

Enjeux et défis de la mise en place de votre Intranet
Jean-Bernard Quicheron, Coordonnateur Intranet
Commission Européenne, Bruxelles

Préambule

Dans le cadre du présent séminaire, il m'a été demandé de bien vouloir aborder de façon plus spécifique les points suivants:

- Comment tirer profit des nouvelles technologies pour optimiser la circulation de l'information ?
- Peut-on régler toutes les questions sensibles inhérentes à la gestion d'un Intranet ?
- Qu'en est-il de la coordination de vos relations avec vos partenaires ?
- Comment identifier les moyens humains à mettre en œuvre ?

Il est fort probable que l'expérience de la création au sein de la Commission du serveur Internet et du serveur intranet s'est réalisée dans des conditions fort différentes de celles qu'ont connues les entreprises qui se sont lancées dans le même exercice. En effet, la prise de décision dans une grande administration est fort diffuse, les procédures peuvent alourdir sensiblement la réalisation d'un serveur intranet. Pourtant en dépit de l'existence de procédures habituellement rigides, les questions ne se sont pas réglées de façon systématique et linéaire dans le cas qui nous concerne. Nous verrons que l'administration, sous la pression de l'urgence, est capable de se surpasser. J'essaierai de réagir aux différentes questions posées, la réponse se lira parfois plutôt en filigrane que sous forme de réplique directe à la question.

Introduction

La Commission européenne, bien qu'administration publique, dispose de son intranet depuis avril 1995, cela fait donc déjà 5 ans que l'intranet intitulé EUROPAplus est en place. Ayant débuté comme une simple copie miroir du site Internet de la Commission, EUROPA (<http://europa.eu.int>), il est vite devenu un instrument indispensable de la communication interne. Récemment, depuis son incorporation dans la Direction générale "Personnel et administration", il s'est politisé et devient également un outil de gestion quotidienne, en d'autres termes, bien des applications informatiques de gestion conçues en dehors de l'intranet se voient dotées dorénavant d'une interface Web disponible depuis l'intranet. Ceci pourrait signifier à moyen ou long terme que l'intranet sera un passage obligé - du moins dans son interface avec l'utilisateur - pour toute application conçue dans la maison et impliquant à divers degrés un certain nombre d'utilisateurs.

Création de l'intranet de la Commission

Ceux qui prêchent le passage obligé par études de faisabilité et plans très précis seront bien déçus car la mise en place des deux serveurs s'est faite dans une fébrilité créatrice peu administrative. L'intranet de la Commission a été créé pour présenter en interne une copie miroir du serveur Internet de la Commission car aucun fonctionnaire ne pouvait voir EUROPA sur son PC, les connexions Internet n'étant pas généralisées en 1995. Il s'est alors appelé tout naturellement EUROPAplus, car il devait comporter un "plus" par rapport à son aîné EUROPA en incorporant des informations typiquement internes telles que le répertoire téléphonique, le guide des services de la Commission et bien d'autres produits.

Le serveur Internet EUROPA, créé en février 1995, le fut dans une fantastique émulation. Il a été présenté au public la première fois lors de la conférence du G7 (groupe des 7 pays les plus riches du globe) consacrée à la société de l'information convoquée par la Commission Delors à Bruxelles en février 1995. EUROPA connut un développement fantastique et l'intranet EUROPAplus, conçu en quelque sorte par défaut, devint vite un outil utile pour l'administration interne. Au cours de l'an 2000, une moyenne de 160.000 documents sont consultés par jour ouvrable. Depuis deux ou trois ans, tous les agents de la Commission disposent d'une connexion Internet, la copie miroir du serveur Internet a été dès lors supprimée, l'intranet sert aussi de portail vers les serveurs Internet des institutions. Le serveur EUROPAplus donne actuellement accès à environ 5 millions de documents.

Réussir la mise en place de son intranet

Avec le recul, il est certainement plus facile de répondre à cette question. Il est cependant clair qu'elle ne se présentait pas dans les mêmes termes il y a cinq ans. L'équipe en charge du serveur Internet voulait tout d'abord réussir la mise en place du serveur EUROPA. Une autre équipe, mais au sein du même service, fut chargée de développer l'intranet. Puisque l'intranet comportait la copie miroir du serveur Internet, il était tout naturel de faire de l'intranet quelque chose de plus puisque l'on disposait d'un outil. Ce "plus" prit la forme d'informations administratives, telles que le répertoire téléphonique, les informations administratives courantes, les offres d'emploi, etc.

