

-IX^{IEME} CONFERENCE INTERNATIONALE DE MANAGEMENT STRATEGIQUE-

" PERSPECTIVES EN MANAGEMENT STRATEGIQUE "

AIMS 2000

Montpellier

- 24-25-26 Mai 2000 -

<p>DE L'USAGE DES RESEAUX EN ADMINISTRATION : LE CAS D'UN RESEAU PROFESSIONNEL PAR INTRANET</p>
--

François DELTOUR

doctorant au GREMCO-CLAREE

Centre Lillois d'Analyse et de Recherche sur Evolution des Entreprises
(ESA CNRS 8020)

Adresse électronique : fdeltour@voila.fr

Adresse Professionnelle

IAE de Lille
104, avenue du peuple belge
59043 Lille Cedex
tel : 03 20 12 34 44

Adresse personnelle

3, résidence Château d'Alco
rue des avant-monts
34080 Montpellier
tel : 04 67 52 07 87

(Correspondance à adresser à l'adresse personnelle)

Mots-clés de l'article

Réseau, Intranet, Management public, Changement organisationnel

De l'usage des réseaux en administration : le cas d'un réseau professionnel par intranet

Le fonctionnement " en réseau " apparaît comme un trait significatif de l'évolution récente des pratiques d'entreprise. Il serait même une tendance forte dans l'émergence d'un modèle post-bureaucratique d'organisation (Desreumaux [96]). De nombreuses firmes annoncent travailler en réseau, aussi bien à l'intérieur de leurs frontières, qu'en externe, c'est-à-dire en liaison avec d'autres organisations. Force est de constater que les interrogations portant sur les pratiques de réseau ont jusqu'ici surtout concerné les organisations marchandes. Qu'en est-il des organisations particulières que sont les administrations publiques ? Certaines expériences récentes menées dans la fonction publique française peuvent laisser supposer l'émergence d'un fonctionnement " réseau " proche de celui pratiqué par les entreprises privées. C'est le cas de la mise en place d'un réseau interne entre les services départementaux d'une même administration. Ces services sont des services déconcentrés, c'est-à-dire issus de la décentralisation. Ils sont en charge dans chaque département des questions de santé publique et environnementale (air, alimentation, assainissement, bruit, déchets...). Le réseau, initié récemment, est constitué via le développement de pages intranet gérées collectivement. Il vise à renforcer les contacts entre ces services aux préoccupations professionnelles semblables, pour former un réseau professionnel. Le but est de permettre, par l'échange d'information et de connaissances, une meilleure performance globale des services administratifs.

L'objectif de la communication est, au travers d'une étude de cas, de prolonger et d'enrichir les réflexions sur le fonctionnement de type " réseau ". Nous étudions les origines, les moyens et les effets individuels et structurels générés par le réseau. Nous traitons ces questions dans le cadre d'une organisation particulière qu'est une administration publique déconcentrée.

Dans une première partie, nous exposons les caractéristiques essentielles du terrain d'étude retenu. La présentation du projet de changement dans les pratiques des services nous amène à nous poser un premier ensemble de questions légitimes. La première interrogation porte sur la nature du changement opéré : s'agit-il réellement de l'instauration d'un fonctionnement en " réseau ", comparable à celui pratiqué dans les firmes privées ? Indirectement se pose donc la question de la possibilité de transposer une pratique du secteur concurrentiel à des organismes publics (Louart [97]). Ensuite, il nous semble pertinent de se pencher sur les justifications de telles pratiques dans le secteur public. Il apparaît que les administrations évoluent vers ces modes nouveaux de fonctionnement par recherche d'une efficacité accrue des services.

Dans un deuxième temps, nous entamons la discussion sur les implications d'une telle pratique. Après avoir présenté la méthodologie de recherche basée sur une approche multiniveaux, nous analysons comment les objectifs du réseau se fondent sur une logique d'apprentissage. La mobilisation des travaux sur l'apprentissage organisationnel confirme la nature et la portée des apprentissages recherchés. Le fonctionnement du réseau est alors étudié en terme de motivation individuelle à participer à des échanges d'information. Il apparaît que le réseau fonctionne essentiellement sur un principe de volontarisme et la recherche d'intérêt mutuel, plus que sur la concurrence et la recherche d'un intérêt personnel.

Dans une dernière partie, nous évaluons de manière prospective les possibles effets structurant du réseau. En dépassant une analyse formelle de la structure, nous pouvons envisager les implications organisationnelles du réseau. Deux voies divergentes d'évolution se dessinent alors : le réseau a un effet soit de recentralisation, soit de décentralisation accrue des services.

Le cas de ce "réseau professionnel interne d'échange d'informations" est donc l'occasion d'étudier et d'élargir plusieurs aspects essentiels de la dynamique des réseaux.

1. PRESENTATION DU CAS : QUELLE APPROCHE DU RESEAU ?

Après avoir présenté le réseau, nous évaluons en quoi il représente bien une forme de coordination nouvelle par rapport aux pratiques antérieures, et spécifique par rapport aux pratiques des entreprises privées. Nous développons ensuite des pistes de compréhension d'une telle évolution.

1.1 Un réseau interne professionnel basé sur l'intranet

Notre réflexion est issue de l'étude du cas d'un réseau professionnel lancé en 1997 et actuellement en cours de développement¹. Il relie les services déconcentrés d'une même administration, chargés dans chaque département de questions de santé publique et environnementale. Les services ont pour mission l'application locale de la politique du ministère de la santé dans les domaines de la qualité de l'air, l'alimentation, l'assainissement de l'eau, la lutte contre le bruit, la gestion des déchets, la sécurité sanitaire des établissements de santé... L'ensemble de ces missions est regroupé sous le terme de politique de santé environnementale, elle-même incluse dans la notion plus large de politique de santé publique.

D'un point de vue organisationnel, chaque service départemental représente une unité opérationnelle constituant l'aboutissement d'une ligne hiérarchique bien définie et dont le supérieur direct est le Préfet. Chaque unité départementale jouit donc l'une envers l'autre d'une large autonomie. Par ailleurs, chaque service se compose d'un faible nombre de personnes (en moyenne 15 personnes par services) : ingénieurs du génie sanitaire, ingénieurs d'études sanitaires, techniciens et adjoints sanitaires, personnels administratifs. Le personnel est donc plutôt diplômé et spécialiste de divers domaines d'action. La mission est caractérisée par une faible routinisation du travail en raison du type d'activités, à la fois techniques, complexes et diversifiées.

Le réseau vise à renforcer les contacts entre des acteurs aux préoccupations professionnelles similaires. Les acteurs concernés au premier chef par ce réseau sont les agents opérationnels affectés au sein des services départementaux. Ce sont donc essentiellement des ingénieurs et des techniciens spécialisés dans les questions sanitaires. D'autres personnes ou institutions, impliquées plus ou moins directement dans les problématiques de santé environnementale, sont également associées au réseau (médecins et pharmaciens inspecteurs de la santé publique ; agents concernés de la Direction Générale de la Santé, de l'Ecole Nationale de la Santé Publique, des cellules inter-régionales d'épidémiologie d'intervention...). Ce réseau est donc avant tout de type horizontal puisqu'il met en relation des acteurs qui ont les mêmes missions et un niveau hiérarchique équivalent (ou proche). Il n'existe pas de relation d'autorité au sein du réseau. Par contre, le réseau vient se superposer à une structure administrative de type hiérarchique.

Matériellement, la circulation de l'information se fait grâce à l'intranet du Ministère de la Santé. L'intranet est un réseau électronique interne basé sur les technologies de l'internet. Le choix de recourir à l'intranet s'est inscrit dans la dynamique gouvernementale lancée pour l'entrée dans la " Société de l'Information ". Initialement prévu pour fonctionner sous forme d'un simple bulletin de liaison entre les services, le réseau sous forme de pages intranet gagne en souplesse et surtout en interactivité. Ces pages sont complétées par une messagerie préexistante. Certaines informations circulent via le serveur, d'autres via la messagerie du ministère. Lorsqu'elles passent par la messagerie, les informations sont alors expédiées à environ 150 correspondants qui représentent, de fait, les membres actifs du réseau.

