Le numérique public se paie en promesses

Le numéro 2026/1 de la Revue française des affaires sociales, issu d'un programme de recherche de la DREES, traite les promesses du numérique non comme des objectifs à atteindre mais comme des dispositifs autonomes de mobilisation. Elles structurent des agendas, captent des financements et produisent des effets institutionnels avant tout résultat mesurable. La question que pose cette livraison académique n'est pas « pourquoi le numérique public échoue-t-il à tenir ses promesses ? » mais « pourquoi fonctionne-t-il si bien grâce à elles ? »

Par Alexandre Berge · 25 juin 2026 · 15 min de lecture · Analyse

La RFAS 2026/1 prend la promesse au sérieux

Le numéro thématique « Les promesses du numérique », paru au premier trimestre 2026 dans la *Revue française des affaires sociales*, ne ressemble pas à un énième bilan d'échecs informatiques publics. Ses dix contributions, trois entretiens et un cadrage statistique sont issus du programme de recherche « Usages des technologies numériques » lancé par la Mission recherche (MiRe) de la DREES en 2021. Douze équipes pluridisciplinaires ont été financées (jusqu'à 100 000 euros par projet, 130 000 euros pour les recherches participatives) pour étudier les technologies numériques dans trois champs : la santé, l'autonomie et l'accès aux droits.

L'avant-propos des coordinateurs pose un cadre explicite. Les promesses du numérique « alimentent de très nombreux discours, notamment d'acteurs publics » et, « dessinant un avenir désirable, alliant efficacité, efficience, accès aux droits simplifié, participation des usagers », elles « prospèrent dans des secteurs à la fois très technicisés et décrits comme en proie à des crises multiples ». Puis la phrase décisive arrive : « Comme les promesses du numérique agrègent par ailleurs des financements publics importants, il est nécessaire de se pencher sur leur impact et, au-delà de la question de leurs réalisations ou de leurs échecs, sur leurs conséquences sur le social. »

Le déplacement est là. Le numéro ne demande pas si le numérique public tient ses promesses. Il demande ce que les promesses produisent indépendamment de leur réalisation. Cette posture a un nom dans la littérature en études des sciences et des techniques : la *sociologie des attentes*.

> **La sociologie des attentes (*sociology of expectations*)**
>
> Formulée par Mads Borup, Nik Brown, Kornelia Konrad et Harro van Lente dans un article fondateur publié en 2006 dans *Technology Analysis & Strategic Management* (vol. 18, n° 3-4, p. 285-298), la sociologie des attentes étudie le rôle constitutif que jouent les promesses et les visions du futur dans les processus d'innovation scientifique et technique. Sa thèse centrale tient en une formule : les attentes sont *performatives*, elles font quelque chose. Une promesse technologique n'est pas une description du futur, elle crée dans le présent des obligations, des financements, des communautés et des agendas de recherche. Les auteurs identifient un *cycle promesse-exigence* (formulé dès 1993 par Van Lente) : une promesse générique (« le numérique modernisera l'administration ») mobilise l'intérêt politique, puis les acteurs (financeurs, régulateurs, usagers) la traduisent en exigences spécifiques qui contraignent ceux qui ont promis. Ce cycle fonctionne que la technologie tienne ou non sa promesse initiale. Pierre-Benoît Joly a prolongé ce cadre dans le contexte francophone en décrivant un « régime d'innovation basé sur les promesses technoscientifiques » (*Débordements. Mélanges offerts à Michel Callon*, 2010), où la promesse fonctionne « progressivement comme un ordre politique, marqué par la tyrannie de l'urgence et la naturalisation du progrès technique ».

Lire la livraison de la RFAS avec ce cadre produit un effet de lecture particulier. Le programme DREES lui-même devient un cas réflexif de la dynamique qu'il étudie. Un appel à projets de 2021 a financé douze équipes de recherche parce que les technologies numériques sont, selon les termes de la DREES, « régulièrement présentées comme une solution face à la crise sanitaire ou encore face aux besoins de modernisation de nombreux secteurs ». La promesse a mobilisé le financement de la recherche. Cinq ans plus tard, la recherche financée par la promesse en analyse les mécanismes. Cette boucle réflexive est rare dans la production institutionnelle française.

Le terrain ne réfute pas la promesse, il la négocie

L'un des articles du numéro illustre avec une précision empirique remarquable ce que la sociologie des attentes décrit en théorie. Sarah Benmarhnia et Céline Leclerc ont enquêté (trente-six entretiens, quatre séquences d'observation dans cinq structures) sur l'appropriation par des auxiliaires de vie d'un outil numérique de télésurveillance au domicile de personnes en perte d'autonomie. L'outil, anonymisé sous le nom « Onia » (pour « outil numérique d'intelligence artificielle »), porte selon les autrices « une promesse technologique forte : fluidifier l'information, prévenir les dégradations de santé, rationaliser les interventions et renforcer la coordination professionnelle ».

