modernisatrice : c'est l'argument qu'avance le premier délégué à l'informatique, Robert Galley, le 7 décembre 1967 : « Pour un individu par exemple, les mêmes informations figurent dans des fichiers différents, avec des numéros de référence divers, alors qu'il serait possible de dégager, pour une action, un individu, un événement, une relation matérialisée, par un même ensemble de données et qu'une pareille pratique, évitant de réclamer aux administrés les mêmes informations à plusieurs reprises, leur donnerait une meilleure image de

⁴ Rapport de la préfecture du Rhône sur la mécanisation de l'atelier mécanographique départemental d'intérêt général, p. 12 [sans date, probablement fin 1969-début 1970]. [CAC] – versement 930178/art.13/chemise 237. La loi du 24 juin 1970 prévoit la constitution d'un fichier (MEDOR : Mémoire Électronique de la Documentation Routière) centralisant « les renseignements relatifs aux permis de conduire, de tous les renseignements et pièces administratives exigées pour la circulation des véhicules et de toutes les décisions administratives portant restriction de validité, toutes opérations qui sont de la compétence des préfets. (...) Le système doit permettre un classement des conducteurs selon le danger que représente leur comportement en fonction du nombre, de la fréquence et de la nature des infractions, ainsi que de la gravité des sanctions prononcées par l'autorité judiciaire, en vue d'une modulation du tarif des contrats d'assurance automobile ». Rapport sans date et sans auteur sur le fichier MEDOR, [CAC] – versement 930178/art.5/chemise 201.

⁵ Sur la constitution rapide d'un « fichier national des voitures particulières », Raphaël Hadas-Label, *L'informatique dans l'administration française*, Cahier n°9 de l'Institut Français des Sciences Administratives, Paris, Éditions Cujas, 1973, p. 25. [Rapport présenté au Congrès de l'Institut International des Sciences Administratives, tenu à Rome en septembre 1971. Étude mise à jour au 1^{er} mars 1972. L'auteur, né en 1940, est licencié en lettres, diplômé de l'IEP Paris, des Langues O et de la *Harvard Business School*. Issu de la promotion 1965-1967 de l'ENSA, il est à sa sortie auditeur au Conseil d'État, et devient en 1969 chargé de mission au commissariat général au Plan. Il entre en 1972 comme conseiller technique au cabinet du Premier Ministre]. L'informatisation de la délivrance des permis de conduire et des cartes grises fait partie de la seconde phase d'équipement prévue à la préfecture du Nord, selon le projet présenté à la Commission de l'Informatique le 12/02/1969. [CAC] – versement 930178/art. 4. La délivrance de ces titres en temps réel, par terminaux connectés à l'ordinateur est opérationnel à la préfecture du Nord en 1971 (P. Germain & A. Martin, « Informatique dans les préfectures et informatique pour les préfets », *Revue Administrative*, partie 1 : n°152, mars avril 1973, p. 205-217 ; partie 2 : n°153, mai-juin 1973, p. 329-332, p. 209. [P. Germain est directeur général des Affaires Administratives et financières et des Services Communs du ministère de l'Intérieur, président de la Commission de l'Informatique du ministère de l'Intérieur. André Martin est administrateur civil, membre de cette commission en tant que chef du Service Organisation et Informatique du ministère de l'Intérieur].

⁶ Dominique Fleury, « L'intégration de la sécurité routière dans l'action locale : à la recherche d'une cohérence entre espace et réseau », *Espaces et Sociétés*, n°118, 2004, p. 63-77 ; Benoît Lalot, *Les politiques de sécurité routière en France : les raisons d'un échec relatif*, mémoire de DEA en Science Administrative, Université de Picardie, dir. P. Lehingue, 2001, 133 p.

⁷ Sur ce point, voir les travaux en cours de Philippe Ponet, notamment sur l'invention par les assurances d'un nouveau barème de réparation du dommage corporel directement lié à l'augmentation du nombre d'accidents de la route, et à la modification de la composition sociale des victimes de ces accidents : « Remettre les corps en ordre : entre savoirs et pouvoirs. La professionnalisation de l'évaluation médicale du dommage corporel », *à paraître*. Voir également : Luc Boltanski, « Les usages sociaux de l'automobile : concurrence pour l'espace et accidents », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°2, 1975, p. 25-49.

l'administration. À une époque d'industrialisation et de productivité, l'administration généralement critiquée pour sa lenteur, se doit de devenir compétitive en se modernisant. »⁸. Mais bien que M. Cotten (administrateur civil à la direction générale des Collectivités Locales du ministère de l'Intérieur) fasse figurer en 1969 parmi les objectifs de la mécanisation des tâches effectuées par les communes, les « secteurs de l'activité municipale où s'effectuent des traitements de masse dont la mécanisation paraît relativement aisée et accroîtrait de façon substantielle la satisfaction des usagers »⁹, il reste qu'en 1980 un rapport présenté au sein de l'Institut Français des Sciences Administratives peut encore poser la question : *Une informatique pour les administrés ?*¹⁰. Mieux : entre l'impératif d'informatisation à destination des administrés, et la logique d'une meilleure administration, il semble qu'il n'y ait pas seulement un seuil qualitatif à franchir, comme un objectif supplémentaire à atteindre, mais bien une question de *compatibilité* des objectifs, le premier entraînant une centralisation des données et des circuits d'information, l'autre éloignant la possibilité d'une intégration des données, écartant la possibilité d'accélérer les services aux usagers à mesure que l'outil se rapproche d'eux en se territorialisant. Comment planter le décor de cette recherche ? Rapprocher deux citations et montrer comment le processus d'informatisation s'est déployé entre ces deux logiques contradictoires: d'un côté, donc, Robert Galley, dans le discours déjà cité, prônant un usage de l'informatique au service de la décentralisation : « Ce qui se joue, c'est la question importante de ce que sera dans l'avenir la vie de la province sur le plan administratif. L'informatique peut apparaître comme un outil d'organisation et de centralisation dont l'utilisation pourrait conduire, si l'on n'y prenait garde, à la sclérose de tout ce qui n'est pas installé à l'échelon central. L'informatique doit être bien au contraire, par l'ensemble des échanges d'information entre services sur le plan local, un

⁸ Procès-verbal de la réunion inaugurale du groupe régional de Clermont-Ferrand, le 7/12/1967. [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 220.

⁹ Procès-verbal de la réunion du 21/1/1969 de la Commission de l'Informatique du ministère de l'Intérieur, section « Collectivités Locales ». [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 206.

¹⁰ Françoise Gallouédec-Genuys, *Une Informatique pour les administrés ?*, Paris, Éditions Cujas, 1980. Il s'agit de l'aboutissement d'un programme de recherche, lancé en 1976, financé par la DATAR, l'I.R.I.A (Institut de Recherche d'Informatique et d'Automatique, émanation du Plan Calcul) et le Ministère de l'Industrie et de la Recherche, dont les premiers éléments ont été présentés au colloque de Sousse (Tunisie) de l'Institut International des Sciences Administratives de mai 1978. (cf. Jean Frayssinet & Jean Ballereau, « Le colloque de Sousse de l'I.I.S.A », *Revue Administrative*, n° 186, 1978, p. 679-686. Jean Frayssinet, auteur d'une thèse consacrée à « L'administration française et l'informatique » à l'Université de Droit et de Sciences Politiques d'Aix-en-Provence en 1975, thèse publiée sous le titre « La Bureautique : l'administration française face à l'informatique (Paris, Berger-Levrault, 1981) sera chargé, à partir du milieu des années 1980 de la chronique bimestrielle de la *Revue Administrative* sur l'informatisation de l'administration). Jean Frayssinet, professeur de droit à l'université d'Aix-Marseille II, a également publié : *Informatique, fichiers et libertés : les règles, les sanctions, la doctrine de la CNIL*, Paris, Litec, 1992 et (avec André Lucas et Jean Devèze), *Droit de l'informatique et de l'internet*, Paris, PUF, 2001. F. Gallouédec-Genuys a également publié en 1972 un article relatif à la préservation du secret dans un administration informatisée, indice de l'enchaînement et non de l'opposition entre ces différentes problématiques. F. Gallouédec-Genuys, « Informatique et secret dans l'administration », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 38, n°2, 1972, p. 141.

extraordinaire moyen de vitalité des organismes régionaux »¹¹; de l'autre, Jean-Paul Baquiast qui affirme que si « l'on envisage de faciliter les relations des administrations avec les individus par l'usage de périphériques, on peut craindre, dans cette solution, une tendance à la concentration de l'informatique »¹².

1 – Problématisations

L'histoire dont il est question ici relève donc d'une « problématisation »¹³ différente, car si le problème au cœur des débats est bien celui de l'utilisateur, il n'est pas question de parler ici de l'administré, mais bien de l'autorité qui aura accès aux informations recueillies et traitées par le tout nouvel outil informatique. Ceci est essentiellement dû aux utilisations qui en sont alors envisagées : « Quel que soit le secteur ou le niveau, les emplois de l'informatique dans l'administration peuvent être regroupés en deux grandes catégories : l'automatisation de la gestion et la rationalisation des décisions », écrit Guy Braibant en 1971¹⁴. Cette conception de l'instrument a deux conséquences principales : elle induit la mise en place de grands ensembles intégrés et permet de justifier la distinction entre tâches de gestion et tâches de décision.

La « gestion intégrée » a pour principe « la prise en considération de l'organisme dans sa totalité comme un “système” » et suppose « la création d'une “banque d'informations” : on entend par là que chaque information élémentaire, reconnue significative pour le fonctionnement de l'organisme, est saisie une fois et une seule fois, instantanément, à la source, codée sous une forme devant satisfaire tous les utilisateurs et qu'elle est placée en mémoire où elle devient immédiatement disponible pour l'ensemble de ces derniers »¹⁵. Cette phase d'informatisation

¹¹ Procès-verbal de la réunion inaugurale du groupe régional de Clermont-Ferrand, le 7/12/1967. [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 220.

¹² Procès-verbal de la séance du 25/04/1969 de la commission de coordination des groupes régionaux d'informatique. [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 216

¹³ Sur l'usage de ce terme, voir Michel Foucault, « Le souci de vérité » [1984], *Dits et Ecrits*, t.2 : 1976-1988, Paris, Gallimard, « Quarto », 2001, p. 1487-1498, p. 1489 ; Robert Castel, « Problematization, a way of reading history », in Jan E. Goldstein (ed.), *Foucault and the Writing of History Today*, Cambridge, Basil Blackwell, 1994, p. 237-252. Pour une application à l'analyse des politiques publiques : Yannick Barthe, *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, Economica, 2006.

¹⁴ Guy Braibant, « Perspectives et problèmes du développement de l'informatique dans l'administration publique au cours de la prochaine décennie », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 37, n°3, 1971, p. 201-211. Guy Braibant est alors maître des requêtes du Conseil d'État et secrétaire général de l'Institut français des Sciences Administratives. Une telle définition n'a rien d'évidente. Les premiers industriels français intéressés à la construction d'ordinateurs, notamment le groupe Schneider, conçoivent l'ordinateur comme une « forme d'automatisation des processus industriels. C'est le commissariat au Plan qui imposera dans le Plan Calcul l'orientation “gestion” » (Jacques Lublin & Jean-Michel Quatrepoint, *French Ordinateurs. De l'Affaire Bull à l'assassinat du Plan Calcul*, Paris, Alain Moreau, 1976, p. 30).

¹⁵ Rapport de M. Laure (chef du Service Régional de l'Équipement de la Préfecture de la Région Parisienne) à la Commission de l'Informatique du ministère de l'Intérieur sur la mise en place d'une sous-commission « Région Parisienne », 14/05/1969. Source : [CAC] – versement 930178/art.4. Sur la création des banques de données, notamment les Banques de Données Urbaines (BDU), voir Haroun Jamous & Pierre Grémion, *L'ordinateur au pouvoir. Essai sur les projets de rationalisation du gouvernement des hommes*, Paris, Seuil, 1978, p. 133-148.

débouche sur la création de banques de données en matière urbaine (URBAMET, alimentée par des partenaires étatiques et locaux), foncière (intéressant à la fois le ministère de l'Équipement et le ministère des Finances (cadastre, INSEE), environnementale (ECOTHEK), ou à usages des collectivités locales (COMMUNOTEK pour les communes de l'Île de France, Banque de Données Locales de l'INSEE). La mise en place de ces banques de données est liée à l'état des avancées technologiques qui font que les économies d'échelle ne semblent pouvoir résulter à l'époque que « de l'implantation de grands centres de traitement équipés de machines puissantes et d'équipes d'hommes très qualifiés »¹⁶. Les questions fondamentales que les membres de la Commission de l'Informatique du ministère de l'Intérieur s'efforcent d'éviter sont donc celles de la localisation de l'ordinateur et de l'identité des autorités habilitées à l'interroger : « La localisation est probablement un aspect secondaire dans la mesure où seule compte l'autorité qui le questionne ou celle qui connaît ses réponses »¹⁷. La conception de ces systèmes intégrés amène les promoteurs de cette informatisation à devoir considérer une question fondamentale : l'organisation verticale de ces dispositifs a tendance à réserver aux instances centrales le contrôle et l'interprétation de données produites et fournies par des collectivités locales réduites au rôle de « stations de pompes »¹⁸, ayant peu d'intérêts à fournir leurs informations. Les grands systèmes intégrés ne réussissent en effet que là où les préfets parviennent, en faisant usage de leur autorité, à mobiliser les informations nécessaires à la mise à jour, par exemple, des « fichiers d'opérations d'équipements des collectivités locales », et périssent dès leur mutation¹⁹.

De fait, comme le rappelle Noël Aucagne, « les ordinateurs permettent deux types d'utilisation : la gestion et la préparation des décisions. Il s'agit de ne pas confondre ces deux domaines d'application : les travaux répétitifs de masse et les travaux de synthèse »²⁰. La mise en place de ces dispositifs intégrés d'information vient donc soutenir un processus plus large qui est celui de la différenciation, au sein même de l'État, des fonctions de décision et d'exécution : un processus

¹⁶ Guy Braibant, « Introduction », in IFSA, *L'informatique dans l'administration*, op. cit., p. 5-15.

¹⁷ Intervention de M. Diebolt, préfet de Région, préfet du Puy-de-Dôme (1964-1969). Procès-verbal de la réunion inaugurale du groupe régional d'études de l'informatisation de Clermont-Ferrand, le 7/12/ 1967 – [CAC] versement 930178/art. 5/chemise 220.

¹⁸ Yves Boucly (signé Y.B.), « Tribune libre : Dans le secteur public, l'informatique est mal partie », *Administration*, n°76, juin 1972, p. 157-159. Y. Boucly est Inspecteur Général de l'Administration au ministère de l'Intérieur. Il est membre de la Commission de l'Informatique du ministère de l'Intérieur. Il est également rédacteur en chef de la revue dans laquelle est publié cet article, revue qui est celle de l'Association du corps préfectoral et des Hauts Fonctionnaires du ministère de l'Intérieur. Il y est chargé de la rubrique « procédés modernes de gestion et d'administration, informatique ».

¹⁹ P. Germain, « Histoire de l'informatisation territoriale avant et après la décentralisation », in *Colloque sur l'Histoire de l'Informatique en France*, Grenoble, 3-4-5 mai 1988, actes édités par Ph. Chatelin, vol. 1, p. 211-242, p. 211.

²⁰ Intervention de N. Aucagne, chef de Bureau des Études Générales d'Automatisation du Ministère de l'Économie et des Finances lors de la réunion du 3/06/1970 de la Commission de l'Informatique du ministère de l'Intérieur. N. Aucagne y représente le groupe spécialisé [en matériels informatique] de la commission centrale des marchés créé par les arrêtés publiés au *Journal Officiel* des 22 février et 25 septembre. [CAC] – versement 930178/art. 4.

dont la dynamique, décrite par Philippe Bezès pour les années 1990²¹, est générée dans les années 1970²². Il est envisageable que cette différenciation puisse trouver en partie son origine dans le partage des tâches entre instances décisionnelle et d'exécution qu'instaure l'informatique telle qu'elle pensée. La façon dont les promoteurs de l'informatisation se saisissent du remplacement des outils mécanographiques l'atteste. Les premières enquêtes portant sur la modernisation des services appelés à porter l'introduction des nouveaux instruments de gestion (modernisation des services mécanographiques du ministère de l'Intérieur, étude sur le remplacement des centres de mécanographie par des terminaux administratifs²³) reposent sur la séparation des tâches, entre décision et exécution. Car, à en croire la note du chef du service mécanographique du ministère de l'Intérieur, « la réorganisation s'impose sous peine, d'une part, de ne pouvoir donner satisfaction aux demandes de mécanisation formulées par les services centraux, et, d'autre part, de voir les ateliers de province s'affranchir progressivement de la direction technique du service central (...) [Le bureau se réorganise en deux sections], l'une des études techniques et de la coordination de l'action des ateliers, l'autre des travaux administratifs et de la tenue des comptabilités deniers et matières »²⁴. Le passage de la mécanographie à l'informatique constitue pour l'administration centrale du ministère de l'Intérieur une opportunité à saisir, mieux : un tournant à ne pas manquer, sous peine de perdre le contrôle exercé sur les services extérieurs.

On s'en aperçoit : les usagers sont apparemment absents de cette histoire. L'informatisation vise principalement à mieux administrer l'administration. Pour l'État, il s'agit avant tout de se « soucier de soi »²⁵. Toutefois, c'est sous la problématique des libertés publiques (qui entraîne notamment la mise en place d'une Commission Informatique et Liberté en 1974, et qui débouche sur la création de la CNIL par une loi promulguée le 6 janvier 1978²⁶) que le processus d'informatisation de l'administration se trouve publicisé et politisé. « Effet boomerang » avancent

²¹ Philippe Bezès, « Le modèle de "l'État Stratège" : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du Travail*, vol. 47, n°4-5, octobre-décembre 2005, p. 431-450.

²² Ph. Bezès, « Publiciser et politiser la question administrative : généalogie de la réforme libérale dans les années 1970 », *Revue Française d'Administration Publique*, n°120, 2006, p. 721-741.

²³ Note de A. Martin, administrateur civil chargé de l'Organisation et de l'Informatique, 13/08/1968 pour préparer la réponse du ministère de l'Intérieur à une question posée par la commission des finances de l'Assemblée Nationale dans le cadre du budget 1969, relative à l'organisation et au fonctionnement des Centres Administratifs et Techniques Interdépartementaux [CATI] et des ateliers mécanographiques régionaux et départementaux du ministère de l'Intérieur. [CAC] – versement 930178/art. 2

²⁴ Note du chef du service mécanographique à l'attention du sous-directeur des affaires financières, 6/04/1961. [CAC] – versement 930178/art. 2.

²⁵ Pour l'émergence de cette représentation de l'État au tournant des années 1960 : Philippe Bezès, « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la V^e République : la construction du "souci de soi" de l'État », *Revue Française d'Administration Publique*, n°102, 2002, p. 307-325. Ph. Bezès reprend l'expression à M. Foucault.

²⁶ La Commission Informatique et Libertés est mise en place suite à la « révélation » d'un projet (« SAFARI ») visant à identifier tous les individus par un seul numéro et à interconnecter sur la base de cet identifiant tous les fichiers de l'administration. Cf. Bernard Tricot, « Quelques souvenirs sur la genèse de la loi "Informatique et Libertés", in *Colloque sur l'Histoire de l'Informatique en France*, Actes édités par Philippe Chatelin, Grenoble, mars 1988, vol.1, p. 437-446. (B. Tricot a présidé la commission Informatique et Liberté).

Jamous et Grémion, arguant que, « sous l'effet de l'introduction de nouveaux acteurs », « la politisation ne se produit pas là où les experts l'attendaient », mais sur « les problèmes de confidentialité », sur les menaces que font peser sur les libertés publiques « l'interconnexion des fichiers administratifs »²⁷. Ils ajoutent toutefois que cette politisation de l'informatisation a pour résultat de « légitimer la poursuite du processus de création de systèmes » et de « stabiliser juridiquement une situation floue pour ne pas entraver l'essor de l'informatique »²⁸. À l'appui de cette hypothèse, le débat qui anime le groupe régional de Clermont sur la question de la mise à jour et de la fiabilité des fichiers (ici, le débat porte sur le fichier des personnes) : s'interrogeant sur le lieu auquel les personnes doivent se déclarer (domicile, naissance, résidence), la Commission en conclut, par la voix de M. Marilia, que « la nécessité de déterminer le lieu de résidence entraînera sans doute l'obligation de déclarer tout changement de résidence », et donc la mise en place d'une sanction en cas de non-déclaration. Ceci exige donc que la question soit prise en compte au niveau légal, sous un aspect qui n'est plus technique, mais lié aux libertés publiques²⁹. Effet d'entraînement donc également, en ce que la problématisation technique des systèmes d'information intégrés va conduire à celle formulée en termes de libertés publiques. Entre ces deux conceptions, le principe de la « porte tournante » : « Dès lors qu'une forme de problématisation disparaît, une autre forme de problématisation peut entrer en scène »³⁰.

S'en tenir là, c'est toutefois ignorer que la question des menaces que fait peser « l'ordinateur » sur les libertés individuelles ne date pas du milieu des années 1970, mais qu'elle est déjà disponible, en

²⁷ H. Jamous & P. Grémion, *L'ordinateur au pouvoir...*, *op. cit.*, p. 23 et plus largement, p. 55-78

²⁸ *Ibid.*, p. 63.

²⁹ Réunion de coordination des groupes régionaux d'informatique, 21/01/1969. [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 221. M. Marilia est conseiller au Tribunal Administratif de Clermont-Ferrand et membre du groupe régional d'informatique « Clermont-Ferrand », et intervient à la commission en tant que représentant du Préfet du Puy-de-Dôme. Même si effectivement elle ne surgit pas là où elle devenait inévitable, la politisation de la question peut ainsi apparaître comme « nécessaire » à la poursuite du processus d'informatisation. Ceci remet en cause l'hypothèse de la « révélation » d'un secret provoquant l'invention de la CNIL, comme le revendique l'histoire de la CNIL (notamment sur son site internet) : « La révélation dans les années 1970 d'un projet du gouvernement d'identifier chaque citoyen par un numéro et d'interconnecter sur la base de cet identifiant tous les fichiers de l'administration créa une vive émotion dans l'opinion publique. Ce projet connu sous le nom de SAFARI, qui montrait les dangers de certaines utilisations de l'informatique et qui faisait craindre les dangers de certaines utilisations de l'informatique et qui faisait craindre un fichage général de la population a conduit le gouvernement à instituer une commission auprès du Garde des Sceaux afin qu'elle propose des mesures tendant à garantir que le développement de l'informatique se réalisera dans le respect de la vie privée, des libertés individuelles et des libertés publiques ». (source : <http://www.cnil.fr/index.php?id=16>)

³⁰ Y. Barthe, « Le recours au politique ou la problématisation politique “par défaut” », in Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 475-492, p. 485. Le terme est là aussi repris à Michel Foucault, *Les Anormaux. Cours au Collège de France 1974-1975*, Paris, Gallimard-Seuil, 1999, p. 29. Pierre Grémion formule également l'hypothèse que « l'accélération des feux de la modernisation élargit le fossé entre la haute fonction publique qui raisonne par rapport à l'État et la fonction publique moyenne qui, adossée à ses organisations syndicales, raisonne par rapport au service public. Ainsi la modernisation poussée par l'État entraîne-t-elle une déstabilisation de l'éthique du service public chez ses propres agents d'exécution » (P. Grémion, « L'échec des élites modernisatrices » [1987], in *Modernisation et progressisme. Fin d'une époque*, Paris, Editions Esprit, 2005, p. 83-90, p. 85).

attente d'activation, dès le début du processus d'informatisation³¹. Formulons donc l'hypothèse que l'émergence de ce problème dans l'espace public correspond à l'aboutissement d'une séquence de délibération scientifique et technique et à la nécessité de valider politiquement et juridiquement la solution choisie. Une « politisation par défaut » comparable à celle analysée par Y. Barthe à propos des déchets nucléaires. Ce qui l'explique, c'est davantage le fait qu'une solution se soit imposée, et non la solution choisie. Et cette solution s'impose sur un échec : celui de la mise en place de ces gigantesques systèmes intégrés, échec dû à la complexité du système d'action dans lequel se déploie le processus d'informatisation, échec qui impose le recours à des fichiers séparés mais pouvant être interconnectés, c'est-à-dire devant être compatibles.

2 – *Le désenchantement informatique*

Car au terme chronologique de notre étude, c'est bien le sentiment de l'échec de la politique d'informatisation qui prédomine. Échec multiforme, qui se visualise dans la remise en cause au tournant des années 1974-1976 des options politiques, administratives, technologiques et industrielles inventées au cours des années 1960. L'élection de Valéry Giscard d'Estaing à la présidence de la République coïncide avec la suppression des « initiatives réformistes du gaullisme »³², et en premier lieu celle de la Délégation à l'Informatique. Placée sous l'autorité du Premier Ministre à sa création en 1966 (décret 66-756 du 8 octobre 1966), son rattachement est modifié par le décret du 18 juillet 1969 : elle est désormais placée sous l'autorité du Ministère de l'Industrie, même si le décret du 12 mai 1970 relatif à l'organisation du Ministère de l'Industrie lui préserve une forme d'autonomie. En 1974, soutenant l'accord UNIDATA d'une informatique européenne, contre le Ministre de l'Industrie et son cabinet, ses attributions sont confiées le 29 juillet 1974 (décret 74-661) pour fusionner avec la Direction des Industries Électroniques et de l'Informatique [D.I.E.I.], intégrée à la Direction générale de l'industrie, faisant elle-même partie du ministère du même nom³³. Vidée de la plus grande partie de sa substance, la Délégation à

³¹ Guy Braibant, art. cité, p. 5-15. Dans les actes du même colloque de l'IFSA, voir l'intervention de Pierre Juvigny (Maître des Requêtes au Conseil d'État), « Informatique et droits de l'homme », p. 87-93. P. Grémion et H. Jamous rappellent qu'une proposition de loi tendant à la création d'un comité de surveillance et d'un tribunal informatique avait été déposé en novembre 1970 sur le bureau de l'Assemblée Nationale par le groupe des Républicains Indépendants, mais qu'il n'avait pas été discuté (H. Jamous & P. Grémion, *op. cit.*, p. 57). Sur ces conceptions différenciées de la problématisation, voir la controverse opposant Laqueur à Foucault, présentée notamment dans la préface à l'édition française de *Making Sex* [1990] : *La fabrique du sexe. Essai sur le corps et le genre en Occident*, Paris, Gallimard, 1992.

³² H. Jamous & P. Grémion, *op. cit.*, p. 75. Sur le basculement du référentiel modernisateur au référentiel néo-libéral dans le milieu des années 1970 : Bruno Jobert & Bruno Théret, « La consécration républicaine du néo-libéralisme », in B. Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 21-85. Jean-Pierre Brulé, président de HoneyWell-Bull, défend l'idée que la remise en cause de la CII est en plan dès 1973, un an donc avant la mort de Georges Pompidou, et l'élection de V. Giscard d'Estaing (J.-P. Brulé, *L'informatique malade de L'État. Du Plan Calcul à Bull nationalisé : un fiasco de 40 milliards*, Paris, Les Belles Lettres, 1993).

³³ Par décision du Conseil des Ministres du 2 octobre 1974. Aimé François, *L'intégration de l'informatique dans l'administration publique*, Bruxelles, Institut International des Sciences Administratives – Association Universitaire de

l'Informatique à l'informatique est supprimée par le décret 74-680 du 16 octobre 1974³⁴. Par la suite, si la question de l'informatisation est inscrite au VII^e plan, fait l'objet d'une commande d'un rapport à Simon Nora et Alain Minc (publié au *Seuil*³⁵) et d'un colloque du Parti Socialiste en 1980³⁶, la liaison institutionnelle entre l'industrie informatique, le système administratif et le champ politique est rompue.

Les options industrielles sont également totalement refondues. 1975 marque la fin du plan Calcul³⁷, la fin de la seconde convention liant l'État et la CII (1972-1975) pour un montant prévu de 2 milliards de francs, ainsi que l'échec du programme d'une informatique européenne associant la compagnie française CII, l'allemande SIEMENS et la hollandaise PHILIPS, sous le label UNIDATA. Le gouvernement français opte pour une « solution française appuyée par les USA » en permettant au fabricant américain HoneyWell-Bull de fusionner avec la CII³⁸.

Ce sont enfin les options technologiques qui sont remises en cause. Tout d'abord, parce que le milieu des années 1970 était envisagé dès le début du Plan Calcul comme un tournant. Les promoteurs de l'informatique administrative prévoient que, à cette date, l'opération d'équipement de l'administration française aurait atteint ses premiers objectifs : « Après avoir depuis longtemps exploité des matériels électromécaniques à cartes perforées pour des travaux statistiques et comptables de type traditionnel, [les services du Ministère de l'Économie et des Finances] ont depuis 1961, entrepris de se reconverter aux techniques et moyens informatiques. Ce programme d'équipement doit s'achever en 1971. Commencera alors le début de l'interrogation sur les principes et la direction du programme d'équipement à réaliser à partir de 1972 »³⁹. Dans le même colloque, Jean-Paul Baquiast affirme que « d'ici 1972 ou 1975 les grandes gestion de masse d'État, tout au moins au niveau des services extérieurs, seront mises sur ordinateur »⁴⁰. Mais surtout : au moment même où la France met en place le Plan Calcul, certains

Recherche en Administration Publique, 1976, p. 219 et suiv. (Version publiée d'une thèse de doctorat en science politique sous la direction d'André Molitor, professeur à l'Université de Louvain).

³⁴ Cf. Jean Frayssinet, *La bureautique...*, *op. cit.*, p. 110-113.

³⁵ Simon Nora & Alain Minc, *L'Informatisation de la société. Rapport à M. le Président de la République*, Paris, Éditions du Seuil, 1978.

³⁶ Parti socialiste [Colloque sur l'informatique organisé par le Parti socialiste, 20-21 septembre 1980, Paris], *Socialisme et informatique*, Paris, Club socialiste du livre, 1981.

³⁷ Sur ce point : Pierre Audoin, « Le Plan Calcul Français (1966-1974) », in *Colloque sur l'Histoire de l'Informatique en France*, Actes édités par Philippe Chatelin, Grenoble, mars 1988, vol.1, p. 13-46. Pierre Audoin est commissaire adjoint au Plan.

³⁸ Cf. Jean-Pierre Brulé, « Autopsie d'un changement de politique : (1975-1976) : d'Unidata à Honeywell Bull », in *Colloque sur l'Histoire de l'Informatique en France*, Actes édités par Philippe Chatelin, Grenoble, mars 1988, vol.1, p. 127-156. J.-P. Brulé dirige alors Honeywell Bull. Une lutte ouverte l'oppose encore aujourd'hui à Pierre Audoin. Sur ce point, cf. infra : *la compatibilité des logiques*.

³⁹ Noël Aucagne, « L'informatique au Ministère de l'Économie et des Finances », dans IFSA, *L'informatique dans l'administration*, *op. cit.*, p. 15-25, p. 15

⁴⁰ J.-P. Baquiast, « L'informatique dans les services publics régionaux et locaux », in Institut Français des Sciences Administratives [IFSA], *L'informatique dans l'administration*, cahier n°4, Paris, Editions Cujas, 1969, p. 95-99.

experts américains font déjà état de leur perplexité quant à la capacité réelle de l'outil informatique à modifier la structure organisationnelle des entreprises et des administrations⁴¹. Le milieu des années 1970 marque la fin d'une première « illusion informaticienne »⁴². Tout se passe comme si les promoteurs de l'informatique découvraient subitement les coûts que représente la mise sur pied des banques de données : « Il y a cinq ans, on a cru que l'informatique (avec d'autres techniques) allait pouvoir dans des délais rapides apporter une aide importante à la préparation des décisions de programmation et de coordination des diverses autorités administratives et en particulier les préfets. (...) Mais il est certain que la mise en place des systèmes d'aide à la décision est beaucoup plus longue et plus chère qu'on ne le croyait il y a cinq-six ans, aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé » écrivent P. Germain et A. Martin en 1973⁴³. Cinq après la mise en place du Plan Calcul, la « griserie technicienne »⁴⁴ fait place au désenchantement. L'ambition réformatrice qui semblait supporter le processus d'informatisation a disparu. En 1968, la DATAR envisageait pourtant l'ordinateur comme un remède aux maux dont souffre l'administration : « L'ordinateur est l'occasion d'une mise en question qui introduit les ferments de la révolution culturelle dans l'entreprise la plus centralisée, et conduit à un nouveau partage des responsabilités. Chacun y trouve son compte – et la participation et le management – car la centralisation est condamnée par la technique avant d'être abandonnée par les hommes »⁴⁵. Et si, à l'en croire, la Délégation à l'Informatique ne prétend pas « réformer l'ensemble de l'administration française – elle n'en a ni le désir, ni la possibilité », il n'en reste pas moins qu'elle n'aurait, de son propre avis « que très imparfaitement rempli sa mission si elle n'avait pas contribué à faciliter les mutations nécessaires dont chaque administration doit, pour ce qui la concerne, prendre l'entière responsabilité »⁴⁶.

⁴¹ H.A. Simon, « Management and the Decision Making », in Irene Taviss (ed.), *The Computer Impact*, New York, Prentice Hall, 1970 ; J. Martin & AR Norman, *The Computerized Society*, New-York, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1970 ; K. Laudon, *Computers and Bureaucratic Reform*, New York, John Wiley and Sons, 1974. On visualise clairement ce désenchantement si l'on suit les différentes publications de T.L. Whistler, de son article particulièrement optimiste de 1958 présentant sa vision du management dans les années 1980 (H.J. Leavitt & T.L. Whistler, « Management in the 1980's », *Harvard Business Review*, november-december 1958, p. 41-48), à la vision nettement plus circonspecte présentée dans *The Impact of Computers on Organization* (New-York, Praeger Publishers, 1970), en passant par les actes d'un séminaire annonçant l'entrée dans l'âge informatique (édité avec G.P. Schutz : *Management Organization and the Computer*, Glencoe, The Free Press, 1960). En France, le mythe technicien est pour partie remis en cause par l'orientation stratégiste définie dans la lignée des travaux de Crozier, par Catherine Ballé & Jean-Louis Peaucelle, *Informatique et changement dans l'entreprise*, Paris, Éditions du CNRS, 1972, préface de M. Crozier.

⁴² Fabienne Pavé, *L'illusion informaticienne*, Paris, L'Harmattan, 1989. Chaque réforme au sein des organisations semble corrélée au développement d'un déterminisme technicien, comme le rappelle David Mulhmann, « Des nouvelles technologies à l'image des vieilles organisations », *Sociologie du Travail*, n°43, 2001, p. 327-347.

⁴³ P. Germain & A. Martin, art. cité.

⁴⁴ Selon l'expression employée par Yves Mény, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français (1945-1969)*, Paris, LGDJ, 1974, p. 470-472.

⁴⁵ DATAR, « Les techniques et le partage des décisions », cité par Y. Mény, *ibid.*

⁴⁶ Rapport du Délégué à l'Informatique au Comité interministériel restreint du 19 mars 1968 relatif à l'automatisation des services publics, p. 19. [CAC] - versement 930178/art. 5/ chemise 310.

3 – Sortir du chemin mécanographique

Si 1975 marque « le creux de la vague »⁴⁷ des politiques d'informatisation, notre étude commence en revanche alors qu'un ensemble de projets et d'entreprises trouvent leur concrétisation dans la mise en place du Plan Calcul. Ce qui semble caractériser l'institution du Plan Calcul, c'est la volonté de sortir le processus l'informatisation du chemin dans lequel il semblait s'inscrire, celui que dictaient les conditions dans lesquelles la mécanographie avait été implantée au sein de l'administration publique⁴⁸.

L'informatisation a été un temps envisagée dans la continuité de la politique d'automatisation de l'administration engagée sous l'impulsion de l'INSEE⁴⁹, des bureaux Organisation et Méthodes implantés progressivement dans l'administration à partir des années 1940⁵⁰. Ceci est dû au succès d'entreprises à vocation savante, formalisant des méthodes et techniques d'organisation, tant au niveau international, dans des organismes comme l'Institut International d'Organisation Scientifique du Travail (1927-1933), fondé par le *XXth Century Fund* et le Bureau International du Travail au sein de la Société des Nations à Genève, qu'au niveau national, dans des structures telles que le Comité National de l'Organisation Française (CNOF – qui réunit en 1933 des mouvements français issus du taylorisme et du fayolisme) ou la Commission Générale d'Organisation Scientifique (CEGOS) de Jean Milhaud, prenant la suite de l'association fondée en 1926) et d'organismes à la croisée des univers industriels et administratifs, comme l'Institut des Techniques des Administrations Publiques fondé en 1947⁵¹. Mais un certain nombre d'éléments (la perception de l'informatique comme rupture technologique, ce dont témoigne la composition du conglomerat industriel soutenant le Plan Calcul, l'invention de nouvelles

⁴⁷ Pour reprendre une expression proposée par J.-P. Baquiast et R. Ganne, *La France dans la bataille des technologies de l'intelligence*, Paris, La documentation française, 1985, p. 96.

⁴⁸ Il est significatif que les phénomènes de *path dependence* aient été mis en évidence sur un terrain à mi-chemin des techniques informatiques et bureautiques : le clavier QWERTY. Cf. Paul David, « Clio and the Economics of QWERTY », *American Economic Review*, n°75, mai 1985, p. 332-337.

⁴⁹ Sur ce point : René Carmille, *La mécanographie dans les administrations*, Paris, Recueil, Sirey, 2^e ed, 1942. [1^{ère} édition, 1936] ; Raymond Gaudriault, *L'organisation des travaux administratifs*, Paris, Delmas, 1949. Pour un aperçu historique, cf. Lars Heide, « The role of patents and standards in shaping the punched card systems of the Bull Company from 1918 to 1952 », in François Rodriguez & Jean Vignolle (eds.), *Actes du V^e colloque d'histoire de l'informatique*, Toulouse, Cepadues Editions, 1998, p. 167-180 ; Lars Heide, « Monitoring People. Dynamics and Hazard of Record Management in France 1935-1944 », *Technology and Culture*, vol. 45, January 2004, p. 80-101 ; Alain Desrosières, « Décrire l'État ou explorer la société : les deux sources de la statistique publique », *Genèses*, n°58, 2005, p. 4-27.