Depuis son lancement, la logique de réseau reçoit un écho positif de la part des opérationnels et le projet ne connaît pas de blocage majeur de la part de la hiérarchie. Cependant, son fonctionnement n'est pas encore complet (que ce soit en terme d'accessibilité ou de contenu du serveur intranet) et la question de sa pérennité reste encore posée.

Le réseau mis en place affiche la poursuite d'un objectif essentiel : l'amélioration de la circulation de l'information entre services départementaux afin de mettre en place une démarche qualité. Cet objectif se traduit par des actions de veille réglementaire, des retours d'expérience, la construction de référentiels méthodologiques... Il s'agit donc de constituer un outil de travail collectif jusque-là inexistant (tout au moins sous cette forme) entre des services ayant jusqu'alors peu de relations. C'est dans ce sens que l'on peut parler de réseau professionnel car il implique les acteurs - essentiellement des experts - directement dans leurs savoirs et donc indirectement dans leur savoir-faire.

La gestion du réseau est prise en charge par une " équipe-projet " emmenée par un chef de projet et suivie par un comité de pilotage. Le réseau est donc régulé par une " tête de réseau " : elle ne représente pas un supérieur hiérarchique, elle est là pour faire circuler l'information et n'agit pas directement dans la prise de décision à l'intérieur des services départementaux qui restent autonomes. Elle n'intervient pas directement dans le contrôle ou les budgets. Nous pouvons la qualifier d'« animateur de réseau » dans le sens où elle régule la circulation des informations et où elle incite les acteurs à participer de manière active au réseau.

Nous détaillons dans le tableau 1 (page 4) le contenu des échanges effectués au sein du réseau. Nous insistons sur les procédures relatives à la circulation des différents types d'information afin de pouvoir identifier précisément le mode de production et de diffusion des connaissances.

La rapide présentation de ce projet d'innovation dans les pratiques administratives nous ouvre plusieurs voies de questionnement : il s'agit de comprendre la nature du changement opéré, de le rapprocher des pratiques en entreprises, et ensuite d'en analyser les justifications. C'est ce que nous faisons dans les deux points suivants.

Retours d'expérience	Les services déconcentrés font part de leurs activités et de leurs expériences locales. Le service concerné transmet à la tête de réseau les informations. S'en suit une procédure de validation ² et de mise en forme avant la mise à disposition collective sur le serveur intranet.
Questions d'actualité	Lorsqu'un service cherche de l'information sur une question ponctuelle, il en fait part à l'ensemble des services ainsi qu'à la tête de réseau par messagerie. Des réponses sont alors retournées. Une fois que la solution la plus complète est identifiée, l'information est renvoyée à tous par messagerie et mise à disposition sur le serveur.
Thèmes d'intervention	Progressivement, des fiches méthodologiques sont constituées et complétées sur les principaux thèmes d'intervention des services (air, alimentation, assainissement, bruit, déchets, sécurité sanitaire des établissements de santé...). Chaque thème est géré par un responsable de rubrique en poste dans un service départemental. Il collecte l'information auprès de différentes sources, en effectue le tri et la synthèse. Ce "correspondant" qui se propose de manière spontanée est en relation avec la tête de réseau pour ce qui est de la validation et la mise en forme finale sur le serveur.
Veille réglementaire	L'information juridique nécessaire au travail des services est traditionnellement transmise aux services par les Bulletins Officiels sous forme papier. Ceux-ci sont progressivement remplacés par une diffusion électronique. La tête de réseau réalise une sélection des informations réglementaires et communique l'information filtrée par la messagerie.

Tableau 1 : Les principaux pôles d'action du réseau

1.2 Pertinence de l'emploi du terme de réseau

La question des réseaux dans les organisations est à l'origine de nombreux travaux. Il est ainsi possible de trouver de multiples définitions ou typologies des réseaux. Cependant, nous nous trouvons ici confronté à une réelle interrogation : le cas d'un réseau d'échange d'information entre acteurs d'une administration constitue-t-il un réseau au sens où l'entendent les auteurs en gestion ? Cela n'est pas une évidence aux vues de la littérature où les références et les travaux sont issus de l'observation des pratiques d'entreprises.

Pour de nombreux auteurs, le réseau remet en cause les frontières de l'organisation par modification de la nature des relations avec de son environnement (organisations amonts, avals, concurrentes). Il s'agit donc de réseaux inter-organisationnels, tel les réseaux d'alliance ou les "réseaux dynamiques" présentés par Miles et Snow [92]. Cette forme de coordination externe n'est pas le sujet de notre recherche. Restreignons-nous à un phénomène interne aux frontières de l'organisation.

La notion de réseau intra-organisationnel reprise dans de nombreux travaux reste elle aussi souvent éloignée du cas étudié. Ainsi, Miles et Snow [92] appréhendent le "réseau interne" comme un ensemble d'unités autonomes engagées dans des relations

évolutives. Cette modalité d'organisation permet, selon les auteurs, d'introduire des logiques de marché dans le fonctionnement interne des organisations, notamment dans les processus de décision et d'allocation des ressources. Cette logique de marché est souvent présente dans les actions de modernisation menées au sein de l'État. Ainsi, Fouchet [99] reconnaît que l'introduction de " Mécanismes de Type Marché " (MTM) est utilisée comme instrument de modernisation et d'amélioration de l'efficacité des services publics. Les MTM correspondent à " l'ensemble des arrangements comprenant au moins une caractéristique importante des situations de marché, que ce soit la concurrence, l'utilisation du prix, la dispersion des décideurs, l'emploi d'incitations pécuniaires " (Fouchet [99] p.37). Pourtant, dans le cadre du réseau professionnel d'échange de connaissances, la référence aux MTM demeure lointaine. Aucun mécanisme d'incitation pécuniaires, de concurrence entre services ou d'utilisation des prix n'est employé. La décentralisation plus poussée de la décision n'est pas non plus l'élément fondateur du réseau. Seule la décentralisation des sources d'information s'apparente à un mécanisme de marché. Nous sommes donc encore loin d'une logique de marché. Au contraire, nous pouvons nous poser la question d'un renforcement indirect de la hiérarchie au travers du réseau.

Cependant, malgré la faible adéquation aux définitions existantes, il nous apparaît que le principe de réseau, en tant que mode de fonctionnement, est présent dans le cas étudié. Pour cela, nous faisons référence à la typologie de Jarillo [88] construite dans la continuité des travaux de Ouchi. Jarillo retient quatre modes génériques de fonctionnement des organisations en fonction de leur caractère hiérarchique ou non et de leur caractère coordonné ou non.

	Non coopératif	Coopératif
Non hiérarchique	Marché	Réseau
Hiérarchique	Bureaucratie	Clan

Tableau 2 : les 4 modes génériques de fonctionnement (d'après Jarillo [88]).

La typologie proposée a le défaut de sa simplicité. Cependant, elle permet d'identifier un mode de fonctionnement " réseau " dès lors que les relations inter-individuelles sont de type non-hiérarchiques et coordonnées. Nous pouvons donc dire que l'organisation fonctionne en réseau lorsque la cohésion est assurée de manière horizontale et non plus verticale. Dans le cas étudié, il y a bien une volonté de renforcer la cohésion de l'organisation par le développement d'échanges horizontaux et coordonnés, mais ceux-ci n'abolissent pas la cohérence assurée par la hiérarchie. Nous sommes donc en présence de deux modes de fonctionnement simultanés. La question est alors de savoir quel type de coexistence régit les deux logiques, entre substitution et complémentarité. Nous avancerons des propositions quant à la nature et aux effets de cette coexistence dans la dernière partie de l'article.

Enfin, il est intéressant de relever certaines similitudes entre le cas du réseau en administration et les réseaux internes de certaines entreprises. Ce sont en effet à chaque fois des organisations basées sur un métier. Pour les entreprises, la focalisation sur une activité apparaît comme une condition nécessaire à l'émergence d'une firme en réseau : c'est la complémentarité des activités exercées qui vient fonder la cohésion de l'entreprise en réseau. Dans le cas du réseau professionnel d'échange, l'idée de métier est

aussi véritablement centrale. D'ailleurs si le modèle bureaucratique est évident au sein du ministère, il n'en demeure pas moins que l'expertise du centre opérationnel (c'est-à-dire les unités départementales) est suffisamment poussée pour que l'on puisse faire allusion au modèle de bureaucratie professionnelle (Mintzberg [82]).