Il ne fut pas simple de mobiliser les services en vue de l'alimentation de l'intranet. En effet, il était plus payant et plus visible d'alimenter d'abord le serveur Internet, la hiérarchie étant plus sensible à l'image qu'elle propage à l'extérieur qu'à celle qu'elle distille à l'intérieur. Le Collège voulant s'approprier cette nouvelle forme de communication, sans d'ailleurs bien comprendre à quoi il allait un jour devoir s'engager, politisa le débat et rendit le travail pour le serveur Internet plus attrayant que pour le serveur intranet. Il conviendra de voir si l'appartenance de ce dernier à un service chargé du personnel et de l'administration va le rendre plus visible et en faire un outil dont personne ne pourra se passer ou s'il risque de souffrir d'un manque de compréhension pour les questions de communication.

Paradoxalement, l'intranet EUROPAplus que l'on peut qualifier d'intranet central coexiste avec des intranets locaux individuels dans les directions générales (équivalent d'un ministère). Nous assistons donc à un phénomène étrange, une absence criante de ressources humaines et un gaspillage de ces maigres ressources. Une enquête réalisée au début de l'an 2000 a en effet démontré que les équipes sont modestes en nombre mais qu'elles consacrent leur effort à trois types de serveurs, l'intranet local, l'intranet central EUROPAplus et le serveur Internet EUROPA. Il serait plus rationnel de regrouper les intranets locaux au sein de l'intranet central mais les services concernés prétendent que certaines informations n'intéressent qu'eux-mêmes ou que certaines données sont confidentielles, donc non partageables sur un intranet central.

La discussion sur ce point ne fait que commencer, il existe en effet des méthodes d'accès restreint qui permettraient la cohabitation sur un seul et même intranet. Il est vrai cependant que la gestion en devient complexe. Notre équipe milite pour la migration vers l'intranet central des informations partageables, les intranets locaux pouvant alors être les réceptacles de l'information purement locale. Cette bataille ne sera pas simple, car les propriétaires des intranets locaux ne sont pas enclins à perdre une partie de leur information, donc de leur pouvoir, au profit d'un intranet central qui, dans la structure administrative actuelle, peut sembler lointain et moins générateur d'appréciation, donc de récompenses, de la part de la hiérarchie immédiate.

En tout état de cause, l'intranet est un outil idéal de diffusion de l'information. Il devrait permettre d'éviter de créer des fiefs impénétrables, car il permet la diffusion centrale par une équipe centrale somme toute légère et une production totalement décentralisée. C'est un peu le principe de la subsidiarité que l'on prêche tant dans le contexte européen : faire localement ce que l'on peut mieux faire localement (dans les capitales) que centralement (à Bruxelles). Les esprits ne sont pas encore mûrs ou les détenteurs d'information ne veulent pas encore admettre ces faits car, pour eux, ne pas se déposséder de cette information est bien plus important que de songer à partager l'information avec les autres. Pourtant, aucun doute n'est permis quant aux avantages que le partage du savoir apporte à toute l'institution. Ce partage sera générateur d'efficacité, d'élimination de doubles emplois, d'une meilleure connaissance des ressources et capacités des services impliqués dans les mêmes dossiers ou politiques.

Relations avec ses partenaires et réseaux

Dans une administration aussi vaste que la Commission, il est difficile, voire illusoire de vouloir tout coordonner. De nombreux services mènent une vie relativement autonome et ressentent assez mal l'intervention d'un service centralisateur. Naviguer entre centralisation et décentralisation n'est pas une mince affaire. Centraliser à outrance revient à un imposer un diktat, qui n'est pas toujours respecté et qui est ressenti comme un frein à la nouveauté et à l'innovation, surtout dans un domaine comme le Web où l'esprit d'indépendance est fort marqué. Décentraliser à outrance conduit à dupliquer des efforts et à ne pas coordonner les actions. Comme souvent, la solution est à mi-chemin entre ces deux extrêmes.