⁵⁰ Sur ce point : Henry-Louis Baratin, *Organisation et méthodes dans l'administration publique*, Paris, Berger-Levrault, 2^e ed., 1963 ; Daniel Moulias (docteur en droit, Intendant général de 1^{ère} classe, chargé de mission au SCOM), « Organisation et méthodes », in J.-M. Auby. e.a., *Traité de Science Administrative*, Paris, La Haye/Mouton & Cie, 1966 (chap. 16) ; Bernard Gournay, *Introduction à la science administrative*, Paris, PFNSP, [1966], 1978, p. 101 et suiv.

⁵¹ Sur l'ITAP, Antoine Weexsteen, *Le conseil aux entreprises et à l'État en France. Le rôle de Jean Milhaud (1898-1991) dans la CEGOS et l'ITAP*, Thèse de doctorat d'histoire, EHESS, 1999 ; Jeanne Siwek Pouydesseau, « L'Institut Technique des Administrations Publiques, entrepreneur militant de la productivité administrative (1947-1968) », *Revue Française d'Administration Publique*, 2006, n°120, p. 711-719.

structures consultatives et décisionnelles, un renouvellement des personnels promoteurs de l'informatique) attestent que la mise en place de ce Plan constitue une tentative – plus ou moins réussie – de sortir le processus d'informatisation du chemin tracé par les structures mécanographiques⁵², structures elles-mêmes mises en place dans le courant des années 1930-1950 pour permettre une première automatisation des systèmes de bureau.

DE LA PLUME À LA CYBERNÉTIQUE :

LES MODERNISATIONS ADMINISTRATIVES, ENTRE SCIENCES ET TECHNIQUES

En tant que procédure de modernisation des techniques de gestion de bureau, l'informatisation de l'administration s'inscrit dans la continuité d'autres innovations bureautiques, qu'il s'agisse de l'introduction du téléphone (cf. Catherine Bertho, *Télégraphes et téléphones, de Valmy au microprocesseur*, Paris, Le livre de Poche, 1981) mais aussi celle de la plume, de l'encre, ou encore de la machine à écrire et tout un ensemble de systèmes de classement (cf. Bruno Delmas, « Révolution industrielle et mutation administrative : l'innovation dans l'administration française au XIX^e siècle », *Histoire, Économie et Société*, n°2, 1985, p. 205-232. ; Guy Thuillier, « Pour une histoire des gestes des fonctionnaires des ministères au XIX^e siècle », *Revue Administrative*, janv.-fév 1978 ; Delphine Gardey, *La dactylographe et l'expéditionnaire*, Paris, Belin, 2002). D. Gardey note que cette « révolution administrative » (notion proposée par Graham Lowe [*Women in the Administrative Revolution. The Feminization of Clerical Work*, Cambridge, Polity Press, 1987] pour décrire la coïncidence, dans les bureaux des pays capitalistes avancés, de changements d'ordre économique et organisationnels) s'appuie sur la notion de « système » qui « désigne à la fois une nouvelle méthode de classement et les dispositifs matériels qui lui sont associés et qui l'autorisent. Pour ceux qui la promeuvent, plus qu'une méthode (la systématisation), elle est une nouvelle philosophie. Le terme vient directement de la revue *System*, fondée par A. Shaw, par ailleurs fabricant de tels dispositifs, et dont l'objet est de faire la publicité de ces méthodes dans le cadre de la promotion d'une nouvelle culture des affaires aux USA (...) Davantage qu'un nouveau mode de classement des papiers, les "systèmes" sont donc une autre façon de concevoir l'organisation d'une série de gestes qui constituent des actes ordinaires du travail administratif : correspondre, tenir des comptes, classer, archiver, extraire des données écrites ou chiffrées, rassembler et traiter des informations... » (D. Gardey, *op. cit.*, p. 127-128).

Cette définition du *système*, à laquelle viennent s'adjoindre, dans l'immédiat après guerre, les savoirs proposés à la fois par des spécialistes de l'administration (entre autres : Lucien Mehl, *Actes du Premier Congrès International de Cybernétique, Namur, 1956*, Paris, Gauthier-Villars, 1956 ainsi que « Pour une théorie cybernétique de l'action administrative », in *Traité de Science Administrative*, Paris, Mouton, 1966 ; Georges Langrod, *Les applications de la cybernétique à l'administration publique*, Bruxelles, Institut International des Sciences Administratives, 1958) et des mathématiciens (comme par exemple Marcel-Paul Schutzbenger : cf. *La théorie de l'information*, Paris, Publications de l'Institut des Statistiques de l'Université de Paris, 1951), permet l'émergence d'une « théorie des systèmes d'information ». Cette théorie repose sur la notion de « cybernétique » qui veut que les effets du fonctionnement des systèmes sont recueillis par ces mêmes systèmes pour améliorer leur fonctionnement et accroître leur rendement (effet *feedback*). On le voit, ce système est moins social qu'informationnel et connaît un grand succès en sciences sociales, qu'il s'agisse ici de considérer les œuvres et les perspectives (même divergentes) d'Easton, de Parsons ou de Deutsch. La *Revue Française de Sociologie* consacre son numéro spécial de 1970 au thème « Analyse des systèmes en sciences sociales ». On y lira tout particulièrement l'introduction de Bernard-Pierre Lécuyer et Jean-G. Padioleau (p. 3-23), ainsi que l'article de Charles Roig (CNRS/IEP

⁵² En faisant ici référence à la notion de « path dependence », il ne s'agit pas d'en faire un principe explicatif, mais de signaler qu'il s'agit d'une prise de position parmi l'ensemble de celles disponibles tout au long du processus d'informatisation.

Grenoble, communication présentée aux journées d'études sur l'analyse systémique en science politique, organisées par l'AFSP à Paris les 24 et 25 avril 1970): « La théorie générale des systèmes et ses perspectives de développement dans les sciences sociales », p. 47-97. Charles Roig se situe ainsi au croisement disciplinaire de la science politique, de la science administrative et des applications de la cybernétique en sociologie, ces dernières lui permettant de comprendre le fonctionnement d'un système complexifié par sa décentralisation. De Charles Roig, voir également : « L'administration traditionnelle devant les changements sociaux », in *Administration traditionnelle et planification régionale*, Paris, A. Colin, Publication de l'IEP de Grenoble, 1964, et du même : « Théorie et réalité de la décentralisation », *Revue Française de Science Politique*, n°3, 1966). C'est contre cette définition du système d'action que Crozier et Friedberg construisent leur notion de « système d'action », qui veut réintroduire la stratégie (c'est-à-dire l'acteur) dans « des systèmes asservis, « parce qu'ils ne peuvent ni s'adapter, ni évoluer en dehors d'un répertoire de solutions ou "états de systèmes" stocké en quelque sorte dans le dispositif ou paramètre de réglages et parce qu'ils n'ont finalement d'existence qu'à travers ce contrôle ou ce paramètre de réglages » (M. Crozier & E. Friedberg, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977, p. 211).

Le développement des techniques de gestion administrative s'accompagne de la mise en forme parallèle de disciplines à vocation scientifique, telle la *cybernétique*, qui parviennent plus ou moins bien à s'institutionnaliser. Citons encore *l'ergonomie*, discipline portant son attention sur les gestes des employés de bureau et leur adaptation aux postes de travail, discipline reconnue par l'Université, qui émerge avant la Première Guerre Mondiale, dans la continuité de l'importation du taylorisme en France (cf. A. Moutet, « Les origines du système de Taylor en France. Le point de vue patronal », *Le mouvement social*, n°93, oct-déc 1975, p. 15-49) mais dont le processus d'institutionnalisation reste encore méconnu (cf. Georges Ribeill, « Les débuts de l'ergonomie en France à la veille de la Première Guerre Mondiale », *Le mouvement social*, n°113, oct-déc 1980, p. 2-36).

UNE RUPTURE TECHNOLOGIQUE

Tout d'abord, le Plan Calcul s'appuie sur l'idée que l'informatique constitue une rupture technologique par rapport aux possibilités offertes par le calcul mécanographique : « Il ne s'agit pas seulement de substituer des moyens électroniques à des procédés manuels, mais encore de concevoir des processus tel que des données introduites dans l'ordinateur à l'occasion de tâches de gestion puissent être également utilisées pour dégager des éléments statistiques d'une politique économique et sociale. (...) L'informatique est une technique complexe, très différente de la mécanographie classique »⁵³. Une position que résume très bien Daniel Moulias : « Il faut distinguer la mécanographie qu'on pourrait qualifier de classique de celle qui met en jeu des installations électroniques, presque aussi soigneusement qu'on distingue, en matière militaire, les armes traditionnelles des armes atomiques »⁵⁴.

⁵³ Circulaire conjointe de la Délégation à l'Informatique et du ministère de l'Intérieur relative au développement de l'informatique au niveau régional, départemental et communal, discutée lors de la séance du 3 juin 1970 de la Commission de l'Informatique du ministère de l'Intérieur. [CAC] – versement 930178/art. 4. Dans sa version définitive, cette formule est désormais placée en conclusion, et légèrement modifiée : « L'objectif recherché ne doit pas être de transposer sur ordinateur des opérations traditionnelles, mais de susciter, à travers l'informatique un renouveau des services, dans leurs structures et leurs finalités. L'utilisation rationnelle de l'informatique suppose donc que les systèmes apportent à une époque donnée le meilleur service au moindre coût, mais également qu'ils soient suffisamment évolutifs pour s'adapter régulièrement à une nouvelle expression des besoins ». (Circulaire 70-579, conjointe à la Délégation à l'Informatique et au ministère de l'Intérieur relative au développement de l'informatique au niveau régional, départementale et communal. [CAC] – versement 930178/art. 7/chemise 331.)

⁵⁴ D. Moulias, art. cité, p. 564.

Présenter l'informatique comme une rupture technologique de cette envergure n'a toutefois rien d'une évidence. De fait, dans la plupart des cas, l'introduction de l'informatique dans l'administration publique s'effectue dans la continuité des structures existantes – comme une simple amélioration des ateliers mécanographiques – selon un double processus. Il s'agit premièrement de remplacer les anciennes machines mécanographiques par des ensembles électromécaniques (de type Gamma, par exemple), puis par des ordinateurs. C'est ce qui se produit par exemple à la Préfecture du Bas-Rhin, dont l'atelier mécanographique, installé le 1^{er} janvier 1953, a été remplacé par un « ordinateur » Gamma 10 à cartes perforées (en fait, un calculateur électromécanique⁵⁵), équipement dépassé et dont le remplacement par un matériel plus puissant est envisagé à la fin de l'année 1970⁵⁶. C'est également ce qui se produit au sein du Centre de traitement de l'information du ministère de l'Intérieur, équipé d'un ordinateur IBM 360.40⁵⁷ au mois de juin 1968, pour « prendre en charge, par transposition, les travaux exécutés précédemment par l'atelier classique », et qui doit être également remplacé par un nouveau matériel dans le courant des années 1972-1973⁵⁸. Il s'agit ensuite de perfectionner le personnel de ces ateliers mécanographiques, puis de les remplacer par des informaticiens, notamment ceux issus des Instituts Universitaires de Technologie [IUT]⁵⁹. Le Plan Calcul va alors être confronté à la délicate question du recrutement – sur des postes encadrés par des grilles de salaires pensées pour la mécanographie – d'un personnel informaticien autrement plus qualifié⁶⁰.

Autre élément qui montre combien, inscrit dans les structures de la mécanographie dont le Plan Calcul cherche à l'en faire sortir, le processus d'informatisation représente à partir de 1966 une

⁵⁵ « Machine de transition entre la mécanographie et l'informatique, le Gamma contribuera à familiariser le marché européen de la gestion avec l'électronique », écrit Pierre-Éric Mounier-Kuhn (« L'informatique française : une résistible "américanisation" (1946-1970), in D. Barjot & C. Reveillard, *L'américanisation de l'Europe Occidentale au XX^e siècle*, Paris, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, 2002, p. 207-226, p. 214).

⁵⁶ « Projet de développement de l'équipement informatique à la Préfecture du Bas-Rhin », réunion de la Commission de l'Informatique du ministère de l'Intérieur le 13/01/1971. [CAC] – versement 930178/art. 4.

⁵⁷ Sur la série IBM 360, voir P.-E. Mounier-Kuhn, « Le plan Calcul, Bull et l'industrie des composants : les contradictions d'une stratégie », *Revue Historique*, vol. 292, n°1, juillet-septembre 1994, p. 123-153, p. 124 : « En 1964, la société IBM annonce qu'elle refond totalement son catalogue pour présenter une gamme d'ordinateurs compatibles : la série 360. Cette innovation révolutionnaire (...) consacre l'hégémonie mondiale du géant américain, déjà bien installé au premier rang de l'industrie informatique. La série 360 accélère l'adoption par le marché de standards qui sont toujours en vigueur aujourd'hui, comme l'octet. (...) L'IBM 360 incarne le défi américain aux yeux des informaticiens, non seulement en France, mais dans tous les pays industrialisés. Le Plan Calcul n'est que la forme française d'une réaction générale des pays européens à la domination d'IBM. Devant le succès de l'IBM 360, certains constructeurs, tels GE et RCA abandonneront la partie ».

⁵⁸ Intervention de A. Martin, chef du service Organisation et Informatique au ministère de l'Intérieur. Débat sur le « Projet d'extension de l'équipement du centre de traitement de l'information du ministère de l'Intérieur », réunion de la Commission de l'Informatique du ministère de l'Intérieur le 13/01/1971. [CAC] – versement 930178/art. 4.

⁵⁹ M. Marilia « signale que les étudiants en informatique de l'IUT de Clermont-Ferrand reçoivent actuellement une formation orientée sur les attributions des collectivités locales, mais que les intéressés craignent que les débouchés qui leur seront offerts à ce titre soient nettement insuffisants ». Réunion de la commission de coordination des groupes régionaux d'informatique au ministère de l'Intérieur, le 25/04/1969. [CAC] – versement 930178/art. 4.

⁶⁰ La question de la formation du personnel administratif est trop vaste pour pouvoir être traitée dans le cadre de ce texte. Elle devra faire l'objet d'une étude spécifique.

politique volontariste, le fait que ce Plan ne s'appuie pas, d'un point de vue industriel et économique, sur la compétence de Bull. De fait, Bull, historiquement soutenue par le gouvernement français depuis sa création, mais vendue à General Electrics (GE) en 1964, ne fait pas partie des entreprises sollicitées par le gouvernement français pour mettre en place une industrie informatique nationale sous le label de la Compagnie Internationale d'Informatique (CII), par fusion de la SEA (Société d'Électronique et d'Automatisme), filiale de Schneider, et de la CAE (Compagnie européenne d'Automatisme Électronique), filiale de la CSF. Elle est chargée de la construction des unités centrales des futurs calculateurs français. Pour expliquer cette non participation de Bull au Plan Calcul, Pierre-Éric Mounier-Kuhn propose trois hypothèses⁶¹. Il envisage tout d'abord la non-insertion des actionnaires de Bull (la famille Caillies) dans les réseaux gaullistes, alors même que le Plan Calcul est politiquement marqué par son affiliation aux réseaux gaullistes (Robert Galley à la tête de la Délégation à l'Informatique et Jacques Maillet, président de la CII sont Compagnons de la Libération). Il considère ensuite la structure de l'actionariat de l'entreprise. Le fait que celui-ci soit essentiellement familial stabilise certes l'entreprise mais limite d'autant les possibilités d'échanges avec le monde de la haute finance⁶², ce qui façonne une culture d'entreprise « peu sensible à la recherche en programmation et à ses relations scientifiques », rétive aux grands projets industriels et technologiques, à l'heure où s'invente le Concorde. Cette culture d'entreprise débouche, enfin, selon Mounier-Kuhn, sur un dernier déficit : l'impossibilité pour Bull de passer à l'âge informatique. En 1967, la mécanographie représente encore un tiers du chiffre d'affaires de la société. Cette culture d'entreprise essentiellement mécanographique (la famille Caillies possède à l'origine des entreprises de production de fiches cartonnées pour machines mécanographiques) oriente la structure des relations internationales de l'entreprise (qui enferment Bull dans sa dépendance technologique) et freinant considérablement la réception des transferts de technologies venant des États-Unis, notamment le passage du traitement par lots au traitement en temps réel⁶³, ainsi que le passage de la programmation par tableaux de connexions (sur le modèle des standards téléphoniques) à une programmation par *software*. Rien moins que le passage d'un ensemble électromécanique de gestion à un véritable ordinateur⁶⁴.

⁶¹ P.-E. Mounier-Kuhn, « Le plan Calcul, Bull et l'industrie des composants... », art. cité.

⁶² Olivier Darrieulat, « De la mécanographie à l'informatique : retards et réussites de l'insertion de la Compagnie des machines Bull (1931-1960) », *Revue Historique*, vol. 594, avril-juin 1995, p. 367-388

⁶³ P.-E. Mounier-Kuhn, « L'informatique française : une résistible "américanisation" (1946-1970) », art. cité, p. 214.

⁶⁴ P.-E. Mounier-Kuhn, « Un exportateur dynamique mais vulnérable : la compagnie des Machines Bull (1948-1964), *Histoire, Économie et Société*, n°4, 1995, p. 643-665.

DE NOUVELLES STRUCTURES

Deuxième marque de rupture : Parmi les premières décisions prises par la Délégation à l'Informatique, on trouve la demande adressée à tous les ministères d'instituer en leur sein des commissions à l'informatique. La circulaire, signée par Georges Pompidou, précise : « D'ores et déjà plusieurs ministères se sont dotés, sous des appellations diverses, d'une commission spécialement chargée d'examiner les projets d'équipement en matériels informatiques. Il convient de généraliser cette pratique à l'ensemble des départements ministériels, chaque "commission de l'informatique" ayant compétence pour l'ensemble des services centraux et extérieurs du ministère considéré et pour les établissements publics, autres que ceux dotés du caractère industriel et commercial, placés sous sa tutelle. La composition et l'organisation de la commission informatique de votre département seront déterminés par vos soins »⁶⁵.

Le ministère de l'Intérieur crée sa commission à l'informatique le 15 janvier 1968 pour remplacer la Commission de la mécanographie et de la mécanisation des travaux comptables, instituée en 1950. La composition de cette commission reprend pour l'essentiel celle chargée de la mécanographie : on y retrouve en effet comme président le directeur des affaires administratives et financières et des services communs⁶⁶, un représentant d'un échelon interministériel (le délégué à l'informatique ou le représentant du ministère de l'Intérieur auprès de la Commission Permanente à la Mécanographie) et des représentants de chacune des directions centrales du ministère de l'Intérieur ainsi que trois préfets (en plus du préfet de police de Paris). Dans le cas de la commission de la mécanographie : le préfet du Nord, en tant qu'inspecteur général de l'administration en mission extraordinaire (IGAME) pour la 2^e région militaire (qui sera également présent dans la commission de l'informatique), le préfet du Doubs (M. Bonnaud-Delamare, présent principalement parce qu'il était membre du Comité Technique Paritaire Central des Préfectures⁶⁷) et le préfet de Saône-et-Loire (qui seront remplacés dans la

⁶⁵ Circulaire du 7/12/1967 du Premier Ministre G. Pompidou aux ministres et secrétaires d'État. [CAC] - versement 930178/art. 5/chemise 310.

⁶⁶ La direction des affaires administratives et financières et des services communs a été créée lors de la réforme de février 1960 de l'organisation administrative du ministère de l'Intérieur. Cette réforme créait trois directions : une direction générale des affaires politiques et de l'administration du territoire, une direction générale des collectivités locales et une direction générale de la sûreté nationale. Le décret du 24 février 1960 « relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur » crée ces trois directions à son article 1^{er}, précise à son article 2 que « le fonctionnement du ministère de l'Intérieur est assurée par la direction centrale des affaires administratives et financières et des services communs ». Il s'agit là donc de l'administration du ministère de l'administration. Le bureau de la gestion de la mécanographie est rattachée à la sous-direction des affaires financières, le bureau Organisation & Méthodes est directement rattaché au cabinet de la direction centrale, ce dernier bureau étant chargé notamment du secrétariat de la commission de la mécanographie. Un arrêté du 24 février 1960 précise l'organisation de la Direction centrale chargée d'administrer le ministère. [CAC] – versement 930178/art. 12.

⁶⁷ Dans sa note préparatoire à la composition de la commission à l'informatique du 13 mai 1968, André Martin propose des noms et une répartition des membres de la commission en plusieurs sous-commissions (aux collectivités locales, à la police, à la région parisienne, et à l'administration centrale) et signale que « la commission de la mécanographie comprenait un représentant du comité technique des préfectures qui était M. Bonnaud-

commission de l'informatique par M. Diebolt, préfet du Puy de Dôme et de la Région Auvergne et M. Graeve, préfet de la Loire)⁶⁸.

Toutefois, bien que la composition de la commission de l'informatique s'inspire fortement de celle de la commission de la mécanographie et de la mécanisation des travaux comptables⁶⁹, cette ancienne structure est supprimée pour donner naissance à une nouvelle commission. Pour justifier une telle rupture, le directeur général des Affaires administratives et financières et des Services communs avance des motifs techniques et organisationnels, parmi lesquels la création du Délégué à l'Informatique. Ce changement n'est pas que d'apparence. Car c'est bien l'étendue des compétences reconnues à ces commissions de l'informatique qui est modifiée. La circulaire de G. Pompidou l'indique : ces commissions ont compétence sur l'ensemble des « services centraux et extérieurs du ministère considéré », ce qui n'était pas le cas des commissions de mécanographie. Une telle prérogative revenait à la Commission consultative permanente de la mécanographie, organe créé le 20 février 1949, auprès de la Présidence du Conseil et rattachée au secrétariat d'État chargé de la Fonction publique et de la Réforme administrative, commission qui s'était vue confiée la coordination au niveau interministériel des procédures d'équipement⁷⁰. Le passage de la mécanographie à l'informatique permet donc aux ministères de récupérer le contrôle de la modernisation de leurs propres services centraux.

DE NOUVEAUX PROMOTEURS

Le passage de la mécanographie à l'informatique se présente donc comme la mise en place de nouvelles procédures et de nouvelles instances. Ce dont témoigne le fait que les promoteurs de la mécanographie, les « organisateurs » des Bureaux « Organisation et Méthode » se voient dépossédés de leurs prérogatives aux profits des informaticiens et des électroniciens. Le président de la Commission à l'informatique, Pierre Germain, l'affirme sèchement : « En ce qui concerne le personnel informaticien supérieur, l'administration part de zéro », ce qui lui fait préférer à

Delamare. La question est de savoir s'il convient d'associer un représentant dudit comité aux travaux de la commission de l'informatique ou de la section « Administration Générale » »

⁶⁸ Arrêté du 15 juin 1950 modifié par les arrêtés des 8 octobre 1951 et 15 décembre 1960 relatif aux attributions et à la composition de la commission de la Mécanographie et de la mécanisation des travaux comptables. [CAC] – versement 930178/art.4 et art. 12.

⁶⁹ L'arrêté du 15 juin 1950 modifié par les arrêtés des 8 octobre 1951 et 15 décembre 1960 relatif aux attributions et à la composition de la commission de la Mécanographie et de la mécanisation des travaux comptables est d'ailleurs conservé dans les archives relatives à l'introduction de l'informatique. Sur l'importance de la constitution des archives dans la constitution de la mémoire des usages, voir notre article : « Le politiste et l'archive. De la critique archivistique à la problématisation », in Henry Rouso & Michel Offerlé (dir.), *Science Politique et Histoire*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2007.

⁷⁰ Chérif Auouatef, *La mécanographie et ses répercussions au sein de l'administration française. L'exemple du Ministère des Finances (1930-1970)*, thèse de doctorat de l'École des Chartes, 2006 (notamment le chapitre 3 : « Une multiplication de commissions et de comités spécialisés »).

l'expertise des services internes à l'administration, « le recours aux bureaux d'études »⁷¹. À tel point que, par la suite, l'un des représentants de la Délégation à l'Informatique pourra se dire « effaré de la pénétration de la SEMA [l'une de ces structures conseil] aussi bien à l'administration centrale du Ministère que dans les collectivités locales »⁷². De fait, « faute de personnel qualifié », l'étude informatique lancée à la Préfecture du Rhône en 1969 est confiée à la SEMA⁷³. Ceci signale une mutation importante du type de compétence nécessaire à la reconnaissance d'une expertise en matière informatique et indique également un déplacement de l'expertise du public vers le privé, alors que la stratégie des organisateurs était jusqu'à présent de modifier les pratiques administratives de l'intérieur même de l'administration⁷⁴. En 1964, on comptait 27 bureaux Organisation et Méthodes dans les seules administrations centrales. Jean-Paul Baquiast indique que les « informaticiens de l'administration se sont très vite constitués en commandos soucieux de se démarquer du reste de l'administration pour des raisons d'ailleurs faciles à comprendre, et sans doute inévitables. En réaction, ou simplement par manque de souplesse intellectuelle, les nombreux responsables de l'organisation classique, notamment dans les bureaux dits Organisation et Méthodes, se sont volontairement tenus à l'écart de la révolution informatique, et ont de ce fait perdu définitivement de leur importance, faute du puissant moyen de déstructuration et restructuration apporté par l'ordinateur »⁷⁵. Henry-Louis Baratin fait certainement partie de ceux-là. Au sujet de l'informatique, avance-t-il, « trop peu d'actions sont entreprises pour former des spécialistes valables qui ne fassent passer leurs moyens avant les fins. (...) Aussi bien, la plupart des réalisations actuelles ont-elles été accomplies sans le souci de

⁷¹ Débat sur le projet d'installation d'un équipement informatique à la préfecture du Rhône, réunion de la Commission à l'Informatique du ministère de l'Intérieur, le 13/01/1971. [CAC] – versement 930178/art. 4. F.-X. Ortolli, commissaire au Plan, avait également fait référence à l'hypothèse de la table rase lors de sa présentation du Plan Calcul lors du Conseil des ministres le 19 juillet 1966, affirmant que « l'industrie française du Calcul n'existe pas ». (cité par J. Lublin & J.-M. Quatrepoint, *French Ordinateur*, op. cit., p. 32).

⁷² Intervention de M. Hubert, ingénieur des télécommunications, chargé de mission à la Délégation à l'Informatique, lors de la séance de la Commission à l'Informatique du 2/06/1971. [CAC] – versement 930178/art. 4.

⁷³ Intervention de M. Gabrielli, attaché de Préfecture, chef du bureau O&M à la préfecture du Rhône. Débat sur le projet d'installation d'un équipement informatique à la préfecture du Rhône, réunion de la Commission à l'Informatique du ministère de l'Intérieur, le 13/01/1971. [CAC] – versement 930178/art. 4.

⁷⁴ Edouard Bonnefous, *La réforme administrative*, Paris, PUF, 1958, p. 110 : « Avec la fin des grandes commissions, la réforme devait prendre fatalement une nouvelle direction. De tant d'échecs répétés, une leçon se dégagait à l'évidence. On ne transformerait pas d'un seul coup de baguette magique l'ensemble des services publics. Au lieu de s'attaquer d'emblée aux structures, et de repenser d'un coup toute la doctrine, c'est sur le chemin moins spectaculaire, mais plus efficace du fonctionnement interne des services qu'il fallait s'engager. Procéder à un ajustement continu des méthodes en prenant successivement les différents services, tel devait être le travail à accomplir. Une nouvelle école de la réforme administrative allait naître ». [Edouard Bonnefous, membre de l'Institut, a été ministre d'État chargé de la Réforme administrative sous le gouvernement de René Mayer de janvier à juin 1953, signant à ce titre les décrets de réforme du 22 avril 1953 relatifs à la mise en place d'un inventaire de l'administration, « chargé de décrire les tâches et structures de chaque service public de l'État », et à la détermination des coûts et du rendement des services].

⁷⁵ Jean-Paul Baquiast, « Informatique et réforme administrative. L'expérience de la Délégation à l'Informatique », in *Colloque sur l'Histoire de l'Informatique en France*, Grenoble, 3-4-5 mai 1988, actes édités par Philippe Chatelin, vol. 1, p.61-84, p. 61.

dominer l'ensemble des problèmes, ce qui risque de fausser, si l'on n'y prend garde, le développement extraordinairement fructueux que pourrait apporter l'utilisation de cette technique »⁷⁶. Une position générale des « organisateurs » à l'égard des informaticiens que tente de nuancer Daniel Moulias, du Service Central Organisation et Méthodes [SCOM], rattaché auprès du Premier Ministre⁷⁷, dans le *Traité de Science Administrative* : « L'organisateur public ne saurait prétendre être un technicien de l'électronique, prétendre remplacer mathématiciens, analystes et programmeurs. La solution qui s'est progressivement dégagée en France consiste à associer l'organisateur et les spécialistes des applications électroniques, dans une collaboration qui réserve à chacun le rôle pour lequel il est qualifié. C'est ainsi que ce serait une erreur de demander immédiatement à l'électronicien une solution préfabriquée. L'approche du problème, l'analyse des données, le choix des tâches à mécaniser, en fonction des résultats attendus entrent plus spécialement dans le rôle de l'agent Organisation et Méthodes »⁷⁸. Et de poursuivre en donnant la liste des instances au sein desquelles s'organise cette concertation entre « organisateurs » et informaticiens : le ministère des PTT où chaque direction de l'administration centrale comporte des services d'études d'automatisation, le SCOMA, organisme de liaison entre électroniciens au sein des armées, le GEPATA (Groupe d'études des problèmes de l'automatisation des travaux administratifs) où électroniciens du secteur public et semi-public se rencontrent⁷⁹. Certes, la circulaire conjointe à la Délégation à l'Informatique et au ministère de l'Intérieur sur le développement de l'informatique insiste sur le fait que, « dans tous les cas, le chef du Bureau O&M de la Préfecture devra être associé aux travaux des Groupes d'études ». Il n'en reste pas moins que ces services sont de fait mis en concurrence pour ce qui concerne la formation du personnel avec « le Centre de Formation Professionnelle du Ministère des Finances qui assure la formation des analystes et des programmeurs » et le Centre d'Études Pratiques en Informatique et Automatique (C.E.P.I.A), centre de formation placé sous l'égide de l'I.R.I.A, c'est-à-dire du Plan Calcul. À ces structures, il faut encore adjoindre celles qui ont été développées par les ministères au niveau local, celles des sociétés de *software* et enfin celles des constructeurs de matériels informatique⁸⁰. Certes, ce sont parfois les chefs de bureaux O&M qui viennent soutenir

⁷⁶ H.-L. Baratin, *op. cit.*, p. 152.

⁷⁷ Succédant au Commissariat Général à la Productivité (fondé en 1954), le Service Central d'Organisation et de Méthodes, institué en 1959 n'a disparu qu'en 1985. (François Burdeau, *Histoire de l'administration française, du XVIII^e au XX^e siècle*, Paris, Montchrestien, 2^e ed., 1994, p. 352).

⁷⁸ D. Moulias, « Organisation et Méthodes », art. cité., p. 565.

⁷⁹ *Ibid.*, note 14, p. 565.

⁸⁰ Inventaire dressé dans la circulaire conjointe de la Délégation à l'Informatique et du ministère de l'Intérieur relative au développement de l'informatique au niveau régional, départemental et communal, discutée lors de la séance du 3 juin 1970 de la Commission de l'Informatique du ministère de l'Intérieur. [CAC] – versement 930178/art. 4. Cet inventaire n'est pas repris dans la version définitive de la circulaire diffusée le 28/12/1970. ([CAC] – versement 930178/art. 7/chemise 331).

les projets d'informatisation et qui les pilotent au niveau local, comme c'est le cas à la Préfecture du Rhône et à la Mairie de Lyon⁸¹. Mais cette pérennité des structures s'effectue au prix de leur évidemment. Les « organisateurs » sont remplacés par des informaticiens⁸², et les bureaux O&M s'intitulent désormais, au ministère de l'Intérieur comme à la Mairie de Lyon, « Organisation et Informatique ».

Il s'agit là d'une importante modification de structure. Conçue dès l'origine comme un instrument aux mains des « organisateurs », la mécanographie s'émancipe de leur tutelle par le biais de la révolution informatique. Les bureaux de la mécanographie étaient contrôlés par les organisateurs, soit directement soit indirectement, puisqu'il était par exemple confié aux bureaux O&M « l'examen des conditions et des modalités de l'application de la mécanographie dans les services centraux et extérieurs »⁸³. Alors que les agents mécanographes pouvaient passer une spécialité « Organisation » lors de l'obtention de leur Certificat d'Aptitude aux fonctions de mécanographes⁸⁴, l'introduction de l'informatique permet aux responsables des services mécanographiques de prétendre disposer en propre d'une capacité d'organisation et de restructuration des services du fait de la compétence détenue en matière électronique. En somme, si les promoteurs de l'informatique ne sont plus ceux de la mécanographie, les responsables techniques de ces deux modernisations administratives peuvent être les mêmes. Le fait que les dossiers dont le versement 930178 est constitué proviennent d'un même service (le bureau de l'informatique) ne nous renseigne pas sur deux choses : le chef de ce bureau est le même individu sur toute la période (il s'agit de M. Gorce, qui est déjà chef de ce bureau en 1959, lorsqu'il s'agit d'envisager les conséquences mécanographiques du changement d'unité financière à l'occasion du passage au nouveau franc) ; le bureau change de nom (de « bureau de la gestion de la mécanographie » à « bureau de l'informatique », devenant une structure complétant (et non dépendant de) la division « organisation » dans le service « Organisation et Informatique ». Un changement de dénomination, donc, qui témoigne ici du capital que représente la compétence informatique dans l'organisation des services chargés de l'administration de l'administration.

⁸¹ Pour la ville de Lyon, le service O&M devient en 1970 le service « Organisation et méthodes informatiques », renommé une nouvelle fois en 1994 : « Direction des systèmes d'information et des télécommunications ».

⁸² « La Préfecture du Rhône a ainsi procédé au recrutement d'un analyste concepteur, d'un analyste programmeur et par l'affectation de mécanographes de l'atelier classique en service aux fonctions de programmeurs » signale M. Gabrielli. Il précise par la suite que ces personnes recrutées « en dehors de la préfecture sont des autodidactes : l'un vient des Arts et Métiers, il a des connaissances dans le matériel IBM et a travaillé dans 4 entreprises privées ». Débat sur le projet d'installation d'un équipement informatique à la préfecture du Rhône, réunion de la Commission à l'Informatique du ministère de l'Intérieur, le 13/01/1971. [CAC] – versement 930178/art. 4.

⁸³ Instruction n°285 relative à l'organisation interne de la Direction centrale des affaires administratives et financières et des services communs, sans date [certainement 24 février 1960], [CAC] – versement 930178/art.12.

⁸⁴ Voir les programmes des cours de formation conservés en [CAC] – versement 930178/art. 7.

4 – *La commission comme lieu de circulation*

Le passage de la mécanographie à l'informatique se présente donc comme la mise en place volontariste de nouvelles structures de modernisation. Mais, à l'encontre des tentatives – centralisatrices – de coordination des différentes démarches, certaines directions de ministères tentent de promouvoir l'importance de l'expérimentation. Rien moins en fait qu'une nouvelle réassurance des frontières à l'intérieur des ministères. C'est cette vision que tente de défendre Jacques Aubert, secrétaire général de la Police Nationale, dans la réponse qu'il adresse le 23 novembre 1967, à M. Farçat⁸⁵ au sujet d'un premier projet de rédaction de la circulaire portant création de la Commission de l'Informatique du ministère de l'Intérieur. Celui-ci s'oppose à la mise en place d'une structure chapeautant au niveau ministériel l'ensemble des procédures d'informatisation mises en place au niveau des directions : « Un jour viendra ou il conviendra de rapprocher les travaux sectoriels afin d'aboutir à une structure optimale au sein du ministère de l'Intérieur. Mais la période d'étude et de tâtonnement dans laquelle nous nous trouvons exige plus d'initiatives personnelles, de flexibilité des organes de travail, de dynamisme que de procédures réglementaires contraignantes. (...) C'est pourquoi dans cette période transitoire, et afin de ne pas aboutir à une stérilisation des initiatives en cours, la recherche des solutions appropriées devrait être conduite directement par le Cabinet du Ministre avec le concours d'un ou deux fonctionnaires compétents pour chacun des trois grands secteurs d'application et assistés de leurs experts. Il me paraît préférable ne pas réglementer prématurément une matière aussi fluide, de laisser les diverses études se développer (...) étant entendu que pendant cette période transitoire, aucune décision engageant l'avenir de manière irréversible ne devrait être prise »⁸⁶.

La mise en place de la Commission à l'Informatique du ministère de l'Intérieur se donne ainsi à voir sous un jour particulier, dévoilant la tension qui la constitue : s'agit-il de faire de ces commissions d'informatisation des lieux imposant du centre une doctrine élaborée ou au contraire, un lieu de confrontation d'expériences et de circulations de savoir-faire ? L'hésitation quant à la nature – consultative ou décisionnelle – de la commission à l'informatique du ministère de l'Intérieur exprime l'incertitude relative à la nature exacte du lieu institué. Sur proposition de M. Guillaume, Inspecteur Général de l'Administration, sollicité sur la rédaction du projet d'arrêté instituant la Commission à l'Informatique du ministère de l'Intérieur, l'article 2 de ce décret qui affirmait que « la commission est notamment chargée »⁸⁷ de « la politique de l'informatique du

⁸⁵ Pierre Farçat est le bref remplaçant de la fin 1967 au début 1968 de Pierre Germain à la Direction centrale des affaires administratives et financières et des services communs.

⁸⁶ Réponse de M. Aubert, secrétaire général de la Police Nationale, à M. Farçat, directeur général des affaires administratives et Financières et des services communs, 23/11/1967. [CAC] – versement 930178/art.4.