En définitive, nous voyons à travers l'étude particulière du réseau d'échange d'information que la transposition d'une pratique du secteur privé à des acteurs publics est possible dans son principe mais ne se fait pas sans quelques modifications. Il existe des cadres spécifiques d'application dans le contexte d'une administration. Cependant, le principe de fonctionnement en réseau est bel est bien conservé. Cette conclusion rejoint un certain nombre de travaux réalisés sur l'administration publique française (David *et al.* [95]).

1.3 La justification du fonctionnement réseau en administration

Pour expliquer les motivations du développement d'une logique de réseau, il est intéressant de faire, à nouveau, un parallèle avec le contexte des entreprises. L'apparition de " Nouvelles Formes d'Organisations " est fréquemment associée à une modification sensible de l'environnement des entreprises : concurrence accrue, innovations fréquentes, nouveaux outils de production et de gestion...(Louart [96]). Le réseau (interne ou externe) apparaît alors comme une réponse adaptée à cette turbulence de l'environnement, notamment par les gains en flexibilité et les délais réduits de réponse qu'il permet.

Les contraintes environnementales concurrentielles avancées dans le cas des entreprises sont quasi absentes pour le secteur public, particulièrement pour la fonction publique. Cependant, l'environnement extérieur peut aussi jouer un rôle moteur dans le changement au sein des administrations. En effet, dans la crise que connaît actuellement l'Etat, il y a une crise de légitimité auprès du public, et donc des contribuables. Les résultats contestables en matière économique et sociale de l'action publique poussent à une nécessaire " modernisation " de l'Etat (Guyon [97]). Ce point de vue suppose que la modernisation est - au moins pour partie - imposée de l'extérieur : il y a " externalisation " des sources de changement. Si les administrations souffrent d'un manque de légitimité, la reconquête de celle-ci passe par une amélioration de la performance des services rendus aux concitoyens. Mais la mesure de la performance du service public est une épineuse question, connue en sciences de gestion : les prestations publiques se situant à la fois dans le domaine de l'économie et du social, la performance des services publics ne peut se définir et s'évaluer exclusivement au regard de celle des entreprises privées. Se pose alors la question du mode de mesure de la performance. Cette question a récemment donné lieu à un numéro spécial de *Politiques et Management Public* (1999, n°2). Il en ressort que la mesure de la performance ne peut être identique à celle pratiquée dans le secteur privé et que le cas des administrations est différent de celui des entreprises publiques. Il apparaît également que les solutions proposées ne peuvent être pleinement satisfaisantes. Ainsi, un indicateur de la satisfaction des usagers du service est ici aussi difficilement appréciable. Quelle perception peuvent avoir les usagers des actions de santé environnementales alors qu'il s'agit souvent d'un travail de type préventif qui s'adresse principalement à d'autres institutions (collectivités publiques, entreprises) ? La solution proposée est la mise en place de réformes basées sur une meilleure réalisation des règles fondamentales du service public. Nous pouvons par exemple nous référer à la réforme

des administrations initiée en 1989 qui se déploie autour de quatre thèmes : le professionnalisme des agents, au sens où ils détiennent des compétences reconnues par la hiérarchie et par l'institution en général ; la recherche de l'autonomie qui s'effectue autour du centre de responsabilité ; la mise en équivalence avec le secteur privé ; la valorisation de l'identité commune autour du rôle social du service que chaque agent est supposé contribuer à faire vivre (Chaty [97]).

Dans le cas que nous étudions, une réorganisation de la circulation de l'information entre les services semble pouvoir en améliorer l'efficacité de travail. La recherche d'une meilleure efficacité dans le travail est une réponse à la pression publique qui exige une responsabilité accrue de l'administration en matière de santé publique. Cette pression s'illustre en France aussi bien par les crises récentes concernant la production alimentaire que par l'affaire du sang contaminé.

Le réseau se justifie avant tout par la recherche d'une meilleure efficacité des services. Mais il se constitue également grâce à l'opportunité créée par la disponibilité de nouvelles technologies électroniques de l'information. Pour constituer une logique de travail plus collectif, l'intranet représente un outil intéressant. De nombreuses administrations disposent aujourd'hui d'un serveur intranet qui permet la circulation de courrier, la création et la consultation de pages, le transfert de fichiers... Cependant l'usage qui est fait d'un tel outil ne signifie pas toujours la constitution d'un fonctionnement en réseau. L'intranet peut se substituer à des supports de communication antérieurs moins performants tout en reproduisant les anciens schémas de circulation de l'information. Il n'induit pas obligatoirement des changements dans les modes individuels ou collectifs de travail. La question est donc maintenant d'évaluer quelles implications individuelles et organisationnelles nous pouvons attendre de l'utilisation de l'intranet.

2. LE FONCTIONNEMENT DU RESEAU : APPRENTISSAGE ET IMPLICATION DES ACTEURS

Dans un premier point, nous inscrivons notre recherche dans le cadre de l'approche multiniveaux, identifiée comme pertinente pour étudier les changements et les innovations dans les organisations. Ceci débouche sur la mobilisation d'une analyse en terme d'apprentissage organisationnel qui associe apprentissage individuel et collectif. Enfin, nous reconnaissons que la mise en place d'une organisation apprenante doit prendre en compte la réalité des comportements individuels. Il s'agit alors de cerner le modèle comportemental adopté par les acteurs vis à vis de la logique de réseau.

2.1 Un point de méthodologie d'étude du réseau

En introduction d'un dossier spécial de l'*Academy of Management Review* (1999, n°2) consacré à la construction de la théorie multiniveaux, Klein, Tosi et Cannella entrevoient les domaines d'application privilégiés de l'approche multiniveaux. Ils estiment que " peut-être que les études théoriques du changement organisationnel et de l'innovation requièrent une considération simultanée des comportements et perceptions des individus, des groupes de travail et des organisations comme un tout. Il est certain que le changement organisationnel et les processus d'innovation apparaissent comme une cible prometteuse pour la recherche et la théorie multiniveaux " (p.247). Nous adhérons à ce point de vue et pensons que cette approche est la plus pertinente pour

l'analyse du changement initié au sein des services de santé environnementale étudiés. Elle n'offre pas le confort de méthodologies de recherche déjà bien éprouvées, mais elle permet d'appréhender au mieux les changements en cours. Elle offre une vision plus riche qui prend simultanément en compte l'influence des contextes organisationnel et environnemental sur les individus et l'influence de l'action et des perceptions individuelles sur le contexte organisationnel. Cependant, cette méthodologie connaît des barrières notamment du fait de la masse des théories et disciplines auxquelles il faut se référer (de la science des organisations à la psychologie). De même, en traitant de modifications à la fois individuelles et organisationnelles, des difficultés d'articulation entre le niveau micro et macro peuvent apparaître. Nous associons donc dans cette communication des niveaux d'analyse individuel et collectif, en nous appuyant sur différentes théories comme grilles de lecture. Nous considérons ces théories plus comme complémentaires que concurrentes.

La méthodologie retenue est la suivante : l'approche terrain a consisté en une étude de documents (sur les différentes phases d'avancement et d'évolution du projet) et un ensemble d'entretiens avec des acteurs actuels du réseau. Ces entretiens semi-directifs portaient sur les motivations à recourir au réseau, les perceptions des changements en cours, les perceptions sur les perspectives d'évolution. Nous avons cherché à apprécier le plus finement possible les implications du nouvel outil d'échange, au niveau des individus, des services et de l'ensemble de l'organisation. Cependant, pour l'heure, l'impact organisationnel est difficilement perceptible. En effet, il s'agit d'un processus émergent initié par les opérateurs eux-mêmes et qui reste en cours de développement. Les changements structurels ne pourront se faire sentir que progressivement. Or, nous menons une étude de nature essentiellement instantanée. Il faudra donc suivre l'évolution par des retours sur le terrain durant les mois, voire les années à venir.

2.2 L'échange comme moteur d'apprentissage

Nous l'avons vu, la mise en place du réseau peut s'inscrire dans le cadre général de la modernisation des services de l'Etat, dans le but d'en améliorer l'efficacité. Dans le cas présent, l'accroissement de l'efficacité repose sur un mode nouveau de gestion des compétences collectives : le réseau d'échange d'informations a pour vocation le relèvement global des compétences au travers d'un certain nombre d'outils comme le retour d'expérience, l'approfondissement des sources d'information sur les thèmes d'intervention, le développement d'un référentiel méthodologique.