Quatre promesses distinctes sont donc inscrites dans l'outil. Ce que le terrain montre, c'est qu'aucune d'entre elles ne se réalise de manière uniforme. L'appropriation est différenciée selon les contextes organisationnels : pour certaines auxiliaires, l'outil valorise un métier

historiquement invisible en fournissant une trace formalisée de leur travail de vigilance. Pour d'autres, il représente une charge de saisie supplémentaire ou une forme d'intrusion dans la relation de soin.

Les autrices mobilisent explicitement Joly (2013) et Brown & Michael (2003) : les anticipations inscrites dans l'outil « façonnent des attentes normatives qui se heurtent, une fois le dispositif introduit, aux réalités sociales et organisationnelles du terrain ». Le constat final est sobre et structurant : « l'efficacité d'un outil numérique ne dépend pas seulement de son efficacité technique mais surtout de son inscription organisationnelle et de son usage quotidien ». Le praticien du SI public reconnaît ici un motif familier. L'éditeur du logiciel envisageait un déploiement « in vivo » sans associer les auxiliaires de vie à la conception. La promesse n'avait pas besoin de leur accord pour mobiliser les financements. Elle en avait besoin pour fonctionner.

Ce cas déplace la grille de lecture habituelle des échecs SI publics. Le problème n'est pas que l'outil ne fonctionne pas. Il fonctionne différemment selon les contextes, et ces différences ne figurent dans aucun tableau de bord du déploiement. L'outil tient sa promesse sur le plan technique (il surveille, il alerte, il transmet). Il la manque sur le plan organisationnel (il n'est pas approprié de manière homogène). Et la promesse initiale ne distinguait pas les deux plans.

L'État numérique ne mesure pas ce qu'il promet

La puissance du cadre de Borup, Brown, Konrad et Van Lente tient à ce qu'il éclaire non seulement les promesses locales (un outil, un projet, un programme) mais aussi le régime institutionnel qui les rend possibles. Un rapport de la Cour des comptes publié le 21 janvier 2025 (*Mieux suivre et valoriser les gains de productivité de l'État issus du numérique*) fournit la pièce manquante de ce régime.

Sur les **2 128 sous-indicateurs** des projets annuels de performances (PAP) annexés au projet de loi de finances 2023, « moins de 2 % mettent en rapport les résultats d'une production administrative avec les moyens engagés ». Un seul d'entre eux comporte le mot « productivité » dans son libellé. La DINUM, constate la Cour, concentre ses évaluations sur les aspects techniques et méthodologiques des projets « sans suffisamment analyser ni critiquer les gains de productivité annoncés par les porteurs de projets ».

Cette donnée change la lecture des promesses numériques publiques. L'absence d'indicateurs de résultat n'est pas un retard technique. C'est une condition de fonctionnement du régime de la promesse. Tant que la productivité n'est pas mesurée, la promesse de productivité reste vivante. Tant que le « ça marche » n'est pas évaluable, le « ça promet » suffit à justifier le financement suivant.

> **Chiffres-clés : la promesse et la facture**
>
> **Moins de 2 %**
>
> des 2 128 sous-indicateurs de performance du budget de l'État relient une production administrative aux moyens engagés (Cour des comptes, 21 janvier 2025). **346 millions d'euros** ont été investis dans l'Opérateur national de paie (ONP), abandonné en mars 2014 sans livrable exploitable (Cour des comptes, Rapport public annuel 2015). **Plus d'un demi-milliard d'euros** ont été dépensés, « sous différentes formes », pour le Dossier médical personnel (DMP) à fin 2011, alors que 158 000 dossiers seulement avaient été ouverts, dont environ 89 500 vides (Cour des comptes, 19 février 2013). **Près de 2 milliards de francs** (environ 500 millions d'euros de 2026) ont été engagés en 1985 dans le plan Informatique pour tous, qui équipa les écoles en micro-ordinateurs Thomson largement inutilisés (allocution du Premier ministre Laurent Fabius, 25 janvier 1985).

Un rapport antérieur de la Cour, celui de 2020 sur la conduite des grands projets numériques de l'État, avait déjà noté que les écarts entre les coûts constatés et les prévisions initiales « se sont fortement dégradés depuis 2015 » et « dépassent sensiblement le seuil de 30 % ». Le programme TECH.GOUV, lancé en 2019, s'était fixé l'objectif de ramener ces dérives sous 20 % d'ici 2022. La Cour estimait cet objectif « difficilement atteignable ».

Le Panorama des grands projets numériques publié par la DINUM (19e édition, état de juin 2024) montre que les taux de glissement se sont effectivement améliorés ces dernières années. Mais cette amélioration coexiste avec le constat persistant de l'absence de mesure des gains réels. La maîtrise des coûts de production d'un système d'information n'est pas la démonstration de sa valeur d'usage. L'une relève du contrôle de gestion de projet. L'autre exigerait que la promesse initiale ait été traduite en indicateur mesurable, ce qui, dans moins de 2 % des cas, a été fait.