⁸⁷ Le texte de la circulaire ne faisait que reprendre ceux utilisés par l'arrêté du 15 juin 1950 modifié par les arrêtés des 8 octobre 1951 et 15 décembre 1960 relatif aux attributions et à la composition de la commission de la Mécanographie et de la mécanisation des travaux comptable du ministère de l'Intérieur, arrêté auquel se réfère la

ministère de l'Intérieur et de la doctrine d'emploi du personnel et du matériel » est remplacé par une formule plus inoffensive : sur ces mêmes questions, « la Commission à l'Informatique *donne son avis* »⁸⁸. Dans le même ordre d'idée, l'invocation d'une « doctrine » (formalisée dans la circulaire du ministère de l'Intérieur du 31 juillet 1969 et dans celle du 28 décembre 1970 conjointe à ce ministère et à la Délégation à l'Informatique) indique également la volonté de transformer un espace de circulation en lieu d'impulsion. Ce qui est en jeu, c'est la capacité à imposer non seulement une procédure de prise de décision, mais aussi la décision à prendre, en proposant des critères identiques d'évaluation. C'est ce qu'avance M. Bousquet, chargé de mission à la Délégation générale à la Recherche Scientifique et Technique [DGRST]⁸⁹ et au SCOM du Ministère de l'Économie et des Finances, lorsqu'il souhaite que la Commission se crée une doctrine « pour prendre position à l'égard de projet analogues qui [lui] seront soumis »⁹⁰. C'est également la position de Pierre Germain, président de la Commission à l'Informatique, lorsqu'il est confronté à la question de l'institution de commissions à l'informatique au niveau régional (puis départemental). Alors que les acteurs les plus liés à l'administration centrale s'opposent à la mise en place d'une commission à l'informatique spécifique pour la Région Parisienne, le président de la commission, reconnaissant l'intérêt de cette commission en ce qu'elle permet de décharger l'échelon national central de l'étude des questions d'équipement des collectivités locales, propose toutefois que ces commissions régionales ou locales ne puissent agir qu'en vertu d'une « doctrine créée par la commission centrale à partir d'exemples concrets »⁹¹, ce qu'il s'efforce de mettre en place dans la suite de la réunion. À M. Dumont, préfet du Nord et de la zone de défense suggérant de « donner des instructions sinon toutes les préfetures vont présenter un projet », Pierre Germain répond : « Une doctrine s'est peu à peu dégagée en la

direction des affaires administratives et financières et des services communs chargée de la mise en place de la Commission à l'Informatique. Sur ce point, cf. *supra*.

⁸⁸ Réponse de M. Wuillaume, inspecteur général de l'Administration, à M. Farçat, directeur général des affaires administratives et Financières et des services communs, 7/11/1967. [CAC] – versement 930178/art.4. Comprenant en son sein un représentant du Groupe spécial en matériels informatiques de la commission centrale des marchés, la Commission à l'Informatique du ministère de l'Intérieur disposait d'une influence réelle car l'aval de ce groupe était nécessaire à la poursuite des projets d'équipement en informatique de l'administration centrale.

⁸⁹ Sur la DGRST, voir Vincent Duclert, « La naissance de la DGRST. La construction d'un modèle partagé de gouvernement dans les années soixante », *Revue Française d'Administration Publique*, n°112, 2004, p. 647-648 et du même, avec Alain Chatriot : « Fonder une politique de recherche: les débuts de la DGRST », in Ph. Bezès e.a., *L'État à l'épreuve des sciences sociales. La fonction recherche dans les administrations publiques sous la V^e République*, Paris, La découverte, 2005, p. 23-36.

⁹⁰ Commission à l'Informatique du ministère de l'Intérieur, séance du 12/02/1969, débat sur « le Projet de location d'un IBM 360-20 à disques pour la préfecture de la Seine Maritime ». [CAC] – versement 930178/art.4.

⁹¹ Intervention de P. Germain, au sujet de la mise en place d'une sous-commission « Région Parisienne ». Commission à l'Informatique du ministère de l'Intérieur, réunion du 14/05/1969. [CAC] – versement 930178/art.4.

matière (...) Il est nécessaire d'aboutir à des solutions pratiques, comportant nécessairement une marge d'incertitude »⁹².

Synthèse d'opérations isolées débouchant sur la mise en forme d'une « doctrine » visant à « guider les initiatives », la commission à l'informatique du ministère de l'Intérieur est donc un lieu de circulation ambigu en ce qu'il transfère, d'un territoire à l'autre, des solutions expérimentées localement, en ce qu'il permet le maintien d'une forme de contrôle du ministère de l'Intérieur sur l'équipement des collectivités locales, enfin, en ce qu'il fait émerger une doctrine propre issue de la confrontation des points de vue des membres de la commission. Cette commission fonctionne à la fois comme un groupe de coordination et d'échanges d'expériences locales, une commission d'experts *et* comme un jury sanctionnant la validité des projets présentés (et tendanciellement, de plus en plus sur ce dernier mode). L'atteste le fait que seuls quelques individus assistent à toutes les réunions, et que ceux-ci soient de plus tous liés à l'administration centrale et siègent au sein de la commission davantage en vertu de leur position administrative que de leur compétence experte initiale⁹³. De ce fait, ces personnes sont les seules à pouvoir « faire circuler » l'information, rôle qui consiste principalement à signaler au représentant d'une préfecture qu'une expérimentation similaire a déjà été menée ailleurs⁹⁴ ou à instituer des coordonnateurs entre structures locales⁹⁵. Car les intervenants ponctuels sont le plus souvent des

⁹² Projet d'équipement de la préfecture de Moselle. Commission à l'Informatique du ministère de l'Intérieur, réunion du 14/05/1969. [CAC] – versement 930178/art.4.

⁹³ Le dossier d'archives retraçant la genèse de la Commission à l'Informatique du ministère de l'Intérieur conserve un document nommant certains membres en vertu de « leur connaissances en matière de traitement et de transmission de l'information ». Il s'agit de M. Bousquet (chargé de mission à la DGRST et au SCOM du Ministère de l'Economie et des Finances), de Noël Aucagne (secrétaire technique du groupe spécialisé pour les marchés des matériels de bureau électromécaniques et électroniques), de M. de Miribel (chef du département de l'informatique à l'INSEE), de M. Lafond (Ingénieur en chef des Ponts et Chaussées au Ministère de l'Équipement et du Logement) et de M. Guetat (sous-directeur au Ministère des Postes et Télécommunications, chef du bureau des études électroniques) À l'exception des deux premiers cités, ce ne sont pas ces personnes qui jouent en pratique le rôle principal. Parmi les personnages clés de l'histoire ici racontée, il faut accorder une large place à des individus qui ne tirent pas leur expertise d'un savoir savant qu'ils cherchent à préserver, mais d'un travail réussi de construction d'un savoir faire, selon l'hypothèse formulée par Crozier et présentée par Pierre Lascombes (« La technocratie comme extension, cumul et différenciation continus des pouvoirs », in Vincent Dubois & Delphine Dulong (dir.), *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 1999, p. 187-198, p. 187.) Ce faisant nous suivons les recommandations d'Yves Dezalay, qui recommande de ne pas « [passer] sous silence les origines, le parcours et les déterminations nationales des militants et des noyaux associatifs qui constituent les grands réseaux internationaux d'activisme » (« Les courtiers de l'international. Héritiers cosmopolites, mercenaires de l'international et missionnaires de l'universel », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°151-152, mars 2004, p. 5-35, p. 11).

⁹⁴ Par exemple, lors de la séance de la Commission à l'Informatique du 13 janvier 1971, Noël Aucagne (représentant le groupe spécialisé [en matériels informatique] de la commission centrale des marchés), soutenu par J.-M. Hubert, de la Délégation à l'Informatique, fait remarquer au secrétaire général de la préfecture du Nord que l'étude qu'il souhaite entreprendre sur la paie des agents de l'État, car un cabinet de conseil (la S.E.R.T.I) a déjà procédé à une étude similaire, et la préfecture de Strasbourg est équipée d'un ordinateur depuis deux ans, effectuant cette tâche : « On est pratiquement en possession de toutes les études », conclut Noël Aucagne. ([CAC] – versement 930178/art. 4).

⁹⁵ La constitution du fichier de personnes SAFARI devant induire une obligation de déclaration de changement de résidence (cf. supra), le groupe régional de Lille est plus spécifiquement chargé de l'étude de cette question, lors de la réunion du groupe de coordination des groupes régionaux du 21/01/1969. Ce qui entraîne la protestation de M.

Préfets (plus fréquemment : leurs représentants) venant présenter le projet d'équipement de leur préfecture qu'ils soumettent à l'aval (ou plutôt l'avis) de la commission.

Montrer la dépendance des membres permanents les plus actifs de la Commission à l'Informatique à l'égard des tutelles, celles de la Délégation à l'Informatique et celle du ministère de l'Intérieur peut permettre de mettre en évidence combien l'institution de commissions est une forme « de stratégie d'action indirecte »⁹⁶ de l'autorité, en ce que celle-ci peut toujours conserver « le contrôle de sa créature »⁹⁷. En ce sens : le fait que toutes les commissions à l'informatique doivent comprendre en leur sein un représentant de la Délégation à l'Informatique⁹⁸. En ce sens également : la situation de M. Thiebault, directeur des services techniques de la préfecture de police, que le Délégué à l'Informatique voulait nommer membre du Comité Permanent de Consultation et d'Études Informatiques, ce qui suscite l'ire du ministère de l'Intérieur. Le 4 septembre 1968, la Délégation à l'Informatique répond que « le Comité [Permanent de Consultation et d'Études Informatiques] doit jouer un rôle de consultations techniques. En d'autres termes, les personnes qui y participent doivent être des techniciens avertis, exprimant un point de vue plus personnel que fonctionnel. Aucune décision ne saurait être prise ni même préparée entièrement par ce comité ». Ce à quoi, Jacques Rény, chargé de mission auprès du ministère de l'Intérieur, répond que M. Thiebault peut être nommé à ce poste, et qu'il pourra siéger « lorsque celui-ci évoquera des questions d'ordre purement technique n'intéressant pas directement le ministère de l'Intérieur », mais que la structure créée ne peut prétendre à aucune autonomie : « Il est indispensable que l'ordre du jour et les comptes rendus de séance du Comité soient adressés directement à M. Germain et M. Gandouin et que l'un et l'autre puissent *de droit*,

Thiebault, directeur des services techniques à la Préfecture de Police de Paris, souhaitant que « l'attribution d'un problème à un groupe pilote n'empêche pas les autres groupes de proposer une solution ». Pour solutionner le problème (qui est celui du choix pour la commission entre un rôle de coordination d'expériences disparates et un rôle de promoteur d'expérimentations transposables), J.-P. Baquiast estime effectivement que chaque « groupe [sous entendu : régional] devrait disposer d'un noyau permanent responsable de l'analyse », mais que « des informations réciproques devraient être échangées afin que les efforts des équipes ne se dispersent pas ». Il nomme ainsi M. Hennequin (professeur à la faculté des sciences de Clermont-Ferrand) correspondant du groupe régional auprès de M. Thiebault. Réunion du 21/01/1969 du groupe de coordination des groupes régionaux. [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 221.

⁹⁶ John Elster, *Le laboureur et ses enfants*, Paris, Minuit, 1986, p. 111.

⁹⁷ J. Elster, « Argumenter et discuter dans deux assemblées constituantes », *Revue Française de Science Politique*, vol. 43, n°2, avril 1994, p. 187-256. Perspective reprise par Philippe Bezès, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997) », *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, n°2, avril 2000, p. 307-332, p. 326. On remarquera que la Délégation à l'Informatique périclité alors que les Commissions à l'Informatique perdurent. En 1988, Jean-Paul Baquiast en propose le remplacement par des « bureaux d'études » directement rattachés au ministre, capables de mobiliser les moyens des différentes directions de gestion (Jean-Paul Baquiast, « La modernisation de l'administration », *Futuribles*, n°124, septembre 1988, p. 29-42, p. 40.)

⁹⁸ Circulaire du Premier au Ministre de l'Économie et des Finances et à Messieurs les Ministres et secrétaires d'État, le 7/12/1967. [CAC] – versement 930178/art. 5/ Chemise 310.

s'ils l'estiment opportun, assister aux réunions ou s'y faire représenter, soit par M. Thiebault, soit par tel collaborateur de leur choix, suivant la nature des problèmes étudiés »⁹⁹.

Faire de la commission à l'informatique du ministère de l'Intérieur une structure exclusivement reliée à ses tutelles, et notamment à la tutelle ministérielle, c'est toutefois isoler hors de proportion cette structure des différents « mondes de la réforme » dans lequel elle s'inscrit, c'est masquer en effet l'ensemble des univers et des logiques qui s'entrecroisent en son sein. La commission à l'informatique du ministère de l'Intérieur est un lieu parmi d'autres du processus d'informatisation – et ce, même si l'on ne considère que l'informatisation administrative. Le schéma des différentes structures du Plan Calcul publié dans l'analyse de Raphaël Hadas-Lebel pour le compte de l'Institut Français des Sciences Administratives [IFSA] le montre assez clairement (voir **annexe**). La commission à l'informatique du ministère de l'Intérieur représente un point très localisé d'appréhension du processus d'informatisation administrative. Entre ce point et les autres lieux d'impulsion initiés par le Plan Calcul, il est possible de relever des phénomènes d'entrecroisement et de concurrences.

Des phénomènes de *concurrence* opposent les ministères « sectoriels » et « transversaux », et les ministères « transversaux » entre eux, ainsi que les diverses institutions pouvant prétendre coordonner l'effort d'informatisation (Délégation à l'Informatique, INSEE, mais aussi Finances, Armées, Industrie, PTT)¹⁰⁰. Il oppose également au sein même des structures les plus centralisées du Plan Calcul (en l'occurrence la commission interministérielle de l'informatique) les différentes logiques (ici technologique et financière) dont celui-ci structure la cohabitation. Maurice Allègre (Délégué à l'Informatique) et Noël Aucagne (au nom du président de la Commission à l'Informatique du ministère de l'Économie et des Finances) s'opposent sur l'opportunité d'un projet de création d'un Comité de Recherche en Informatique [CRI], le premier arguant que ces « recherches sur la communication entre systèmes informatisés sont menées actuellement dans tous les pays informatisés », le second avançant qu'il était encore « trop tôt pour mener des recherches sur la communication entre des systèmes à peine installés »¹⁰¹.

Dans le même temps, en dépit de ces concurrences, apparaissent également des *entrecroisements* principalement dus au multipositionnement de certains acteurs, *entrecroisements* qui sont censés assurer la transmission au niveau central des informations relatives aux initiatives sectorielles et locales des ministères et celle, au niveau sectoriel, des directives édictées par les instances coordinatrices. Cet entrecroisement est prévu par les directives du Plan Calcul. Robert Galley, et

⁹⁹ Sur cette correspondance, voir [CAC] – versement 930178/art. 5/Chemise 310. Nous soulignons.

¹⁰⁰ Cf H. Jamous & P. Gremion, *L'ordinateur au pouvoir*, *op. cit.*, p. 40.

¹⁰¹ Compte-rendu de la 3^e réunion de la commission interministérielle de l'informatique, le 22/06/1971. [CAC] – versement 930178/art.4.

Maurice Allègre après lui, dirigent la Délégation à l'Informatique ainsi que la Commission Permanente à l'Électronique du Plan (C.O.P.E.P) et l'I.R.I.A. Le Plan prévoit également que les présidents des commissions ministérielles à l'informatique sont membres de fait de la commission interministérielle de l'informatique, « lieu réel de coordination où fut mis en place la première politique rationnelle d'informatisation » selon Jean-Paul Baquias¹⁰². Du fait également de la rareté des experts disponibles, certains acteurs sont appelés à occuper plusieurs positions clés. C'est le cas tout particulièrement de Noël Aucagne que l'on a déjà vu intervenir au nom du Président de la Commission à l'Informatique du ministère de l'Économie et des Finances et au nom du Groupe spécialisé en matériels informatiques de la Commission centrale des marchés. Il est possible que cette multipositionnalité autorise le développement « d'élites d'intermédiaires », qui doivent leurs positions préférentielles au fait qu'elles sont situées en des lieux qui permettent de favoriser la transmission d'information¹⁰³. Sur cette multipositionnalité et sur cette circulation peuvent se construire trois « figures »¹⁰⁴ principales, celle du « bon administrateur »¹⁰⁵, celle du « bon informaticien » et celle du « bon modernisateur », les unes et les autres ne coïncidant pas forcément (nous allons le voir) dès lors qu'il s'agit d'informatiser l'administration pour la moderniser. L'atteste le fait que certains des acteurs principaux (Jean-Paul Baquias, Pierre Germain) occupent, même après l'échec du Plan Calcul, des positions importantes relatives au développement de l'informatique dans l'administration¹⁰⁶. A la différence de Maurice Allègre qui

¹⁰²J.-P. Baquias, « Informatique et réforme administrative... art. cité, p. 78.

¹⁰³Antoine Vauchez, « Une élite d'intermédiaires. Naissance d'un capital juridique européen (1950-1970) », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°166-167, mars 2007, p. 54-65.

¹⁰⁴Et au-delà même de ces « figures », il s'agit de deux rôles différents et des postures pour les incarner. Pierre-Yves Saunier remarque ainsi qu'un personnage aussi central en matière de circulation transnationale que Charles Ascher n'a aucune postérité, ceci étant certainement dû à « sa passion de l'anonymat » nécessaire à l'entretien des relations entre espaces politiques différenciés, et à la multiplicité des positions occupées. Sur ce point, voir P.-Y. Saunier « "Tel Mickey Mouse jouant au tennis..." ». Note de recherche : Charles S. Ascher et l'internationalisation de la *Public Administration* », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°151-152, p. 49-56. L'expression « passion de l'anonymat » est reprise à l'autobiographie du maître de Ascher, Louis Brownlow, l'un des premiers promoteurs de la *Public Administration* aux États-Unis : *The autobiography of Louis Brownlow : t.2 : A passion for anonymity*, Chicago, The University of Chicago Press, 1958. Sur l'institution des rôles politiques de médiateurs, cf. Olivier Nay & Andy Smith, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeu d'institution », in O. Nay & A. Smith (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002, pp. 1-21. Il serait possible d'aller plus loin en ce sens en conduisant des entretiens avec ces acteurs ou à partir de leurs dossiers administratifs (pour l'instant, non communicables).

¹⁰⁵Christine Lebeau, « Eloge de l'homme imaginaire. Recherches sur la construction de la figure de l'administrateur au XVIII^e siècle », in Michael Werner & Bénédicte Zimmermann, *De la comparaison à l'histoire croisée*, « Le Genre Humain », n°42, Seuil, avril 2004, p. 99-116

¹⁰⁶À la création de la Commission interministérielle à l'Informatique et à la Bureautique dans l'Administration (CIIBA) rattachée auprès du Premier Ministre en 1984, Jean-Paul Baquias en devient le secrétaire général, poste qu'il conservera jusqu'à la suppression de la CIIBA en 1995. En 1989, il devient vice-président de la Commission de coordination de l'information juridique [CCIJ]. Sollicité à plusieurs reprises par le gouvernement pour la rédaction de rapports, sur « l'entrée de la France dans la technologie de l'information » (avec R. Ganne, *La France dans les technologies de l'intelligence*, Paris, La documentation française, 1984), ou encore récemment, sur les apports d'Internet à la modernisation du fonctionnement de l'État, soumis au Premier Ministre le 15 juin 1998 (www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/984001176/index.shtml), il fonde une association *Admiroutes*, « pour la modernisation des services publics par Internet » (www.admiroutes.asso.fr) et une revue en ligne (www.automatesintelligents.com). Depuis son premier article dans la *Revue Administrative* (« Le statut du personnel

retrouve lui des positions dans le domaine des pétroles (sa formation d'origine), ces acteurs font donc carrière grâce à l'informatique. S'ils restent avant tout rattachés à leur administration d'origine, ces acteurs contribuent à autonomiser ce que l'on pourrait nommer un « impératif informatique » parmi l'ensemble des contraintes pesant sur les acteurs de cette informatisation. De ce fait, il faut bien considérer que ces acteurs sont pris dans les tensions qui constituent la source de leur autorité. On rejoint alors les propositions formulées par Antoine Vauchez et Guillaume Sacriste au sujet des entrepreneurs juridiques investis dans les organisations internationales de l'entre-deux-guerres : « Leur expertise a la spécificité d'être prise [entre] (...) une allégeance traditionnelle à l'intérêt national (aux gouvernements nationaux) et une indépendance relative à son égard, au nom de l'intérêt international dont sont porteuses les nouvelles institutions multilatérales »¹⁰⁷. S'en tenir à la seule dépendance initiale à leur administration d'origine, ce serait donc porter peu d'attention à la trajectoire suivie depuis ce point.

Pour comprendre l'institution de ce lieu de circulation des informations, il faut donc être sensible à la pluralité des usages qui peuvent en être faits (circulations horizontales, circulations par synthèse et édition d'une doctrine, ou encore sous forme de « jury »), ainsi qu'à la pluralité des logiques dont ce lieu organise la rencontre (logique commerciale vs logique R&D, logiques sectorielle/territoriale vs logique intégrative (centralisation, décentralisation déconcentration), et logique volontariste modernisatrice du Plan Calcul, vs logique économique, qui ne coïncident que partiellement, et tendanciellement de moins en moins à mesure que s'impose en économie un « référentiel néo-libéral », etc.). Comprendre le processus d'informatisation sous l'angle de la circulation des informations, des techniques et des savoirs qui l'ont rendu possible, c'est ainsi éviter de rendre compte sous l'angle d'une « décision » comprise comme choix entre différentes stratégies. Car, en l'occurrence, il serait vain de chercher à savoir comment les membres de cette Commission à l'Informatique ont « tranché » entre les différentes options qui s'offrent à eux, et de vouloir restituer la cohérence des décisions prises en vertu de l'un ou l'autre des impératifs qui

dans un ministère fédéral américain », *Revue Administrative*, vol.7, n°41, sept-oct 1954, p. 560-565, publication extraite de sa thèse soutenue à l'IEP Paris sur le Ministère de l'Agriculture américain, sous la direction d'Henry Puget), il a publié un grand nombre d'ouvrages et de contributions dans des publications diverses en France (notamment la *Revue Administrative* et la *Revue Internationale des Sciences Administratives*) et à l'étranger : « Administrative Modernization and New Technologies in France », *International Review of Administrative Science*, vol. 53, n°2, juin 1987, p. 171 ; « La modernisation de l'administration », *Futuribles*, n°124, septembre 1988, p. 29-42 ; avec W. van de Donk, « L'enjeu politique de l'informatisation dans l'administration publique : expériences françaises », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 55, n°4, décembre 1989, p. 561-671 ; avec I. Snellen & W. van de Donk, *Expert System in Public Administration : Evolving Practice and Norms*, Amsterdam-New-York, Elsevier Science Publishers, 1989 ; *Administrations et autoroutes de l'information. Vers la cyber-administration*, Paris, Les Éditions d'Organisation, 1996 ; *Internet et les administrations. La grande mutation*, Paris, Berger-Levrault, 1999. De son côté, Pierre Germain reste président de la commission de l'informatique au moins jusqu'en 1986.

¹⁰⁷ Antoine Vauchez & Guillaume Sacriste, « La "guerre hors-la-loi, 1919-1930" », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°151-152, mars 2004, p. 91-95, p. 93.

sont les leurs. Il est par contre plus pertinent de se demander comment ces acteurs ont pu jouer des différentes contraintes pesant sur eux en fonction de ces impératifs divergents et largement inconciliables.

C'est ce que nous allons faire maintenant, en présentant, dans un premier temps, l'ensemble du système de contraintes à l'intérieur duquel l'apparition d'une technique (l'informatique) va s'insérer, déplaçant les équilibres, mais permettant finalement la reproduction des principales lignes de forces structurant les rapports entre l'administration centrale du ministère de l'Intérieur, les Préfectures, les collectivités locales et les services déconcentrés des autres ministères (sectoriels ou transversaux). Les vertus de l'instrument, largement incertaines lorsque se profile son introduction massive dans l'administration au milieu des années 1960, sont peu à peu redéfinies en fonction des « luttes classiques »¹⁰⁸ structurant le jeu administratif. Au cœur de cette définition des potentialités portées par l'instrument, la notion de « compatibilité » qui apparaît à la fois comme une *ressource* et une *nécessité* pour ces promoteurs de l'informatique considérés au niveau central. Ressource, car elle permet de justifier la centralisation des données et l'édiction d'une doctrine commune d'informatisation : elle serait la clé d'une informatisation réussie du point de vue économique, électronique et administratif. Nécessité, car c'est elle qui permet le maintien de l'unité de la structure bureaucratique considérée, en autorisant le transfert et la circulation des données entre services. Toutefois, parce que cette notion est une vertu incertaine, elle peut être mobilisée de façon très différente en fonction des configurations au sein desquelles elle est instrumentalisée. Nous verrons donc, dans un second temps, combien le ministère de l'Intérieur a pu jouer de la compatibilité des systèmes pour la déconcentration des services de l'État au profit des préfectures de région et de département, maximisant les possibilités ouvertes par le décret de 1964. Mais, dans un second temps, alors que l'informatique est affichée comme un outil de déconcentration au niveau départemental, elle est au contraire présentée comme exigeant une expertise centralisée, face aux démarches commerciales agressives des fabricants, face aux vellétés informatiques désordonnées des collectivités locales.

¹⁰⁸Patrick LeLidec, « L'impossible renouveau du modèle préfectoral sous la IV^e république », *Revue Française d'Administration Publique*, n°120, 2006, p. 695-710, p. 710.

SOURCES

Les données présentées proviennent principalement d'une analyse d'écrits produits par les promoteurs de l'informatique administrative dans les années 1960-1970, sur le dépouillement des *Cahiers de l'Institut Français des Sciences Administratives* et (par le biais de la base *Periodical Content Index*) de la *Revue Administrative* (depuis 1948) et de la *International Review of Administrative Science / Revue Internationale des Sciences Administratives* (depuis 1960), et sur la recension de travaux universitaires. Elles proviennent également du dépouillement des archives de la Commission à l'Informatique du ministère de l'Intérieur déposées au Centre des Archives Contemporaines de Fontainebleau, versement 930178, effectué par le service Organisation Informatique de la sous-direction des Affaires Immobilières et Sociales de la Direction Générale de l'Administration, couvrant la période 1949-1980. Ce fonds est très imposant (24 dimabs), car il contient non seulement les délibérations de cette commission, mais aussi celles de la commission interministérielle à l'informatique, des sous-commissions (aux collectivités locales, aux préfectures (dénommé « Administration Générale), pour la Région Parisienne, de la Police Nationale) ainsi que les procès-verbaux des réunions conduites par les groupes régionaux d'informatique. Ces archives contiennent le plus souvent les brouillons de PV et les documents préparatoires aux réunions, ainsi que les rapports soumis. Ce sont principalement (en tout cas pour ce qui concerne la Commission à l'Informatique, les documents recueillis et produits par M. Gorce, chef du Bureau de l'Informatique, secrétaire des séances de la Commission à l'Informatique). Les articles 6 à 9 de ce versement, portant sur les « personnels mécanographiques et informatiques : statuts, recrutement, formation, rémunération, effectifs, syndicats, 1949-1972 » ont été laissés de côté pour une étude ultérieure. Aussi imposant soit-il, ce versement 930178 ne représente qu'une toute petite partie des archives disponibles (mais non librement communicables) sur le sujet, parce que la Commission à l'Informatique du ministère de l'Intérieur n'est également qu'un lieu, parmi beaucoup d'autres (et pas nécessairement le plus important) impulsant ou organisant (ou prétendant le faire) ce processus d'informatisation administrative.

Il faudrait élargir la recherche aux versements des autres ministères et comparer ces initiatives centrales aux versements locaux dont on peut disposer. Les archives municipales de Lyon ont inventorié et mis à disposition du public (sur dérogation), depuis le 25 janvier 2007, les archives de la société d'économie mixte (SEM) ICARE (« Informatique Communale en Rhône Alpes ») qui a procédé à l'informatisation des villes de Villeurbanne, Grenoble, Saint-Étienne et Lyon, de sa fondation en 1970, jusqu'à sa liquidation en 1999 (définitive en 2006), soit 764 cartons, sous la cote 2023 W

I/ LA FABRIQUE D'UN INSTRUMENT

Effectuer la socio-histoire de ce processus d'informatisation administrative, c'est donner à voir l'institution de lieux collectifs de prise de décision, ces « lieux neutres »¹⁰⁹ prédisposés à formuler des « propositions universelles »¹¹⁰, au sein desquels sont sensés disparaître les intérêts particuliers au profit de l'anonymat d'une décision prise par un collectif, à l'issue d'une délibération et d'un processus de jugement dont il est loisible d'estimer qu'elle contraint à la production d'une décision rationnelle. A l'aide des archives, c'est redonner à voir les documents et le savoir sur lequel ils fonctionnent ; c'est également resocialiser le processus de décision en donnant à voir la délibération ; c'est enfin montrer la labilité des frontières entre la littérature grise des rapports présentés devant la commission, et rédigés pour ce faire, et celle qui est présentée dans les revues de la profession (*L'Administration*, *Les Cahiers de l'IFSA*, *La Revue Administrative*) jusqu'à inspirer – ou au moins, à constituer les sources principales d'inspiration des thèses universitaires conduites sur la réforme administrative conduite par le biais de l'outil informatique (comme par exemple, les travaux d'Aimé François ou de ceux de Jean Frayssinet déjà cités), raccourcissant singulièrement de la sorte, la longueur des chaînes d'interdépendances (allongement produit par la différenciation continue des activités sociales) entre savoir universitaire et techniques de pouvoir. Mais ce point de vue peut être encore complété par un autre regard : « Avant d'être institutionnalisée en politiques publiques, la réforme administrative reflète d'abord l'émergence et la formalisation d'un questionnement sur la rationalité de l'administration. [...] Cette interrogation est portée par des savoirs théorico-pratiques (économie, gestion publique, etc.), mais aussi par des techniques, éparses et hétérogènes, à travers lesquels se cristallisent les nouvelles façons de penser l'administration, de la constituer en problème public et de la réformer. Cette volonté de « gouverner l'administration » n'existe qu'à travers des instruments de contrôle de la réalité administrative »¹¹¹. Ce que nous voulons faire maintenant, c'est donner à voir la fabrique d'un instrument, c'est-à-dire la façon dont un outil technique se transforme, par une série d'investissements différenciés, simultanés ou non, en « instrument d'action publique »¹¹², se voit

¹⁰⁹P. Bourdieu & L. Boltanski, « Lieux neutres et lieux communs », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°2/3, juin 1976, p. 58-65

¹¹⁰P. Bourdieu, « Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique » [1991], in *Raisons Pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil, 1994, p. 101-133, p. 132.

¹¹¹Philippe Bezès, « Rationalisation salariale dans l'administration française. Un instrument discret », in P. Lascoumes & P. Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 71-122, p. 71.

¹¹²En reprenant le sens que Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès attribuent à ce terme. Cf. « L'action publique saisie par ses instruments », in P. Lascoumes & P. Le Galès (dir.), *op. cit.*, p. 11-44 : « Un dispositif à la fois technique et

conférer des vertus et des propriétés, tout se passant ensuite comme si l'instrument, par sa seule mise en oeuvre, produisait les effets qui en sont attendus.

Ce processus de fabrication de l'instrument, dans cette période 1966-1975, se donne à voir dans la mise en débat de ses propriétés supposées (renvoyant quoi qu'il en soit à des formes plus ou moins abouties de déterminisme technique) et largement incertaines. Il en ressort alors que l'instrument en tant que tel se situe moins dans le software ou le hardware, la machine ou le logiciel, que dans les utilisations instrumentales qui en sont possibles, dans la mesure donc où l'outil contraint à la mise en compatibilité des systèmes. En ce sens, l'instrument peut être compris comme l'une des matrices du Nouveau Management Public qui se met en place dans le même temps : tout d'abord, parce qu'il contribue à distinguer tâches d'exécution et de gestion; ensuite, parce qu'il contribue à une forme de dépolitisation des rapports politiques¹¹³ au sein de l'administration, en reportant sur des nécessités techniques des impératifs politiques¹¹⁴, qui sont ceux de la nécessaire intégration d'univers que l'on veut penser désormais davantage décentralisés. L'émergence de normes de compatibilité¹¹⁵ permet alors de réaliser cette intégration, tout en laissant le jeu se développer à l'intérieur de celles-ci.

1 – Une « opération de connaissance »

La part jouée actuellement par l'informatique dans nos vies quotidiennes, et notamment dans le rapport des administrés à leur administration (« la e-administration »), rend plus difficile à imaginer l'hypothèse d'un autre possible, que l'informatisation aurait pu prendre d'autres chemins, que les choix industriels du micro-ordinateur n'ont rien de l'évidence à laquelle nos expériences quotidiennes font instantanément penser. De même qu'il y aurait pu y avoir d'autres ordinateurs, et d'autres usages de l'ordinateur que ceux que nous connaissons aujourd'hui, il aurait pu y avoir une représentation tout à fait différente des potentialités administratives de l'informatique. Il s'agit moins ici de retracer les peurs et les fantasmes de la littérature et de la science/politique fiction¹¹⁶ que de montrer comment, dans ces lectures divergentes, se sont forgées les propriétés de l'instrument, à la fois comme une « opération de connaissance » dont les

social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur »

¹¹³ Sur ce point, Bruno Jobert, « Le mythe de la gouvernance dépolitisée », in Pierre Favre, Jack Hayward & Yves Schemel (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Léca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 273-285.

¹¹⁴ Il s'agit d'une vieille thématique libérale : Michel Bouvier, *L'État sans politique. Tradition et modernité*, Paris, LGDJ, 1986. Sur le même point, Georges Balandier, *Anthropologie politique*, Paris, PUF, 2e édition, Quadrige, [1967], 1991, préface, p. V : « L'analyse purement formelle masque alors les dynamismes sous-jacents aux structures, et convertit les effets des rapports de pouvoirs en problème d'organisation, relevant de solutions purement techniques ».

¹¹⁵ Sur ce point, Franck Cochoy, « De l'AFNOR à NF, ou la progressive marchandisation de la normalisation industrielle », *Réseaux*, n°102, 2000, p. 63-89.

¹¹⁶ En ce sens, cf. le point de vue (catholique) de Georges Bernanos, *La France contre les Robots*, Plon, 1948 et celui (communiste) d'André Lentin, « La cybernétique : problème réel et mystification », *La Pensée*, n°47, mars-avril 1953, p. 47-61

effets sont principalement dus aux bénéfices en terme de savoir sur l'administration, et non ceux attendus en économie de personnel ou en rapidité d'exécution des tâches, et comme un *procédé d'intégration des univers*, même en période de décentralisation (celle-ci était au moins pensée, jusqu'en 1969, comme un horizon d'attente de cette politique d'informatisation), à condition que soit réalisée la compatibilité des systèmes.

UN INSTRUMENT : L'ENQUÊTE PRÉALABLE

S'il est une vertu de « l'instrument » qui fait consensus, c'est le bénéfice en terme de « connaissance » que représente l'introduction de l'informatique dans le jeu administratif. Celle-ci exige en effet comme préalable une enquête sur le fonctionnement des services administratifs pour permettre la modélisation et la programmation de leur action. C'est ce qu'avancent dès 1963 les promoteurs américains de l'informatique administrative, notamment J.T. Garaudy, qui établit dans un article de la *Harvard Business Review*, une relation entre le niveau d'automatisation et la valeur des études préalables et d'opportunité menées pour le développement des systèmes informatiques, celui-ci « posant essentiellement des problèmes d'opportunité, de choix motivé, de décision et de planification, appuyés sur des études prévisionnelles, où les missions de l'organisation, sa structure, son organisation, ses contraintes de toutes natures ne doivent jamais être perdues de vue »¹¹⁷. Se faisant l'écho de ces travaux, Aimé François en conclut que « l'introduction de l'informatique, de même que l'acquisition et l'extension des matériels sont des opérations qui ne peuvent pas être effectuées sans études préalables sérieuses. Elles ne peuvent en aucun cas être la conséquence de décisions hâtives et mal préparées »¹¹⁸. Un point de vue partagé par la Délégation à l'Informatique. Son représentant au sein du groupe régional¹¹⁹ de Clermont, M. Monpetit, avance « que si l'on veut pouvoir proposer une révision de certains circuits, il convient d'avoir assez tôt une vue d'ensemble du fonctionnement de l'administration et de prendre des options »¹²⁰. C'est à la nouvelle puissance de l'informatique – comparée à celle de la mécanographie – qu'il faut attribuer, selon P. Germain et A. Martin, la nécessité de

¹¹⁷ J.T. Garaudy, « Top Management and Computer Profit », *Harvard Business Review*, July-August 1963. Cité et traduit par Aimé François, *L'intégration de l'informatique dans l'administration publique, op. cit.*, p. 159.

¹¹⁸ A. François, *ibid.*

¹¹⁹ Les groupes régionaux sont des structures mises en place avant les commissions d'informatisation sous l'égide conjointe de la Délégation Générale à la Recherche Scientifique et Technique [DGRST], de la Délégation à l'Informatique et du ministère de l'Intérieur au cours du second semestre 1967 auprès des Préfets de la Région de Lille, Toulouse et Clermont-Ferrand, trois groupes d'études chargés d'examiner dans quelles conditions pouvaient être traités par des centres électroniques les informations et les problèmes administratifs qui se posent au niveau régional. La mission confiée au groupe de Lille était d'examiner ces problèmes dans le cadre de la région et de la circonscription de la zone de défense. La mission définie au groupe de Toulouse comportait l'examen de ces mêmes problèmes au niveau de la région de programme, et celle du groupe de Clermont-Ferrand au niveau du département.

¹²⁰ Procès-verbal de la réunion du groupe de travail de Clermont, le 15/01/968. [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 220.

procéder à des études préalables : « Il y a encore quelques années les possibilités réduites de la mécanographie, puis des premiers ordinateurs permettaient à chacun de travailler dans son coin. Et ont ainsi été mises en place quelques morceaux de ce puzzle dont nous parlions tout à l'heure. L'informatique d'aujourd'hui a pris une toute autre dimension. Celle-ci oblige les administrations à connaître les grandes lignes du dessin du puzzle avant de placer les morceaux »¹²¹.