EUROPAplus est un intranet qui laisse beaucoup de marge de manœuvre aux fournisseurs d'information. La contrainte d'homogénéité de présentation (le fameux look and feel) est moindre que pour un serveur Internet. La volonté des services d'alimenter le serveur intranet est génératrice d'économies de ressources humaines et elle entraîne une grande motivation de toute personne détentrice d'une information. Il serait judicieux que notre équipe puisse être un peu plus directive, donc impose un peu plus de règles minimales mais pour ce faire, les moyens en personnel manquent cruellement.

EUROPAplus dispose d'un réseau de personnes alimentant régulièrement leurs propres sites dont ils sont leurs propres maîtres. Ce réseau est fort composite et est animé par des personnes fort motivées, soit passionnées par le Web, soit recherchant un travail plus valorisant et utilisant l'intranet comme une plate forme pour leur propre promotion personnelle et par ricochets pour leur promotion professionnelle tout court au sein de l'institution.

Actuellement, l'importance politique et administrative de l'intranet n'est pas encore totalement reconnue par les fonctionnaires mais dans quelques années, elle le sera et ce fait changera bien des choses. Les services commencent à se doter de responsables de la communication interne à haut niveau (cadres) qui voudront s'approprier dans leur propre service l'équipe en charge de l'alimentation de l'intranet.

Dans le cadre de la réforme administrative de la Commission, une application de description de tâches a été mise en place, exclusivement disponible sur l'intranet. Ceci est un signe clair de l'importance croissante que revêt l'intranet pour la gestion quotidienne de l'administration. Tous les fonctionnaires ont été obligés d'utiliser à vaste échelle cette application. Et ce n'est que le début. Il convient cependant de ménager ces réseaux, car ils craignent une coordination trop autoritaire, il faut donc tenter de manœuvrer intelligemment.

Tirer profit des nouvelles technologies pour optimiser la circulation de l'information, différence entre communication et information

Dans le débat relatif à l'utilité et à l'utilisation d'un intranet, les termes de communication et d'information internes sont utilisés comme signifiant la même chose. Il s'agit là d'une erreur profonde. Dans un premier temps, il est assez facile de concevoir l'intranet comme le réceptacle de toutes les informations papier disponibles antérieurement ("document repository"), il s'agit alors d'information, voire de documentation pure et dure. Utiliser l'intranet pour pratiquer de la communication interne est un exercice bien plus délicat et périlleux, qui n'a guère commencé. Propagande et communication ne devraient pas être synonymes dans ce contexte.

L'on peut dire qu'EUROPAplus a jusqu'à présent plus servi à diffuser de la documentation-information qu'il n'a servi à faire de la véritable communication. La réforme administrative engagée par la Commission a été l'occasion de faire passer des messages. Paradoxalement, l'on peut juger de la réussite de cette opération de communication dès que les syndicats commencent à assimiler la diffusion de l'information à de la propagande et à dire dans leurs tracts "comme la Commission le déclare sur son intranet ..."

Vu l'instantanéité du vecteur d'information qu'est l'intranet et la réaction immédiate, souvent à fleur de peau, qu'il suscite auprès du destinataire d'un message, il vaut mieux réfléchir un peu avant d'envoyer n'importe quel message sur l'intranet. La crédibilité de l'information et de la communication est à ce prix.

Utiliser EUROPAplus pour transmettre des messages, des documents à environ 25.000 fonctionnaires et agents a permis d'économiser annuellement 1.400 tonnes de papier qui n'ont pas été compensées, sauf de façon très limitée, par des impressions locales sur l'imprimante individuelle de chacun. L'économie est donc réelle.

L'instantanéité de diffusion est tout simplement époustouflante. Il devient de plus en plus difficile aux administrateurs qui le voudraient de rester les propriétaires exclusifs de l'information. Même dans un système administratif où la diffusion hiérarchique reste la règle (avec toutes ses lourdeurs et les blocages possibles de la part de la hiérarchie intermédiaire), il convient que les dirigeants se rendent compte de leur perte rapide de crédibilité si, croyant bien faire ou par réflexe corporatiste, ils voulaient pratiquer la rétention d'information ou de la contre-propagande. Ils risquent vite de ne plus être cru par leur personnel.

Le courrier électronique, qui ne fait pas partie de l'intranet à la Commission, est un moyen d'informer informellement (donc pas pris en compte officiellement mais néanmoins su de la hiérarchie) les plus hautes sphères de l'institution. Son impact sur le flux interne d'information est loin d'être négligeable.