L'outil d'échange d'information qui a été retenu est un intranet couplé à une messagerie. Savoir si cet outil est un bon moyen de création et de transmission de compétences pose la question de la transmission des connaissances en fonction de leurs caractéristiques. En considérant que les informations transmises ont, avant tout, un contenu technique et professionnel, donc relativement explicite, il apparaît que le media électronique (écrit et asynchrone) est adapté à l'échange de ce type d'informations. De plus, il présente des avantages en terme de rapidité de transfert, de flexibilité et de quantité de données traitées. Cependant, il existe des aspects tacites dans les pratiques des agents qu'il n'est pas toujours facile de transférer. De plus, le transfert effectif de savoirs reste possible à la condition que le réseau s'adresse à des personnes déjà compétentes. Cette proposition formulée par Marciniak et Rowe [97] (p.78-79) sous-entend qu'on ne peut pas proposer le même type de media à tous les utilisateurs : il est nécessaire de prendre en compte leurs profils. Dans notre cas, les acteurs du réseau sont des professionnels qualifiés en contact avec la complexité des problèmes de terrain. Le réseau représente donc avant

tout pour eux un moyen de création incrémentale de compétences complémentaires. Ces compétences complémentaires viennent s'ajouter à leurs compétences préexistantes qui représentent l'essentiel de leur expertise professionnelle. L'intranet n'a donc pas pour but de proposer une " formation professionnelle " à part entière, mais plutôt un soutien de travail. En définitive, la technologie intranet apparaît comme un outil de communication relativement adaptée aux besoins des services.

Si un intranet est appréciable pour l'échange d'informations professionnelles, il n'est générateur d'apprentissage que dans un certain contexte : il est nécessaire que certains membres du réseau disposent d'informations ou de connaissances qui font défaut aux autres membres. Si les différents services disposent tous des mêmes connaissances, l'échange n'apporte rien. Par contre, si les différents services n'ont pas tous les mêmes connaissances, ils se trouvent en situation idéale pour les échanger. C'est le cas lorsque des entités confrontées aux mêmes questions, ont des manières différentes d'y répondre. La spécificité des pratiques locales (liée par exemple à la gestion de situations particulières) peut bénéficier à la globalité des services. Or, la complexité et la multiplicité des questions traitées en santé environnementale met effectivement les services départementaux en situation de création de connaissances locales. L'échange de ces connaissances locales est alors porteur d'une amélioration des connaissances globales et donc des compétences. Il y a possibilité de générer des connaissances nouvelles dans l'ensemble des services. En d'autres termes, l'autonomie d'action laissée aux différentes unités donne des opportunités de création de savoirs et permet de créer des connaissances nouvelles qui accroît l'efficacité de l'organisation.

Cette perspective en terme d'apprentissage collectif par le réseau nous rapproche du champs de recherche de l'apprentissage organisationnel. L'apprentissage organisationnel peut être défini comme un phénomène collectif d'acquisition et d'élaboration de compétences qui modifie la gestion des situations et les situations elles-mêmes (Koenig [94]). Cette définition, choisie parmi de multiples propositions faites dans la littérature, possède à nos yeux l'avantage de ne pas se référer uniquement au cas des firmes marchandes : toutes les organisations sont susceptibles d'apprentissage, même lorsqu'elles sont publiques !

Les nombreux travaux sur l'apprentissage organisationnel, aussi bien théoriques qu'empiriques offrent une approche riche sur le thème. De cette diversité des contributions, nous pouvons retirer une première remarque : l'apprentissage organisationnel mobilise simultanément les dimensions individuelle et organisationnelle du changement (Huber [91], Garvin [93], Koenig [94]), Crossan, Lane et Roderick [99]), ce qui nous conforte dans notre positionnement de type multiniveaux.

Nous pouvons par ailleurs retenir de la littérature un premier enseignement concernant la nature de l'apprentissage. Cet enseignement repose sur une distinction reconnue dans les principales contributions au thème de l'apprentissage organisationnel. Elle porte sur le niveau de l'apprentissage réalisé. Une forme de hiérarchie s'effectue entre des apprentissages de nature différentes. Fiol et Lyles [85] parlent d'apprentissage de niveau bas et de niveau élevé. Argyris et Schön [78] distinguent l'apprentissage en simple boucle et en double boucle. Le premier processus d'apprentissage est simple : lorsque l'organisation détecte un dysfonctionnement ou une non-réalisation des résultats, elle modifie ses pratiques. Cet apprentissage porte sur des procédures et s'applique à des objets bien circonscrits. La seconde forme d'apprentissage est un phénomène plus complexe qui modifie les cadres d'interprétation dans l'organisation. Il s'agit d'un

apprentissage majeur. Il a pour objectif l'ajustement des normes globales plutôt que l'évolution des comportements spécifiques. Il aboutit généralement à la mise en place d'une nouvelle organisation. La distinction entre ces deux niveaux d'apprentissage repose sur le degré différent d'apprentissage, mais surtout sur la nature de l'apprentissage : le premier tend à réduire la variabilité des comportements et à renforcer la stabilité de l'organisation ; le second opère par une remise en cause du fonctionnement global de l'organisation. Dans le cas que nous étudions, l'apprentissage organisationnel est issu d'une démarche active et structurée de gestion nouvelle des flux d'informations professionnelles. Il repose sur la mise en place de nouveaux outils de circulation des connaissances. Il s'apparente donc plus à une forme d'apprentissage en simple boucle qu'en double boucle. Ce constat a notamment pour conséquence de faire l'hypothèse que l'introduction du nouveau mode de fonctionnement en réseau n'aura pas de répercussion immédiate sur l'organisation et sa structure. Cependant, si la distinction entre apprentissage de niveau bas et niveau élevé est souvent mobilisée, plusieurs auteurs constatent qu'il est difficile de discerner précisément les formes d'apprentissage relevant du premier ou du deuxième niveau. Il ne faut donc pas ignorer les effets complexes de moyen ou long terme que peuvent avoir les nouveaux systèmes d'information sur les organisations (nous développerons cet argument dans la dernière partie).

Si nous considérons que nous sommes en présence d'un apprentissage essentiellement de type simple boucle, il faut envisager une première conséquence sur la gestion nouvelle des compétences : celle-ci tend à une réduction de l'hétérogénéité des pratiques (par exemple par la constitution d'un référentiel méthodologique). Il existe donc un risque potentiel de voir les gains d'apprentissage issus de l'échange se transformer en une forme de normalisation réduisant le potentiel de futurs apprentissages. A ce propos, March [91] soutient que les connaissances des membres de l'organisation doivent se différencier et n'être surtout pas redondantes pour permettre le changement. A terme, il existe donc un risque d'inertie de l'organisation. Il apparaît que ce risque peut être écarté si le réseau poursuit son objectif d'interactivité entre membres. En effet, si la logique d'interactivité est effective, il y a alors permanence des échanges se rapportant à des situations inédites ou à des informations nouvelles. Il y a donc apprentissage par renouvellement des connaissances et donc développement d'une véritable organisation apprenante.

En définitive, il semble que le réseau par intranet est un mode de fonctionnement satisfaisant pour initier un phénomène d'organisation apprenante. Cette conclusion rejoint celles de quelques travaux relatifs à l'apprentissage par l'intranet dans les entreprises (Scott [98], Harvey *et al* [98]).

Cependant, l'efficacité du réseau repose avant tout sur la participation active de ses membres. En d'autres termes, les acteurs du réseau sont les acteurs du changement dans l'organisation. Il apparaît rapidement que le réseau d'échange d'information ne peut se pérenniser uniquement si le fonctionnement "réseau" s'installe dans les pratiques quotidiennes de travail des opérateurs. La question de l'animation du réseau est donc posée.