Dans une certaine mesure, il est envisageable que la vertu de l'instrument puisse objectivement se résumer à une « opération de connaissance »¹²². C'est ce que semble indiquer Noël Aucagne lorsqu'il avance, au cours de la réunion du groupe régional « Clermont-Ferrand », que « l'effort de classification constitue en soi une acquisition intéressante »¹²³. Le débat porte davantage ensuite sur le type de méthode à utiliser pour mieux connaître le fonctionnement de l'administration, et l'insérer le plus rapidement possible à l'intérieur de programmes informatiques. Si Noël Aucagne pense à des questions ouvertes, M. Bousquet de la DGRST privilégie un entretien conduit à partir de termes normalisés : « Un effort de normalisation doit être recherché, au départ, au niveau des réponses plutôt qu'au niveau des questions. Un vocabulaire, des liaisons, des modalités de quantification, doivent être mis au point. Pour cet essai de normalisation du langage, le glossaire du SCOM peut être utilisé moyennant certaines précautions ». Pour sa part, M. Alfieri (professeur de biophysique médicale à la faculté de médecine de Clermont-Ferrand) suggère que l'on utilise des questions à choix de réponses multiples, avec définition préalable des réponses¹²⁴. Le groupe II « Études des activités préfectorales concernant les affaires financières » du groupe de travail de Clermont-Ferrand a choisi de demander aux chefs de service de remplir des fiches descriptives des différentes tâches accomplies par le service, leur demandant d'estimer le type d'informations traitées et le circuit administratif par lequel passe cette information. La première synthèse de ces fiches a permis de classer ces tâches en fonction de la faisabilité et de la rentabilité de leur mécanisation. Mais à peine conduite, cette étude fait surgir ses propres limites. Pour retracer exactement le circuit administratif des informations, les promoteurs de l'enquête avancent qu'il était nécessaire d'élargir le cadre de l'étude au-delà du seul espace administratif préfectoral, pour prendre en considération les activités des services extérieurs de l'État, parce que

¹²¹P. Germain & A. Martin, « Informatique dans les préfetures et informatique pour les préfets », *Revue Administrative*, partie 1 : n°152, mars avril 1973, p. 205-217, p. 209.

¹²²Jean Leca, « Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation de l'État et le statut de l'évaluation », *Revue Française d'Administration Publique*, n°66, 1993, p. 185-196, p. 190. J. Leca veut désigner par cette expression le rôle que peut tenir l'opération d'évaluation des politiques publiques dans l'amélioration du fonctionnement même de l'État, car ce dernier, « bien que contrôlant des ressources et ayant des perspectives incommensurables avec celle des "particuliers", l'État n'a pas de lumières cognitives autres que particulières ». C'est dire là « son caractère "ordinaire" quant à ses moyens cognitifs ».

¹²³Procès-verbal de la réunion du groupe de travail de Clermont, le 15/01/1968. [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 220.

¹²⁴Procès-verbal de la réunion du groupe de travail de Clermont, le 15/01/1968. [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 220

le fait que certaines tâches soient accomplies de manière identiques par les services préfectoraux et extérieurs de l'État n'était pas sans incidence sur la rentabilité de l'informatisation de cette tâche. Ce groupe II a donc poursuivi son étude sur les services extérieurs de l'État en matière financières, en fonction de la classification normale ordonnateur/comptable, estimant en conclusion que cette « distinction est discutable »¹²⁵. Le groupe III chargé de l'étude du fichier des « opérations de programme » arrive à une conclusion convergente : « Dépourvu des justifications de contrôle qu'il avait au XIX^e siècle, ce système actuel de séparation des ordonnateurs et des comptables aboutit à faire en double à la Préfecture et à la Trésorerie Paiement Générale [TPG] une succession de travaux longs et complexes »¹²⁶. Ce qui ne va pas susciter l'ire du Trésorier Payeur Général, M. Mounier : « Comme je l'avais signalé lors de la réunion inaugurale du groupe, une étude aussi générale ne pouvait qu'aboutir à un nouvel examen de l'organisation actuelle de la répartition des tâches entre les administrations »¹²⁷.

Instrumentalisées (au sens propre) de la sorte, c'est-à-dire transformées en *instruments*, ces phases prospectives ne sont pas neutres¹²⁸. Ce temps d'enquête véhicule tout d'abord nécessairement des intentions politiques plus ou moins explicites. *Explicites* : Présentant l'organisation de cette phase d'étude sous la forme de trois groupes régionaux (à Lille, Toulouse et Clermont-Ferrand), Robert Galley, délégué à l'informatique, indiquait clairement le primat de l'échelon central sur l'échelon territorial. Justifiant le choix de cette méthode d'enquête sur trois préfectures dotées de trois missions différentes (Lille étudiant la question de l'informatique au niveau d'une préfecture-zone de défense, Toulouse au niveau de région de programme, Clermont se limitant à la question de l'administration du département), Robert Galley avance que « le choix d'une préfecture pilote risquait de donner un poids trop grand au contexte particulier de la circonscription et des hommes »¹²⁹. *Implicites* : Le développement de la sociologie des organisations autour du CSO et de l'équipe conduite par Michel Crozier a été rendu possible par des commandes institutionnelles

¹²⁵ Réunion du groupe régional Clermont-Ferrand, 5/07/1968. [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 220.

¹²⁶ Rapport du groupe de travail III « fichier des opérations de programme » du groupe de Clermont, rapport en date du 24/06/1968. [CAC] versement 930178/art. 5/chemise 220.

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ P. Lascoumes & P. Le Galès, art. cité, p.11. Pour transmettre la même idée, Dominique Lorrain écrit : « Les artefacts [outils, techniques de gouvernement, protocoles décisionnels sur lesquels s'appuient les acteurs politiques], réduisent la complexité du réel, apportent plus d'efficacité et permettent de légitimer les décisions : condition essentielle de l'agir en démocratie. Mais ils affectent aussi le sens donné à des situations. Ces opérations d'enregistrement filtrent et simplifient; parfois, dans les mailles de leurs filets, disparaissent les faits essentiels. Le premier effet des instruments est de limiter la vision. Deuxièmement, ils incorporent un point de vue cognitif sur les choses. Ils présupposent des catégorisations, des définitions de critères. (...) Ces catégorisations qui fonctionnent en amont de l'acteur finissent par être intériorisées ». (Dominique Lorrain, « La dérive des instruments. Les indicateurs de la politique de la ville et l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 56, n°3, juin 2006, p. 429-455).

¹²⁹ Compte-rendu de la réunion du 5/07/1967 tenue au ministère de l'Intérieur visant la création de groupes régionaux d'informatique. [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 220.

passées notamment, mais pas seulement, par le biais de la DGRST¹³⁰. L'émergence du CSO permet l'introduction « d'enquêtes empiriques portant sur le fonctionnement concret de l'administration », ce qui induit une modification du regard porté sur le système administratif français : « L'administration n'est alors plus appréhendée comme une simple fonction d'exécution. Elle est vue comme un espace des relations de pouvoir et la frontière entre administration et politique est désormais conçue comme poreuse. Le comportement des acteurs, notamment au sein des organisations administratives et bureaucratiques, n'est pas seulement prescrit par la fonction qui leur est impartie, mais par des systèmes complexes d'interactions, ainsi que par des stratégies personnelles »¹³¹. Le développement de procédures d'enquêtes sur le fonctionnement concret des systèmes bureaucratiques, et tout particulièrement ici sur le circuit suivi par l'information en leurs seins, introduit donc nécessairement un renouvellement de l'approche sur les modalités de la réforme dont ces enquêtes vont démontrer la nécessité et l'orientation.

OBJECTIFS IMPLICITES ET EXPLICITES DE L'ENQUÊTE

Il est ensuite clairement attendu de ces enquêtes qu'elles débouchent sur une remotivation de l'organisation considérée. Faisant état d'une enquête menée par la *Harvard Business School* sur la conversion d'une entreprise américaine à une nouvelle organisation de comptabilité électronique, Michel Crozier vante les mérites d'une enquête *participative*, associant « toutes les personnes compétentes à l'intérieur du département, dans tous les domaines où elles sont concernées », « le soin pris à informer le personnel des intentions de la direction », et *externalisée*, car associant deux cadres de l'intérieur du département à transformer et un spécialiste de l'extérieur¹³². Le groupe régional de Lille, et jusqu'à un certain point celui de Clermont-Ferrand¹³³, ont ainsi fait appel à

¹³⁰Sur la DGRST, voir : Philippe Masson, « Le financement de la sociologie française : les conventions de recherche de la DGRST dans les années 1960 », *Genèses*, n°62, 2006, p. 110-128 ; Vincent Duclert, « La naissance de la délégation générale à la recherche scientifique et technique. La construction d'un modèle partagé de gouvernement dans les années soixante », *Revue Française d'Administration Publique*, n°112, 2004, pp. 647-658.

¹³¹Renaud Payre & Gilles Pollet, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s)? », *Revue Française de Science Politique*, vol. 55., n°1, février 2005, p. 133-154, p. 141. Sur les liens entre sociologie des organisations, analyse des politiques publiques et constitution d'un savoir sur la réforme des organisations administratives, voir dans le même numéro de la *Revue Française de Science Politique*, la contribution de Christine Musselin, « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet », p. 51-71. Dans un sens différent, mais sur le même objet, voir : Philippe Bezès, « L'État et les savoirs managériaux : Essor et développement de la gestion publique en France », in François Lacasse & Pierre-Éric Verrier (dir.), *30 ans de réforme de l'État. Expériences françaises et étrangères : stratégies et bilans*, Paris, Dunod, 2005, p. 9-40.

¹³²Michel Crozier, « Pour une sociologie de l'administration publique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 6, n°4, 1956, p. 750-769, p. 764. Il fait ici référence à Harlow F. Craig, *Administering a Conversion to Electronic Accounting*, Boston, Harvard University, 1953.

¹³³Lors de la commission de coordination des groupes régionaux d'informatique qui se tient le 25 avril 1969, M. Marilia, représentant le préfet du Puy-de-Dôme, indique que sur les trois professeurs associés à l'étude prospective, un seul fait toujours partie du groupe, les deux autres ayant cessé leur collaboration. Le dernier restant, M. Hennequin avait lui aussi envisagé de démissionner du groupe. Dans une lettre du Préfet de la Région Auvergne,

des universitaires pour conduire les enquêtes¹³⁴. Sous la direction de M. Bacchus, professeur à la Faculté des Sciences de Lille, directeur du Laboratoire de Calcul, l'équipe universitaire chargée de l'étude « était composée de quatre ingénieurs informaticiens, d'un juriste et d'un économiste. L'originalité de cette équipe réside dans le fait qu'elle ne comprenait que des universitaires et aucun administrateur. Une telle composition était intéressante car l'équipe abordait le travail sous un angle entièrement neuf pour elle et indépendant de tout point de vue a priori. Ce travail consistait à *prendre connaissance de l'administration et de ses structures, de ses rouages et des circuits suivis par l'information* »¹³⁵. L'injonction *participative* est également entendue. M. Marilia, qui présente les travaux du groupe II du groupe régional de Clermont, se félicite de « l'aide la plus efficace et la plus courtoise de tous les chefs de services consultés »¹³⁶. De même, pour assurer la qualité de la consultation et éviter que les chefs de service ne soient trop sollicités, de façon désordonnée, M. Guyon, sous-préfet, chef de la mission régionale d'action économique, remarque que l'étude menée par quatre groupes (I, II, III, IV) en fonction de chaque classe d'activité préfectorale, va conduire chacun de ces groupes à « consulter tout un ensemble de services. Par conséquent, chaque service risque d'être actionné 3 ou 4 fois, sur un plan d'études différent : on ne lui offrirait donc pas l'occasion d'une réflexion suffisamment profonde et concentrée. Une méthode peut être de recourir à un questionnaire global par service, valable pour tous les sous-groupes. Le caractère exhaustif écrit de ce questionnaire aurait plus de portée, et chaque sous-groupe pourrait ainsi disposer à toutes fins utiles de l'information dépassant sa classe d'activité, ce qui peut se révéler extrêmement utile sur le plan des compléments et des recoupements d'information. Les interviews et confrontation n'interviendraient qu'à partir de l'étude des questionnaires »¹³⁷.

Le mérite de la phase d'étude tiendrait donc d'abord à ce qu'il permet la remobilisation des acteurs sociaux composant l'organisation – remobilisation qui s'effectue autour d'une redéfinition

préfet du Puy-de-Dôme, à P. Germain de la Direction des affaires administratives et Financières et des services communs, datée du 7 mai 1968, le préfet Diebolt écrit que les universitaires ont vu leur projet d'études sur l'informatique retoquées plusieurs fois par la DGRST, « motif pris de ce que l'étude envisagée n'avait pas de caractère scientifique » (...). « [Le professeur Hennequin] ne peut donc retenir que la solution d'interrompre la participation de son équipe. Je crois que des difficultés exactement semblables se sont produites à Lille et que les universitaires envisagent pareillement de se retirer du groupe d'études ». ([CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 220).

¹³⁴ Sans que ceci d'ailleurs ne soulève un grand enthousiasme. Le bilan de l'opération est plutôt négatif, écrit Henri Gorce : « Il est apparu que les universitaires n'entrent pas facilement dans le détail et ont tendance à l'idéalisation des solutions en méconnaissant quelque fois les réalités administratives. » (Note à l'attention de M. le Directeur Général des Affaires Administratives et Financières des Services Communs de M. Henri Gorce, administrateur civil, chef du bureau de l'informatique au ministère de l'Intérieur. [postérieur au 20 mai 1968]. Source : [CAC] – versement 930178/ art. 5/chemise 220).

¹³⁵ Intervention de M. Bacchus lors de la réunion du groupe de travail régional de « Lille. Informatique : gestion administrative » du 21/02/1969. [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 216. Nous soulignons.

¹³⁶ Présentation du rapport du groupe II « Études des activités préfectorales concernant les affaires financières » du groupe de travail de Clermont-Ferrand, le 5/07/1968. [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 220.

¹³⁷ Procès-verbal de la réunion inaugurale du groupe régional de Clermont-Ferrand, le 7/12/1967, rapport de M. Guyon. [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 220.

des tâches effectuées – et ensuite à ce qu’il permet l’intrusion contrôlée d’expertises nouvelles et extérieures au sein d’organisations cloisonnées dans leur fonctionnement routinier. Car il est certain, comme l’avance Francis de Baecque, « qu’une meilleure appréciation des tâches que doit assumer l’administration centrale conduit à une remise en place de ses propres structures ». Là encore, le recours aux méthodes des « organisateurs du privé » en terme « d’analyse des tâches » est perçu comme grandement bénéfique dans l’hypothèse d’une réforme des structures¹³⁸.

Le second mérite de la phase d’enquête serait alors de *remettre de l’ordre* dans l’organisation, ce qui fait que la modernisation des techniques se doit d’être périodique – et partant : permanente. C’est l’opinion qu’exprime Noël Aucagne lors du colloque de l’IFSA de 1969 : « Toute étude d’informatisation, lorsqu’elle ne se limite pas à l’énoncé de généralités vagues et nobles, aboutit nécessairement à examiner jusque dans le plus infime détail les règlements, circulaires, procédures et usages de l’administration dont on veut automatiser la tâche. (...) Il n’est pas toujours facile aux informaticiens quand ils signalent d’importantes disproportions entre une réglementation et les résultats pratiques auxquels elle aboutit de se faire entendre. On leur objecte que le texte qu’ils incriminent est lié à d’autres et que sa modification risque de déclencher le phénomène bien connu du château de cartes. Ces objections ne sont pas toujours fondées, notamment lorsque l’informaticien met en cause plutôt des coutumes administratives (car il en existe) que des textes. Parfois c’est devant une absence de règles que se retrouve l’analyste de gestion, chacune des administrations intéressées dans un problème ayant compté sur les autres pour le résoudre »¹³⁹. Cette phase d’enquête permet également de faire ressortir des anomalies administratives, et de tenter de réajuster le fonctionnement pratique de l’organisation considérée (ici, la Préfecture) avec les procédures théoriques. Le groupe II chargé des études financières au sein du groupe « Clermont-Ferrand » découvre que « des procédures relevant exclusivement de la compétence préfectorale ont été pour des raisons inconnues transférées à certains services extérieurs », comme par exemple, « l’exécution des dépenses du Budget départemental d’Équipement à la direction de l’Équipement »¹⁴⁰. Ce rapport propose de réintégrer ces opérations à la préfecture, comme l’ensemble des opérations de mandatement de l’État et du département, ce qui soulagerait ces services, permettrait une meilleure utilisation de l’ordinateur et simplifierait l’établissement du compte administratif départemental.

¹³⁸ Francis de Baecque, « Pour une politique cohérente de déconcentration. Éléments de réflexions sur les administrations centrales », *Revue Française de Science Politique*, vol. 17, n°1, 1967, p. 5-27, p. 24.

¹³⁹ Noël Aucagne, « L’informatique au Ministère de l’Économie et des Finances », art. cité, p. 22.

¹⁴⁰ Rapport du Groupe II « Études des activités préfectorales concernant les affaires financières » du groupe de travail de Clermont-Ferrand, daté du 31/05/1958, p. 5. [CAC] - versement 930178/art. 5/chemise 220.

2 – L'intégration des univers : centralisation, décentralisation, déconcentration

Au moment où se met en place ce plan d'informatisation de l'administration publique, le cadre de référence des modernisateurs est constitué par les décrets de 1964 sur la déconcentration, qui donnent de nouvelles prérogatives de coordination aux préfets. L'informatique s'insère donc à l'intérieur de cette problématique, et lui est conféré d'emblée l'objectif d'assurer la mise en oeuvre concrète de ces décrets, notamment en assurant l'information économique du préfet et, partant, la possibilité pour lui d'éclairer la conduite de l'action publique menée par les administrations déconcentrées des ministères centraux. Car si l'informatique administrative s'est, au niveau national, essentiellement développée sur deux plans – un plan horizontal d'informatisation communal et de certaines préfectures, un plan vertical, au sein de chaque administration centrale, au niveau de ses antennes locales –, le plan d'informatisation de l'administration, tel qu'il est conçu par les membres de la Commission à l'Informatique du ministère de l'Intérieur; vise à faire se réunir ces deux plans, pour n'en former plus qu'un seul, le préfet assurant la coordination entre ces deux réseaux d'informations. Lors de la réunion du 24 avril 1971 de la commission interministérielle de l'informatique, sont discutées les différentes solutions envisagées pour résoudre « le problème fondamental de la conciliation entre les systèmes verticaux progressivement mis en place par les ministères et les conceptions horizontales, qui conduisent au développement des centres informatiques des préfectures »¹⁴¹. Mais cette définition de l'instrument comme modalité de coordination se met progressivement en place entre 1967 et 1969, alors que la réforme régionale reste l'horizon d'attente des acteurs et alors que les décrets de 1964 constituent le cadre juridique de référence de l'action modernisatrice du ministère de l'Intérieur. Ceci permet d'expliquer pourquoi, comme nous l'avons expliqué en introduction, au ministère de l'Intérieur plus qu'ailleurs, cette informatisation est nécessairement perçue à l'extérieur des « rails historiques »¹⁴² sur lesquels la mécanographisation lançait l'informatique.

QUELLE UTILITÉ DE L'OUTIL INFORMATIQUE POUR LA RÉFORME ADMINISTRATIVE ?

On comprend alors maintenant mieux l'emportement du Trésorier Payeur Général du Puy-de-Dôme devant la présentation de l'enquête conduite par le groupe régional d'informatique. Car ce qui est bien en jeu dans ces différentes enquêtes, c'est la centralisation au niveau préfectoral de l'ensemble des services extérieurs de l'État. Le cadre de référence de l'étude et de l'informatisation est en effet constitué, comme le précise très clairement M. Diebolt, par la

¹⁴¹ Intervention de Pierre Germain lors de la réunion de la commission interministérielle de l'informatique, le 24/04/1971. [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 228.

¹⁴² Selon la traduction de « path dependency » proposée par Bruno Palier & Giuliano Bonoli, « Phénomènes de path dependence et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue Française de Science politique*, vol. 49, n°3, juin 1999, p. 399-420.

réforme départementale et régionale de 1964 : « Le groupe de travail de la Région Auvergne est plus spécialement chargé d'examiner les possibilités et les modalités du traitement automatique de l'information, au niveau de la région d'action économique et à celui du département, en ce qui concerne les compétences et les activités territoriales de l'administration préfectorale, telles qu'elles résultent de la récente réforme de l'administration régionale et départementale ». Dans une note du ministère de l'Intérieur datée du 6 décembre 1967, l'objectif de l'introduction de l'informatique dans l'administration vise à donner les moyens nécessaires aux préfets pour remplir les nouvelles missions qui leur ont été confiés par les décrets de 1964 relatifs à la déconcentration¹⁴³ : « La caractéristique des réformes de l'Administration départementale et régionale réalisée par les décrets du 14 mars 1964 aussi bien que par celle des zones de défense prévue par le décret du 12 octobre 1967, a été de centrer autour du Préfet la nouvelle organisation administrative. Il convient dès lors de tirer les conséquences de ces mesures et, pour permettre d'atteindre les objectifs fixés, il est nécessaire de réaliser une information extrêmement large du Préfet, tant à l'échelon de la région qu'à celui du département, qui est la condition de son action. (...) Pour que le Préfet puisse avoir une vue d'ensemble de sa région ou de son département, il lui est nécessaire de faire exploiter et tenir à jour ces différentes informations. Pour cela il est indispensable d'avoir recours à des procédés modernes de traitement de l'information »¹⁴⁴. Ce point de vue, qui fait de l'informatique l'outil idoine pour une déconcentration réussie, est celui présenté par M. Marilia, représentant le préfet du Puy-de-Dôme lors de la réunion de la section « collectivités locales » du 21 janvier 1969 (le même jour que le comité de coordination des groupes régionaux d'informatique). Signalant l'intérêt qu'il y a à distinguer « déconcentration et décentralisation », il avance que « l'informatique se prête mal en effet à une décentralisation trop poussée, car il est nécessaire d'utiliser des éléments communs, tels les codes, les normes et les programmes. L'informatique postule la déconcentration. Elle suppose, dans un premier temps, l'élaboration de méthodes avec une rigueur qui ne peut être obtenue qu'à l'échelon national ; la conception doit donc rester à ce niveau »¹⁴⁵.

Deux remarques toutefois face à l'évidence des propriétés qui seraient donc davantage détenues que conférées à l'instrument : ces propriétés n'ont rien de naturelles. M. Bonnafy, de la direction

¹⁴³Sur la production de ces décrets : Catherine Grémion, *Profession décideur : pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'État*, Paris, Gauthier-Villars, 1979. On sait qu'Alain Peyrefitte présente ces décrets comme ayant produit une complexité croissante des circuits administratifs. Sur ce point voir son introduction au recueil qu'il dirigea : FRANCE/MINISTÈRE DES RÉFORMES ADMINISTRATIVES, *Décentraliser les responsabilités. Pourquoi ? Comment ? Rapports d'enquêtes de Michel Crozier, Jean-Claude Thoenig, Octave Gélimer et Elie Sultan présentés par Alain Peyrefitte*, Paris, Le Livre de Poche, 1979 [La documentation française, 1976], spécialement p. 17.

¹⁴⁴Note relative au traitement informatisé de l'information du ministre de l'intérieur aux préfets, cabinets et CATI, le 6/12/1967. [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 224.

¹⁴⁵Procès-verbal de la réunion du 21/01/1969 de la Commission de l'Informatique du ministère de l'Intérieur, section « Collectivités Locales ». [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 206.

de la comptabilité des Finances, affirme au contraire que la question de l'échelon de centralisation induit par la mise en place de l'informatique administrative n'est plus une question d'actualité, alors même que sa position et sa déclaration laissent penser, à l'image de la position défendue par le Trésorier Payeur Général de Clermont-Ferrand, M. Mounier, que le *statu quo* lui paraît davantage profitable : « Les systèmes verticaux supposent la télégestion. Ces systèmes doivent conduire à la mise en place de réseaux, de sorte que le problème de la centralisation ou de la décentralisation de l'information doit disparaître »¹⁴⁶. Quoiqu'il en soit de l'exactitude de l'affirmation, soumise aux progrès effectifs en matière de télégestion, il n'en reste pas moins que la vertu nécessairement favorable à la déconcentration de l'informatique peut tout à fait être remise en cause.

Deuxième nuance. Loin d'être une spécificité intrinsèque de l'outil informatique, cette centralisation de l'information au niveau des préfectures avait déjà été envisagée, au cours des années 1964-1965 à l'aide de l'outil mécanographique. Un « groupe de synthèse (réforme départementale et régionale) », constitué le 16 mars 1964 au sein du ministère de l'Intérieur avait été spécialement chargé de mettre en évidence les potentialités de l'outil mécanographique pour ce qui concerne la centralisation au niveau préfectoral de l'information administrative, économique et sociale. Optimiste, ce rapport utilisait déjà les formules employées dans la circulaire de 1967 que nous venons de citer : « Il est indispensable, était-il écrit, pour que le préfet puisse avoir une vue d'ensemble de la région ou du département, qu'il puisse faire exploiter et tenir à jour l'ensemble de ces informations. Étant donné la nature et la périodicité de ces informations, il paraît indispensable d'avoir recours au procédé mécanographique, pour leur enregistrement et leur exploitation. En effet, il est admis qu'à notre époque, seuls des moyens modernes de traitement de l'information permettent une prise de conscience exacte des faits économiques et sociaux. (...) Du fait de son caractère, ce service commun ne peut, semble-t-il, se trouver qu'à la Préfecture »¹⁴⁷. Soumis au directeur général du service des affaires administratives et financières et des services communs pour correction, ce rapport est certes corrigé, mais il est surtout précisé « qu'il est désormais dépassé »¹⁴⁸. Le 15 janvier 1965, le groupe est dissous¹⁴⁹.

Mais ce sont les mêmes ambitions qui sont désormais dévolues à un nouvel outil, l'informatique. Celui-ci n'est donc pas a priori un outil permettant naturellement la centralisation des informations au niveau de la préfecture. Il reste en effet à inventer de nouvelles structures et de

¹⁴⁶ Intervention de M. Bonnafy, de la Direction de la Comptabilité du ministère des Finances, lors de la réunion de la commission interministérielle de l'informatique, le 24/04/1971. [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 228.

¹⁴⁷ Rapport du « Groupe de Travail et de Synthèse (réforme départementale et régionale) sur la mécanographie » du ministère de l'Intérieur, sans date [certainement : janvier 1965]. [CAC] – versement 930178/art. 12.

¹⁴⁸ Observations de M. le directeur général sur le rapport sur la mécanographie du Groupe de Travail et de Synthèse pour l'application de la réforme administrative, sans date. [CAC] – versement 930178/art. 12.

¹⁴⁹ Instruction n°16/402 du 15/01/1965 de Roger Frey, ministre de l'Intérieur. [CAC] – versement 930178/art. 12.

nouvelles circulations de l'information qui permettent justement au Préfet de jouer ce rôle décisif de chef des services extérieurs de l'État et de coordination des différentes administrations publiques, quel que soit leur échelon territorial ou sectoriel. Car, paradoxalement, les décrets de 1964 ont pu avoir pour effet non désiré de rendre encore plus délicate la centralisation des informations. C'est ce constat que dresse M. Guyon, sous-préfet, chef de la mission régionale d'action économique, lors de la réunion inaugurale du groupe régional de Clermont-Ferrand, le 7 décembre 1967 : « L'un des effets importants au niveau du département de la réforme du 14 mars 1964 a été le transfert d'attributions, c'est-à-dire le renvoi de l'instruction administrative au service extérieur qui pour les mêmes affaires, assurait déjà l'instruction technique, le Préfet, responsable, ne voyant à sa signature ou à son visa par le canal de sa section dite de coordination qu'une pièce en forme définitive en provenance du service extérieur concerné. Parallèlement, et à part quelques exceptions, le transfert au Préfet des pouvoirs de décision exercés par les Chefs de service, la transmission sous son couvert du courrier destiné par les services extérieurs aux administrations centrales, ont étendu le champ de la substance administrative placé sous l'autorité du Préfet. Le transfert d'attribution a donc dispersé la matière administrative, l'ampleur du phénomène se trouvant accusée par l'extension du pouvoir de décision et la règle du sous-couvert »¹⁵⁰. Il est alors réaffirmé combien l'introduction de l'informatique dans l'administration ne constitue pas seulement une accélération à l'intérieur des schémas préexistants, mais implique bien un désossement de l'architecture administrative, car ce n'est pas l'informatique elle-même, mais les modifications de procédures et de circulation de l'information qu'elle introduit, qui induisent une meilleure productivité administrative. Un point de vue que rappelait le colonel Jean Guichard, dans l'article publié dans la *Revue de la Défense Nationale*, glissé par Jean-Paul Baquiast aux membres du Comité Permanent ministériel à l'informatique, lors de sa réunion du 24 septembre 1971 : « Le recours à l'ordinateur risque de consolider les compartiments. Chacun règle ses problèmes de façon particulière et c'est ainsi que s'élèvent les cloisons les plus redoutables : les barrières informatiques. (...) Des systèmes séparés ne manqueraient pas se révéler incompatibles »¹⁵¹.

¹⁵⁰ Procès-verbal de la réunion inaugurale du groupe régional de Clermont-Ferrand, le 7/12/1967, rapport de M. Guyon. [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 220.

¹⁵¹ Jean Guichard, « Pour une gestion moderne des approvisionnements », *Revue de la Défense Nationale*, sans date.

Dans une telle situation d'incertitude¹⁵² sur l'efficacité en matière de déconcentration des décrets de mars 1964¹⁵³, l'outil informatique fait également étalage de ses potentialités diversifiées. Car, à l'encontre d'une version optimiste et béate, essentiellement à usage public, les membres de la commission n'ignorent pas que l'instrument informatique peut être autant de centralisation, de décentralisation ou de déconcentration¹⁵⁴. Conformément à un schéma de raisonnement propre au ministère de l'Intérieur qui fait de la déconcentration (prise de contrôle des préfets sur les autorités des services extérieurs de l'État) une forme de compensation conditionnant l'acceptation de toute procédure de décentralisation¹⁵⁵, la réussite de la procédure d'informatisation de l'administration est donc perçue comme une nécessité pour les membres principaux de la commission à l'informatique alors même qu'il n'est pas évident que le déploiement de l'instrument soit favorable au ministère de l'Intérieur. Pour contrer les « affirmations pessimistes » de J.-J. Gilli, professeur à la faculté de Droit et des Sciences Économiques de Nice, pour lequel l'ordinateur donne au supérieur des moyens d'agir « en lui fournissant des données qu'il ne pouvait autrefois recueillir »¹⁵⁶, les intervenants n'ont de cesse, comme Robert Galley, de rappeler les vertus de déconcentration de cet instrument, et les incertitudes qui exigent une prise de décision politique et une mobilisation de la part des acteurs administratif : « Ce qui se joue, c'est la question importante de ce que sera dans l'avenir la vie de la province sur le plan administratif. L'informatique peut apparaître comme un outil d'organisation et de centralisation dont l'utilisation pourrait conduire, si l'on n'y prenait garde, à la sclérose de tout ce qui n'est pas installé à l'échelon central. L'informatique doit être bien au contraire, par l'ensemble des échanges d'information entre services sur le plan local, un

¹⁵²Sur la notion d'incertitude, on suit la définition qu'en donne Jean-Claude Thoenig (« De l'incertitude en gestion territoriale », *Politiques et Management Public*, vol. 13, n°3, 1995, p. 1-27). Pour ce dernier, l'incertitude est une situation cognitive et comportementale des acteurs individuels liée à la carence d'information sur l'évolution future de l'environnement global dans lequel ils évoluent. Sur ce point, voir Olivier Nay, « Négociateur en régime d'incertitude. Une comparaison des partenariats publics régionaux dans la mise en œuvre de la politique européenne », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 9, n°3, 2002, p. 409-425.

¹⁵³N'oublions que la fonction de coordination confiée aux préfets par les décrets de 1964 est plus virtuelle qu'effective, notamment parce que le texte du décret prévoit que ces préfets restent placés, « pour animer et coordonner les services départementaux des administrations civiles de l'État » « sous l'autorité des ministres ». Ce qui laisse les chefs de service déconcentrés directement sous l'autorité hiérarchique des ministres et leur permet ainsi d'échapper (au moins en droit, sinon en fait) à l'autorité des préfets. C'est contre cette tendance que l'introduction d'une conception spécifique de l'ordinateur veut lutter. La révision de mars 2003, qui prévoit que le préfet est « le représentant de chacun des membres du gouvernement » s'inscrit dans ce même mouvement, qui vise à donner une consistance au pouvoir de coordination des préfets sur les chefs des services déconcentrés. (sur ce point : Michel de Villiers (dir.), *Droit Public Général*, Paris, Litec, 3e éd., 2006, p. 171.

¹⁵⁴Herbert A. Simon, « The consequence of computers for centralization and decentralization », in Michael. L. Detourzos & J. Moses, *The Computer Age : A Twenty Year View*, Cambridge (Mass.), The MIT Press, 1979, p. 212-228.

¹⁵⁵Sur l'émergence de ce schème, voir Patrick Le Lidec, art. cité ; Philippe Bezès, « Le modèle de "l'État Stratège" » : art. cité, p. 437.

¹⁵⁶J.-J. Gilli, « Informatique et Administration », in IFSA, *L'informatique dans l'administration*, op. cit., 1969, p. 99-112. Le jugement est dû à P. Germain et A. Martin, art. cité.

extraordinaire moyen de vitalité des organismes régionaux.»¹⁵⁷. Ceci permet en effet aux promoteurs de l'informatique de rappeler la relativité politique des choix techniques. Il ne fait pas de doute, pour Jean-Paul Baquiast, que l'architecture du système administratif sera centralisée ou décentralisée, en fonction de la décision politique : « L'informatique permet de faire très exactement ce que l'on veut, à condition que l'on définisse le système en fonction de l'objectif recherché. En d'autres termes, on peut très bien concevoir un système qui attribue la décision à une autorité centralisée ou décentralisée : il suffit de prévoir et d'organiser le système en conséquence »¹⁵⁸. Une forme de déterminisme technique, dans la mesure où la décision politique permet d'arbitrer entre deux conceptions de l'instrument, celui-ci s'exécutant alors pour se conformer aux attentes placées en lui : « L'organisation de l'informatique peut se concevoir au niveau régional ou suivant une structure verticale ; il est difficile de connaître dès maintenant les intentions à ce sujet des administrations centrales »¹⁵⁹.

DÉTERMINER LES PROPRIÉTÉS DE L'INSTRUMENT

Il est ainsi possible d'expliquer pourquoi la mise en place du Plan Calcul se traduit, au niveau de la commission à l'informatique du ministère de l'Intérieur, sous une forme volontariste, comme une tentative de sortie de la dépendance au sentier mécanographique (ce qu'il peut ne pas être par ailleurs), et qu'il impose aux yeux des membres de cette commission une nécessaire refonte des structures (que doit mettre en évidence et proposer l'étude préalable à l'informatisation). Le processus d'informatisation peut en effet être doublement défavorable aux intentions de déconcentrations de ces promoteurs.

Tout d'abord, parce qu'en matière d'informatique, le ministère de l'Intérieur a pris le train en marche, et que ses prétentions à gouverner l'administration du pays seraient mises à mal par la concurrence que peuvent alors lui opposer les autres ministères sectoriels, ici principalement le ministère de l'Économie et des Finances. Ses tentatives de coordonner le processus d'informatisation se heurtent d'ailleurs aux réalisations déjà effectives dans les administrations centrales des autres ministères (principalement le ministère de l'Économie et des Finances) et dans leurs services extérieurs, principalement les TPG. Et ce sont précisément « les réalisations électroniques de la TPG du Puy-de-Dôme » qui expliquent, avec « le dynamisme de la ville chef-lieu, et l'existence d'une équipe universitaire experts en informatique aux facultés de Médecine » selon Robert Galley (mais cette explication n'est certainement pas à prendre au mot, vu les

¹⁵⁷ Intervention de Robert Galley, délégué à l'informatique. Procès-verbal de la réunion inaugurale du groupe Clermont-Ferrand, le 7/12/1967. [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 220.

¹⁵⁸ J.-P. Baquiast, « L'informatique dans les services publics régionaux et locaux », in IFSA, *L'informatique dans l'administration*, cahier n°4, Paris, Éditions Cujas, 1969, p. 95-99.

¹⁵⁹ Procès-verbal de la réunion du 21/01/1969 de la Commission de Coordination des groupes régionaux d'informatique – Clermont Ferrand. [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 221.

relations pour le moins difficiles, au sein du groupe régional entre l'administration préfectorale et le représentant du Trésor), le choix du Puy-de-Dôme comme département-test pour la réalisation de l'une de ces études préalables¹⁶⁰. Le ministère de l'Économie et des Finances a en effet pris une avance importante en matière d'informatisation sur le ministère de l'Intérieur, de deux façons, par son volume d'équipement¹⁶¹ et par la précocité de son implantation locale¹⁶².

Ce retard du ministère de l'Intérieur risque de plus de lui être défavorable dans la mesure également où cela peut priver les préfets de leur capacité à remplir les missions de coordination au niveau départemental et/ou régional dont ils ont été chargés par les décrets de 1964. En ce sens, la mise en oeuvre du Plan Calcul se comprend au sein du ministère de l'Intérieur comme une tentative de refonte – au profit des préfectures – des circuits de circulation de l'information administrative, économique et politique. C'est ce qu'exprime Jean-Paul Baquias lorsqu'il affirme que « l'apport de l'Informatique à la réforme administrative doit être de faire circuler l'information automatisée jusqu'aux décideurs, selon une méthode qui reste à définir »¹⁶³. Il s'agit donc d'orienter la circulation des informations en direction de la Préfecture, une démarche qui n'a aucun sens pour M. Mounier, de la TPG du Puy-de-Dôme, favorable lui à un laisser-faire qui avantage le ministère de l'Économie et des Finances. Celui-ci note que « chaque administration fait une gestion pour son propre compte, qu'à un moment elle dispose d'informations à fournir au Préfet, que l'information du Préfet constitue en quelque sorte une dérivation des circuits administratifs propres à l'Administration considérée ». Un point de vue que ne partage évidemment pas Marcel Diebolt, le préfet de Région et du Puy-de-Dôme, pour lequel il est

¹⁶⁰ Procès-verbal de la réunion inaugurale du groupe régional de Clermont-Ferrand, le 7/12/1967. [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 220. Autre explication possible : le poids de Marcel Diebolt, préfet de Région, préfet du Puy-de-Dôme de 1964 à 1969, président de « l'Association du Corps préfectoral et des Hauts Fonctionnaires du ministère de l'Intérieur », dans la Préfecture.