Tous ces phénomènes risquent à moyen terme d'obliger à redéfinir les formes actuelles de représentation démocratique mais ceci n'appartient plus au présent exposé.

Comment identifier les moyens humains à mettre en œuvre ?

Cette question est en fait d'apparence faussement simple. En effet, le démarrage d'un serveur intranet, sa gestion quotidienne, sa montée en phase, son succès débordant sont autant de processus différents posant la question des ressources humaines de façon elle aussi différente. Il importe de savoir dès le début ce que l'on veut faire et de ne pas foncer tête baissée. Un concept

modulaire est sans nul doute préférable à une conception trop rigide et calquée sur une hiérarchie et une structure, quoique ceci soit probablement moins important dans un intranet que pour un serveur Internet. Néanmoins, les remaniements internes peuvent parfois affecter sensiblement la structure de l'intranet.

A la Commission, l'intranet central a précédé quelque peu les intranets locaux mais les services informatiques avaient déjà l'habitude de réseaux internes (à compatibilité modérée avec les autres). Ce qui fait que, un peu dans le désordre, l'on a mis au travail les personnes motivées et aptes à acquérir très vite les techniques (html, ftp, conception de sites, gestion de boîtes aux lettres, etc.). Les équipes au travail sont très peu nombreuses : deux personnes centralement pour coordonner, 4 informaticiens au centre de données de Luxembourg, 32 personnes alimentant à temps partiel le site le plus consulté (le Guide des informations de nature administrative) et environ 32 personnes alimentant le site de leurs services sur EUROPAplus là aussi à temps partiel. En fait, les équipes de Webmasters travaillent à deux ou trois toujours à temps partiel pour les 3 types de serveurs, intranet local, intranet central et serveur Internet.

C'est donc un nombre limité de personnes qui travaillent pour le serveur. Pour l'instant, formation et compétence peuvent encore poser problème. La migration vers des systèmes dynamiques va révéler les carences techniques d'un personnel de très bonne volonté mais n'ayant pas pu se former adéquatement et à temps. La sous-traitance reste la formule préférée des dirigeants. Elle n'a de sens que si elle est confiée à l'extérieur par des équipes internes qui savent ce qu'elles font et ne sont pas, par méconnaissance, pieds et poings liés aux affirmations des sous-traitants.

Seul remède : étudier le mieux possible les souhaits des uns et des autres, s'en tenir à des projets réalistes, prévoir des budgets adéquats, former son personnel constamment. L'adaptabilité constante sera la seule réponse valable, rien n'est facile ni gagné pour autant.

Peut-on régler toutes les questions sensibles inhérentes à la gestion d'un Intranet ?

Il est sans doute très délicat et difficile d'apporter une réponse claire à cette question. En effet, il est peu probable que l'on ait déjà mesuré tout le potentiel futur d'un intranet et, même si on l'avait mesuré, l'on ne serait pas capable de faire l'inventaire de toutes les questions susceptibles de se poser à court et à moyen terme.

En effet, toute nouvelle technique ou tout nouveau mode d'utilisation d'une technique débouchent sur des comportements totalement imprévisibles. Le fait que certains s'approprient soudainement l'intranet de façon imprévue et incontrôlée engendre des développements auxquels on ne peut faire face qu'au cas par cas.

En situation idéale, l'intranet devrait tout d'abord être placé près de la plus haute structure hiérarchique possible, dans le cas présent auprès du Président de la Commission ou d'un commissaire responsable de la communication et de la diffusion de l'information interne. Mais c'est probablement plus facilement dit que fait. La gestion de l'intranet risque d'être considérablement influencée par ce rattachement.

Il est un paradoxe inhérent à tout intranet. Pour qu'un intranet fonctionne bien, il faut que la hiérarchie mais surtout les utilisateurs se l'approprient. Mais cette appropriation ne se fait pas toujours très bien. Une appropriation excessive de la part de la hiérarchie risque de faire passer l'intranet pour l'outil de transmission de la voix de son maître. Une appropriation de l'intranet par les utilisateurs est sans nul doute la meilleure façon de le faire accepter et de le transformer en

outil puissant et efficace. Un savant dosage de liberté et de contrainte est la meilleure recette. Seuls des chefs vraiment experts en communication sont à même de répondre à ce défi.