2.3 L'incitation à l'échange : étude des rationalités à l'œuvre

Le réseau, tel qu'il est conçu, n'est pas un simple lieu d'approvisionnement en information. Sa vocation est bien l'échange. Les membres doivent donc être des "participants" au même titre que des utilisateurs. Ils ont en charge de poser des

questions d'actualité, de faire part de leurs expériences, de prendre en main une rubrique sur un thème d'intervention... L'initiative doit donc être le moteur du développement du réseau. Or, le réseau peut-il fonctionner comme un système basé sur un principe de libre échange de connaissance dans la recherche d'un intérêt collectif ? C'est l'hypothèse que nous formulons ici. Elle suppose que l'esprit d'initiative se développe au sein des services, c'est-à-dire au sein d'une bureaucratie, les deux visions étant le plus souvent jugées antagonistes. Le libre échange de connaissances repose alors à la fois sur une norme informelle de travail, mais aussi sur une régulation formelle de la part de la tête de réseau. Cette approche de la participation basée sur la recherche d'un intérêt collectif s'oppose alors à d'autres approches plus calculatrices de l'échange.

Une remarque préliminaire qui vient argumenter en faveur d'une démarche volontariste de la part des membres du réseau porte sur l'origine même du réseau. En effet, ce sont les ingénieurs sanitaires qui ont remarqué le manque d'information sur les pratiques quotidiennes de leurs collègues et qui ont souhaité mettre en place une démarche d'échange d'information (basée initialement sur un bulletin de liaison). La constitution d'un réseau répond donc avant tout à une demande. Il a pour origine la prise de conscience d'une forme de dysfonctionnement organisationnel qu'il fallait corriger. Or, les démarches de modernisation des administrations identifiées comme efficaces par Guyon [97] reposent notamment sur des actions de type " bottom-up " par consolidation des expériences locales ainsi que les actions ayant un caractère fortement émergent, non programmé. Nous retrouvons bien ces caractéristiques dans ce réseau dont le chef de projet est lui-même un ingénieur sanitaire.

Le fait que l'initiative de création du réseau revienne aux acteurs eux-mêmes n'est cependant pas un gage définitif de l'efficacité de son fonctionnement. Son efficacité dépend d'une dynamique d'utilisation qui s'exprime par l'idée de " rendements croissants d'utilisation " jouant dans tout fonctionnement en réseau : plus les utilisateurs sont nombreux et échangent, plus le réseau a des chances d'apporter à chacun d'eux. Le recours au réseau doit donc s'institutionnaliser et prendre à terme une dimension de routine organisationnelle. Le succès de la démarche est donc dépendant des décisions individuelles d'échange.

L'analyse des motivations est basée sur une série d'entretiens avec des membres plus ou moins fortement impliqués dans le réseau, choisis au sein de différents services. A travers la discussion et des questions semi-directives, nous avons cherché à analyser les motivations à participer et prendre des initiatives au sein du réseau. L'enjeu est donc de comprendre l'incitation à échanger de l'information dans un but de développement de démarches qualité et de renforcement de l'expertise. Au delà d'un possible engouement pour la nouveauté, deux propositions théoriques relativement divergentes peuvent être testées. La première repose sur une libre participation des acteurs basée sur la recherche d'un intérêt mutuel. La deuxième considère l'échange à partir de l'intérêt propre de l'individu. Chacune de ces propositions est ici illustrée dans le cas du réseau étudié.

Un premier point de vue reconnaît une certaine capacité des acteurs à intégrer volontairement la nouvelle pratique d'échange dans leur travail. Il est basé sur la compréhension par les agents du bien-fondé de la démarche et sur la recherche d'un intérêt mutuel. Elle se base sur l'utilité intrinsèque apportée par l'innovation proposée. Cela se traduit par l'intériorisation individuelle du comportement d'échange. L'intérêt collectif de l'organisation et le comportement particulier de l'acteur sont alors

concordants. Cette vision fonctionnaliste est notamment développée dans les prescriptions faites dans les travaux d'apprentissage organisationnel qui supposent une implication volontaire des acteurs. Avant même d'étudier les préconisations issues de l'apprentissage organisationnel, il est intéressant d'inscrire le réseau d'échange dans le discours actuel tenu au sein de l'administration publique. Ce discours prône la "responsabilisation des agents publics". Selon Chaty [97], cette démarche de responsabilisation s'est progressivement imposée, en France, comme valeur et comme logique d'action. Aujourd'hui, dans la majeure partie des unités administratives, tant les structures ministérielles centrales, les services déconcentrés, que les collectivités locales, l'idéologie de la responsabilisation est socialement valorisée. Elle atteint la majeure partie des agents administratifs, quelle que soit leur catégorie. Nous supposons donc que les normes sociales qui accompagnent l'utilisation de l'outil se lient à son utilité intrinsèque. Ce phénomène est mis en avant par Kraut *et alii* [98] dans le cas de la diffusion d'un nouveau système de communication organisationnelle. La responsabilisation apparaît alors comme une norme de comportement permettant un mode informel de régulation.

Cependant, comme toute idéologie ou tout référentiel, la responsabilisation n'atteint pas tous les agents de la même manière. Ceci peut se traduire par certains comportements individuels de refus du changement et donc de freinage à l'apprentissage (notamment les "routines défensives" identifiées par Argyris et Schön [78]). Pour limiter ces freins, la solution retenue semble reposer essentiellement sur le travail de la tête de réseau en tant qu'animateur. La tête de réseau est en charge de fédérer les propositions, de lancer les dynamiques de travail et de synthétiser les résultats. Mais cette animation ne prend pas la forme d'une obligation. En définitive, le réseau n'est pas auto-régulé : il existe une régulation informelle basée sur la responsabilisation et une régulation formelle par la tête de réseau qui gère son fonctionnement concret.

Cette conception basée sur l'intérêt mutuel transparaît fréquemment dans l'analyse en terme d'apprentissage organisationnel. Ainsi, Huber [91] propose, à partir d'une revue de la littérature sur l'apprentissage organisationnel, une série de facteurs susceptibles d'améliorer les échanges de manière quantitative et qualitative. Cinq grandes catégories de facteurs constituent des leviers d'échange et donc d'apprentissage : la pertinence perçue de l'information ; le pouvoir et le statut du destinataire de l'information ; les coûts perçus de transmission, le nombre d'intermédiaires, le médium utilisé et la charge de travail ; le système de sanction et de récompense ; la fréquence des échanges précédents. On voit bien ici que dès lors que l'information apparaît comme utile, et qu'elle est facilement diffusable, une logique d'échange peut se développer. Les théories de l'apprentissage organisationnel soulignent d'ailleurs systématiquement les avantages de l'organisation de type organique - notamment les réseaux - comme favorisant les échanges horizontaux et le développement de connaissances nouvelles (Fiol et Lyles [85], Garvin [93]).

L'approche qui vient d'être proposée présente des acteurs animés par le désir premier d'améliorer le fonctionnement de l'organisation qui les emploie. Cette approche peut être jugée comme relativement naïve et donc inadéquate, notamment dans le cas de réseau d'acteurs jugés sur leurs résultats (de la Villarmois [99]). Cette « naïveté » s'exprimerait surtout lorsqu'il s'agit de mettre en pratique les prescriptions proposées par l'apprentissage organisationnel. Une vision concurrente est donc envisageable. Cette vision fait l'hypothèse d'une recherche par les individus participants d'un intérêt

personnel dans l'échange. Dans cette optique, la théorie des transactions informelles développée par Breton et Wintrobe, offre une grille d'analyse intéressante d'explication des comportements des membres du réseau. La théorie des transactions informelles est présentée par Charreaux [90] comme un prolongement (ou un dépassement) de la théorie positive de l'agence. Elle permet en particulier d'expliquer les relations non contractualisées comme la communication d'information ou les services rendus au sein de réseaux inter-individuels. La théorie des transactions informelles a l'avantage de pouvoir s'appliquer à la compréhension du fonctionnement des organisations tant publiques que privées. Elle prend en compte les relations horizontales, tout comme cela est fait pour de l'apprentissage organisationnel. Cependant, contrairement aux travaux sur l'apprentissage organisationnel, la théorie des transactions informelles postule l'égoïsme et la concurrence entre les acteurs. Or, ici, nous pouvons difficilement poser l'hypothèse d'une concurrence entre les services. Ce serait envisageable s'il s'agissait d'un réseau d'acteurs jugés sur leurs résultats, mais ce n'est pas le cas. En effet, il n'existe pas de procédure précise de mesure et de comparaison de la performance des services. Toute notion de concurrence entre services reste marginale. La seule forme de rivalité possible dans le réseau repose sur la possibilité qui est offerte aux agents de se poser en modernisateurs, d'afficher leur accord avec les orientations privilégiées par le gouvernement.