¹⁶¹ Selon Raphaël Hadas-Lebel, la comparaison de l'informatique en valeur installée dans les divers départements ministériels fait apparaître de très fortes disparités d'équipement. Certains sont très particulièrement sous-équipés, comme le ministère de la Justice, les Affaires Étrangères et le ministère du développement industriel et scientifique tandis que dans certains ministères, le « développement de l'informatique est moins brillant que les chiffres ne le laissent croire : Éducation Nationale, Hôpitaux, Intérieur, par exemple, où les besoins sont énormes et à peine satisfaits malgré le nombre apparemment élevé en valeur absolue des équipements installés ». Bien que relativement bien équipé en 1970, le Ministère de l'Économie et des Finances réalise au 1^{er} janvier 1970, avec le ministère de l'Intérieur, la meilleure progression en terme de % de valeur augmentée en un an (+78.12% pour le ministère de l'Économie et des Finances et +72.22% pour le ministère de l'Intérieur). (R. Hadas-Lebel, *op.cit.*, p. 9).

¹⁶² R. Hadas-Lebel note que l'informatique s'est développée à la direction de la comptabilité publique du ministère de l'Économie et des Finances de manière « très empirique. Au niveau de la région, avaient été menées des expériences de traitement des tâches lourdes et répétitives telles que les pensions et la paie. Par la suite, les expériences ont été étendues, en prenant en compte d'autres tâches telles que le recouvrement, et en équipant d'autres régions. On a obtenu ainsi des centres polyvalents, c'est-à-dire capables de traiter toutes les applications, mais diversifiés selon les régions. Cette attitude pragmatique a eu cependant pour contrepartie une certaine difficulté à mettre en oeuvre des programmes uniformes ». (R. Hadas-Lebel, *op.cit.*, p. 18)

¹⁶³ « Débat sur les moyens en informatique d'un préfet de région », commission de l'Informatique du ministère de l'Intérieur, séance du 3/03/1970. [CAC] – versement 930178/art. 4.

nécessaire que cette circulation de l'information soit désormais inscrite dans les structures, objectif qui ne peut être atteint qu'en faisant de cette circulation l'objet même de l'enquête préalable menée sur le fonctionnement des préfectures. À ces remarques, il répond en effet qu'« avec ces dérivations, l'information vient de toute façon jusqu'au Préfet, pour qu'il assure (Réforme du 14 mars 1964) la direction générale de l'activité des fonctionnaires des services départementaux, et le pouvoir de décision dont la Réforme lui a fait transfert. Il est donc normal, sur le plan de l'étude, de poser largement le problème des structures et des circuits actuels »¹⁶⁴.

Sensibilisés aux impératifs de la *participation* que leur ont enseigné la sociologie des organisations de Crozier et les théories du management et de l'organisation, démarche participative dont la Délégation à l'Informatique serait l'exemplification – si l'on en croit la perspective défendue par Aimé François, doctorant belge séduit par le Plan Calcul français –, les promoteurs de l'informatique au sein du ministère de l'Intérieur n'envisagent pas de s'appuyer sur une posture autoritaire, et la prise de position de Robert Galley est en la matière peu représentative. À la question de M. Linart, représentant le ministère chargé de la Fonction Publique lors d'une réunion, se demandant le type de coordination entre la démarche de l'INSEE visant à la création d'Observatoires Economiques Régionaux et celle du ministère de l'Intérieur, R. Galley avait répondu: « Il ne faudrait pas faire perdre au ministère de l'Intérieur le bénéfice de son initiative. Les services régionaux et locaux de l'INSEE sont des organismes à disposition des préfets de région »¹⁶⁵. La prise en compte de la diversité des initiatives sectorielles et de l'antériorité des différentes expériences menées par les multiples divisions administratives conduit certainement les promoteurs de l'informatique à exiger la création d'une instance supraministérielle, ou en tout cas interministérielle, quoi qu'il en soit : « intégrée »¹⁶⁶, chargée d'assurer la coordination entre ces différentes initiatives visant à implanter l'ordinateur dans l'administration. Finalement, c'est au plus haut niveau central, auprès du Premier Ministre, que peut s'imposer une « politique cohérente de déconcentration »¹⁶⁷.

Une telle revendication était formulée de longue date par les analystes du processus d'informatisation, exigeant tout d'abord que cette structure intégrée soit rattachée au Premier Ministre. La transformation de la Délégation à l'Informatique en une direction du ministère de

¹⁶⁴Réunion du groupe régional de Clermont-Ferrand, le 15/01/1968. [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 220.

¹⁶⁵Compte-rendu de la réunion du 5/07/1967 tenue au ministère de l'Intérieur visant la création de groupes régionaux d'informatique. [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 220.

¹⁶⁶Au sens que donne Aimé François à ce terme : « La structure de l'informatique doit se développer à partir du sommet du système politico-administratif et descendre jusqu'au niveau des unités administratives qui exploitent ou utilisent les services des ordinateurs et vont subir les conséquences des décisions prises au sommet. Elle doit être à la fois horizontale et verticale, d'autorité et d'information, fonctionnelle et hiérarchique ». Aimé François, « L'informatique dans l'administration : un problème d'intégration », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol.38, n°4, 1972, p. 409-418

¹⁶⁷Selon le titre de l'article cité de François de Baecque.

L'Industrie avait marqué la disparition en France de structures de ce type. Ce n'est que dix ans plus tard, en 1984, que la Commission interministérielle à l'informatique et à la Bureautique dans l'Administration [CIIBA] sera créée sur le modèle de la Délégation à l'Informatique (l'impératif d'une industrie informatique française en moins), en étant rattachée aux services du Premier Ministre¹⁶⁸. Aimé François remarquait également de son côté que les États-Unis s'étaient eux aussi dotés d'une structure intégrative au plus haut niveau (mais il ne signale à ce propos qu'un mémorandum du président Johnson demandant au gouvernement d'assurer la coordination du processus d'informatisation¹⁶⁹). Francis de Baecque constatait pour sa part que « seuls les services généraux peuvent assumer dans de bonnes conditions les recherches à long terme »¹⁷⁰ et disposent des ressources nécessaires pour engager les études prospectives nécessaires à la mise en place de tout outil technologique.

La sensibilité des promoteurs de l'informatique aux théories de la sociologie des organisations, de la science administrative et du management public n'explique pas cependant pas tout. La nécessité de recourir à une instance « intégrée » (ou centralisatrice) tient également – si ce n'est principalement – à la nouvelle répartition des compétences induite par l'organisation des commissions à l'informatique dont la création était prévue dans la mise en place du Plan Calcul (circulaire du Premier Ministre G. Pompidou en décembre 1967). Nous l'avons dit en introduction : à la différence des commissions de mécanographie, les commissions ministérielles à l'informatique ont compétence pour organiser l'informatisation de leur administration centrale. Ce qui peut expliquer les disparitions de certains dispositifs, ainsi que les différences dans les rythmes, les politiques et les objectifs d'informatisation des différents départements ministériels. C'est là, sans doute, la raison qui explique que, bien qu'il existe une Commission permanente à l'informatique rattachée auprès du Premier Ministre, se fasse jour la nécessité de mettre en place le pendant des commissions ministérielles au niveau central.

Cette intégration des processus au niveau central est en fait un problème constant sur l'ensemble de la période analysée, et peut prendre plusieurs formes institutionnelles différentes, soit par la

¹⁶⁸C'est la leçon, « toujours valable », selon Jean-Paul Baquiast, à retenir de l'expérience de la Délégation à l'Informatique : « La modernisation de l'administration par les nouvelles technologies doit associer trois pouvoirs : celui des grands ministères utilisateurs, celui du budget, celui des ministères techniques (Industrie, PTT) sous la tutelle du Premier Ministre. Toute autre formule n'est pas viable, compte tenu du fait que ces trois pouvoirs laissés libres de s'affronter réussissent seulement à se neutraliser. Il a fallu 10 ans pour que cette leçon soit comprise, puisque ce ne fut que par décret du 18 juin 1984 qu'un Comité interministériel placé sous l'autorité du Premier Ministre a pu reprendre avec l'autorité suffisante la tâche de veiller à la modernisation de l'administration par les nouvelles technologies ». (J.-P. Baquiast, « Informatique et réforme administrative », art. cité, p. 68.

¹⁶⁹Aimé François, « L'informatique et l'administration : trois thèmes de réflexion », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 36, n°1, 1970, p. 56-66, p. 65.

¹⁷⁰F. de Baecque, art. cité.

réunion des présidents des commissions ministérielles à l'informatique¹⁷¹, soit – comme cela est finalement acté, après de longues tergiversations – sous un aspect plus institutionnalisé et plus contraignant, puisqu'il vise à confronter les logiques entre elles. Sur proposition de la Délégation à l'Informatique¹⁷², la Commission interministérielle à l'informatique, rattachée auprès du Premier Ministre, est créée par le décret du 24 septembre 1970¹⁷³. Elle est justement chargée de reprendre les attributions qui étaient dévolues à la Commission permanente à la mécanographie, et qui avaient été reprises, visiblement sans grand succès, par la Commission interministérielle à l'automatisation¹⁷⁴, créée par le décret du 8 octobre 1966, en même temps qu'était institué un Délégué à l'Informatique : « Cette commission n'est pas un organisme de décision ni une instance supplémentaire chargée de donner un avis sur l'achat du matériel informatique. Elle doit permettre en revanche une confrontation entre représentants de chaque ministère sur les programmes d'équipements respectifs dont l'élaboration pourra se trouver infléchie compte tenu de cet examen poursuivi en commun »¹⁷⁵.

Enfin, par rapport aux propositions autoritaires de Robert Galley, la position de Pierre Germain paraît davantage réaliste, et plus proche des préoccupations effectives de ces promoteurs d'une « informatique pour les préfets ». Il ne s'agit pas de mettre autoritairement les services extérieurs de l'État aux ordres des préfets, il s'agit également de tenir compte de leurs réalisations au moment où se met en place le plan Calcul. Diplomate, Pierre Germain reconnaît ainsi la légitimité de certains départements sectoriels en matière d'informatique, et la nécessité pour le ministère de l'Intérieur d'en tenir compte : « Il est sans doute normal que certaines

¹⁷¹ Voir par exemple le compte rendu de l'assemblée plénière des commissions ministérielles de l'informatique du 2/12/1968. [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 328.

¹⁷² Note du Délégué à l'Informatique du 7/05/1968 consécutive à un Conseil interministériel restreint relatif à l'automatisation des services publics du 19/03/1968 au Premier Ministre qui précise : « Il apparaît que les confrontations entre services sont aujourd'hui de plus en plus nécessaires. Deux réunions officielles, tenues avec la participation d'un certain nombre de fonctionnaires spécialistes du traitement de l'information ont permis de constater une convergence des responsables informaticiens en ce sens. (...) Pour répondre à cette exigence, le rapport approuvé par les ministres propose la mise en place d'une "structure interministérielle de consultation et d'études en matière informatique" ». [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 310.

¹⁷³ *Journal Officiel*, 25/09/1970, p. 8947. Sous la présidence du Délégué à l'Informatique, cette Commission interministérielle à l'informatique comprend « un représentant nommé par chaque ministre, les présidents des commissions à l'informatique ministérielles (...) le secrétaire général du gouvernement, le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), le directeur général de l'Administration et de la Fonction Publique, le directeur du budget, le directeur général de l'INSEE, et le directeur général des télécommunications (...) ». Il s'agit bien là de confronter au sein d'une même structure, par le biais de leurs représentants, ministères sectoriels et transversaux. [CAC] – versement 930178/ art.2/« organigrammes et textes officiels, 1961-1970 ».

¹⁷⁴ Décret portant création d'une Commission interministérielle de l'automatisation du 8 octobre 1966 (*Journal Officiel* du 11/10/1966), « vu le décret 49-270 du 20 février 1949 portant création d'une commission consultative permanente de la mécanographie », dont les dispositions, précise l'art. 1^{er} sont abrogées. [CAC] – versement 930178/art.4.

¹⁷⁵ Compte rendu daté du 10/06/1970 d'une réunion interministérielle du 5/06/1970 tenue au secrétariat général du gouvernement visant à la création et à la définition du programme d'action de la Commission interministérielle à l'informatique. [CAC] – versement 930178/art.5/chemise 310.

administrations dont les attributions sont très spécialisées (et qui ont d'ailleurs été pilotes en matière d'informatique : PTT, Finances) continuent l'équipement de leurs centres sectoriels ». Toutefois, dans le cadre du développement d'une informatique préfectorale, se pose la question de l'accès des préfets à ces données informatiques. Deux solutions sont principalement envisagées : un centre régional unique ou plusieurs centres régionaux de traitement. Entre ces deux solutions, Pierre Germain (qui préside – rappelons-le – la commission à l'informatique du ministère de l'Intérieur) penche pour la seconde solution car « il existe des activités sectorielles par nature (PTT, Finances) » et parce que « rien n'empêche que toutes les autorités et en particulier les préfets de région d'être dotés de terminaux communiquant avec des centres régionaux sectoriels ». Il envisage donc, en 1969, la création d'un système régional composé « d'une série de centres sectoriels ». A une condition toutefois : il faut que ce projet soit pensé globalement, même si les parties émergent avant le tout : « Il est certain que pour des raisons diverses, de nombreux fichiers spécialisés verront le jour avant le tronc commun. Ce n'est pas grave si l'on assure de façon tout à fait précise que ces fichiers pourront être rattachés aux troncs communs. Je pense que c'est là l'un des tous premiers travaux à entreprendre. Il n'est pas facile car il suppose des dénominations normalisées sans ambiguïtés et le choix d'identificateurs communs. Mais faute de cela, on verra se développer des fichiers spécialisés non compatibles, c'est-à-dire se reproduire avec plus de perfection et plus de dépenses la situation actuelle »¹⁷⁶. L'intégration des différents univers administratifs exige donc que les systèmes d'informations qui structurent ces « mondes sociaux » utilisent des langages compatibles.

*

Au cœur de l'introduction de l'informatique dans l'administration publique : la question de la compatibilité. Produit de la concurrence structurant les différents départements ministériels, elle correspond à une tentative intéressée de conciliation des contraintes incompatibles qui pèsent sur l'action des promoteurs de l'informatique. En ce sens, l'informatique, parce qu'elle exige – davantage que d'autres systèmes d'information – une compatibilité des *software*, devient un « instrument d'action publique »¹⁷⁷ à partir du moment où elle est comprise comme nécessitant *la mise en compatibilité* des systèmes chargés de recueillir les informations et celle des administrations qui les organisent. On l'aura compris : il s'agit là autant d'assurer le succès du processus

¹⁷⁶Pierre Germain, « Les groupes régionaux d'études pour l'application de l'informatique à l'exercice des pouvoirs préfectoraux », *Revue Administrative*, n°128, mars-avril 1969, p. 233-236.

¹⁷⁷En reprenant les nuances que Renaud Crespin apporte à la notion, notant que « la théorisation implicite [dont est porteur l'instrument] n'est pas nécessairement stabilisée une fois pour toutes, mais qu'elle peut se trouver redéfinie dans des configurations particulières et selon les appropriations spécifiques dont ces instruments font l'objet ». (Renaud Crespin, « Drogues et sécurité routière. Changement politique ou nouvel usage des instruments ? », *Revue Française de Science Politique*, vol. 56, n°5, octobre 2006, p. 813-836, p. 813).

d'informatisation, que l'organisation d'un certain type de circulation, orientée vers un point dont la détermination est l'enjeu de toutes ces luttes.

II / LA COMPATIBILITÉ DES SYSTÈMES

La notion de compatibilité est un terme issu du vocabulaire même du processus que nous cherchons à décrire. Si l'on suivait les conseils de Marc Bloch, qui invitait à se déprendre du vocabulaire avec lequel les choses étaient nommés à l'époque étudiée (ou dans le milieu analysé, pourrait-on ajouter), un tel terme ne saurait évidemment nous éloigner suffisamment « des reflets des brûlements de châteaux »¹⁷⁸, des enjeux politiques et sociaux dont ces catégories sont chargées, des luttes qu'elles ont servies à mener. Le choix de ce terme indigène au processus décrit permet toutefois ici de rendre compte du travail de certains acteurs pour imposer aux différentes collectivités locales qui s'informatisent le choix de systèmes pouvant communiquer entre eux (ou être mis en communication), et d'un travail qui dépasse ces mêmes organisateurs, et qui conditionnent pourtant leur réussite, à savoir, la confrontation et la mise en rapport des logiques divergentes (et parfois grandement inconciliables) qui les animent. Cette notion désigne donc deux choses, toutes deux nécessaires à la circulation des informations et des techniques de recueil de ces informations : une *ressource*, qui sert à justifier les décisions prises, en vertu donc d'un principe de compatibilité ; une *contrainte*, qui oblige les acteurs à concilier, ou à ménager, ou rester dans une posture « d'indécision » (Y. Barthe), bref à « éviter » de décider ou à « réparer »¹⁷⁹ les décisions prises de telles sortes que soient préservées les différents intérêts au principe du processus d'informatisation, et nécessaires à sa réussite. La compatibilité est donc une notion à plusieurs niveaux : elle renvoie à celle entre *softwares*, à celle des *échelons décisionnels*, qui sans nécessairement devoir prendre des décisions similaires, doivent cependant faire un effort de coordination minimale nécessaire à la bonne réussite de l'opération d'équipement, et à celle des *logiques cognitives*, des cadres structurant ce processus d'informatisation. C'est là la condition nécessaire à la réussite du développement de l'informatique administrative : « La seule méthode convenable pour ce résultat qu'en informatique on appelle *intégration* est l'harmonisation des fichiers, la définition de nomenclatures et la mise en œuvre de systèmes d'identification communs à l'ensemble des activités nationales sur les personnes physiques et morales, sur les sols

¹⁷⁸Marc Bloch, *Apologie pour l'Histoire ou Métier d'Historien*, Paris, Armand Colin, [1993], 1997, p. 142 : « Estimer que la nomenclature des documents puisse suffire entièrement à fixer la nôtre reviendrait en somme à admettre qu'ils nous apportent l'analyse toute prête. L'Histoire, en ce cas, n'aurait plus grand chose à faire. Heureusement, pour notre plaisir, il n'en est rien. C'est pourquoi nous sommes contraints d'aller chercher ailleurs nos grands cadres de classement ».

¹⁷⁹En reprenant ici les scénarios de sortie dont dispose un individu engagé dans une relation interpersonnelle pour « se contrôler » et « contrôler les autres ». Erving Goffman, *Les rites d'interaction*, Paris, Minuit, 1974, p. 17.

et les immeubles. (...) La normalisation des identifiants est un préalable indispensable au développement optimal de l'informatique dans l'administration »¹⁸⁰.

1 – La compatibilité des softwares

Cette notion désigne tout d'abord, évidemment, la compatibilité des systèmes informatiques : « On devrait davantage parler du degré d'incompatibilité entre deux ordinateurs, car seules deux machines identiques sont vraiment totalement compatibles. Ceci dit, on considère que les ordinateurs d'une même gamme – par exemple les IBM 360 – sont compatibles lorsque les logiciels d'application tournant sur un modèle peuvent être portés sans grosse modifications sur un modèle supérieur »¹⁸¹. Bien que la compatibilité soit déjà envisagée à l'âge mécanographique¹⁸², le fait que les machines (*hardware*) soient programmées confère à l'informatique une particularité, notamment du point de vue économique : « Les économies d'échelle dans le secteur informatique ne peuvent être réalisées chez un constructeur d'ordinateurs que si ses machines sont compatibles entre elles – conséquence de cette spécificité de l'informatique : l'existence du *software* »¹⁸³. C'est ce qui explique notamment le succès d'IBM, dont la gamme 360, lancée en 1964, est parfaitement compatible, ce qui favorise et entretient la dépendance à un constructeur d'ordinateurs particulier. Le coup de force de l'innovation d'IBM est la conséquence de sa position initiale déjà hégémonique¹⁸⁴, et provoque le renouvellement de cette position dominante, certains constructeurs quittant la partie, car une participation au marché informatique n'est rentable qu'à partir d'un taux de pénétration du marché relativement élevé (10%) dû aux coûts de l'innovation et aux investissements en R&D qu'elle induit, et au fait que la plupart des machines, compte tenu de leur taille et de leur prix, et de l'évolution rapide des technologies, sont louées (et non vendues)¹⁸⁵. Face à cette concurrence, la CII opte pour une logique d'affrontement : les ordinateurs IRIS proposés fonctionnent, comme les IBM 360, en langage COBOL, mais ces deux langages sont incompatibles. Les machines CII sont donc incompatibles avec les machines

¹⁸⁰Jean-Paul Baquiast, « Informatique et réforme administrative », art. cité, p. 70.

¹⁸¹J.-P. Brulé, *L'informatique malade de l'Etat*, *op. cit.*, p. 128, note 1.

¹⁸²« Apparaissent l'étroite interdépendance des ateliers de mécanographie, quelle que soit la collectivité à laquelle ils appartiennent, et l'utilité d'établir entre eux un lien administratif et technique. (...) Une unification des procédés et des moyens faciliteraient, d'une part, l'assistance que pourraient être appelés à se porter les ateliers entre eux et, d'autre part, l'élaboration de statistiques générales sur tel et tel objet » (Rapport du « Groupe de Travail et de Synthèse (réforme départementale et régionale) sur la mécanographie » du ministère de l'Intérieur, sans date [certainement : janvier 1965]. [CAC] – versement 930178/art. 12)

¹⁸³Pierre-E. Mounier-Kuhn, « Le plan Calcul, Bull et l'industrie des composants : les contradictions d'une stratégie », *Revue Historique*, vol. 292, n°1, juillet-septembre 1994, p. 123-153, p. 137.

¹⁸⁴Sur ce point, nous renvoyons à la présentation de l'économie schumpetérienne de l'innovation en situation monopolistique (ou quasi-monopolistique) par François-Xavier Dudouet, Delphine Mercier & Antoine Vion, « Politiques internationales de normalisation. Quelques jalons pour la recherche empirique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 56, n°3, juin 2006, p. 367-392.

¹⁸⁵P.-E. Mounier-Kuhn, art. cité.

IBM, ainsi qu'avec celle d'HoneyWell-Bull¹⁸⁶. De plus, parce que les produits CII sont issus d'une politique industrielle hésitante, les machines proposées par la CII, dans une première série des 10.020 et des 10.070, et les IRIS 45, 50 et 80, sont incompatibles entre elles, car les premières sont en fait construites sous licence de Scientific Data System (SDS), dont la CAE, composante de la CII, assurait jusqu'alors la production en France. Les IRIS sont eux produits par la CII. Le même problème s'était également posé au sein de Bull-GE, après 1964, signalant d'importants problèmes de management, entre secteurs R&D et développement commercial de la marque, entre impératif technologique et politique commerciale. Le choix de la CII demandait pour être efficace « de consentir un effort significatif de R&D pour se maintenir au rythme de l'innovation, d'offrir de réels avantages comparatifs et de disposer d'un solide réseau commercial »¹⁸⁷.

Ce dernier point apparaît clairement dans le cas de la politique d'informatisation administrative. La plupart des préfetures rechignent, malgré les injonctions de la Commission à l'Informatique à s'équiper en CII, car le coût en est souvent plus élevé (l'offre de la CII est 50% plus élevée que la moins disante, celle d'HoneyWell-Bull, pour ce qui concerne l'informatisation de la région Alsace, selon l'étude effectuée pour le compte du Conseil Général, que conteste la Commission à l'Informatique du ministère de l'Intérieur¹⁸⁸) et car la CII ne dispose pas d'agences commerciales à proximité susceptibles d'assurer la formation des personnels au fonctionnement de la machine, son entretien et ses réparations : la préfeture du Bas-Rhin argue ainsi de l'absence d'agence commerciale de la CII à Strasbourg, « ce qui pourrait poser des problèmes de maintenance ». Argument identique de la part du Conseil Général des Bouches-du-Rhône qui, favorable à un équipement en matériel IBM au nom de la compatibilité avec le reste du matériel équipant l'administration départementale, déplore « les conditions plus difficiles de la maintenance du matériel CII », alors même que la promesse de l'implantation prochaine d'une agence CII à Marseille constitue pour la Commission à l'Informatique un « nouvel argument », au même titre que la « qualité et la performance du matériel »¹⁸⁹. Cette implantation commerciale déficiente de la CII présentée comme un argument du choix d'IBM illustre bien le coût de la dépendance au système initiée par le premier choix. La Délégation à l'Informatique et la Commission à l'Informatique du ministère de l'Intérieur sont donc confrontées, pour pouvoir « informatiser

¹⁸⁶ Comme le conclut une étude des informaticiens de la CEA, présentée par M. Hubert, chargé de mission à la Délégation à l'Informatique lors d'une séance de la Commission à l'Informatique du ministère de l'Intérieur, le 20/11/1972. [CAC] – versement 930178/art. 4.

¹⁸⁷ P.-E. Mounier-Kuhn, art. cité.

¹⁸⁸ Selon le rapport présenté par M. Ritter, secrétaire général de la Préfeture du Bas-Rhin, en vue du remplacement de l'appareil Bull Gamma-10 en service jusqu'alors. Séance de la Commission à l'Informatique du ministère de l'Intérieur du 18/06/1971. [CAC] – versement 930178/art. 4.

¹⁸⁹ « Projet de location d'un ordinateur pour la préfeture des Bouches-du-Rhône » présenté par M. Girod, secrétaire général adjoint de la Préfeture des Bouches-du-Rhône. Séance de la Commission à l'Informatique du ministère de l'Intérieur du 18/06/1971. [CAC] – versement 930178/art. 4

français » – ce que le Plan Calcul leur impose – à l'obligation de réaliser des investissements initiaux très importants.

De fait, l'informatisation des préfectures est en réalité conçue pour favoriser le développement commercial de la marque CII. Le choix de l'ordinateur IRIS par la ville de Toulouse permettra à la CII d'y ouvrir une agence¹⁹⁰, ce qui aura pour effet de favoriser son implantation locale, et de rendre plus aisé le choix de la CII par d'autres clients. La préfecture des Hauts-de-Seine opte pour du matériel CII du fait « de l'implantation de cette marque dans les préfectures de la Région Parisienne »¹⁹¹. Pour faciliter encore le développement de la marque, Jean-Paul Baquiast imagine également une aide de la Délégation à l'Informatique pour les préfectures qui choisissent le matériel CII, sous forme de subventions, mais aussi « par la création d'équipes itinérantes d'analystes et de programmeurs »¹⁹². « Le marché captif » de l'administration est donc bien celui qui doit permettre le développement d'une informatique française, d'acquitter le « ticket d'entrée »¹⁹³.

Enjeu économique, la compatibilité des systèmes est également un problème politique. Si celle-ci était assurée, notamment entre systèmes IBM et CII, cela permettrait d'abaisser les coûts de passage d'IBM à CII, de permettre donc une informatisation rapide et provisoire de l'administration en IBM, avant la livraison attendue des machines CII, qui pourraient être installées rapidement, sans engendrer des coûts importants de transcription des programmes informatiques, mais également, au détriment de l'industrie informatique française, sans créer de dépendance au fabricant, obligé donc de se maintenir à un haut niveau de compétitivité technologique et à un faible niveau de coût. Les plans d'équipement des administrations publiques contiennent en effet l'analyse des coûts de transcription des programmes informatiques du COBOL utilisé par IBM au COBOL employé par la CII. Cette étude est notamment entreprise pour le renouvellement du matériel informatique implanté à la Préfecture de Police de Paris. Trois solutions sont envisagées au mois de mars 1971 : l'augmentation de la capacité de l'ordinateur IBM 360-40 en place, l'achat d'un nouvel IBM 360-40 pour le coupler au précédent,

¹⁹⁰Rapport sur le développement de l'informatique dans les départements et les communes présenté par M. Hubert, chargé de mission à la Préfecture Midi-Pyrénées, séance de la Commission à l'Informatique du ministère de l'Intérieur, 3/03/1970. [CAC] – versement 930178/art. 4.

¹⁹¹Rapport sur le développement de l'informatique à la préfecture des Hauts-de-Seine. Séance de la Commission à l'Informatique du ministère de l'Intérieur du 20/10/1972.. [CAC] – versement 930178/art. 4.

¹⁹²Débat sur l'équipement de la Préfecture de la Moselle, séance de la Commission à l'Informatique du ministère de l'Intérieur du 14/05/1969. [CAC] – versement 930178/art. 4.

¹⁹³Pierre Muller, *Airbus, l'ambition européenne. Logique d'État, logique de marché*, Paris, L'Harmattan, 1989, p. 173 : « Toute la question est, à partir de là, d'enclencher, puis de contrôler l'enchaînement des générations [technologiques] en fonction des cycles du marché. C'est ici qu'intervient le problème du ticket d'entrée qui permet à un producteur de lancer un programme sans bénéficier des rentrées financières du programme en cours. Or il faut bien reconnaître que ce programme est toujours financé, d'une manière ou d'une autre, par les fonds publics, soit par l'intermédiaire de commandes militaires, soit par des aides directes ».

ou l'adjonction d'un IRIS 50 de la marque CII à l'IBM existant, tout en tenant compte du fait qu'il est prévu de passer sur du matériel CII à l'horizon 1973 (sans quoi le ministère de l'Intérieur serait resté avec du matériel IBM). Le tableau ci-dessous est présenté dans une note de synthèse du bureau Organisation et Informatique du ministère de l'Intérieur¹⁹⁴.

SOLUTION		A	B	C
1971/1972		360-40 porté à 262K	2 360-40	360-40 + IRIS 50
Prix mensuel estimé		50	100	100
Possibilité de développement	Gestion	Faibles	Bonnes	Bonnes
	Temps réel	Faibles	Bonnes	Moyennes
1973		Passage sur CII	Passage sur CII	Passage sur CII
Développement		Difficile	Difficile	Bon
Effort de programmation		Très important	Très important	Normal
Observations		Configuration très vulnérable en 1972 Grosses difficultés de conversion en 1973	Grosses difficultés de conversion en 1973	Difficultés en 1971-72

Pour limiter les coûts liés au développement du Plan Calcul, la Commission interministérielle à l'Informatique met en place une sous-commission chargée de réfléchir à la « normalisation » des systèmes informatiques. Il s'agit pour ce groupe de faire le point sur le type de matériels et de langages utilisés au sein de l'administration publique. L'objet de cet étude est double : d'une part, « envisager une comparaison plus étendue et plus poussée des possibilités offertes par les différents constructeurs, et peut-être d'en mesurer les performances » et, d'autre part, engager une « action de normalisation auprès des différents constructeurs et sociétés de *software*, en matière de langage de programmation »¹⁹⁵. Car la solution apparaît avant tout technique : Gabriel Pallez, de la Direction Générale aux Collectivités Locales [DGCL], président de la sous-commission aux collectivités locales de la Commission à l'Informatique du ministère de l'Intérieur, proposait tout simplement de demander aux constructeurs de s'entendre sur un certain nombre préalable visant à la mise en conformité des systèmes : « M. Pallez demande s'il serait possible d'obtenir des constructeurs qu'ils mettent au point certaines analyses communes. M. Delamarre [de la Délégation à l'Informatique] répond que la concurrence rend difficile une

¹⁹⁴Note sur l'évolution de la configuration du centre de traitement de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur, 8/03/1971. Discutée lors de la séance de la Commission à l'Informatique du ministère de l'Intérieur du 7/04/1971. [CAC] – versement 930178/art. 4

¹⁹⁵Procès-verbal de la réunion du groupe 4 « normalisation du COBOL »

telle solution, qui supposerait une entente pour la réalisation d'un système idéal indépendant du matériel »¹⁹⁶. Si la proposition émise par Gabriel Pallez peut paraître naïve, elle signale également que la résolution de certains problèmes posés par l'informatisation des administrations peuvent être résolus de façon technique, mais que l'accord pour parvenir à cette solution exige d'ignorer les contraintes concurrentielles et commerciales.

LES DÉLÉGUÉS À L'INFORMATIQUE (1966-1975)

ROBERT GALLEY, né en 1921, est ingénieur de l'École Centrale des Arts et Manufactures et de l'École Nationale Supérieure du Pétrole et des Moteurs. Avant sa nomination à la tête des diverses institutions administratives régulant le processus d'information, (Délégué à l'Informatique le 8 octobre 1966, président de la Commission Permanente à l'Électronique du Plan (C.O.P.E.P.), Président du conseil d'administration de l'Institut de Recherche d'Informatique et d'Automatique (I.R.I.A.) le 5 janvier 1967) il était impliqué depuis 1958 dans le projet nucléaire français, en tant que chef du département de construction de l'usine de séparation isotopique de Pierrelatte. Compagnon de la Libération, député UDR le 30 juin 1968 de la 2^e circonscription de l'Aube, il avait été nommé ministre de l'Équipement du dernier gouvernement Pompidou le 22 juin 1968, et sera nommé ministre délégué auprès du premier ministre, chargé de la recherche scientifique et des questions atomiques et spatiales dans le premier gouvernement Couve de Murville de juillet 1968.

MAURICE ALLÈGRE, adjoint puis successeur de Robert Galley, est né en 1933. Major de l'X, il est également diplômé de l'École nationale supérieure du pétrole et des moteurs et est licencié en droit. Ingénieur Général des Mines, il commence sa carrière à la direction des carburants au Ministère de l'Industrie, puis est nommé directeur des mines de l'Organisme saharien à Alger. Conseiller technique au cabinet des ministre des finances V. Giscard d'Estaing et Michel Debré, il est nommé à la Délégation à l'informatique. Comme R. Galley, il assure alors également la présidence de l'I.R.I.A (1968-74) et celle de la C.O.P.E.P (1969-74). À la fin du Plan Calcul, il devient directeur général adjoint à l'Institut du Pétrole (1976-1981).

La naïveté de la proposition formulée par l'Inspecteur Général des Finances Gabriel Pallez, auteur de manuels sur les finances publiques, est certainement ce qui fait écrire à Pierre-Eric Mounier-Kuhn que « parmi les décideurs politiques français, on ne semble pas conscients des particularités » du monde informatique¹⁹⁷. Ce qui est pointé là ? Rien moins que la prédominance du « référentiel »¹⁹⁸ industriel-technique par rapport au référentiel commercial dans le Plan Calcul. Pour s'en convaincre, Pierre Mounier-Kuhn évoque les curriculum vitae des deux délégués à l'informatique, Robert Galley et Maurice Allège. Il est lui alors facile de pointer la propension de ces acteurs à penser en termes « d'investissement » et non en terme de « rentabilité »¹⁹⁹. À titre de

¹⁹⁶Procès-verbal de la réunion du 11/07/1968 de la Commission de l'Informatique du ministère de l'Intérieur/ Section Collectivités Locales. [CAC] - versement 930178/art. 5/ chemise 206.

¹⁹⁷Pierre-E. Mounier-Kuhn, « Le plan Calcul... », art. cité, p. 137.

¹⁹⁸Sur cette notion, Bruno Jobert & Pierre Muller, *L'État en action. Politiques publiques et corporatisme*, Paris, PUF, 1987.

¹⁹⁹Pierre-E. Mounier-Kuhn, « Le plan Calcul... », art. cité, p. 126.

comparaison, c'est au contraire la conversion de l'industrie aéronautique européenne Airbus des contraintes militaires aux logiques commerciales, sous la pression de quelques acteurs spécifiques et isolés, qui a évité à cette industrie de connaître le destin de l'informatique européenne²⁰⁰. Un jugement qu'il convient toutefois de nuancer, car le poids du « référentiel industriel-technologique » au sein de l'industrie électronique française (et européenne, au sein du projet UNIDATA) ne provient pas seulement des prédispositions des acteurs de ce processus, et ne peut être appréhendée à partir de deux de ses principaux promoteurs (principaux, par la position davantage publicisée qu'ils occupent, non pas nécessairement en terme d'influence) : en effet, comme le rappelle Jean-Paul Baquiast, les intérêts industriels et économiques à l'origine du Plan Calcul (assurer des débouchés commerciaux à une industrie informatique balbutiante) furent contrebalancés très rapidement par les impératifs « modernisateurs » (si l'on désigne ainsi la volonté de rationaliser les dépenses et de refondre en même temps les structures de l'administration publique) de certains fonctionnaires, issus du ministère de l'Économie et des Finances (dont lui-même)²⁰¹. Cette sociologie rapide ne peut donc expliquer à elle seule la prédominance du « référentiel industriel technique » qu'il convient donc de rechercher ailleurs. Sans pouvoir ici avancer davantage, posons l'hypothèse que ce référentiel est façonné par la structure même de l'industrie électronique française, l'histoire des entreprises qui la compose et l'interstice concurrentiel dans lequel la CII tente de définir son propre créneau. Ceci peut ainsi rendre compte que, pour les Français, la compétition est d'abord industrielle et technologique, avant d'être commerciale²⁰².

2 – La compatibilité des échelons de décisions

La compatibilité des systèmes exige que se mette en place une forme d'accord entre les différents constructeurs, voire à l'intérieur même d'une même société informatique, entre optiques technologique et gestionnaires. Elle exige également que les différents acteurs investis dans le processus décisionnel parviennent à se mettre d'accord. Ce qui n'est pas le cas, au sein de la région Bourgogne, avec le département de la Nièvre, qui refuse d'intégrer un projet d'informatique – d'abord dénommée « régionale », puis « interdépartementale ». Par

²⁰⁰Sur ce point : P. Muller, *Airbus, op. cit.*, chap. 8, p. 202-238 ; du même : « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, n°2, p.189-208, p. 200-201. La politique publique britannique de soutien à une industrie électronique connaît le même type de problème, entre primat de l'innovation technologique et nécessité du développement commercial. Sur ce point : John Hendry, *Innovating for failure. Government Policy and the Early British Computer Industry*, Cambridge (Mass.), The MIT Press, 1989.

²⁰¹Voir : J.-P. Baquiast, « Informatique et réforme administrative », art. cité., p. 62.