L'expérience récente de scission des deux serveurs Internet et intranet en 1999 est symptomatique d'une certaine incompréhension à l'égard de ces nouveaux vecteurs électroniques. EUROPA et EUROPAplus ont grandi dans la même famille, la défunte Direction générale X chargée de l'information et de la communication. EUROPAplus a grandi à l'ombre de son grand frère. Il a pu tirer les leçons des erreurs commises au nom du serveur Internet EUROPA. Les synergies entre équipes étaient nombreuses, les économies de personnel gigantesques, car l'intranet pouvait à peu de frais tirer la leçon issue des différents comités de coordination ou des difficultés que le serveur Internet rencontrait dans l'affrontement entre Directions générales. Cette direction générale avait un grand atout, elle n'était quasiment pas propriétaire de l'information qu'elle diffusait, elle n'essayait donc ni de la retenir ni de se l'approprier indûment. En 1999, le serveur Internet est passé aux mains du Service de presse et de communication et le serveur intranet dans le giron de la direction générale chargée du personnel et de l'administration. Ce transfert pourrait avoir été l'objet d'un malentendu.

Quelles conclusions peut-on en tirer ? Les nouveaux cadres chargés d'EUROPA sont surtout intéressés par les actualités. Or, le serveur n'est pas qu'un serveur d'actualités. Pour donner un exemple, sur l'intranet les actualités représentées par de nombreux produits en temps réel ou légèrement différé ne représentent qu'environ 11% des consultations. EUROPA est un serveur multiple où les nouvelles ne sont, elles aussi, qu'une petite partie même si elle est particulièrement visible.

Les cadres chargés d'EUROPAplus se trouvent face à un autre dilemme. Une appropriation excessive par le service du personnel et de l'administration pourrait peser lourd dans la conception du serveur. En effet, cette direction générale devra apprendre à être au service des autres et non pas à transmettre l'information comme quelque chose d'indiscutable. Pour moi, il est clair que les utilisateurs se sont approprié l'intranet et n'entendent pas le voir devenir un outil de propagande. Il faudra donc savamment naviguer entre ces deux écueils, information administrative, qui est l'information la plus consultée, et liberté de conception et d'espace de travail que les utilisateurs voient accourir vers eux. Pour l'instant, tout est encore possible.

La question posée " Peut-on régler toutes les questions sensibles inhérentes à la gestion d'un Intranet ?" n'a pas de réponse simple ni définitive. Il me semble que les questions de gestion d'un intranet devront se résoudre dans un dialogue constant entre hiérarchie et utilisateurs. Il est à espérer que d'aucuns, comprenant les dangers de perte de pouvoir que l'intranet pourrait entraîner pour eux, ne serrent pas pour autant les freins de la communication. Ce serait une réaction inappropriée à un danger fictif.

Je crois que la solution à ce dilemme devrait bien plus se trouver dans la gestion et le partage total de la connaissance. Les cadres dirigeants retrouveraient leur véritable fonction, celle de vraiment diriger et motiver des équipes qui s'appuieraient sur un vaste réseau d'échange de connaissances et une collaboration efficace. Guider, orienter et diriger serait un rôle très gratifiant pour les nouveaux cadres.

Conclusion

J'espère que ce rapide tour de piste a permis de dégager de grandes lignes de force. L'exemple de la Commission n'est pas nécessairement extrapolable tel quel à d'autres corps. Néanmoins, il est

clair qu'en filigrane on retrouve les principaux obstacles rencontrés ailleurs. Cet exposé peut sembler très général à quiconque ne connaît pas les arcanes des intranets. Pourtant, il s'agit là de conclusions qui peuvent avoir des incidences éminemment pratiques. Il reste à espérer que les leçons seront tirées a priori et non a posteriori et permettront d'éviter des erreurs.

Néanmoins, rien n'est moins sûr, tant il est vrai que le contexte de l'expérience de l'un est diamétralement différent du contexte de l'autre. Si nos sociétés sont appelées à se fonder de plus en plus sur le savoir et la connaissance, le partage de ce savoir et de ses connaissances ne restera plus une question de rhétorique mais une question de vie ou de mort pour de nombreuses entreprises. Offrant un service plus proche du citoyen - pour Internet - et plus proche du fonctionnaire - pour l'intranet - les administrations devront apprendre à s'adapter justifiant ainsi la légitimité démocratique de leurs mandants et l'efficacité de leur représentation.

Jean-Bernard Quicheron
Commission européenne
8 octobre 2000