En définitive, des deux approches développées, la vision de recherche d'un intérêt mutuel apparaît plus adéquate que l'approche calculatrice. Ainsi, lorsque l'on cerne la participation des acteurs en terme de gains qui peuvent être retirés de l'échange, ceux-ci portent avant tout sur le contenu du travail. Il s'agit donc essentiellement de faciliter le travail par accroissement des compétences, de l'améliorer en rapidité, en terme d'accès à la nouveauté. Si les aspects de reconnaissance du travail par les collègues sont implicites, la reconnaissance hiérarchique reste limitée. Même si l'on a pu repérer des comportements et des attitudes différenciées des agents en terme d'investissement dans le réseau, il ressort des entretiens que tous marquent un intérêt particulier pour sa réalisation qui leur assure une plus large souplesse de gestion.

Enfin, parmi les différents instruments formels de régulation du réseau (obligation, encouragement, sanction...), ce sont les logiques d'encouragement et de libre engagement qui dominent. Il n'existe d'ailleurs pas de système d'incitation pécuniaire. Le seul souhait clairement exprimé par les acteurs interrogés porte sur la résorption des contraintes d'accès au réseau : contrainte d'accès au serveur intranet ; niveau insuffisant des compétences informatiques qui peut limiter le développement des compétences professionnelles ; octroi de budget temps pour pouvoir dégager une plus grande disponibilité dans la participation au réseau. Il apparaît donc bien que l'absence de concurrence entre services génère une approche consensuelle du développement du réseau basé sur une motivation propre.

Nous venons d'étudier pourquoi et comment le réseau, suite au développement de relations horizontales, est générateur d'apprentissage. Interrogeons maintenant nous sur la portée organisationnelle de l'apprentissage par le réseau.

3. LES EFFETS STRUCTURANTS DU RESEAU : PERSPECTIVES D'EVOLUTION

La constitution du réseau n'est pas associée à une politique intentionnelle de réorganisation des services. Il apparaît d'ailleurs peu probable, au moins à court terme, que la structure formelle actuelle de type bureaucratique puisse être remplacée par une structure nouvelle plus organique. Cependant, la présence concomitante des deux logiques de coordination hiérarchique et horizontale au sein de la même structure n'est pas sans impact sur le fonctionnement global de l'organisation. Cette concomitance peut être à l'origine de dysfonctionnements, de conflits ou de remises en causes structurelles futures.

Dans un premier point, nous revenons sur un certain nombre de travaux mettant en lumière les effets associés aux nouvelles technologies de l'information, notamment les intranets. Nous en retenons plusieurs enseignements, en particulier l'insuffisance de l'approche strictement formelle de l'organisation pour appréhender les changements potentiels. Enfin, dans une analyse conjecturale, nous décrivons deux scénarios antagonistes d'évolution future du fonctionnement des services.

3.1 Le potentiel de changement associé aux technologies de l'information

Les technologies de l'information sont actuellement l'objet d'un réel engouement managérial et d'une forte médiatisation. Les technologies de l'information y sont présentées comme le moteur d'une " nouvelle économie ", c'est-à-dire à l'origine de nouveaux modes de relations externes et de fonctionnement interne pour les organisations. Pourtant, les effets des technologies de l'information sont difficilement évaluables (Reix [90]) et les travaux de recherche en la matière semblent loin d'être consistants. Dans le cas particulier de l'intranet, Scheepers et Damsgaard [97] remarquent que " la recherche sur les aspects non-techniques (organisationnels) de l'implantation d'intranet a largement été ignorée dans la plupart de la littérature existante "(p.10). Pour comprendre la relation existant entre l'organisation et les technologies de l'information, il est possible de retenir schématiquement trois points de vue concurrents (Marciniak et Rowe [97]) : les approches fonctionnelle, déterministe et interactionniste.

Dans une première perspective fonctionnelle, les technologies de l'information sont un outil à la disposition de l'organisation. Deux modalités d'utilisation de cet outil sont alors possibles : soit les fonctionnalités des technologies de l'information sont définies en fonction des besoins existants, s'adaptant alors à la structure en place ; soit les technologies de l'information est sont une occasion de repenser la globalité du travail dans l'organisation et donc un moyen délibéré de changement (par exemple, une transformation radicale de l'organisation par reengineering). Cette perspective fonctionnelle part de l'hypothèse que l'organisation est une construction contrôlée. Elle relève d'une vision volontariste de l'organisation. Elle s'apparente d'ailleurs fortement aux discours tenus aux entreprises par les fournisseurs de technologies motivés par un intérêt commercial.

La seconde perspective est celle d'un déterminisme technologique. Le progrès technique apporté par les innovations successives contraindrait, sur certains aspects, l'évolution des organisations vers de nouveaux modes de fonctionnement. Il y a donc l'idée d'un fort déterminisme des technologies de l'information sur l'organisation. C'est notamment l'option retenue par Huber [90] pour qui la disponibilité de technologies d'information

supplémentaires génère des changements organisationnels donnés. Par exemple, nous pouvons citer le rapport fait entre les nouvelles technologies de l'information et la diminution du nombre de niveaux hiérarchiques (Fulk et De Sanctis [95]).

Nous distanciant de ces perspectives, nous adoptons une autre position, plus circonspecte, refusant toute forme de déterminisme technologique direct ou de simplification excessive. Cette dernière perspective postule un phénomène d'interaction réciproque : les technologies de l'information façonnent l'organisation, qui elle-même influe sur l'utilisation des technologies. Il en résulte une forte incertitude dans le contenu et l'intensité des changements opérés. Nous préférons alors parler de potentiel de changement plutôt que de changement délibéré. Ainsi, pour Scheepers et Damsgaard [97], " les intranets peuvent très bien être des outils potentiels de changement organisationnel qui peuvent remettre en cause les processus organisationnels et les structures d'information existant, pour les acteurs de l'organisation, leur communication et leur collaboration "(p.10). Il y a reconnaissance implicite que l'usage et les conséquences des nouvelles technologies de l'information émergent de manière difficilement prévisible du fait d'interactions sociales complexes. Cette perspective émergente peut s'appliquer d'ailleurs également aux technologies de production (Barley [86]). Cette vision interactionniste du changement se trouve mise en avant dans la théorie de la structuration issue des travaux de Giddens [87] en sociologie. Le principe central de la théorie de la structuration est la " dualité de la structure " : l'action humaine est permise et contrainte par la structure mais la structure est aussi le résultat de l'action humaine. La théorie de la structuration s'est avérée utile pour étudier différents aspects des technologies de l'information au sein des organisations. Scheepers et Damsgaard [97] s'appuient sur cette théorie pour réaliser une interprétation comparative de quatre cas d'implantation d'intranet en entreprise. Leur principale conclusion est la suivante : schématiquement, ils constatent qu'initialement les intranets sont plus façonnés en fonction de la structure existante que l'inverse ; mais au cours du temps, la situation peut se renverser. Il y aurait donc bien un potentiel de changement associé aux intranets.

De ces différents travaux de type interactionniste, nous pouvons retenir au moins trois enseignements relatifs au réseau que nous étudions.

Tout d'abord, les changements que peut induire l'introduction de l'intranet sont graduels, c'est-à-dire seulement observables sur longue période. L'aspect incrémental du changement peut s'expliquer par la nature même du changement : il porte avant tout sur la circulation des flux d'information et non pas sur les flux de décision.

Ensuite, si le changement opère, il n'est pas de nature intentionnelle, il est associé à l'opportunité créée par l'intranet et émerge des changements de pratiques dans les services départementaux.