²⁰²Sur l'importance de la relation commerciale dans la stratégie d'implantation d'IBM : Pierre-E. Mounier-Kuhn, « L'informatique française : une résistible "américanisation" (1946-1970), art. cité, p. 216.

l'intermédiaire de Jacques Gandouin, préfet de la Nièvre²⁰³, François Mitterrand, président du Conseil Général, fait connaître à la Commission à l'Informatique son opposition totale au dispositif prévu. De fait, ce département envisage de produire ses propres études préalables, au mépris de l'impératif économique prôné par la Commission à l'Informatique qui vise à la mise en commun des expériences et des analyses préalables. Ce département envisage également de se doter de son propre ensemble informatique, éventuellement prévu pour être compatible avec celui de l'ensemble interdépartemental réduit aux trois départements restants (Yonne, Côte d'Or, Saône-et-Loire), si toutefois cet impératif de compatibilité ne grève ni ne retarde le projet informatique du département²⁰⁴. Pour que les différentes administrations (territoriales ou sectorielles) adoptent des systèmes susceptibles de communiquer, ou dont les données peuvent être exploitées par n'importe laquelle des configurations installées, il convient que ces procédures d'équipement soient mises en place de façon concertée. On le sait : c'est là le rôle dévolu à la Délégation à l'Informatique et aux différents niveaux intégrateurs de chaque département ministériel (pour son administration centrale, pour son administration déconcentrée), et au niveau le plus central, celui de la commission interministérielle à l'informatique.

3 – *La compatibilité des logiques cognitives*

La notion de compatibilité veut enfin désigner les modalités d'ajustement des différentes logiques de fonctionnement des divers promoteurs de l'informatique, des différentes représentations et critères d'évaluation des situations et des réponses à lui apporter. Il s'agit ici de montrer comment différentes logiques, le plus souvent inconciliables, sont mises en résonance. Repartons, pour ce faire, du cas de l'informatique à la préfecture des Bouches-du-Rhône. Le conseil général persistant dans le choix d'un matériel IBM, les membres de la Commission à l'Informatique du ministère de l'Intérieur vont alors prendre une décision que l'on peut qualifier de « surprenante », compte tenu de l'ensemble des recommandations qu'ils ont formulé jusqu'alors, compte tenu même de la mission qui leur est confiée, en tant qu'elle émane du Plan Calcul. Choix qui est moins « surprenant » si l'on considère cette fois que la Commission n'est pas constitué uniquement d'une logique « planificatrice », mais que d'autres logiques la constituent : ici, la

²⁰³ Jacques Gandouin, préfet de la Nièvre, est un acteur important de la Préfectorale : membre du comité de rédaction de la revue *Administration* (la revue de « l'Association du corps préfectoral et des Hauts Fonctionnaires du ministère de l'Intérieur »), il est également l'auteur de l'important *Guide du Protocole* (Stock, 1972), chroniqué d'ailleurs de façon pour le moins élogieuse dans la revue (n°75, mars 1972, p. 132). Ceci qui explique sans doute qu'il tienne à se présenter comme un « franc-tireur », en « faisant observer que cette position, fonction à la fois du contexte politique et du contexte psychologique du département de la Nièvre n'est nullement incompatible avec l'esprit de discipline qui doit animer le préfet, représentant le gouvernement ». (intervention de Jacques Gandouin lors de la séance de la Commission à l'Informatique du ministère de l'Intérieur du 20/10/1972. [CAC] – versement 930178/art. 4.

²⁰⁴ Réunion du 20/11/1972 de la Commission à l'Informatique du ministère de l'Intérieur. [CAC] – versement 930178/art. 4.

logique économique. Pierre Germain poursuit l'argumentation développée par le chargé de mission auprès de la Délégation à l'informatique : « Compte tenu des commandes d'IRIS [l'ordinateur proposé par la CII] pour l'administration centrale ainsi que pour les préfectures de Metz, Lyon, Créteil et, bientôt, de Dijon, l'installation d'un IBM à Marseille peut être acceptée, afin de ne pas retarder davantage l'équipement de cette préfecture ». Une volonté d'équilibre, qui s'oppose donc à l'idée d'un monopole d'une marque (en l'occurrence, la CII – mais celle-ci en 1972 ne représenterait que 20% du parc informatique administratif !²⁰⁵, ce qui toutefois n'est pas négligeable, compte tenu du fait que la marque n'existait pas 5 ans plus tôt), mais aussi évidemment celui d'IBM. M. Hubert conclut enfin la discussion, usant d'un deuxième argument : « Nous avons conscience des besoins des administrations. Dans cette affaire, la concurrence a joué librement. La CII a fait à cette occasion un effort commercial considérable, qui pourra porter ses fruits dans la région de Marseille »²⁰⁶. Une volonté de libéralisation du marché captif que constitue l'administration publique, pour la soumettre aux lois du marché, de la concurrence et du mieux-disant. Une volonté qui va donc à l'encontre des intérêts immédiats de la CII mais qui correspond à d'autres dispositions des membres de la commission.

TROIS IMPÉRATIFS ET LES CONTRADICTIONS DES LOGIQUES QUI LES CONSTITUENT

Cet exemple le montre de manière relativement claire : à l'intérieur de la commission à l'informatique du ministère de l'Intérieur, et plus largement, coexistent différentes logiques concurrentes. Présentons-les brièvement. Le processus d'informatisation administrative est généré par différentes tensions. Elles se structurent autour de trois impératifs qu'il s'agit de faire se rencontrer : un « *impératif informatique* », un « *impératif administratif* » et un « *impératif modernisateur* ». Un mot d'ordre : la modernisation, un secteur : l'administration, un moyen : l'informatique. Ces trois impératifs sont, pour chacun d'entre eux, tendus entre deux logiques.

A l'intérieur des promoteurs de l'informatique, premier impératif, chez les fabricants de machines, il est possible de distinguer une logique « *commerciale* », tournée vers la fidélisation de la clientèle, la pénétration des marchés par des machines adaptées aux besoins des clients, et une logique « *recherche* », concentrée elle sur la mise au point de nouveaux outils toujours plus performants, de programmes plus pointus et de machines plus complexes, aux dépens de la compatibilité de ces différents systèmes, aux dépens également des coûts de formation nécessaire à l'utilisation optimale de ces machines par les clients, et aux dépens enfin des coûts d'installation et de maintenance, voire de reprogrammation (qui peuvent parfois être offerts

²⁰⁵ Selon J.-P. Brulé, *L'informatique malade de l'État*, op. cit., p. 129.

²⁰⁶ « Débat sur l'équipement de la préfecture des Bouches-du-Rhône », séance du 18/06/1971. [CAC] – versement 930178/art. 4.

comme geste commercial) des machines dans le nouveau langage. Les liens qui s'établissent entre recherche-développement et logique commerciale déterminent ainsi des stratégies marketing très différentes : « En 1960, le catalogue des trois gammes Bull proclamera encore que “la politique Bull est entièrement dominée par l'extensibilité sans remplacement des matériels”. Une politique de produit conservatrice à l'opposé du marketing à l'Américaine »²⁰⁷.

Second impératif : *l'impératif administratif*, qui repose sur une opposition constitutive entre *le souci de différenciation territoriale et/ou sectorielle* des différents échelons, et *la nécessité d'intégration* de ces différents échelons à l'intérieur d'un même système administratif, régulé par le centre et des normes communes (par exemple : le droit administratif). En matière d'informatique, cet impératif administratif apparaît clairement dans l'attention constante des acteurs situés dans des administrations centrales régulatrices de placer sous leur contrôle les velléités d'informatisation des petites structures (petites préfectures, petites communes). Pour expliquer cette volonté d'informatisation, ces acteurs font référence à cette volonté de distinction, au moins à un « désir modernisateur », et à la pénétration commerciale des constructeurs informatiques. Un projet de circulaire du ministère de l'Intérieur à destination des préfets de département et de région et des sous-préfets en fait mention : « L'accroissement des tâches administratives et comptables des communes et des départements, le désir de moderniser les conditions de la gestion amènent les responsables locaux à acquérir des machines comptables ou à louer des ordinateurs de plus en plus perfectionnés et coûteux »²⁰⁸. Le compte rendu du Congrès de l'*Union Internationale des Villes*, tenu à Londres en juin 1968, par M. Toutain, de la Direction Générale des Collectivités Locales, devant la sous-commission « Collectivités Locales » de la Commission à l'Informatique du ministère de l'Intérieur, est encore plus explicite : « Les principales difficultés de la coopération intercommunale existent pratiquement partout. Les collectivités locales veulent souvent s'équiper pour des considérations de prestige, même si le volume des tâches ne le justifie pas »²⁰⁹. Mais il convient de ne pas autonomiser complètement ces différents impératifs, car les différentes logiques s'entrecroisent. C'est dire par là, pour ce qui nous concerne, que ce « désir » d'informatisation est entretenu par les démarches commerciales des fabricants informatiques, qui ont bien compris que le marché des collectivités locales est un objectif primordial et déterminant. Selon Jean-Paul Baquias, c'est cette influence commerciale importante des sociétés informatiques qui explique la mise sur pied d'institutions de contrôle comme la section

²⁰⁷ P.-E. Mounier-Kuhn, « L'informatique française : une résistible “américanisation” (1946-1970) », in D. Barjot & C. Reveillard, *L'américanisation de l'Europe Occidentale au XX^e siècle*, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, 2002, p. 207-226

²⁰⁸ Circulaire du Ministère de l'Intérieur, janvier 1969. [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 206.

²⁰⁹ Compte rendu par M. Toutain du Congrès International des Villes tenu du 12 au 14 juin 1968 à Londres. Séance du 11/07/1968, [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 206.

« Informatique » de la Commission Centrale des Marchés : « La solide tradition d'encadrement et de contrôle caractérisant l'administration française a également permis que les acquisitions de matériels et services informatiques soient dès l'origine prises en charge par la réglementation générale s'appliquant aux marchés et à la dépense publique, convenablement adaptée aux problèmes spécifiques du domaine. Ainsi ont été évitées en général, les pressions anormales des vendeurs sur les acheteurs, si fréquentes en d'autres lieux »²¹⁰. Il faut reconnaître, avec Claudie Panchetti, que ces sociétés avaient effectivement pris un poids important dans le développement de l'informatique communale : « Les constructeurs d'ordinateurs ont été les premiers à aborder ce secteur. Pour faciliter la vente de leur matériel, certains ont réalisé avec la contribution de communes pilotes, des programmes standards pour les applications les plus courantes (paie, comptabilité, élection). Cet apport de logiciels de base dont les autres communes ont pu bénéficier, les a en contre partie rendus tributaires des constructeurs »²¹¹.

Enfin, troisième impératif : l'impératif modernisateur, qui s'exprime également entre deux pôles qui ne convergent qu'imparfaitement : le pôle de la « *rationalité économique* », et le pôle du « *volontarisme politique* ». Cette opposition entre logique économique et volontarisme peut prendre plusieurs visages, à commencer par l'opposition entre deux figures entrepreneuriales, celle du technocrate du Plan et celle du modernisateur acquis au libéralisme. Au-delà des conflits de position, c'est de cette opposition dont relève la lutte, menée à coup d'accusation et de dénonciation, entre deux figures de ce processus d'informatisation administrative, Pierre Audoin et Jean-Pierre Brulé, président d'HoneyWell-Bull²¹². P. Audoin, diplômé de l'IEP Paris, est secrétaire général de la Commission Permanente de l'Électronique du Plan (C.O.P.E.P.). Il est recruté par François-Xavier Ortoli, commissaire général au Plan pour mettre en place le Plan Calcul qui sera présenté par Ortoli en Conseil des Ministres le 19 juillet 1966). Dans son ouvrage rédigé, dans une veine et un style proches de ceux de François de Closets, J.-P. Brulé décrit P. Audoin en des termes qui mettent en lumière la violence du conflit entre un converti au référentiel néo-libéral et un représentant de l'élite technocratique modernisatrice des années 1960-1970, rejoignant le portrait du sentiment de « supériorité » de ces technocrates dressé par Pierre Rosanvallon, à l'aide notamment des écrits de Simon Nora²¹³ : « Le théoricien le plus

²¹⁰ Baquiast (Jean-Paul), « Informatique et réforme administrative. L'expérience de la Délégation à l'Informatique », in *Colloque sur l'Histoire de l'Informatique en France*, Grenoble, 3-4-5 mai 1988, édités par Philippe Chatelin, vol. 1, p.61-84, p. 61..

²¹¹ Claudie Panchetti, *L'ordinateur et la gestion communale*, Paris, Éditions du Moniteur, coll. « Les techniques de gestion communale », 1979, p. 40. C. Panchetti est docteur de l'Université de Technologie de Compiègne, auteure d'une thèse en 1977 portant sur « les systèmes d'informations et le management au service des administrés ». Elle travailla dix ans à la mission d'assistance et de conseils en informatique communale de la DGCL du ministère de l'Intérieur et est membre de la mission qui rédigea le rapport Pallez.

²¹² Pascal Griset (dir.), *Informatique, Politique industrielle, Europe : Entre Plan Calcul et UNIDATA*, Paris, Éditions Rive Droite, 2001, p. 219 et suiv.

²¹³ P. Rosanvallon, *L'État en France, de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990, p. 257-259.

fanatique [du Plan Calcul], - on dirait aujourd'hui son ayatollah – l'homme qui voyait rouge quand il entendait parler de multinationale et comparait l'organisation d'IBM à celui de la Grande Armée de Napoléon. (...) Les hommes de la Délégation à l'Informatique ont le sentiment de se battre pour le bien, seuls contre tous, incompris des leurs, voire trahis par ceux-là mêmes qu'ils devaient défendre. Le plus étonnant est l'espèce de fierté malsaine qui l'imprègne »²¹⁴. Ce conflit entre ces différentes figures modernisatrices s'exprime particulièrement en matière informatique, dans la mesure où, pour les administrateurs du Plan Calcul, il s'agit de défendre une industrie informatique française, pour laquelle le marché captif de l'administration est déterminant, contre des constructeurs étrangers (surtout américains), qui proposent des machines plus compétitives et moins chères. Un tel dilemme s'était déjà posé dans les années 1930 lorsque l'armée française avait choisi Bull pour partenaire privilégié quant à son approvisionnement en matériel mécanographique, « en réfrénant, nous dit Olivier Darrieulat, de fortes tendances à la monopolisation », du fait notamment de « la situation financière fragile de la Compagnie des Machines Bull, de l'étroitesse de la gamme des produits, de son manque d'efficacité sur le plan technique et la volonté de ne pas dépendre d'un seul fournisseur pour préserver la sécurité de ses approvisionnements en cas de faillite », ainsi que du « renouveau de la concurrence IBM qui se francise et qui coopère avec les instances décisionnelles et les secteurs à équiper ». Autant d'arguments qui « ne jouent pas en faveur du maintien des positions du constructeur français »²¹⁵. D'autant plus que le soutien de l'Armée, nécessaire au développement initial des projets industriels s'avère par la suite catastrophique pour ces mêmes projets, l'Armée imposant un référentiel d'innovation technologique incompatible avec les logiques du marché²¹⁶.

INFORMATISER À TOUS LES NIVEAUX ?

Il est possible de montrer, sur deux questions précises qui se posent à la commission, comment ces différentes logiques coopèrent ou s'opposent. Première question à laquelle doit répondre la

²¹⁴J.-P. Brûlé, *L'informatique malade de l'État : du Plan Calcul à Bull nationalisé, un fiasco de 40 milliards*, Paris, Les Belles Lettres, 1993, p. 126. Les historiens de l'économie industrielle informatique (tel P.-E. Mounier-Kuhn) ne se situent pas très loin de ces controverses, notamment lorsqu'ils font discuter ces différents acteurs, ou lorsqu'ils reprennent la thèse d'un échec du Plan Calcul lié à la volonté de « détruire » Bull, et non de s'y associer, ce qui aurait pourtant selon eux, assurer le succès de l'opération : cf. Pierre-Eric Mounier-Kuhn, « Le plan Calcul, Bull et l'industrie des composants : les contradictions d'une stratégie », *Revue Historique*, vol. 292, n°1, juillet-septembre 1994, p. 123-153 ; J. Lublin & J.-M. Quatrepoint, *French Ordinateurs...*, *op. cit.*

²¹⁵Olivier Darrieulat, « Le ministère de la guerre et la mécanographie dans les années 1930 : entre la nécessité de soutenir la Compagnie des Machines Bull et le besoin de solutions compétitives », in Jacques André & P.-E. Mounier-Kuhn, *Quatrième colloque sur l'histoire de l'informatique, Rennes, 14-16 novembre 1995*, IRISA-INRIA Rennes, 1995, p. 5-27.

²¹⁶P. Muller explique ainsi le succès d'Airbus, à l'inverse de l'industrie informatique européenne, par la sortie du référentiel militaire : P. Muller, « L'analyse cognitive des politiques publiques... », art. cité, p. 201. Sur les politiques étatiques d'innovations industrielles, voir aussi Michel Callon, « L'État et l'innovation technique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 29, n°3, 1979, p. 426-447.

commission : Que faire des procédures d'informatisation, soumises pour avis à la commission, ou dont la commission à connaissance, et qui vise à l'informatisation de petites structures ?

Cette volonté correspond à la logique de différenciation administrative, dans la mesure où elle assure l'autonomie (pour la gestion de la paie par exemple) de la collectivité concernée. Elle s'oppose à la logique de l'intégration administrative, tant qu'elle n'est pas soumise à un processus de normalisation de la procédure, ou tout au moins de la procédure d'enquête préalable, portant sur l'utilité et l'efficacité du recours à l'outil informatique, ainsi que sur son utilisation. Toutefois, la normalisation de cette procédure – on l'a vu au sujet du département de la Nièvre – n'a rien d'une évidence, tant elle peut heurter les frontières politiques et administratives qui délimitent les territoires de compétence respectives des différentes collectivités en présence. Mais cette volonté d'informatiser heurte aussi la rationalité économique de la procédure. Il apparaît en effet clairement aux promoteurs de l'informatique que celle-ci n'est rentable qu'à partir du moment où un seuil minimal d'utilisation est prévu²¹⁷. Pour les villes, compte tenu du coût de la location de la machine, l'administration du ministère de l'Intérieur s'emploie, sinon à fixer un seuil minimal, du moins, à introduire une différence entre collectivités locales, entre départements, établissements publics départementaux et communes, et à l'intérieur de ce dernier groupe, entre agglomérations, grandes villes, villes moyennes et petites communes. Pour ces dernières, M. Malphettes, chargé de mission à la Délégation à l'Informatique, auteur d'un rapport présenté à la Commission à l'Informatique du ministère de l'Intérieur le 4 juin 1968, affirme que « pour les villes, il y a une taille moyenne à déterminer. Pour les petites communes, il ne s'agit pas de les équiper, mais de trouver une formule sous forme de syndicat de communes, district urbain... »²¹⁸. La circulaire aux préfets de janvier 1969 relative à « l'équipement des collectivités territoriales pour le traitement automatisé des informations » se fait plus précise. Pour les communes les plus petites qui souhaitent s'équiper, il n'est que deux solutions possibles : le regroupement, pour atteindre le seuil de rentabilité pour l'utilisation d'un matériel propre, ou l'équipement en machines électrocomptables dont les bandes magnétiques ou les cartes peuvent être analysées « en d'autres lieux »²¹⁹. Ce n'est toutefois que dans un document interne, une note de la Direction Générale des Collectivités Locales, que ce seuil est explicitement précisé. Il ne s'agit pas par là d'affirmer que la politique du ministère de l'Intérieur est en partie masquée, mais que cette incertitude sur le seuil de rentabilité de l'équipement informatique doit permettre de trouver des ajustements liés à la conjoncture. Cette note de la DGCL affirme ainsi que « l'esprit de coopération semble encore

²¹⁷ Un point de vue défendu notamment dans Jean-Marie Treille, *L'économie mondiale de l'ordinateur*, Paris, Seuil, 1973

²¹⁸ Rapport de M. Malphettes sur l'informatique communale, présenté lors de la séance du 4/06/1968. [CAC] – versement 930178/art. 4.

²¹⁹ Circulaire aux préfets, de janvier 1969, relative à « l'équipement des collectivités territoriales pour le traitement automatisé des informations ». [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 206.

peu développé entre les communes : en raison du volume trop faible de leurs opérations, les communes comprises entre 30 et 70 000 habitants qui ne souhaitent pas se grouper avec leurs voisins doivent se borner à utiliser des machines à cartes perforées classiques et se privent ainsi de la puissance de travail et d'un certain nombre d'applications annexes que leur permettrait le passage à l'ordinateur. Par exemple, l'impression d'environ 1000 lignes à la minute, ou la réalisation d'une paye en une journée »²²⁰. En 1975, même si le prix de l'informatique a déjà considérablement chuté, la *Revue des Finances Communales* avance un seuil bien plus bas : « Les communes peuvent à partir de 10000 habitants songer à l'informatique »²²¹.

Mais, dans une certaine mesure, cette volonté « d'informatiser petit » correspond bien aux ambitions du Plan Calcul qui sont de favoriser le recours à l'informatique dans l'administration publique, et la diffusion des ordinateurs CII. La Délégation à l'Informatique, tout comme les constructeurs informatiques, avait bien perçu, pour le compte de la CII, que le marché des collectivités locales était déterminant, que « les villes constituaient un terrain de choix pour vendre de la rationalité et vendre des ordinateurs »²²². Dans le même temps, toutefois, la Commission à l'Informatique prend soin de préciser que la doctrine qu'elle met en place pose la rentabilité comme condition première²²³ à l'implantation d'un système d'information électronique. L'institution même de ces commissions est subordonnée à la nécessité de rentabiliser le processus. Et ceci ne peut advenir que par un regroupement. Le groupe de travail n°2 « études des activités préfectorales » du groupe régional de Clermont-Ferrand conclut de la sorte son analyse : « La rentabilité serait accrue dans de notables proportions par une centralisation, sur un même ensemble électronique de gestion, dont l'emplacement reste à

²²⁰Note de la Direction Générale des Collectivités Locales, datée du 11/07/1968. [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 206.

²²¹« L'introduction de l'informatique dans communes », *Revue des finances communales*, 40e année, n°3, mars 1975, p. 73-75, p. 74.

²²²Sur ce point, H. Jamous & P. Grémion, *L'ordinateur au pouvoir...*, *op. cit.*, p. 70 et suiv.

²²³L'argument de la rentabilité est utilisé ici à propos de l'informatique, l'outil étant perçu comme rentable à conditionner de concerner un ensemble suffisamment important de tâches mécanisables. Mais cet argument technique n'est pas neutre, tant il s'inscrit dans une entreprise de contrôle des modes de fonctionnement de l'appareil administratif, puisqu'il est posé comme critère d'évaluation de l'efficacité des politiques de modernisation, et ce, dès 1958, comme le rappelle opportunément Yves Chapel dans sa contribution au *Traité de Science Administrative* : « La circulaire du 25 février 1958 relative à l'utilisation des crédits inscrits au budget pour l'amélioration de la productivité des services administratifs précise, dans cet esprit : « Les opérations envisagées doivent avoir pour but ou pour conséquences "l'accroissement du rendement du service, soit par une réduction des coûts de main d'œuvre ou de matériel, soit par une amélioration quantitative ou qualitative des résultats obtenus" ». Yves Chapel, (Chef du Service de Documentation à l'Institut International des Sciences Administratives, Bruxelles), « L'équipement administratif », in Auby J.-M., Bandet P., Boulet L. e.a., *Traité de Science Administrative*, Paris, La Haye/Mouton & Cie, 1966, chapitre 18, note 9, p. 653). Le critère de la rentabilité s'inscrit également (mais la logique est la même) dans un espace de sens qui en fait l'argument principal du pouvoir central en matière de regroupement de communes. Il est ainsi, comme le montre bien Patrick Le Lidec, une balise indiquant aux communes l'intention de l'État central de procéder à, ou de valoriser des entreprises de fusion de communes, dont l'État sait que les petites communes ne voudront pas. Sur ce point : P. Le Lidec, « Aux origines du "compromis républicain". La contribution des associations de maires aux règles du jeu politique sous la III^e République », *Politix*, n°53, 2001, p. 33-58, p. 57-58.

déterminer, des tâches identiques faites dans le même département par les services extérieurs, et des mêmes tâches faites dans les autres départements de la région par les services préfectoraux ». Une stabilisation des définitions de la rentabilité de l'instrument informatique qui était déjà celle imaginée pour les machines électromécaniques, et de manière plus générale, dès son origine au tournant des années 1920, pour l'ensemble du processus d'automatisation de l'administration, comme en témoigne la synthèse rédigée par Yves Chapel dans le *Traité de Science Administrative* : « Pour être rentable, une installation doit être employée au maximum de sa capacité et dans un ensemble cohérent d'autres installations. Or la capacité des machines modernes à grand rendement est telle qu'elle n'est plus guère à la mesure des besoins ou des possibilités d'emplois de services isolés ou non centralisés, condamnés dès lors à une mécanisation ou une automatisation limitée. L'idée de mettre une même installation à la disposition de plusieurs utilisateurs, afin d'assurer sa rentabilité et sa productivité, date des premiers temps de l'introduction du machinisme dans le travail administratif. Une recommandation du Second Congrès International des Sciences Administratives (Bruxelles, 1923), énonçait déjà le principe selon lequel l'usage des machines doit être généralisés et les divers machines et appareils mis en relation pour former des ateliers de travail. »²²⁴.

Cette conception de la rentabilisation de l'outil informatique au niveau de la préfecture constitue en quelque sorte la doctrine de la Commission à l'informatique du ministère de l'Intérieur : elle est appliquée au niveaux des ministères centraux et des préfectures, et elle structure également l'ensemble des recommandations effectuées auprès des communes. C'est donc vrai au niveau des ministères : ceux qui n'ont que trop peu de tâches à informatiser ne peuvent se doter d'une commission à l'informatique : « Il est possible que dans quelques ministères, la création d'une véritable commission de l'informatique n'apparaisse pas souhaitable, en raison de la faible importance de l'équipement envisagé. En pareil cas, il conviendra de désigner un fonctionnaire spécialisé, chargé d'une mission générale analogue à celle de la commission et qui, en particulier, soumettra au délégué à l'informatique les projets d'équipement »²²⁵. Ceci se vérifie également au niveau des préfectures. La circulaire du ministère de l'Intérieur aux Préfets, cabinets et CATI, du 3 janvier 1967 indique en effet : « Il ne vous échappera pas que c'est à vous qu'il appartient, dans un but évident d'efficacité, d'amélioration du service et à terme, d'économie dans la gestion, de prendre le cas échéant, l'initiative de promouvoir la création d'un service commun de traitement de l'information à la disponibilité de tous les chefs de service placés sous votre autorité »²²⁶. Et

²²⁴Yves Chapel, art. cité, p. 654.

²²⁵Circulaire du Premier au Ministre de l'Économie et des Finances et à Messieurs les Ministres et secrétaires d'État, le 7/12/1967. [CAC] – versement 930178/art. 5/Chemise 310.

²²⁶Circulaire du ministère de l'Intérieur aux Préfets, cabinets et CATI, 3/01/1967. Source : [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 220.

ceci se vérifie enfin au niveau des communes : la note précédemment citée de la DGCL indique que « la quarantaine de villes informatisées ont plus de 50 000 habitants et un volume d'opérations suffisant pour justifier un ordinateur de type 360-20 »²²⁷. Un point de vue que Francis de Baecque s'emploie à rationaliser : « Il est certain par exemple que dans le choix d'un niveau de déconcentration, il faut le cas échéant tenir compte des moyens mécaniques à mettre en œuvre : c'est ainsi qu'un ensemble mécanographique pour la gestion du personnel suppose des effectifs suffisants, ce qui interdira par exemple une déconcentration à l'échelon départemental ou ce qui imposera, si l'on choisit l'échelon régional, de travailler sur un plan interministériel. Parfois certains ensembles devront être installés à l'échelon central »²²⁸.

Ce qui ne l'empêche toutefois pas, dans les faits, de ne s'opposer que peu aux projets d'informatisation qui lui sont soumis. Elle demande ainsi au préfet du Tarn de surseoir à son projet de location d'un Gamma 55 dans l'attente des directives gouvernementales en matière d'informatisation préfectorales²²⁹. Elle rejette le dossier de l'informatique préfectorale du Bas Rhin, mais elle doit s'incliner plusieurs fois devant le fait accompli : certaines procédures sont déjà bien engagées. Elle ne s'oppose pas non plus à la procédure de mécanisation de la Préfecture du Calvados qui s'équipe d'un matériel insuffisant pour passer à l'âge informatique, et qu'il faudra donc remplacer rapidement : « Le choix [de la préfecture du Calvados] s'est porté sur le Gamma 10-F dont le prix mensuel de location, y compris les périphériques, les perforatrices et la vérificatrice s'élèvera à 13 000 fr. Si le choix s'était porté sur le 105B de GE Bull à 8K le montant mensuel de la location aurait été supérieur de 1 358F. (...) M. Germain remarque que le projet est modeste et limité, surtout pour une préfecture régionale. Il signale que la commission préparatoire avait suggéré le choix d'un 105 GE Bull, mais que la préfecture avait fait savoir que le Conseil Général n'accepterait pas d'ouvrir un crédit supplémentaire. Il souhaite que la préfecture du Calvados suive l'étude en cours sur les besoins d'un préfet de région et qu'elle envisage de passer au stade suivant dans l'équipement électronique. (...) En conclusion, la commission donne un avis favorable à la location de ce matériel, mais souhaite que le préfet soit informé qu'avec cet ordinateur, la mécanisation obtenue sera du domaine de la mécanographie et non de celui de l'informatique ; elle estime que pour une région le matériel doit être plus puissant »²³⁰.

²²⁷Note de la Direction Générale des Collectivités Locales, datée du 11/07/1968. [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 206.

²²⁸F. de Baecque, « Pour une politique cohérente de déconcentration », art. cité, p. 25.

²²⁹Lettre du ministère de l'Intérieur au Préfet du Tarn, le 27/08/1968. [CAC] – versement 930178/art. 15/chemise 347.

²³⁰Débat sur le projet d'équipement de la préfecture du Calvados, compte rendu de la réunion du 4/05/1969. [CAC] – versement 930178/art. 4.

Dans le même temps, et pour ce qui concerne l'impératif informatique, cette volonté d'équiper à tous les niveaux permet effectivement d'assurer des débouchés importants, et de conquérir des positions qui peuvent se révéler déterminante, puisque la procédure d'informatisation, une fois lancée sur ses rails, est largement dépendante des premiers choix effectués (pour la formation du personnel à certains types de systèmes d'exploitation). Dans le même temps, cette politique commerciale n'est pas sans effet sur le développement même de la recherche en informatique. La prédominance de grands systèmes intégrés est très nettement battue en brèche, contre les ingénieurs informaticiens eux-mêmes, par l'importance commerciale du mini- puis du micro-ordinateur lancée par Apple puis par IBM, respectivement en 1976 et en 1983, entraînant de ce fait le développement de nouvelles pistes de recherche, en miniaturisation.

INFORMATISER FRANÇAIS ?

L'autre question majeure qui se pose à la commission est celle du choix des constructeurs. On le sait, les Commissions à l'Informatique – en tant qu'émanation du Plan Calcul, comprennent en leur sein, et celle du ministère de l'Intérieur n'échappe pas à cette règle – un représentant de la Délégation à l'Informatique, chargé de veiller aux intérêts de la CII. Cette volonté « d'informatiser français » heurte plusieurs des logiques constitutives du processus d'informatisation, à commencer par la logique de rentabilité économique, puisque le choix d'un ordinateur CII s'avère de manière générale plus coûteux d'abord, plus long à obtenir ensuite, qu'elle est de plus contraire à « la logique des administrations, bonnes gestionnaires de leurs crédits, [qui] aboutit à fractionner les commandes et à multiplier les fournisseurs principes de la bonne administration »²³¹, qu'elle entre également en concurrence avec d'autres grands projets industriels nationaux (nucléaire, aérospatial), qu'elle nuit pour finir à la procédure de fonctionnement des marchés publics par appel d'offres, car elle est contraire aux modalités de fonctionnement d'un marché concurrentiel. Le délégué à l'informatique n'ignore pas ces différents éléments. Dans son rapport devant le Comité Interministériel restreint du 19 mars 1968, celui-ci avance tout d'abord « qu'il ne serait ni possible ni raisonnable de donner à la CII le quasi monopole des marchés des administrations, puisqu'il s'agit d'en faire une société industrielle, donc compétitive et non un pseudo-arsenal ». Mais, pour assurer tout de même la préférence informatique nationale, il propose que des « contacts étroits » soit promus « très tôt » entre les sociétés du Plan Calcul et les administrations. Une telle « osmose, écrit-il, si elle se réalisait, permettrait à la fois aux administrations de mieux définir leur besoins, et aux sociétés françaises de mieux adapter leur matériel futur aux nécessités du marché ». Il demande également

²³¹P.-E. Mounier-Kuhn, *L'informatique en France, de la deuxième guerre mondiale au Plan Calcul: sciences, industries, politiques publiques*, thèse de doctorat, CNAM, Paris, 1999 (dir. Jean-Jacques Salomon).

à ce que les Commission à l'Informatique examine « avec une bienveillance particulière les propositions des sociétés purement françaises ». Enfin, il conclut : « Il apparaît ainsi qu'il sera de plus en plus difficile à l'État-Client de pratiquer une politique sélective d'équipement si l'on ne renonce pas progressivement à la pratique de très larges appels d'offres pour les remplacer dans la plupart des cas par des consultations restreintes, ou des marchés de gré à gré. L'action de la commission des marchés changera de nature, mais n'en sera que plus efficace. C'est avant tout un « état d'esprit » qu'il convient de créer dans les administrations par un travail en profondeur. Il ne peut s'agir que d'une action de longue haleine, et à réaliser en souplesse, dont les premiers résultats sont encourageants malgré la réticence compréhensible de certains services qui pourraient craindre de ne plus être à même de remplir convenablement leur mission s'ils étaient soumis à des pressions trop fortes pour le choix des matériels »²³². En somme, pour permettre le succès du Plan Calcul, il ne faut rien moins que suspendre les règles de fonctionnement des marchés publics et revenir sur certains impératifs avancés par la Rationalisation des Choix Budgétaires [RCB], alors même que ceux-ci sont promus au sein même du Ministère des Finances, notamment au sein de la Direction de la Prévision²³³, et alors même que l'informatisation de l'administration publique doit justement permettre d'optimiser les procédures décisionnelles en fonction des critères promus par cette même RCB²³⁴.

Résumons. Si instrument d'action publique il y a dans la mise en place de l'informatique, celui-ci ne se tient ni dans les possibilités propres à l'outil (perspective de déterminisme technique), ni dans les réformes que la mise en place de l'outil induit (procédure d'enquête préalable, opération de connaissance – perspective socio-technique), mais bien dans l'ajustement des positions et des logiques que les uns et les autres déploient. En ce sens, la mise en compatibilité – c'est-à-dire la procédure de négociation elle-même, qui permet à chaque sous-système de conserver son autonomie tout en s'ajustant aux autres, selon une procédure d'évitement » - constitue réellement cet instrument d'action publique, en ce qu'il permet de faire communiquer et agir ensemble des logiques divergentes, et partiellement inconciliables.

²³²Rapport du Délégué à l'Informatique au Comité interministériel restreint du 19 mars 1968 relatif à l'automatisation des services publics, p. 19. [CAC] - versement 930178/art. 5/ chemise 310.

²³³Sur l'invention de la RCB : Aude Terray, *Des francs-tireurs aux experts : l'organisation de la prévision au Ministère des Finances (1948-1968)*, Thèse pour le doctorat d'histoire, EHESS, 2001 (dir. Patrick Fridenson) ; François Fourquet, *Les comptes de la puissance*, Paris, Encres, 1981; Ph. Bezès, « Aux origines des politiques de réforme administrative », art. cité.

²³⁴« Pour la préparation et l'exécution du VIe plan, il est déjà prévu d'utiliser les ordinateurs de la Région pour des travaux, exécutés aussi bien à l'échelon local qu'à celui de la Région, comme la promotion et l'introduction des procédures de la RCB pour les investissements », écrit l'un des chargés de mission auprès du Groupe Régional de Lille, à qui échoit la programmation de l'informatisation de cette région de Défense. [CAC] – versement 930178/art 5/chemise 221.

III/ RENDRE COMPATIBLES

Effectuer la socio-histoire de l'introduction de l'informatique dans les années 1966-1975, c'est tout d'abord porter l'attention sur une période où le contrôle du centre sur la périphérie semble bien assuré, à la différence de ce qu'un regard oblique porté sur la genèse de l'État sous la III^e République avait pu contribuer à faire émerger. En ce sens, cette hypothèse veut que les initiatives locales ont été, à la fin de la Seconde Guerre mondiale récupérées et monopolisées par le centre²³⁵. Le déplacement du regard, permis par la reconstitution de réseaux et de circulation horizontale, évitant le centre pour se déployer sur des voies périphériques²³⁶, et notamment par une approche réflexive de l'enquête et de ses sources²³⁷, s'est toutefois principalement porté (par effet de source) sur la III^e république²³⁸, perçue maintenant, après de longues décennies où elle fut décrite comme centralisatrice et jacobine, comme l'âge d'or des pouvoirs locaux²³⁹. Toutefois, nous allons le montrer, un processus identique de primeur des initiatives locales peut être mis à jour sous la V^e République.

En matière d'informatisation, et contrairement aux logiques de la rationalité économique, dont les acteurs centraux se font les principaux défenseurs, l'initiative est locale avant d'être nationale. En la matière, l'État ne fait que réagir, ou réagit au moins autant qu'il n'agit. S'agit-il là de la conséquence du passage d'un mode de gestion centralisé à une perspective territorialisée, comme semble le soutenir, sur un mode évolutionniste, Pierre Teysserenc²⁴⁰, conséquence d'une

²³⁵ Cf. Renaud Payre & Gilles Pollet, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s)? », *Revue Française de Science Politique*, vol. 55., n°1, février 2005, p. 133-154, citant par exemple, p. 148, les travaux de Marie Vogel sur les polices municipales, étiés en 1941. Voir également : Bruno Dumons & Gilles Pollet, « De l'administration des villes au gouvernement des "hommes de la ville" », *Genèses*, n°28, 1997, p. 52-75 et des mêmes : « Espaces politiques et gouvernements municipaux dans la France de la III^e République : éclairage sur la genèse de l'État contemporain », *Politix*, n°53, 2001, p. 33-58, et avec Pierre-Yves Saunier, *Les élites municipales sous la III^e République : des villes du Sud-Est de la France*, Paris, CNRS éditions, 1998. Ce travail de constitution du centre par les réseaux périphériques a notamment été entrepris en matière de politiques sociales. Dans le même numéro de *Politix*, voir Françoise de Barros, « Secours aux chômeurs et assistances dans l'entre-deux-guerres. Étiésation des dispositifs et structuration des espaces politiques locaux », *Politix*, n°53, 2001, p. 145-171. Sur le même sujet, cf. Lucie Paquy, « Administrer l'hygiène urbaine à la fin du 19^e siècle : le cas de Grenoble », in Bruno Dumons & Gilles Pollet (dir.), *Administrer la ville en Europe (XIX^e-XX^e siècle)*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 163-185.

²³⁶ Voir par exemple ce que Gildas Tanguy met en évidence dans ces travaux en cours sur le savoir-faire préfectoral : une circulation informelle, entre préfets, sur les méthodes de maintien de la grève et de négociations en périodes de grève, indépendamment des initiatives venues du centre, gouvernementales.

²³⁷ Sur ce point : notre contribution déjà citée, dans M. Offerlé & H. Rouso, *op. cit.*; ainsi que R. Payre & G. Pollet, art. cité, p. 151 : « Les enquêtes socio-historiques proposent une réflexion sur les sources mobilisées elles-mêmes ».

²³⁸ R. Payre & G. Pollet, art. cité, p. 152.

²³⁹ Une remise en cause effectuée également pour ce qui concerne l'apprentissage de la Nation, contre l'optique de l'assimilation, notamment par Jean-François Chanet (*L'école républicaine et les petites patries*, Paris, Aubier, 1996) et par Anne-Marie Thiesse (*Ils apprenaient la France : l'exaltation des régions dans le discours patriotique*, Paris, Éditions de la MSH, 1997).

²⁴⁰ Pierre Teysserenc, *Politiques de développement local. Approche sociologique*, Paris, Economica, 1994.

territorialisation émergente des politiques publiques, ou bien d'une nouvelle lecture de la réalité sociale, relecture qui porte sur les modalités étatiques de « réappropriation du local »²⁴¹, ou d'instrumentalisation de l'État par les communes²⁴², sachant toutefois que ces deux dernières expressions reposent sur des analyses forgées sur des contextes historiques précédant la Seconde Guerre mondiale²⁴³ ?

Pour conduire l'analyse sur ce point, nous allons chercher, non pas à montrer si l'État récupère des initiatives qu'il n'a pas lancées, ou s'il pare au plus pressé en matière d'informatique locale, mais à se demander comment la commission à l'informatique du Ministère de l'Intérieur – saisie ici à travers ses archives comme un point d'observation – va tenter de se définir un rôle dans ce processus. Il ne s'agit donc pas de trancher, mais de montrer comment un organe administratif porteur d'une vision spécifique (ou plutôt, comme nous le venons de le décrire : de plusieurs visions contradictoires) de l'outil informatique va tenter de s'insérer dans un espace d'action balisé par la concurrence et par les moyens d'actions mis à sa disposition. Pour ce faire, en fonction du niveau territorial considéré, la commission va agir de façon très différente.

1 – *Les moyens d'action en faveur de la centralisation au niveau départemental*

En matière d'informatisation départementale, les membres de la commission à l'informatique du ministère de l'Intérieur disposent de moyens d'actions limités, notamment par le statut des personnels et matériels départementaux, mais comparativement plus larges, car moins concurrencés que ceux mis en place au niveau des communes. Jean-Paul Baquiast déplore la trop grande diversité des procédures d'informatisation départementale lors du débat sur la location de l'équipement de la préfecture du Loiret : il constate « la trop grande variété des configurations aux niveaux régional et départemental. Une normalisation lui paraît indispensable. (...) ». Ce à quoi Pierre Germain lui répond que « les ressources sont apportées par les Conseils Généraux et que, pour l'instant, il n'est pas possible de diffuser une solution type qui soit valable. Dans ces conditions, la commission ne peut que guider les initiatives ; par contre, il lui est possible de

²⁴¹ Martine Kaluszynski & Sophie Wahnich (dir.), *L'État contre la politique. Les expressions historiques de l'étatisation*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 11.

²⁴² F. de Barros, « Secours et assistance aux chômeurs... », art. cité.

²⁴³ Dans l'optique d'une construction du centre par les périphéries, après une phase de débat sur l'institution du régime, succéderait donc une phase de centralisation, d'appropriation par le centre des procédures élaborées à la périphérie. Les débuts de la III^e constitueraient donc le premier mouvement, l'après Première Guerre Mondiale, et surtout, pour la science administrative, l'après Seconde Guerre Mondiale constituant le temps de la stabilisation. La question est donc de tester la pertinence de ces expérimentations et initiatives locales dans une phase d'institutionnalisation. Si toutefois l'on se fie aux remarques de François Héran sur la routinisation des institutions, il est toutefois envisageable que l'opposition genèse/stabilisation ne soit pas seulement diachronique et évolutionniste, mais que les institutions soient en permanence, de façon synchronique, par ce mouvement de balancier, qui, loin de les déstabiliser, assure au contraire leur survie. Sur ce point : F. Héran, « L'institution démotivée : de Fustel de Coulanges à Durkheim », in *Revue Française de Sociologie*, XXVIII, (1), 1987, pp. 67-97.

présenter des programmes généraux et de rechercher une doctrine »²⁴⁴. On sait en effet que les dépenses afférentes au personnel sont couvertes par l'État alors que les dépenses en matériel sont prises en charge par les Conseils Généraux. Le processus d'informatisation exigeant un investissement équivalent en termes de personnel et de matériel, la coordination entre les deux instances décisionnelles est absolument nécessaire. Pour réaliser cette coordination avec les échelons territoriaux porteurs des projets d'informatisations, et pour réaliser cette intégration multisectorielle au niveau du Préfet de région, initialement, puis après 1969, au niveau du préfet de département, le ministère de l'Intérieur dispose de plusieurs moyens d'actions.

LA CONQUÊTE D'UNE POSITION COMPARATIVEMENT AVANTAGEUSE

À commencer donc, par la « doctrine » que cette commission s'efforce de constituer, et qui émerge, nous l'avons dit, entre des conceptions antagonistes, celle défendue par Jean-Paul Baquiast et celle défendue par M. Trêves, le premier envisageant la mise en place d'une doctrine « *top-down* », élaborée par le centre, à laquelle les collectivités locales devraient se conformer. Selon le compte rendu de la séance du 14 mai 1969, « M. Basquiat demande à l'occasion de l'examen de ce projet de revenir au projet général. Il demande s'il ne serait pas possible d'établir un plan d'équipement, de définir un type d'appareil, d'organiser la formation du personnel et de répartir les études, plutôt que de traiter, cas par cas, les projets des préfets ». M. Trêves, chef du service des transmissions au ministère de l'Intérieur, opte lui pour une approche « *bottom-up* », la doctrine étant produite par la synthèse des expériences menées localement, en premier lieu, par les trois groupes régionaux d'informatisation mis en place initialement par la DGRST, le ministère de l'Intérieur et le Commissariat Général au Plan (Plan Calcul): « La confrontation des synthèses des travaux des trois groupes devrait permettre de dégager une doctrine »²⁴⁵. Le projet de Jean-Paul Baquiast de constituer une doctrine s'appuie une triple séquence d'analyse, visant principalement à profiter de l'impulsion du Plan Calcul pour acquérir et conserver un avantage comparatif déterminant, qui puisse à la fois proposer une informatisation massive de l'administration française, suffisante pour imposer une « taille critique » comme critère de rentabilité, imposant aux administrations sous-informatisées ou trop petites d'avoir recours au matériel mis en place par le ministère de l'Intérieur au sein des préfectures, celles-ci devenant le centre de calcul et d'information de l'échelon territorial, celles-ci s'imposant dès lors comme le lieu de coordination de l'activité politique locale. Présentant le programme d'étude à venir des activités d'une

²⁴⁴Débat sur l'équipement de la préfecture du Loiret, lors de la séance du 4/05/1969 de la commission à l'informatique. [CAC] – versement 930178/art. 4.

²⁴⁵Intervention de M. Trêves, chef du service des transmissions au ministère de l'Intérieur, lors de la réunion de la Commission à l'Informatique du ministère de l'Intérieur du 14/05/1969 au sujet du projet d'équipement de la préfecture de Moselle. [CAC] – versement 930178/art.4.

préfecture de région, accompli par le groupe régional de Lille, Jean-Paul Baquiast entend procéder comme suit : il s'agit tout d'abord de s'intéresser au travail préfectoral proprement dit, il puis, en technicisant le problème, d'indiquer aux services extérieurs le type d'appareils informatiques à utiliser, et enfin, en usant d'un critère de rentabilité économique de stabiliser l'avantage acquis en faisant exécuter par la préfecture de région les tâches des services déconcentrés. La seconde étape de son programme d'étude s'attarde en effet sur la « mise sur pied des modalités d'utilisation par le préfet des informations de toute nature nécessaires à son rôle de coordination et d'impulsion générale. Ces informations seront prélevées sur les fichiers et les traitements automatisés relevant de la compétence des services extérieurs de la région. Il conviendra donc de *déterminer les besoins des préfets (ou d'autres instances) et les liaisons hardware et software permettant les prélèvements nécessaires.* 3) Éventuellement, il sera peut-être nécessaire d'envisager que le groupe de Lille étudie à titre expérimental la prise en charge sur un ordinateur situé au niveau de la région des tâches relevant de la compétence des services extérieurs non mécanisés des départements ou des collectivités locales. Il n'est en effet pas souhaitable d'empêcher que des besoins locaux en heures d'ordinateur ne puissent être satisfaits sous prétexte que les départements ministériels ou les collectivités dont relèvent les services exprimant ces besoins, n'ont pas été encore définis ou mis en application un programme d'équipement »²⁴⁶.

Toutefois, on l'a dit, le ministère de l'Intérieur n'est pas un ministère pionnier en matière d'informatisation, le Ministère des Finances constituant un sérieux concurrent, autant en matière de politiques d'innovations techniques, que de prétentions au gouvernement de la réforme de l'État. Pour l'Intérieur, la conquête de l'avantage comparatif s'avère donc ardu. Il s'agit en fait bien davantage de combler un retard. Ce dont témoigne parfaitement la position présentée, le 15 avril 1969, dans une lettre du ministère de l'Intérieur au préfet de la Région Auvergne (M. Diebolt), lettre consécutive à la réunion de coordination des groupes régionaux de la commission de l'Informatique du ministère de l'Intérieur tenue le 21 janvier précédant, réunion lors de laquelle cette commission avait pris l'initiative d'engager une étude préalable sur la mécanisation des fichiers d'opérations et d'équipements. Dans sa lettre du 15 avril, le Ministre de l'Intérieur précise que le « groupe régional sera ainsi amené à replacer le fichier d'opération parmi tous les mécanismes d'informations relatifs aux aspects techniques, administratifs et financiers des investissements de l'État et des Collectivités Locales »²⁴⁷, manière de dire qu'il existe trois fichiers regroupant des informations comparables (ceux de la Préfecture, donc, mais aussi celui de la Trésorerie et celui de la Direction de l'Équipement) et qu'il s'agit « non de les regrouper, mais de

²⁴⁶Exposé de M. Basquiast lors de la réunion des Commissions ministérielles de l'informatique, le 2/12/1968. [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 216. Nous soulignons.

²⁴⁷Lettre du ministère de l'Intérieur au préfet de la Région Auvergne, 15/04/1969. [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 216.

les articuler », comme l'avance André Martin, lors de la réunion suivante, qui se tient le 25 avril²⁴⁸. La compatibilité peut ainsi être perçue comme une forme « d'évitement » et non comme une résolution du conflit en faveur de l'un ou l'autre des protagonistes, comme une façon de préserver les positions des uns et des autres en l'état. La réforme induite par l'informatique porte donc moins sur la structuration d'un système d'information que sur la façon dont celui est codé (problème présenté comme essentiellement technique). En somme, la lutte politique (au sens large), qui est celle de la mise en compatibilité des différents systèmes d'information, prend appui sur des arguments techniques – la nomenclature, le langage de programmation²⁴⁹ – pour dépasser les conflits internes à l'administration : « La Technique [sic], et l'informatique en est une, n'est pas un but en soi. Plus elle est neutre, indépendante de tout jugement subjectif a priori, mieux elle est appliquée. Je veux dire par là qu'en marge des liaisons verticales indispensables avec les échelons centraux et qui seront un point essentiel de l'étude, les différents services doivent – s'il était besoin de le dire – écarter de leur réflexion commune pour qu'elle soit profitable, la préoccupation que l'informatique puisse donner lieu soit à une stratégie d'appropriation particulière en fonction des cadres existants, soit à un principe défensif devant les novations révélées. Notre but est la meilleure adaptation de l'administration régionale et départementale dans le cadre des institutions fixées par la réforme administrative »²⁵⁰.

Second écueil dans la conquête de cette position comparativement plus avantageuse : l'antécédence sur ce secteur du Ministère de l'Économie et des Finances. Alors que l'ambition du ministère de l'Intérieur est d'effectuer à terme, pour le compte des services extérieurs de l'État qui n'en bénéficieraient pas encore les tâches qui peuvent être informatisées, le ministère de l'Intérieur dans les premiers temps de sa politique d'implantation informatique se heurte justement aux offres – dont l'ironie est à peine sous-entendue – de travaux à façon effectués pour le compte des préfetures par les Trésoreries Paieries Générales qui sont déjà équipées en matériel informatique. M. Mounier, de la TPG du Puy-de-Dôme, fait une offre en ce sens lors de

²⁴⁸Réunion de coordination des groupes régionaux à l'informatique, 25/04/1969. [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 216.

²⁴⁹Lors de la réunion du 9 mai 1969, M. Delamarre, chargé de mission auprès de la Délégation à l'Informatique, répond aux questions de la commission préparatoire (qui réunit les principaux experts et membres centraux, MM. Germain, Boucly (IGA), Bousquet (DGRST, SCOM du Ministère de l'Économie et des Finances), Gervais (attaché de préfecture à la préfecture du Loiret, présent puisqu'il s'agit d'analyser le projet d'informatisation de cette préfecture), Gorce (O&I du ministère de l'Intérieur), Aucagne (Groupe spécialisé en matériels informatiques de la Commission centrale des marchés)) à la réunion de la commission en séance plénière prévue pour se tenir le 14 mai suivant. M. Delamarre retient ainsi du problème du langage de programmation que « plus le langage est spécifique d'un matériel, plus on est lié à une marque : la transposition devient impossible : les langages trop proches des machines éliminent la compatibilité ». Lui emboitant le pas, Noël Aucagne ajoute à cet argument économique – qui est aussi politique, on l'aura compris –, l'argument technique – qui l'est tout autant : « Pourquoi pas le COBOL ? Il semble qu'il n'exige pas forcément plus de capacité de la mémoire centrale que l'assembleur » (Réunion du 9/05/1969, [CAC] – versement 930178/art. 4)

²⁵⁰Intervention de M. Diebolt, préfet de Région. Procès-verbal de la réunion inaugurale du groupe Clermont-Ferrand, le 7/12/1967. [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 220.

la première réunion du groupe régional de Clermont Ferrand. Le compte rendu de la réunion indique : « M. Mounier [TPG] a précisé le point de vue d'un chef de service utilisant depuis quelque temps un ordinateur. Il a déclaré que l'ordinateur n'est qu'un outil et qu'à son avis il doit respecter le cadre institutionnel. Il a proposé de faire exécuter par l'appareil dont il dispose des travaux à façon pour les autres administrations. M. Diebolt fait observer que cette offre peut être valable dans l'immédiat mais qu'elle ne correspondait pas au souci de recherche qui a fait instituer le groupe de travail. Ce point de vue a été confirmé par M. Galley et M. Farçat »²⁵¹. Contre la rentabilité économique (assurée, à court terme au moins par les travaux à façon), les promoteurs de l'informatique au niveau de la Commission à l'Informatique ne peuvent qu'opposer le volontarisme du Plan Calcul.

L'ÉTATISATION

Autre moyen d'action : l'étatisation²⁵² des projets d'équipement. Revenons, pour mettre cela en évidence, au cas précédemment évoqué de la Nièvre (une « affaire témoin » selon les propres termes du chargé de mission à l'informatique auprès du Ministre de l'Intérieur, M. Rény²⁵³). La commission à l'informatique, par la voix de son président Pierre Germain, entend d'abord rappeler au Conseil Général de ce département, qui souhaite mener sa propre enquête préalable, que « la décision de participer aux études préalables appartient au Préfet, non au Conseil Général. Il y a lieu de mettre en évidence les pouvoirs du Préfet en la matière »²⁵⁴. Toutefois, une fois cet argument utilisé, qui débouche notamment sur la disjonction entre la phase d'étude et la phase de l'appel d'offres (qui revient en propre au Conseil Général, car il assure le financement de l'opération d'équipement de la préfecture), option prise à la fin de la réunion du 20 octobre, la Commission à l'Informatique est dépourvue de moyens d'action. Le Conseil Général de la Nièvre s'emploie ensuite à rendre impossible la comparaison entre les différents appels d'offres, et à compliquer la tâche de la commission. De fait, seuls les trois départements seront reliés par un même système informatique, la Nièvre réalisant l'informatisation des services préfectoraux selon ses propres volontés²⁵⁵.

²⁵¹ Procès-verbal de la réunion inaugurale du groupe Clermont-Ferrand, le 7 décembre 1967, – Source : [CAC] versement 930178 art. 5 chemise 220

²⁵² On retrouve alors en cela la dichotomie mise en évidence, à partir des travaux d'Abram de Swaan (*Sous l'aile protectrice de l'État*, Paris, PUF, 1995), par Françoise de Barros (art. cité, p. 119) qui montre que « le financement étatique (...) peut s'interpréter autant comme une modalité de contrôle de l'État sur les communes, que comme une instrumentalisation de l'État par ces dernières ».

²⁵³ Réunion du 20/10/1972 de la Commission à l'Informatique du ministère de l'Intérieur. [CAC] – versement 930178/Art. 4.

²⁵⁴ *Ibid.*

²⁵⁵ Voir le procès-verbal de la réunion du 20/03/1973 qui entérine la scission de la Nièvre, et examine les modalités du regroupement (commission interdépartemental ou syndicat interdépartemental mixte réunissant les départements, les communes et les chambres de commerces ». Pierre Germain insiste bien lors de cette réunion sur le fait que cette structure est interdépartementale, et non régionale, pour éviter de souscrire au désir du

La préfecture de la Moselle envisage, elle, non de s'opposer aux tentatives de centralisation des données informatiques au niveau interdépartemental, mais de s'équiper en matériel IBM. Le préfet avait envisagé de soumettre ce choix à la délibération de la Commission à l'Informatique du ministère de l'Intérieur, mais l'exécutif départemental ne l'a pas entendu de cette façon, affirmant que sa décision était définitive. Ayant rappelé quelques instants auparavant, dans la même réunion, au sujet de la ville de Toulouse, que « le matériel des préfectures est à la charge du département, et le personnel à celle de l'État ; et que pour le CATI, le problème est différent, l'État devant participer aux dépenses de matériel pour rembourser les dépenses engagées par les départements »²⁵⁶, Pierre Germain solutionne le problème : puisque l'ordinateur prévu en Moselle effectuera des tâches pour le compte de l'État, l'intervention du groupe spécialisé pour les marchés de matériels et de services informatiques est nécessaire, et permet de s'opposer aux volontés des acteurs départementaux. Mais dans l'ensemble, comme le concède Pierre Germain, « la tutelle n'a pas de moyen juridique pour s'opposer » aux différentes initiatives en matière d'études d'équipement²⁵⁷ : n'étant pas parvenu à infléchir la position du conseil général des Bouches-du-Rhône qui avait fait porter son choix sur IBM, M. Hubert (chargé de mission à la Délégation à l'Informatique) concède que « c'est la collectivité locale qui finance l'opération, elle dispose d'une certaine autonomie et la Délégation veut bien admettre que d'autres arguments ont été pris en considération pour que le choix se soit porté sur du matériel IBM »²⁵⁸. La tutelle de la commission est également insuffisante pour imposer aux instituer des projets d'équipements conformes au Plan Calcul aux menées concurrentes des conseils généraux dans les départements (comme, par exemple, le conseil général des Yvelines qui met sur pied un service départemental de l'informatique indépendant de la Préfecture²⁵⁹) ou au niveau des communes, par la Caisse des Dépôts et Consignations, sous la forme de Sociétés d'Économie Mixte (SEM) (on y revient), ou de syndicats intercommunaux (comme par exemple, encore, dans le département des Yvelines).

2 – Une tutelle par l'expertise

En matière d'informatique communale, la situation du ministère de l'Intérieur et de sa commission à l'informatique est bien différente, comme le fait remarquer Noël Aucagne : « Il est judicieux de bien distinguer le cas des préfectures de celui des villes, car dans un cas, l'État peut

département de la Nièvre, qui a formulé le souhait d'être affilié à une autre région que la Bourgogne (comme Jacques Gandouin en fait état lors de la réunion du 20/10/1972). [CAC] – versement 930178/art. 4

²⁵⁶ « Débat sur l'informatique à la préfecture de Toulouse », séance du 3/03/1970. [CAC] – versement 930178/art. 4.

²⁵⁷ « Débat sur l'équipement de la préfecture du Bas-Rhin », séance du 13/01/1971. [CAC] – versement 930178/art. 4.

²⁵⁸ « Débat sur l'équipement de la préfecture des Bouches-du-Rhône », séance du 18/06/1971. [CAC] – versement 930178/art. 4.

²⁵⁹ « Débat sur l'informatisation du Val-de-Marne », séance du 18/06/1971. [CAC] – versement 930178/art. 4.

imposer un certain nombre de solutions, alors que dans l'autre, il ne peut évidemment s'agir que de conseils et de persuasion »²⁶⁰. Ce qui fait que la position du ministère de l'Intérieur encore plus précaire, et les moyens d'actions davantage restreints. *Plus précaire*, car la période retenue pour notre étude est certes marquée par la continuité du Plan Calcul, mais aussi par une rupture importante, celle de 1969 et de l'échec du référendum sur la régionalisation et la réforme du Sénat. À cette occasion, les relations déjà conflictuelles entre le ministère de l'Intérieur et l'Association des Maires de France deviennent encore plus tendues, l'AMF ayant fait campagne pour le « Non », et s'opposant au projet de loi Fouchet sur la fusion de communes présenté au début du mois de mai 1968²⁶¹ : un état de fait dont les responsables de la direction des collectivités locales au ministère de l'Intérieur sont bien conscients. Selon Gabriel Pallez, « il convient, compte tenu de l'état actuel des rapports entre l'État et les collectivités locales de trouver une série de procédés qui les empêche, sans qu'il s'agisse d'une interdiction pure et simple, de s'équiper isolément et de façon contradictoire »²⁶². *Plus restreints* : Si « les moyens d'intervention du ministère de l'Intérieur sont moins importants au niveau communal qu'au niveau départemental »²⁶³, la concurrence est ici plus importante, à la mesure du marché que représente l'équipement des collectivités locales, à la mesure également de l'importance de ce niveau en termes de données brutes. Sur ce secteur, et quoi qu'en dise Pierre Germain qui entend initier « de nouvelles études pour “lancer” l'informatique dans les collectivités locales »²⁶⁴, la politique d'introduction de l'informatique dans les collectivités locales menées par le Ministère de l'Intérieur rencontre diverses impulsions concurrentes²⁶⁵.

Ce sont tout d'abord celles des constructeurs d'ordinateurs, qui ont été les premiers à aborder ce secteur. Les premières villes informatisées par ce biais ont créé une Commission d'Informatique

²⁶⁰ Intervention de Noël Aucagne, lors de la réunion de la section « collectivités locales » du ministère de l'Intérieur, le 29/10/1970. [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 206.

²⁶¹ Sur tous ces points, et l'évolution des relations communes-AMF-ministère de l'Intérieur, voir Patrick Le Lidec, « L'État, les associations d'État et la réforme des structures communales sous la V^e République : Rapports de force et compromis », in Remy Le Saout (dir.), *L'Intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, PUR, « Espaces et Territoires », 1997, p. 65-84.

²⁶² Intervention de Gabriel Pallez, lors de la réunion de la section « collectivités locales » du ministère de l'Intérieur, le 11/07/1968. [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 206

²⁶³ Intervention de Pierre Germain, lors de la réunion de la section « collectivités locales » du ministère de l'Intérieur, le 11/07/1968. [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 206.

²⁶⁴ *Ibid.*

²⁶⁵ Sur ce point : « L'introduction de l'informatique dans communes », *Revue des finances communales*, 40^e année, n°3, mars 1975, p. 73-75 ; René Lacroix, « L'arrivée de l'ordinateur dans la cité », *Revue des collectivités locales*, n°167, décembre 1973, p. 8-9 ; André Martin, « L'informatique au niveau départemental », *Revue des collectivités locales*, n°168, avril 1974, p. 9-17 ; André Martin, « L'informatique au niveau départemental. Pour conclure », *Revue des collectivités locales*, n°169, août-octobre 1974, p. 13-17 ; Claude Girod (administrateur civil, DGCL), « L'informatique communale », *Revue des collectivités locales*, n°168, avril 1974, p. 27-30 ; « L'ordinateur et la commune », *Vie Publique*, n°62, 1972 ; « Les municipalités à l'heure informatique », *Informatique et Gestion*, n°68, 1975 ; « Les trois leçons de l'informatique communale », *Vie Publique*, n°39, juillet 1975 ; « La commune et l'ordinateur », *Vie communale et départementale*, n°572 et 573, juillet-août 1976, p. 177-178 ; J.-P. Jacque, « L'informatique communale », *AJDA*, octobre 1976.

Communale (C.I.C). Parmi ces villes : Toulouse, qui fut aussi la ville choisie pour tester, dans le cadre des Groupes d'études régionaux mis en place par la Délégation à l'Informatique, le ministère de l'Intérieur et la DGRST; mais aussi Montpellier, Marseille et Mulhouse²⁶⁶. Les principales réalisations de ces communes ont été présentées au cours des premières Assises Nationales de l'Informatique Communale de 1974 patronnées par le Centre de Formation des Personnels Communaux. Autre institution concurrente : le ministère de l'Industrie. Celui-ci a favorisé en 1973 la création au sein de l'Université de Strasbourg du Centre d'études et de recherche sur les Collectivités Locales en Europe (CERCLE). Le conseil scientifique du CERCLE est composé de représentants de toutes les administrations concernées, dont la Direction Générale des Collectivités Locales, le Centre de Formation des Personnels Communaux, ainsi que plusieurs villes. Le CERCLE entend agir comme un lieu de savoir, d'où sa localisation : constituer un fonds commun de documentation et de diffusion de l'information, l'animation de séminaires spécialisés pour les responsables municipaux et pour les élus, et enfin fournir des prestations d'assistance. Mais le concurrent principal de l'action d'intégration engagée par le ministère de l'Intérieur est la Caisse des Dépôts et Consignations, qui intervient dans le développement de l'informatique communale par le biais de la création de Sociétés d'Économie Mixte à partir de 1972 : sont ainsi fondées ICOREM (pour la région PACA, autour de Marseille, Avignon et Antibes), SORICA (en Champagne-Ardennes, regroupant notamment Reims et Soissons), SIAGE²⁶⁷ (dans l'Hérault – donc encore autour du rôle pionnier de Montpellier), et ICARE (Informatique Communale en Rhône Alpes, fondée en 1970, sur laquelle nous allons plus précisément nous attarder²⁶⁸).

La SEM ICARE²⁶⁹ a été créée en 1970 pour une durée de 30 ans à l'initiative du maire de Grenoble, Hubert Dubedout, et du maire de Lyon, Louis Pradel. Elle a été liquidée en 1999. ICARE se donnait pour vocation de fournir le conseil, l'étude, l'ingénierie, l'exploitation et la

²⁶⁶Le personnel de ces villes est particulièrement sollicité lors des enquêtes de synthèse conduites notamment par le Centre de Formation des Personnels Communaux (fondé en 1972), notamment l'étude de 1980 « Bureautique et Communes. Rapport d'étude sur les aspects techniques, économiques et organisationnels et psychosociologiques de la bureautique et de leurs impacts sur le milieu municipal », rédigé par A.M Alquier, enseignant à l'Université de Perpignan, et M.H. Tignol, enseignante à l'Université de Toulouse, ou pour une étude de 1979, plus technique, intitulée : « Les bases de données: sont-elles un élément de souplesse et de progrès ou un mythe? », signé H. Habrias, enseignant à l'Université de Nantes. C'est enfin Charles Riedweg, directeur du service Organisation et Informatique à la mairie de Mulhouse, conseiller technique au CFPC, ancien chargé de cours à l'IUT de Mulhouse-Colmar qui rédige un projet informatique de mise à jour des fichiers informatiques, pour le compte du CFPC, en 1977.

²⁶⁷Sur la SIAGE, voir « L'expérience de la SEM de l'Hérault (la SIAGE); L'ordinateur 1% du budget », *Communes et Régions de France*, août 1978.

²⁶⁸Les archives de la SEM ICARE, soit 764 cartons couvrant la période 1969-2006, ont été mises à disposition du public, sur dérogation, à compter du 25 janvier 2007, sous la cote 2023 W. Nous avons pu en consulter quelques éléments, mais leur exploitation exhaustive est une entreprise encore à faire.

²⁶⁹Sur la position de la SEM ICARE dans le gouvernement urbain de l'agglomération lyonnaise, voir Patrick Le Galès, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n°1, 1995, p. 57-95, p. 61.

formation au traitement automatisé de l'information des collectivités territoriales et des organismes public en Rhône Alpes²⁷⁰. En 1970, le capital de la SEM ICARE était détenu par les villes de Lyon, Grenoble, Bourg-en-Bresse, Villeurbanne (qui la quitte, pour être remplacé par Saint-Etienne, avant de revenir). Pendant les 30 années d'existence, d'autres actionnaires sont venus s'ajouter : Valence, les conseils généraux du Rhône, de la Drôme et de la Savoie, par la Région Rhône-Alpes, la Chambre de Commerce et d'Industrie et, donc, la CDC. ICARE est dirigé par un président, qui est un élu de la ville de Lyon (Louis Pradel, Francisque Collomb, Jacques Moulinier) et un directeur (B. Perrot, 1973-1977; B. Galinou (1977-1984; Jacques Poupon 1984-1988 et Michel Carrard, 1988-2006). ICARE est organisée en missions. Tout d'abord, différentes « missions » territoriales qui correspondent aux collectivités qui sont adhérentes à ICARE. Des missions de coordination au niveau territorial, ensuite : *ICARE CTI* (centre de traitement informatique) est une mission territoriale qui a pour vocation de mettre en commun les moyens humains et matériels des missions Ville de Lyon (VDL) et Grand Lyon (GL). *ICARE CTI* n'est pas uniquement une mission territoriale, dans la mesure où elle peut également répondre à des demandes ponctuelles issues de collectivités adhérentes. Même mission transversale de la part de la mission *ICARE Consultants*, à laquelle s'ajoute une perspective « commerciale », puisque *ICARE consultants* gère les demandes ponctuelles issues de collectivités non adhérentes à ICARE. Une direction chapeaute l'ensemble des missions. Au niveau de la ville de Lyon, *ICARE VDL* est sous la tutelle du service OMI (Organisation et Méthodes Informatiques, prolongement de l'ancien service O&M). La SEM se présente donc principalement à la fois comme une *mise en commun* et comme une *communalisation* de savoirs experts. *Mise en commun* : c'est notamment là l'objectif revendiqué par M. Pitiot, administrateur de la SEM ICARE au titre de la Communauté Urbaine de Lyon (COURLY)²⁷¹. Les missions transversales effectuées par *ICARE CTI / ICARE Consultants* sont déterminantes pour l'ensemble, jouant finalement le rôle que souhaite jouer la Commission à l'Informatique du ministère de l'Intérieur au niveau des collectivités locales. La SEM ICARE constitue un centre d'expertise informatique à destination des communes : ICARE publie ainsi un *Guide bureautique à l'usage des collectivités locales*, préfacé par Francisque Collomb, maire de Lyon, qui indique que « la société ICARE que je préside depuis 1977 a déjà mis en place des solutions bureautiques dans les collectivités territoriales de la région Rhône Alpes. L'objet de ce guide est de permettre aux multiples intervenants locaux d'apprécier les caractéristiques des différentes techniques associées

²⁷⁰ Voir le rapport de M. Pitiot au Conseil Municipal de Lyon. *Bulletin Municipal Officiel* (BMO), 21/06/1970 – 669 WP 008 (Mal numérisé, le BMO de cette date n'est pas accessible. On peut retrouver cette déclaration dans les délibérations du conseil municipal).

²⁷¹ Rapport de M. Pitiot au Conseil Municipal de Lyon. *Bulletin Municipal Officiel* (BMO), « ICARE : nouvelle répartition de capital », 7/11/1977, p. 154.

à la bureautique, pour les utiliser à bon escient dans les collectivités territoriales qu'ils ont pour mission de gérer »²⁷². Dans le même sens, ICARE fait ainsi partie d'ATOLL (« Association pour l'application des nouvelles technologies dans la Gestion Locale ») qui, créée en 1987 et initialement implantée dans les locaux d'ICARE à Lyon, en transférée à Marseille en 1989. ATOLL se définit comme un « groupement professionnel de SEM utilisant et développant les technologies nouvelles dans les domaines de l'informatique et des télécommunications ». *Communalisation* : L'atteste le devenir des employés d'ICARE à la liquidation de celle-ci. La plupart d'entre eux sont repris par les collectivités territoriales pour lesquelles ils travaillaient par le biais des missions territoriales. Les employés de *ICARE VDL* sont ainsi intégrés au sein de la Direction des Systèmes d'Information et des Télécommunications (nouvelle dénomination adoptée en 1994 de l'ancien OMI, signe de la disparition définitive de la dimension « Organisation » de l'Informatique – cf. supra, dans l'introduction : « De nouveaux promoteurs »).

Le développement d'une SEM consacrée à l'informatique se présente comme la conséquence d'une implantation précoce des méthodes d'organisation au sein des services de la ville, et donc de la position préférentielle acquise rapidement par la ville. M. Pitiot s'en fait l'écho lors de l'une des premières séances du Conseil Municipal de Lyon consacré à ICARE : « La création de cette société me paraît urgente. A l'ère de l'informatique, nous devons chercher par tous les moyens propres à accélérer le processus d'informatisation communale ; cela me paraît particulièrement opportun au moment où Lyon occupe une place pilote grâce à l'excellente organisation de ses services électro-comptables ». Pour ce faire, la mairie avait sollicité (en avril-mai 1969) l'assistance de deux ingénieurs-conseils en Organisation et Méthodes du ministère de l'Intérieur, qui avaient eu pour mission de repenser le service du personnel et permettre l'introduction en son sein des méthodes électro-comptables²⁷³.

L'action entreprise par la CDC au niveau des SEM visant à la promotion de l'informatique est plutôt mal perçue par le ministère de l'Intérieur. Dès ces initiatives connues, la Commission à l'Informatique réagit, approuve pour la forme²⁷⁴ le projet de la SEM mais oppose, dans la

²⁷² ICARE, *Guide bureautique à l'usage des collectivités locales*, Paris, La documentation Française, 1984 (rédigé par A. Rajon)

²⁷³ Voir le dossier conservé dans [CAC] – versement 930178/art. 12 « Rapport O&M sur le service du personnel de la ville de Lyon – octobre 1969 ».

²⁷⁴ Lors de la réunion préparatoire à la mise en place de cette circulaire, le 29 octobre 1970, Noël Aucagne (du ministère de l'Économie et des Finances) prononce un jugement plus tranché : « N. Aucagne marque une nette préférence pour les exploitations en régie, car le système des associations régies par la loi de 1901 ou des SEM lui paraît moins satisfaisant, comme échappant plus facilement au contrôle de ceux qui supportent les coûts ». Ce à quoi, M. Cotten, adjoint au chef de service de Statistiques et d'Analyses Financières du ministère de l'Intérieur répond « que le problème de l'automatisation des tâches municipales ne se pose seulement, ni même essentiellement en termes de « contrôle » mais plutôt de développement. Un gros travail a déjà été fait sur certaines villes pilotes avec le concours des constructeurs. La commission jouera un rôle utile en accélérant la diffusion des nombreuses applications mises au points, en proposant des solutions plus performantes que celles mises en oeuvre

circulaire conjointe à la Délégation à l'Informatique et au Ministère de l'Intérieur datée du 28 décembre 1970, trois conditions à son approbation : « Cette formule [de la SEM] nous paraît acceptable dans la mesure où d'une part, les travaux d'études ne préjugent pas de la nature des organes de gestion à mettre en place (syndicat intercommunal, SEM, association de loi 1901) et où d'autre part, les prêts à moyen terme de la Caisse d'Aide à l'Équipement des Collectivités locales ne sont pas réservées exclusivement aux villes confiant leurs travaux d'études à des organismes dépendant de la CDC. Une certaine variété, fonction des circonstances locales, peut être admise dans les formules juridiques adoptées pour mettre en place cette collaboration. Il convient néanmoins de souligner que : 1) les petites communes ne doivent pas être exclues des progrès rendus possibles par l'informatique. Il est donc souhaitable de les associer aux conventions qui pourraient être passées entre les trois grandes villes et d'autres organismes publics ou privés. 2) Le ministère de l'Intérieur et le ministère de l'Économie et des Finances entendent suivre de près les expériences qui pourraient être lancées et souhaitent y être associées, notamment lorsqu'elles prennent la forme de SEM. 3) Une collaboration fructueuse devrait pouvoir être établie avec les constructeurs intéressés par l'informatique communale, en particulier la CII »²⁷⁵. Soit trois remarques fondamentales : la première portant sur la nécessaire harmonisation des politiques territoriales de développement de l'informatique, que le ministère de l'Intérieur entend mener – la rentabilité n'étant acquise qu'au prix de regroupement de communes – qu'en favorisant l'intercommunalité, dans la lignée de la mise en place des SIVOM (créés en 1959), ce qui explique la remarque sur l'indétermination préalable de la forme juridique exigée par le ministère de l'Intérieur, ce qui explique également que le ministère de l'Intérieur confie au C.E.R.C.L.E, en 1975, une étude sur « le regroupement des communes en vue de l'usage en commun de l'informatique ». La deuxième remarque porte sur la tutelle que les deux ministères (Intérieur et Finances) entendent continuer à exercer sur les budgets des collectivités locales (on y revient). La troisième rappelle les exigences du Plan Calcul, qui ne sont évidemment pas celles des SEM, davantage préoccupés par le coût et la disponibilité des matériels.