Enfin, ces travaux mettent en avant les limites d'une approche formelle du changement. La reconnaissance d'un possible changement organisationnel dépend de la manière dont l'organisation est appréhendée, suivant les caractéristiques retenues pour l'étudier. Si nous nous plaçons dans une approche strictement formelle de l'organisation alors, il apparaît que le fonctionnement des deux modes de coordination (la structure bureaucratique vs le réseau horizontal) reste déconnecté. Ceci se traduit par une absence de changement organisationnel, dès lors qu'il est saisi au travers de dimensions formelles. Pour argumenter dans le sens d'une stabilité de l'organisation, plusieurs éléments sont mobilisables : tout d'abord, les deux structures ont des attributions bien définies, non sécantes. D'un côté, la structure hiérarchique régit le fonctionnement

formel de l'organisation ; de l'autre, le réseau ne repose que sur un échange horizontal d'informations professionnelles ou techniques. Le contenu des informations est tel qu'il ne peut interférer sur la structure formelle de l'organisation. Par ailleurs, le réseau ne remet pas en cause les responsabilités ou le niveau des décisions. Il ne faut pas s'attendre, nous l'avons déjà dit, à un aplatissement de la structure, même si les nouvelles technologies de l'information sont souvent associées à une telle évolution (Reix [90], Fulk et De Sanctis [95]). Mais cette approche formelle des phénomènes organisationnels comporte trop aspects réducteurs pour être satisfaisante. Nous lui préférons une vision du changement plus complète.

3.2 Le réseau comme facteur d'autonomie ou de recentralisation ?

En reprenant une approche interactionniste et émergente du changement, nous estimons que les perspectives de changement potentiel sont intimement liées au développement de nouveaux liens inter-individuels ou inter-services, plus ou moins formels, aussi bien horizontaux, verticaux que transversaux. Les changements sont donc associés aux relations entre individus. De manière plus générale, il sont associés à la nature des relations entre les deux modes de coordination que sont la structure bureaucratique et le réseau horizontal. De ces relations et de leur évolution dépend l'évolution de l'ensemble de l'organisation.

Nous pouvons étudier la relation entre les deux modes de coordination en terme de cohésion de l'organisation. Pour cela, un retour sur le principe d'intégration / différenciation (Lawrence et Lorsch [68]) apparaît intéressant : la différenciation des différentes unités s'explique dans la nécessité de proximité de l'organisation avec son environnement. Elle implique souvent la réplique de structures largement similaires dans leurs missions et responsables de zones géographiques circonscrites. Ces unités sont caractérisées par une autonomie d'action les unes envers les autres. C'est le cas des différents services opérationnels déconcentrés existant dans chaque département. L'intégration se fait alors principalement par la hiérarchie qui coordonne les actions des unités opérationnelles. L'introduction du réseau horizontal d'information est susceptible de modifier les facteurs d'intégration et de différenciation. En effet, elle peut être analysée comme un nouveau facteur d'intégration. Nous pouvons alors faire la proposition suivante : l'introduction du réseau est un facteur de cohésion accrue de l'organisation. Mais quelle est la nature de cette cohésion ? L'accroissement de la cohésion peut aussi bien être interprété comme une remise en cause que comme un renforcement de la hiérarchie. Nous menons successivement ces deux conjectures sur l'évolution future des services.

D'un côté, l'accroissement de la cohésion peut être l'occasion d'une remise en cause du fonctionnement hiérarchique. Expliquons le processus qui peut aboutir à un tel changement. La création du réseau permet le développement de flux de communication et d'échanges de connaissances, là où il n'en existait jusqu'alors pas. En effet, les services n'avaient jusque-là que de rares occasions d'échanger des connaissances ou des modes de travail (cela pouvait arriver lors de réunions de coordination régionale et lorsque les services départementaux étaient amenés à traiter un dossier en commun). Le réseau ne s'assimile donc pas à un processus de formalisation de relations informelles préexistantes mais bien à un processus de création de flux nouveaux. S'il existait auparavant des relations interpersonnelles, elles étaient spécifiques et peu centrées sur les processus de travail. En facilitant les flux d'échange professionnels, le réseau réduit

l'isolement des acteurs opérationnels. Il offre alors la possibilité de développement de relations inter-personnelles ou inter-services nouvelles et quotidiennes. De plus, nous l'avons vu, le réseau permet d'augmenter l'expertise des acteurs de terrain par un apprentissage collectif. Ces différents éléments argumentent en faveur d'une autonomie des services opérationnels vis à vis de la hiérarchie. Le réseau peut donc mener à une forme de court-circuitage de la logique hiérarchique pour aller vers une autonomie accrue des services, partiellement dégagés dans les faits de la tutelle hiérarchique. Nous assistons alors à la création et au renforcement d'une forme de communauté d'interprétations et de pratiques. D'ailleurs, dans une analyse inspirée de la sociologie de Crozier, nous pouvons interpréter l'adhésion actuelle des agents au réseau comme une opportunité de développer une autonomie vis à vis des instances ministérielles. En d'autres termes, le réseau fonctionne parce que les opérationnels trouvent avantage à son utilisation, notamment comme liberté nouvelle d'action.

Une interprétation opposée d'évolution est envisageable pour le futur. Elle suppose que l'accroissement de la cohérence organisationnelle par l'échange d'informations s'analyse au niveau global comme un mouvement de recentralisation des services. C'est alors la cohérence verticale qui est favorisée par le réseau, au dépend de la cohérence horizontale. En effet, les services fonctionnaient jusqu'alors de manière pratiquement autonome, suivant le principe de décentralisation. Or, nous l'avons signalé, la mise en place d'échanges génère une gestion des compétences qui risque d'aller vers une réduction de l'hétérogénéité des pratiques. Suite à la constitution du réseau, les services voient donc leur action à nouveau encadrée par des éléments de normalisation : la démarche qualité ou les référentiels méthodologiques développés dans un but d'efficacité et d'apprentissage sont autant de facteurs qui contraignent l'action des acteurs. Le développement du réseau peut alors s'interpréter comme l'introduction d'une procédure de contrôle du contenu du travail de chaque service. Ce contrôle du comportement de chaque service est une forme de contrôle par les pairs (Sewell [98]). L'apprentissage par le réseau s'exprime alors sous la forme d'une "retaylorisation" du travail. Ainsi, selon Duval [97], "pour pouvoir garantir une qualité élevée et stable, il n'est pas question de laisser les individus agir selon leur humeur. Les politiques de recherche de qualité [...] ont été des accélérateurs formidables de la taylorisation ces dernières années, notamment dans les activités de service" (p.158). Nous assisterions donc à une forme de retour à une action centralisée où le réseau renforce la structure bureaucratique. C'est l'idée, soutenue notamment par Courpasson [98], selon laquelle le changement organisationnel doit avant tout être analysé comme un mode de légitimation de la hiérarchie. Cette approche du changement s'oppose à l'idée précédemment exposée que la modernisation des administrations est imposée de l'extérieur.

Nous voyons donc que les scénarios possibles d'évolution du fonctionnement de l'organisation sont ouverts et que c'est l'étude précise des conditions mêmes d'usage du réseau qui nous permettrons d'affiner les orientations vers lesquelles s'engage l'organisation.

CONCLUSION : LE RESEAU, EXPRESSION D'UNE CERTAINE FORME D'ADMINISTRATION

Cette communication a proposé un ensemble de réflexions relatives à la constitution et la dynamique d'un réseau. Elle repose sur l'étude d'un réseau professionnel interne basé sur les technologies électroniques de l'information. Il ressort de ce cas un certain nombre d'enseignements. Nous les présentons après avoir souligné certaines limites évidentes de la recherche.

Nous reconnaissons plusieurs limites dans la recherche menée. La première est liée à l'étude de cas basée sur un terrain unique. Le caractère contingent du cas étudié limite pour partie la portée des enseignements que nous pouvons retirer. Ainsi, il aurait été enrichissant d'étudier la mise en place d'un même outil de réseau dans un environnement organisationnel différent. En étudiant des services avec peu de personnel et des procédures peu routinisées, nous prenons un cas particulier dans la fonction publique française. En traitant de l'usage d'un intranet dans une fonction administrative plus routinisée, nous aurions pu construire une étude de cas comparative. Cette méthodologie de recherche a été suivie avec succès par Chaty [97] qui compare les effets des " projets de services " lancés simultanément dans une préfecture et dans le service central d'un ministère. L'intérêt de cette double étude est de montrer que malgré les divergences multiples qui peuvent séparer des institutions, les valeurs associées au " projet de service " sont partout sollicitées.

Une seconde limite, déjà reconnue, réside dans le caractère instantané de la recherche menée. Le processus d'implantation du réseau et les effets structurants qui peuvent en ressortir nécessitent pour être complets une vision longitudinale (dynamique ou bien statique comparative). Il s'agit donc d'introduire plus fortement le temps, ce qui permettrait d'apporter des éléments de réponse aux questions restées en suspens. Ceci nous conduira à compléter notre recherche en continuant nos observations et en continuant ultérieurement la recherche.