A l'occasion de la création de la SEM ICARE, le ministère de l'Intérieur ne formule officiellement aucune objection. Le ministère de l'Économie et des Finances est lui un peu plus disert, mais aucune des deux tutelles n'exerce de pression formelle et officielle pour empêcher la mise en place de ce dispositif. Le ministère de l'Économie et des Finances souhaite seulement

jusqu'à présent, et en étudiant les transformations qu'il paraît possible d'apporter aux procédures et aux règlements actuels, compte tenu de la généralisation progressive de l'informatique au niveau communal ». (Réunion de la section « collectivités locales » du ministère de l'Intérieur, le 29/10/1970. [CAC] – versement 930178/art. 5/chemise 206).

²⁷⁵Circulaire 70-579, conjointe à la Délégation à l'Informatique et au ministère de l'Intérieur relative au développement de l'informatique au niveau régional, départementale et communal. [CAC] – versement 930178/art. 7/chemise 331.

que la rédaction de l'article 2 des statuts de la SEM précise que les études menées pour le compte des personnes et des collectivités locales « seront effectuées en liaison avec les services compétents du ministère de l'Économie et des Finances, et qu'en cette matière, la mise en oeuvre de solutions informatiques devra respecter les règles de la comptabilité publique concernant notamment l'organisation des relations entre l'ordonnateur et le comptable »²⁷⁶. Ce qui n'est pas sans rappeler que l'un des rares moyens d'action et de contrôle des ministères centraux sur les périphéries passe par l'étatisation des financements et des procédures.

En matière d'informatique communale, le ministère de l'Intérieur entend toutefois mettre en place une « nouvelle forme de tutelle »²⁷⁷, par l'expertise, comparable à celle que s'efforce de monopoliser les communes par le biais de leur SEM. La concurrence entre dispositifs intégrateurs, promoteurs de compatibilité s'effectue donc par le biais d'une concurrence pour la monopolisation de l'expertise. Bien évidemment, cette forme « distancée » de tutelle n'échappe pas aux collectivités locales, comme le fait remarquer Gabriel Pallez dans son rapport sur l'informatique communale. Quoi qu'il en soit, cette entreprise s'appuie sur les recommandations issues des communications présentées au Congrès International des Villes de Londres du 12 au 14 juin 1968, auquel assiste, pour le compte de la DGCL, M. Toutain, Congrès il est vrai « consacré aux problèmes de la coopération entre collectivités locales de niveau identique ou voisin, et au problème du niveau d'équipement électronique en matière de traitement automatisé de l'information pour les collectivités locales ». Le rapport qu'il en fait à la Commission à l'Informatique est structuré autour d'une conclusion principale : il doit exister, quel que soit le niveau de décentralisation proposé dans les différents États, un organe central de régulation des normes techniques de compatibilité des systèmes, de telle sorte que les données produites puissent être utilisées par d'autres services que les organismes producteurs. De l'expérience danoise, Toutain retient l'existence de centre de traitements informatisés de l'information à disposition des 1 300 à 1 400 communes, centres de traitement qui sont largement « l'oeuvre des associations et des collectivités locales danoises » : il s'agit donc d'une formule de « centralisation départementale, complétée par une banque d'information au niveau national ». De l'expérience anglaise, pourtant bien différente, puisque l'informatisation est effectuée à partir des collectivités locales supérieures qui ont pris l'initiative de s'équiper et de prendre comme clients les collectivités de niveau inférieur », M. Toutain retient que ces centres informatiques ont une

²⁷⁶ Modification du projet de statut de la société d'informatique communale Rhône Alpes, *Bulletin Municipal Officiel* (BMO), 14/10/1973, p. 637.

²⁷⁷ *L'Informatique communale : rapport au gouvernement présenté par Gabriel Pallez*, Paris, la Documentation française, 1980, p. 105.

capacité suffisante pour effectuer des travaux pour le compte des collectivités de rang inférieur, rejoignant la prescription du ministère de l'Intérieur d'une informatisation s'effectuant à coup de systèmes suffisamment conséquents. Le système américain semble lui servir de contre modèle : si les collectivités locales sont déjà bien équipées, notamment de « mini-ordinateurs », cela entraîne, conformément aux prévisions du ministère de l'Intérieur, des difficultés dans la coopération inter-communale.

Synthétisant les travaux de Congrès International des Villes, M. Toutain rapporte que les principales difficultés qui émergent dans la coopération inter-communale sont liées tout d'abord au fait que « les communes veulent s'équiper pour des raisons de prestige, même si le volume de tâches ne le justifie pas ». Selon la lecture qu'il fait de ces travaux, les Européens « ont été plus sensibles aux avantages de la coopération inter-communale, en faisant valoir qu'elle permet une économie de personnel, et ce qu'elle permet de mettre une technologie avancée à la disposition de petites collectivités dans des conditions financières abordables ». La conclusion du rapport de M. Toutain n'est donc pas surprenante : les recommandations effectuées par le ministère de l'Intérieur en matière d'informatisation communale n'ont rien à voir avec des enjeux politiques internes, mais sont bien dictées par des impératifs techniques et financiers – que même les représentants des communes s'accordent à reconnaître : « Malgré le sentiment très vif d'autonomie qui existe dans les collectivités locales de tous les pays, on a éprouvé le besoin d'organismes au niveau national, même s'ils ne sont pas animés par l'État ». Et de citer deux organismes fédérateurs créés à cette fin, sur deux modèles différents, en Grande-Bretagne : un équivalent fonctionnel de la Délégation à l'Informatique, et une association créée par l'Institut Royal de l'Administration Publique, qui remplit un rôle de recherche des éléments communs de l'analyse et de mise au point de certains programmes de « tronc commun » des collectivités locales²⁷⁸. Est-il alors surprenant que le ministère de l'Intérieur propose par une lettre en date du 20 juillet 1970 aux associations d'élus de constituer avec l'administration une « Association pour le développement de l'Informatique dans les collectivités locales » officiellement constituée pour étudier les problèmes posés par l'introduction de l'informatique dans les collectivités locales ? Ayant pour objectif avoué « de ne pas laisser aux seuls constructeurs le soin d'organiser la diffusion des applications automatisées » et de « devenir l'organisme indépendant » dont « l'intervention s'impose », cette association veut « informer les responsables locaux des potentialités offerts par les ordinateurs existants sur le marché », étudier « les solutions adoptées en France et à l'étranger concernant la nature des tâches mécanisables et les différentes possibilités d'organisation des centres de traitement », envisager « les moyens permettant de

²⁷⁸Rapport de M. Toutain, séance de la section « Collectivités Locales » de la Commission à l'Informatique du ministère de l'Intérieur, 11/07/1968. [CAC] – versement 930178/art. 5/Chemise 206.

sauvegarder le secret de la vie privée des personnes et l'autonomie des collectivités locales et de simplifier les procédures administratives et enfin, de former le personnel communal en liaison avec l'A.N.E.M (Association Nationale d'Etudes Municipales) et l'IRIA ». Pour ce faire, le ministère est prêt à aller jusqu'à ne pas créer une nouvelle structure, et à confier cette mission au département de l'A.N.E.M compétent en matière d'informatique. De manière générale, et sur le modèle de cette association, les modalités d'intervention du ministère de l'Intérieur face aux collectivités locales passent essentiellement par le biais de l'expertise. En 1972, la DGCL installe une mission informatique auprès du service conseil des Maires et Élus Locaux, mission qui intervient uniquement pour conseiller en matière de choix de matériels, « dans une optique de défense des utilisateurs face aux fournisseurs », pour « inciter au développement des échanges grâce au développement d'une programmathèque », en offrant un accès gratuit aux programmes des applications dont le ministère est co-proprétaire²⁷⁹.

*

La multiplication des concurrences et les relations délicates que le ministère de l'Intérieur entretient avec les collectivités locales, et notamment avec les associations d'élus locaux (alors même que ces associations sont les relais sur lesquels le ministère doit s'appuyer pour effectuer la recension des initiatives locales en matière d'informatique²⁸⁰) expliquent non seulement le type d'action entrepris par la commission à l'informatisation du ministère de l'Intérieur, qui dépend donc des moyens d'actions dont dispose la commission à l'égard de ceux dont elle entend encadrer le processus d'importation de l'innovation. Le processus d'informatisation s'inscrit donc à l'intérieur des relations de pouvoir préexistantes à sa mise en place. Cette inscription sociale de tout processus d'introduction d'une innovation technique est rappelée par toutes les perspectives analysant ces phénomènes en termes socio-techniques. Il faut toutefois noter que non seulement l'instrument technique ne s'impose pas par la seule force de ses capacités intrinsèques, mais que leur reconnaissance dépend de la configuration sociale à l'intérieur duquel elle s'inscrit, mais que celle-ci est à même de façonner les propriétés de l'instrument, d'influer sur les représentations de ses potentialités, et finalement sur la conception même de l'instrument. L'ordinateur s'insère donc à l'intérieur du jeu administratif en fonction de problématiques et d'enjeux qui lui préexistent et qui le dépasse : la fusion/regroupement des communes, le rôle de coordination du préfet, la mesure, l'identification et le contrôle des populations vivant sur un territoire donné.

²⁷⁹C. Panchetti, *op. cit.* p. 43.

²⁸⁰Voulant effectuer le recensement des actions déjà entreprises par les collectivités locales, la Commission à l'Informatique du ministère de l'Intérieur, par la voix de Gabriel Pallez, pense faire appel à la commission des communes urbaines de l'Association des Maires de France. Réunion de la section collectivités locales de la Commission à l'Informatique du ministère de l'Intérieur du 11/07/1968. [CAC] – versement 930178/art. 5/Chemise 206.

Dans le travail des commissions à l'informatique, il s'agit donc autant de voir comment s'organise, à l'intérieur des relations de pouvoir spécifiques aux rapports centre/périphérie, un processus d'imposition d'une innovation technique (importation/récupération/imposition), que de voir comment ces relations de pouvoir façonnent les propriétés d'un instrument : ici, comme un outil de coordination ; là : comme une garantie d'indépendance.

BIBLIOGRAPHIE

- Avril Christelle, Cartier Marie, Siblot Yasmine, « Introduction : les rapports aux services publics des usagers et agents des milieux populaires : quels effets des réformes de modernisation ? », *Sociétés Contemporaines*, n°58, 2005, p. 5-18.
- Aucagne Noël, « L'informatique au Ministère de l'Économie et des Finances », INSTITUT FRANÇAIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES, *L'informatique dans l'administration*, cahier n°4, Paris, Editions Cujas, 1969, p. 15-25
- Audoin Pierre, « Le Plan Calcul Français (1966-1974), in *Colloque sur l'Histoire de l'Informatique en France*, Actes édités par Philippe Chatelin, Grenoble, mars 1988, vol.1, p. 13-46.
- Auouatef Chérif, *La mécanographie et ses répercussions au sein de l'administration française. L'exemple du Ministère des Finances (1930-1970)*, thèse de doctorat, École des Chartes, 2006
- Balandier Georges, *Anthropologie politique*, Paris, PUF, 2e édition, Quadrige, [1967], 1991
- Ballé Catherine & Peaucelle Jean-Louis, *Informatique et changement dans l'entreprise*, Paris, Éditions du CNRS, 1972, préface de M. Crozier
- Baquiast Jean-Paul, « Le statut du personnel dans un ministère fédéral américain », *Revue Administrative*, vol.7, n°41, sept-oct 1954, p. 560-565.
- Baquiast Jean-Paul, « L'informatique dans les services publics régionaux et locaux », in Institut Français des Sciences Administratives [IFSA], *L'informatique dans l'administration*, cahier n°4, Paris, Editions Cujas, 1969, p. 95-99.
- Baquiast Jean-Paul & Ganne Robert, *La France dans la bataille des technologies de l'intelligence*, Paris, La documentation française, 1985
- Baquiast Jean-Paul, « Administrative Modernization and New Technologies in France », *International Review of Administrative Science*, vol. 53, n°2, juin 1987
- Baquiast Jean-Paul, « Informatique et réforme administrative. L'expérience de la Délégation à l'Informatique », in *Colloque sur l'Histoire de l'Informatique en France*, Grenoble, 3-4-5 mai 1988, actes édités par Philippe Chatelin, vol. 1, p.61-84.
- Baquiast Jean-Paul, « La modernisation de l'administration », *Futuribles*, n°124, septembre 1988, p. 29-42
- Baquiast Jean-Paul & van de Donk W., « L'enjeu politique de l'informatisation dans l'administration publique : expériences françaises », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 55, n°4, décembre 1989, p. 561-671 ;
- Baquiast Jean-Paul & Snellen I. & van de Donk W., *Expert System in Public Administration : Evolving Practice and Norms*, Amsterdam-New-York, Elsevier Science Publishers, 1989;
- Baquiast Jean-Paul, *Administrations et autoroutes de l'information. Vers la cyber-administration*, Paris, Les Éditions d'Organisation, 1996.
- Baquiast Jean-Paul, *Internet et les administrations. La grande mutation*, Paris, Berger-Levrault, 1999
- Baratin Henry-Louis, *Organisation et méthodes dans l'administration publique*, Paris, Berger-Levrault, 2^e ed., 1963

- Barthe Yannick, « Le recours au politique ou la problématisation politique “par défaut” », in Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 475-492.
- Barthe Yannick, *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, Economica, 2006.
- Baudot Pierre-Yves, « Le politiste et l'archive. De la critique archivistique à la problématisation », in Henry Rousso & Michel Offerlé (dir.), *Science Politique et Histoire*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2007
- Bertho Catherine, *Télégraphes et téléphones, de Valmy au microprocesseur*, Paris, Le livre de Poche, 1981
- Bezès Philippe, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997) », *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, n°2, avril 2000, p. 307-332
- Bezès Philippe, « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la V^e République : la construction du “souci de soi” de l'État », *Revue Française d'Administration Publique*, n°102, 2002, p. 307-325.
- Bezès Philippe, « Rationalisation salariale dans l'administration française. Un instrument discret », in Lascoumes Pierre & Le Galès Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 71-122
- Bezès Philippe, « Le modèle de “l'État Stratège” : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du Travail*, vol. 47, n°4-5, octobre-décembre 2005, p. 431-450.
- Bezès Philippe, « L'État et les savoirs managériaux : Essor et développement de la gestion publique en France », in Lacasse François & Verrier Pierre-Éric (dir.), *30 ans de réforme de l'État. Expériences françaises et étrangères : stratégies et bilans*, Paris, Dunod, 2005, p. 9-40.
- Bezès Philippe, « Publiciser et politiser la question administrative : généalogie de la réforme libérale dans les années 1970 », *Revue Française d'Administration Publique*, n°120, 2006, p. 721-741.
- Bloch Marc, *Apologie pour l'Histoire ou Métier d'Historien*, Paris, Armand Colin, [1993], 1997
- Boltanski Luc, « Les usages sociaux de l'automobile : concurrence pour l'espace et accidents », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°2, 1975, p. 25-49.
- Bonnefous Edouard, *La réforme administrative*, Paris, PUF, 1958
- Boucly Yves (signé Y.B.), « Tribune libre : Dans le secteur public, l'informatique est mal partie », *Administration*, n°76, juin 1972, p. 157-159
- Bourdieu Pierre & Boltanski Luc, « Lieux neutres et lieux communs », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°2/3, juin 1976, p. 58-65.
- Bourdieu Pierre, « Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique » [1991], in *Raisons Pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil, 1994, p. 101-133.
- Bouvier Michel, *L'État sans politique. Tradition et modernité*, Paris, LGDJ, 1986
- Braibant Guy, « Perspectives et problèmes du développement de l'informatique dans l'administration publique au cours de la prochaine décennie », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 37, n°3, 1971, p. 201-211.
- Brownlow Louis, *The autobiography of Louis Brownlow : t.2 : A passion for anonymity*, Chicago, The University of Chicago Press, 1958

- Brulé Jean-Pierre, « Autopsie d'un changement de politique : (1975-1976) : d'Unidata à Honeywell Bull, in *Colloque sur l'Histoire de l'Informatique en France*, Actes édités par Philippe Chatelin, Grenoble, mars 1988, vol.1, p. 127-156.
- Brulé Jean-Pierre, *L'informatique malade de L'État : du Plan Calcul à Bull nationalisé : un fiasco de 40 milliards*, Paris, Les Belles Lettres, 1993.
- Burdeau François, *Histoire de l'administration française, du XVIII^e au XX^e siècle*, Paris, Montchrestien, 2^e ed., 1994
- Callon Michel, « L'État et l'innovation technique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 29, n°3, 1979, p. 426-447
- Carmille René , *La mécanographie dans les administrations*, Paris, Recueil, Sirey, 2^e ed, 1942. [1^{ère} édition, 1936]
- Cartier Marie, *Les facteurs et leurs tournées. Un service public au quotidien*, Paris, La Découverte, 2001
- Castel Robert, « Problematization, a way of reading history », in Jan E. Goldstein (ed.), *Foucault and the Writing of History Today*, Cambridge, Basil Blackwell, 1994, p. 237-252.
- Chanet Jean-François, *L'école républicaine et les petites patries*, Paris, Aubier, 1996
- Cochoy Franck, « De l'AFNOR à NF, ou la progressive marchandisation de la normalisation industrielle », *Réseaux*, n°102, 2000, p. 63-89.
- Crespin Renaud, « Drogues et sécurité routière. Changement politique ou nouvel usage des instruments ? », *Revue Française de Science Politique*, vol. 56, n°5, octobre 2006, p. 813-836
- Crozier Michel, « Pour une sociologie de l'administration publique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 6, n°4, 1956, p. 750-769
- Crozier Michel & Friedberg Erhard, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977
- David Paul, « Clio and the Economics of QWERTY », *American Economic Review*, n°75, mai 1985, p. 332-337.
- Darriulat Olivier, « De la mécanographie à l'informatique : retards et réussites de l'insertion de la Compagnie des machines Bull (1931-1960) », *Revue Historique*, vol. 594, avril-juin 1995, p. 367-388
- Darriulat Olivier, « Le ministère de la guerre et la mécanographie dans les années 1930 : entre la nécessité de soutenir la Compagnie des Machines Bull et le besoin de solutions compétitives », in André Jacques & Mounier-Kuhn P.-E., *Quatrième colloque sur l'histoire de l'informatique, Rennes, 14-16 novembre 1995*, IRISA-INRIA Rennes, 1995, p. 5-27.
- De Baecque Francis, « Pour une politique cohérente de déconcentration. Éléments de réflexions sur les administrations centrales », *Revue Française de Science Politique*, vol. 17, n°1, 1967, p. 5-27.
- De Barros Françoise, « Secours aux chômeurs et assistances dans l'entre-deux-guerres. Étatisation des dispositifs et structuration des espaces politiques locaux », *Politix*, n°53, 2001, p. 145-171
- Delmas Bruno, « Révolution industrielle et mutation administrative : l'innovation dans l'administration française au XIX^e siècle », *Histoire, Économie et Société*, n°2, 1985, p. 205-232.
- Desrosières Alain, « Décrire l'État ou explorer la société : les deux sources de la statistique publique », *Genèses*, n°58, 2005, p. 4-27.
- De Swaan Abram, *Sous l'aile protectrice de l'État*, Paris, PUF, 1995

- Dezalay Yves, « Les courtiers de l'international. Héritiers cosmopolites, mercenaires de l'international et missionnaires de l'universel », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°151-152, mars 2004, p. 5-35.
- Duclert Vincent, « La naissance de la DGRST. La construction d'un modèle partagé de gouvernement dans les années soixante », *Revue Française d'Administration Publique*, n°112, 2004, p. 647-648
- Duclert Vincent & Chatriot Alain, « Fonder une politique de recherche: les débuts de la DGRST », in Bezès Philippe e.a., *L'État à l'épreuve des sciences sociales. La fonction recherche dans les administrations publiques sous la V^e République*, Paris, La découverte, 2005, p. 23-36.
- Dudouet François-Xavier, Mercier Delphine & Vion Antoine, « Politiques internationales de normalisation. Quelques jalons pour la recherche empirique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 56, n°3, juin 2006, p. 367-392.
- Dumons Bruno & Pollet Gilles, « De l'administration des villes au gouvernement des "hommes de la ville" », *Genèses*, n°28, 1997, p. 52-75.
- Dumons Bruno & Pollet Gilles, « Espaces politiques et gouvernements municipaux dans la France de la III^e République : éclairage sur la genèse de l'État contemporain », *Politix*, n°53, 2001, p. 33-58.
- Dumons Bruno, Pollet Gilles & Saunier Pierre-Yves, *Les élites municipales sous la III^e République : des villes du Sud-Est de la France*, Paris, CNRS éditions, 1998
- Elster John, *Le laboureur et ses enfants*, Paris, Minuit, 1986.
- Elster John, « Argumenter et discuter dans deux assemblées constituantes », *Revue Française de Science Politique*, vol. 43, n°2, avril 1994, p. 187-256.
- Fleury Dominique, « L'intégration de la sécurité routière dans l'action locale : à la recherche d'une cohérence entre espace et réseau », *Espaces et Sociétés*, n°118, 2004, p. 63-77
- Foucault Michel, « Le souci de vérité » [1984], *Dits et Ecrits*, t.2 : 1976-1988, Paris, Gallimard, « Quarto », 2001, p. 1487-1498
- Fourquet François, *Les comptes de la puissance*, Paris, Encres, 1981
- FRANCE/MINISTÈRE DES RÉFORMES ADMINISTRATIVES, *Décentraliser les responsabilités. Pourquoi ? Comment ? Rapports d'enquêtes de Michel Crozier, Jean-Claude Thoenig, Octave Gélénier et Elie Sultan présentés par Alain Peyrefitte*, Paris, Le Livre de Poche, 1979 [La documentation française, 1976]
- François Aimé, « L'informatique et l'administration : trois thèmes de réflexion », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 36, n°1, 1970, p. 56-66
- François Aimé, « L'informatique dans l'administration : un problème d'intégration », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol.38, n°4, 1972, p. 409-418
- François Aimé, *L'intégration de l'informatique dans l'administration publique*, Bruxelles, Institut International des Sciences Administratives – Association Universitaire de Recherche en Administration Publique, 1976
- Frayssinet Jean, *La bureaucratie : L'administration française face à l'informatique*, (Thèse pour de doctorat en Droit, Université de Droit et de Sciences Politiques d'Aix-en-Provence II, 1975), Paris, Berger-Levrault, 1981.
- Frayssinet Jean & Ballereau Jean, « Le colloque de Sousse de l'I.I.S.A », *Revue Administrative*, n° 186, 1978, p. 679-686
- Gallouédec-Genuys Françoise, « Informatique et secret dans l'administration », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 38, n°2, 1972.

- Gallouédec-Genuys Françoise, *Une Informatique pour les administrés ?*, Paris, Éditions Cujas, 1980.
- Garaudy J.T. , « Top Management and Computer Profit », *Harvard Business Review*, July-August 1963
- Gardey Delphine, *La dactylographe et l'expéditionnaire*, Paris, Belin, 2002
- Gaudriault Raymond, *L'organisation des travaux administratifs*, Paris, Delmas, 1949.
- Germain Pierre, « Les groupes régionaux d'études pour l'application de l'informatique à l'exercice des pouvoirs préfectoraux », *Revue Administrative*, n°128, mars-avril 1969, p. 233-236
- Germain Pierre & Martin André, « Informatique dans les préfetures et informatique pour les préfets », *Revue Administrative*, partie 1 : n°152, mars avril 1973, p. 205-217 ; partie 2 : n°153, mai-juin 1973, p. 329-332
- Germain Pierre, « Histoire de l'informatisation territoriale avant et après la décentralisation », in *Colloque sur l'Histoire de l'Informatique en France*, Grenoble, 3-4-5 mai 1988, actes édités par Ph. Chatelin, vol. 1, p. 211-242.
- Girod Claude, « L'informatique communale », *Revue des collectivités locales*, n°168, avril 1974, p. 27-30.
- Goffman Erving, *Les rites d'interaction*, Paris, Minuit, 1974
- Gournay Bernard, *Introduction à la science administrative*, Paris, PFNSP, [1966], 1978
- Grémion Catherine, *Profession décideur : pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'État*, Paris, Gauthier-Villars, 1979
- Grémion Pierre, « L'échec des élites modernisatrices » [1987], in *Modernisation et progressisme. Fin d'une époque*, Paris, Éditions Esprit, 2005, p. 83-90.
- Griset Pascal (dir.), *Informatique, Politique industrielle, Europe : Entre Plan Calcul et UNIDATA*, Paris, Éditions Rive Droite, 2001
- Hadas-Label Raphaël, *L'informatique dans l'administration française*, Cahier n°9 de l'Institut Français des Sciences Administratives, Paris, Éditions Cujas, 1973
- Haroun Jamous & Grémion Pierre, *L'ordinateur au pouvoir. Essai sur les projets de rationalisation du gouvernement des hommes*, Paris, Seuil, 1978
- Hanique Fabienne, *Le sens du travail. Chronique de la modernisation de guichet*, Paris, Eres, 2004
- Heide Lars, « The role of patents and standards in shaping the punched card systems of the Bull Company from 1918 to 1952 », in François Rodriguez & Jean Vignolle (eds.), *Actes du V^e colloque d'histoire de l'informatique*, Toulouse, Cepadues Editions, 1998, p. 167-180
- Heide Lars, « Monitoring People. Dynamics and Hazard of Record Management in France 1935-1944 », *Technology and Culture*, vol. 45, january 2004, p. 80-101
- Hendry John, *Innovating for failure. Government Policy and the Early British Computer Industry*, Cambridge (Mass.), The MIT Press, 1989
- Héran François, « L'institution démotivée : de Fustel de Coulanges à Durkheim », in *Revue Française de Sociologie*, XXVIII, (1), 1987, pp. 67-97
- ICARE, *Guide bureautique à l'usage des collectivités locales*, Paris, La documentation Française, 1984 (rédigé par A. Rajon).
- Juvigny Pierre, « Informatique et droits de l'homme », INSTITUT FRANÇAIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES, *L'informatique dans l'administration*, cahier n°4, Paris, Editions Cujas, 1969, p. 87-93

- Jobert Bruno & Muller Pierre, *L'État en action. Politiques publiques et corporatisme*, Paris, PUF, 1987
- Jobert Bruno & Théret Bruno, « La consécration républicaine du néo-libéralisme », in Jobert Bruno (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 21-85
- Jobert Bruno, « Le mythe de la gouvernance dépolitisée », in Favre Pierre, Hayward Jack & Schemel Yves (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 273-285.
- Kaluszynski Martine & Wahnich Sophie (dir.), *L'État contre la politique. Les expressions historiques de l'étatisation*, Paris, L'Harmattan, 1998
- « La commune et l'ordinateur », *Vie communale et départementale*, n°572 et 573, juillet-août 1976, p. 177-178
- Lacroix René, « L'arrivée de l'ordinateur dans la cité », *Revue des collectivités locales*, n°167, décembre 1973, p. 8-9
- Lalot Benoît, *Les politiques de sécurité routière en France : les raisons d'un échec relatif*, mémoire de DEA en Science Administrative, Université de Picardie, dir. P. Lehingue, 2001, 133 p.
- Langrod Georges, *Les applications de la cybernétique à l'administration publique*, Bruxelles, Institut International des Sciences Administratives, 1958
- Lascoumes Pierre, « La technocratie comme extension, cumul et différenciation continus des pouvoirs », in Dubois Vincent & Dulong Delphine (dir.), *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 1999, p. 187-198
- Lascoumes Pierre & Le Galès Patrick, « L'action publique saisie par ses instruments », in Lascoumes Pierre & Le Galès Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 11-44
- Laudon K., *Computers and Bureaucratic Reform*, New York, John Wiley and Sons, 1974.
- Lebeau Christine, « Eloge de l'homme imaginaire. Recherches sur la construction de la figure de l'administrateur au XVIIIe siècle », in Werner Michael & Zimmermann Bénédicte, *De la comparaison à l'histoire croisée*, « Le Genre Humain », n°42, Seuil, avril 2004, p. 99-116
- Leca Jean, « Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation de l'État et le statut de l'évaluation », *Revue Française d'Administration Publique*, n°66, 1993, p. 185-196
- Lécuyer Bernard-Pierre & Padioleau Jean-Gustave, « Introduction », *Revue Française de Sociologie*, numéro spécial « Analyse des systèmes en sciences sociales », 1970, p. 3-23
- Le Galès Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n°1, p. 57-95.
- « L'introduction de l'informatique dans communes », *Revue des finances communales*, 40e année, n°3, mars 1975, p. 73-75
- L'Informatique communale : rapport au gouvernement présenté par Gabriel Pallez*, Paris, la Documentation française, 1980
- Le Lidec Patrick, « L'État, les associations d'État et la réforme des structures communales sous la V^e République : Rapports de force et compromis », in Rémy Le Saout (dir.), *L'Intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, PUR, « Espaces et Territoires », 1997, p. 65-84
- Le Lidec Patrick, « L'impossible renouveau du modèle préfectoral sous la IV^e république », *Revue Française d'Administration Publique*, n°120, 2006, p. 695-710

- Lorrain Dominique, « La dérive des instruments. Les indicateurs de la politique de la ville et l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 56, n°3, juin 2006, p. 429-455
- Lublin Jacques & Quatrepoint Jean-Michel, *French Ordinateurs. De l'Affaire Bull à l'assassinat du Plan Calcul*, Paris, Alain Moreau, 1976
- Lowe Graham, *Women in the Administrative Revolution. The Feminization of Clerical Work*, Cambridge, Polity Press, 1987
- Martin André, « L'informatique au niveau départemental », *Revue des collectivités locales*, n°168, avril 1974, p. 9-17.
- Martin André, « L'informatique au niveau départemental. Pour conclure », *Revue des collectivités locales*, n°169, août-octobre 1974, p. 13-17.
- Martin J. & Norman AR, *The Computerized Society*, New-York, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1970
- Masson Philippe, « Le financement de la sociologie française : les conventions de recherche de la DGRST dans les années 1960 », *Genèses*, n°62, 2006, p. 110-128.
- Mauduit Bernard, *Introduction aux Ensembles Electroniques de Gestion*, Paris, Les Editions d'Organisation, 1966
- Mehl Lucien, *Actes du Premier Congrès International de Cybernétique, Namur, 1956*, Paris, Gauthier-Villars, 1956
- Mehl Lucien, « Pour une théorie cybernétique de l'action administrative », in *Traité de Science Administrative*, Paris, Mouton, 1966
- Mény Yves, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français (1945-1969)*, Paris, LGDJ, 1974
- Moulias Daniel, « Organisation et méthodes », in Auby Jean-Marie e.a., *Traité de Science Administrative*, Paris, La Haye/Mouton & Cie, 1966 (chap. 16)
- Mounier-Kuhn Pierre-Éric, « Le plan Calcul, Bull et l'industrie des composants : les contradictions d'une stratégie », *Revue Historique*, vol. 292, n°1, juillet-septembre 1994, p. 123-153
- Mounier-Kuhn Pierre-Éric, « Un exportateur dynamique mais vulnérable : la compagnie des Machines Bull (1948-1964) », *Histoire, Économie et Société*, n°4, 1995, p. 643-665
- Mounier-Kuhn Pierre-Éric, *L'informatique en France, de la deuxième guerre mondiale au Plan Calcul: sciences, industries, politiques publiques*, thèse de doctorat, CNAM, Paris, 1999 (dir. Jean-Jacques Salomon)
- Mounier-Kuhn Pierre-Éric, « L'informatique française : une résistible "américanisation" (1946-1970) », in Barjot Dominique & Reveillard Christophe, *L'américanisation de l'Europe Occidentale au XX^e siècle*, Paris, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, 2002, p. 207-226.
- Moutet Aimée, « Les origines du système de Taylor en France. Le point de vue patronal », *Le mouvement social*, n°93, oct-déc 1975, p. 15-49.
- Mulhmann David, « Des nouvelles technologies à l'image des vieilles organisations », *Sociologie du Travail*, n°43, 2001, p. 327-347.
- Muller Pierre, *Airbus, l'ambition européenne. Logique d'État, logique de marché*, Paris, L'Harmattan, 1989
- Muller Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, n°2, p. 189-208.

- Musselin Christine, « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet », *Revue Française de Science Politique*, vol. 55., n°1, février 2005, p. 51-71.
- Nay Olivier & Smith Andy, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeu d'institution », in Nay Olivier & Smith Andy (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002, pp. 1-21.
- Nay Olivier, « Négociateur en régime d'incertitude. Une comparaison des partenariats publics régionaux dans la mise en œuvre de la politique européenne », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 9, n°3, 2002, p. 409-425
- Nora Simon & Minc Alain, *L'Informatisation de la société. Rapport à M. le Président de la République*, Paris, Éditions du Seuil, 1978.
- Palier Bruno & Bonoli Giuliano, « Phénomènes de path dependence et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue Française de Science politique*, vol. 49, n°3, juin 1999, p. 399-420
- Paquy Lucie, « Administrer l'hygiène urbaine à la fin du 19e siècle : le cas de Grenoble », in Dumons Bruno & Pollet Gilles (dir.), *Administrer la ville en Europe (XIXe-XXe siècle)*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 163-185.
- Panchetti Claudie, *L'ordinateur et la gestion communale*, Paris, Éditions du Moniteur, coll. « Les techniques de gestion communale », 1979
- Parti socialiste [Colloque sur l'informatique organisé par le Parti socialiste, 20-21 septembre 1980, Paris], *Socialisme et informatique*, Paris, Club socialiste du livre, 1981.
- Pavé Fabienne, *L'illusion informaticienne*, Paris, L'Harmattan, 1989.
- Payre Renaud & Pollet Gilles, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s)? », *Revue Française de Science Politique*, vol. 55., n°1, février 2005, p. 133-154.
- Ponet Philippe, « Remettre les corps en ordre : entre savoirs et pouvoirs. La professionnalisation de l'évaluation médicale du dommage corporel », *à paraître*.
- Ribeill Georges, « Les débuts de l'ergonomie en France à la veille de la Première Guerre Mondiale », *Le mouvement social*, n°113, oct-déc 1980, p. 2-36
- Roig Charles, « La théorie générale des systèmes et ses perspectives de développement dans les sciences sociales », *Revue Française de Sociologie, numéro spécial « Analyse des systèmes en sciences sociales »*, 1970, p. 47-97.
- Rosanvallon Pierre, *L'État en France, de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990
- Saunier Pierre-Yves, « "Tel Mickey Mouse jouant au tennis..." Note de recherche : Charles S. Ascher et l'internationalisation de la *Public Administration* », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°151-152, p. 49-56
- Schutzbenger Marcel-Paul, *La théorie de l'information*, Paris, Publications de l'Institut des Statistiques de l'Université de Paris, 1951
- Siblot Yasmine, *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006
- Simon Herbert A., « Management and the Decision Making », in Taviss Irene (ed.), *The Computer Impact*, New York, Prentice Hall, 1970
- Simon Herbert A., « The consequence of computers for centralization and decentralization », in Michael L. Detourzos & J. Moses, *The Computer Age : A Twenty Year View*, Cambridge (Mass.), The MIT Press, 1979, p. 212-228

- Siwek Pouydesseau Jeanne, « L'Institut Technique des Administrations Publiques, entrepreneur militant de la productivité administrative (1947-1968) », *Revue Française d'Administration Publique*, 2006, n°120, p. 711-719
- Terray Aude, Des francs-tireurs aux experts : l'organisation de la prévision au Ministère des Finances (1948-1968), Thèse pour le doctorat d'histoire, EHESS, 2001
- Teysserenc Pierre, *Politiques de développement local. Approche sociologique*, Paris, Economica, 1994.
- Thiesse Anne-Marie, *Ils apprenaient la France : l'exaltation des régions dans le discours patriotique*, Paris, Éditions de la MSH, 1997
- Thoenig Jean-Claude, « De l'incertitude en gestion territoriale », *Politiques et Management Public*, vol. 13, n°3, 1995, p. 1-27.
- Thuillier Guy, « Pour une histoire des gestes des fonctionnaires des ministères au XIX^e siècle », *Revue Administrative*, janv-fév 1978
- Treille Jean-Marie, *L'économie mondiale de l'ordinateur*, Paris, Seuil, 1973
- Tricot Bernard, « Quelques souvenirs sur la genèse de la loi "Informatique et Libertés", in *Colloque sur l'Histoire de l'Informatique en France*, Actes édités par Philippe Chatelin, Grenoble, mars 1988, vol.1, p. 437-446
- Vaucher Antoine & Sacriste Guillaume, « La "guerre hors-la-loi, 1919-1930" », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°151-152, mars 2004, p. 91-95
- Vaucher Antoine, « Une élite d'intermédiaires. Naissance d'un capital juridique européen (1950-1970) », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°166-167, mars 2007, p. 54-65.s
- Warin Philippe, *Quelle modernisation des services publics ? L'utilisateur au cœur des réformes*, Paris, La découverte, 1997.
- Weexsteen Antoine, Le conseil aux entreprises et à l'État en France. Le rôle de Jean Milhaud (1898-1991) dans la CEGOS et l'ITTAP, Thèse de doctorat d'histoire, EHESS, 1999
- Weller Jean-Marc, *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999
- Whistler T.L. & Leavitt H.J., « Management in the 1980's », *Harvard Business Review*, november-december 1958, p. 41-48
- Whistler T.L., *The Impact of Computers on Organization*, New-York, Praeger Publishers, 1970
- Whistler T.L. & Schutz G.P., *Management Organization and the Computer*, Glencoe, The Free Press, 1960