Malgré les limites exposées, nous pensons que plusieurs résultats rendent cette recherche fructueuse. Tout d'abord, nous mettons en avant le fait que les démarches de travail en réseau reposent sur la recherche d'un apprentissage organisationnel comme facteur d'amélioration de l'efficacité des services. La participation des agents, du fait d'une absence de concurrence, se base avant tout sur la perception d'un bénéfice collectif. Cependant, des actions managériales d'encouragement à utiliser le réseau semblent justifiées.

Ensuite, la notion de réseau interne telle qu'elle est développée dans la littérature managériale doit être amendée dans le cas des services publics. La notion de réseau, comme mode de fonctionnement non-hiérarchique et coordonné, prend une dimension spécifique dans le cadre des administrations. L'avènement d'un modèle post-bureaucratique ne s'impose pas et l'arrivée du réseau peut être à la fois perçue comme un facteur d'autonomie et un facteur de centralisation pour les services. Du fait d'un maintien de la hiérarchie, le réseau professionnel prend surtout le statut d'une structure complémentaire visant à renforcer l'efficacité de l'ensemble de l'organisation. Le réseau apparaît donc comme un réseau de soutien à la structure bureaucratique. Il permet d'en effacer certaines limites et ainsi de permettre l'initiative parmi ses membres. Nous disposons donc d'une lecture beaucoup plus positive de la bureaucratie que celle

présentée habituellement. Nous trouvons ici une confirmation du fait que, sous certaines conditions, règle et esprit d'initiative ne sont pas antagonistes (Adler et Borys [96]). Enfin, contrairement à l'idée d'inertie bureaucratique - mise en avant notamment par Crozier [63] - il semble que le changement dans la bureaucratie ne soit pas automatiquement synonyme de crise organisationnelle. L'innovation est donc possible dans l'administration.

Notes :

- 1 - Fin 1999, le développement du réseau n'est pas totalement achevé : matériellement, tout d'abord, tous les services départementaux n'ont pas un accès complet au serveur ou à la messagerie ; ensuite, le nombre de fichiers disponibles sur le site est toujours en forte progression, ce qui est caractéristique d'une phase de démarrage. De plus, les pages relatives à certaines thématiques d'intervention sont encore en cours de construction ou méritent d'importants compléments.
- 2 - Les ouvrages de management des nouveaux systèmes d'information annoncent le raccourcissement des procédures de mise à disposition de l'information sur intranet et supposent qu'elles peuvent s'affranchir de l'étape de validation du contenu (cf. *Handbook of Management Information Systems* de H. Bigdoli, 1999, pp. 234-235). Ce point de vue comporte un risque puisqu'il ne prend pas en compte l'éventuelle perte de qualité de l'information. Les organisations peuvent refuser de prendre ce risque en maintenant les procédures de validation qui existaient auparavant. C'est le cas ici dans le domaine de la santé environnementale où la gravité des informations manipulées amène à la plus grande prudence quant à leur publication collective.

Références :

- ADLER P., BORYS B., (1996), "two types of bureaucracy : enabling and coercive", *Administrative Science Quarterly*, vol 41, pp.61-89.
- ARGYRIS C., SCHON D., (1978), *Organizational learning*, Addison-Wesley, 344 p.
- BARLEY S., (1986), "Technology as an occasion for structuring : evidence from observations of CT scanners and the social order of radiology departments", *Administrative Science Quarterly*, vol 31, pp.78-108.
- CHATY L., (1997), *L'administration face au management*, L'Harmattan, 287 p.
- CHARREAUX G., (1990), " La théorie des transactions informelles : une synthèse ", *Economie et Société, série Sciences de Gestion*, n°15, pp.137-161.
- COURPASSON D., (1998), " Le changement est un outil politique ", *Revue Française de Gestion*, sept-oct, pp.6-16.
- CROZIER M., (1963), *Le phénomène bureaucratique*, Editions du Seuil, 413 p.
- DAVID A. et al., (1995), *Le service public ? la voie moderne - Colloque de Cerisy -*, 314 p., éditions L'Harmattan.
- DESREUMAUX A., (1996), " Nouvelles formes d'organisation et évolution de l'entreprise ", *Revue Française de Gestion*, jan-fev, pp.86-108.
- DUVAL G., (1997) " Et si le taylorisme était l'avenir du travail ? ", *Innovations*, n°7, pp.155-164.
- FIOL M., LYLES M., (1985), " Organizational learning ", *Academy of Management Review*, vol 10, n°4, pp.803-813.
- FOUCHET R., (1999), " Performance, service public et nouvelles approches managériales ", *Politiques et Management Public*, n°2, juin, pp.35-50.
- FULK J., DESANCTIS G., (1995), " Electronic communication and changing organizational forms ", *Organization Science*, vol 6, n°4, pp.337-349.

- GARVIN D. (1993), " Building a learning organization ", *Harvard Business Review*, july-august, pp.78-91.
- GIDDENS A., (1987), *La constitution de la société — Eléments de la théorie de la structuration*, Presses Universitaires de France, 474 p.
- GUYON C., (1997), " De la managérialisation du secteur public à un véritable métissage public-privé ? ", *Revue Française de Gestion*, sept-oct, pp.141-154.
- HARVEY M., et al. (1998), « Implementing intra-organizational learning : a phased-model approach supported by intranet technology », *European Management Journal*, vol 16, n°3, pp.341-353.
- HUBER G., (1990), " A theory of the effects of advanced information technologies on organizational design, intelligence and decision making ", *Academy of Management Review*, vol 15, n°1, pp.47-71.
- HUBER G., (1991), " Organizational learning : the contributing processes and the literatures ", *Organization Science*, vol 2, n°1, pp.88-115.
- JARILLO J.-C., (1988), " On strategic network ", *Strategic Management Journal*, vol 9, pp. 31-41.
- KLEIN K., TOSI H., CANNELLA A., (1999), " Multilevel theory building : benefits, barriers, and new developments ", *Academy of Management Review*, vol 24, n°2, pp.243-248.
- KOENIG G., (1994), " l'apprentissage organisationnel : un repérage des lieux ", *Revue Française de Gestion* jan-fév, pp.76-83.
- KRAUT R., RICE R., COOL C., FISH R., (1998) " Varieties of social influence : the role of utility and norms in the success of a new communication medium ", *Organization Science*, vol 9, n°4, pp.437-453.
- LAWRENCE P., LORSCH J., (1968), *Adapter les structures de l'entreprise*, Editions d'Organisation, 237p.
- LOUART P., (1996), " L'apparente révolution des formes organisationnelles ", *Revue Française de Gestion*, jan-fév, pp.74-85.
- LOUART P., (1997), " Structures organisationnelles : vers un continuum public-privé ", *Revue Française de Gestion* sept-oct, pp.14-25.
- MARCINIAK R., ROWE F., (1997), *Systèmes d'information, dynamique et organisation*, Economica, 111p.
- MARCH J., (1991) ; " Exploration and exploitation in organizational learning ", *Organization Science*, vol 2, n°2, pp.71-87.
- MILES et SNOW (1992), " Causes of failure in network organizations ", *California Management Review*, summer, pp.53-72.
- MINTZBERG H., (1982), *Structure et dynamique des organisations*, Editions d'Organisation, 434p.
- REIX R., (1990), " L'impact organisationnel des nouvelles technologies de l'information ", *Revue Française de Gestion*, n°77, jan-fév, pp.100-106.
- SCHEPPERS R., DAMSGAARD J., (1997), " Using internet technology within organization : a structural analysis of intranets " *Group 97 Phoenix Arizona*, pp.9-18.
- SCOTT J., (1998), « Organizational knowledge and the intranet », *Decision Support Systems*, vol 23, pp.3-17.
- SEWELL G., (1998), " The discipline of teams : the control of team-based industrial work through electronic and peer surveillance ", *Administrative Science Quarterly*, vol 43, june, pp.397-428.
- VILLARMOIS DE LA O., (1999), *Le contrôle du réseau bancaire: exploration de la faisabilité et de la pertinence d'une démarche de comparaison des unités opérationnelles*
Thèse de Gestion soutenue à l'Université Lille I sous la direction du Pr. Desreumaux.