L'ONP, archétype du cycle promesse-exigence

La sociologie des attentes identifie un cycle dans lequel une promesse englobante (« moderniser la paie de la fonction publique ») mobilise des ressources, puis se traduit en exigences spécifiques qui finissent par écraser le projet. L'Opérateur national de paie (ONP), lancé en 2007 et abandonné en mars 2014, en offre le cas le plus documenté dans l'administration française récente.

La promesse initiale était massive : rationaliser la paie de 2,5 millions d'agents de l'État en remplaçant une centaine de systèmes hétérogènes par un outil unique. L'économie annoncée atteignait 190 millions d'euros par an et la suppression de 3 800 postes. Ces chiffres ont permis la création d'un opérateur dédié, doté de moyens importants, adossé à un engagement interministériel. La promesse a fait son travail : elle a mobilisé l'attention politique, sécurisé le financement pluriannuel et créé une structure organisationnelle dédiée à

sa propre réalisation.

Le *cycle promesse-exigence* décrit par Van Lente s'est alors enclenché. Les ministères ont traduit la promesse générique en exigences spécifiques : prise en compte de leurs règles de gestion particulières, interfaces avec leurs systèmes existants, maintien de leurs pratiques locales. Chaque exigence était légitime. Leur accumulation a rendu le projet ingouvernable. La Cour des comptes, dans son Rapport public annuel 2015, a qualifié l'ONP d'« échec patent » dont les ressources avaient été « dépensées en pure perte » pour un coût total consolidé de 346 millions d'euros.

Ce cas n'est pas isolé dans l'administration française. Le plan Informatique pour tous de 1985, qui engagea près de deux milliards de francs pour équiper les écoles en micro-ordinateurs Thomson, porta une promesse explicite d'« égalité des chances » formulée par le Premier ministre Laurent Fabius le 25 janvier 1985. Quelques mois après le déploiement, l'inspection générale constata que seuls environ 10 % des enseignants utilisaient les équipements. Le plan fut abandonné en 1989 avec la sortie de Thomson du marché de la micro-informatique. Le Dossier médical personnel, lancé en 2004 sous la promesse du carnet de santé partagé, relancé à trois reprises sur quinze ans, constitue un troisième cas du même cycle.

Le motif qui relie ces trois trajectoires n'est pas l'incompétence. C'est la structure même du financement par la promesse. Le cycle identifié par Borup et ses coauteurs fonctionne indépendamment de la capacité réelle à livrer. Une promesse englobante crée ce qu'ils appellent un « espace protégé » (*protected space*), dans lequel les promesses spécifiques circulent avec moins de contestation. Tant que l'espace protégé tient (c'est-à-dire tant que la promesse englobante reste crédible politiquement), les financements continuent. L'ONP a fonctionné dans cet espace protégé pendant sept ans. Le DMP pendant près de quinze.

> **Le programme DREES comme cas réflexif**
>
> Le programme « Usages des technologies numériques », lancé par la MiRe-DREES en 2021, illustre la dynamique qu'il étudie. Son appel à projets partait du constat que les technologies numériques sont « régulièrement présentées comme une solution face à la crise sanitaire ou encore face aux besoins de modernisation de nombreux secteurs ». La promesse de modernisation a motivé le financement (jusqu'à 130 000 euros par projet, douze équipes retenues). Cinq ans plus tard, les travaux financés par cette promesse en analysent les mécanismes dans un numéro de revue académique. Ce retournement réflexif, où la promesse finance la recherche qui la déconstruit, est un cas remarquable dans la production institutionnelle française. Il montre aussi que la promesse peut produire des effets de connaissance authentiques, à condition que le financement soit orienté vers l'analyse critique et non vers la seule démonstration de faisabilité.

Le régime de la promesse durera tant que l'indicateur manquera

La livraison 2026/1 de la RFAS, lue avec la sociologie des attentes, ne décrit pas un problème de communication institutionnelle. Elle décrit un *régime de financement* dans lequel la promesse technologique fonctionne comme un instrument de légitimation politique antérieur à toute preuve d'efficacité. Ce régime n'est pas pathologique. Il est structurel, et il produit des effets réels (des budgets, des organisations, des emplois, parfois des outils qui fonctionnent) indépendamment de la réalisation de la promesse qui les a engendrés.

Le numéro de la RFAS documente ce régime au niveau micro (un outil de télésurveillance dont l'appropriation échappe à la promesse initiale). Les rapports successifs de la Cour des comptes le documentent au niveau macro (un appareil budgétaire qui finance la transformation numérique sans se doter des indicateurs qui permettraient d'en évaluer les résultats). L'ONP, le DMP et Informatique pour tous en fournissent la profondeur historique.

Le concept de Borup, Brown, Konrad et Van Lente permet de nommer ce que ces trois niveaux partagent : **la promesse numérique publique ne décrit pas un futur, elle crée les conditions institutionnelles de sa propre perpétuation**. Elle mobilise un financement, structure un agenda, crée une communauté de porteurs de projet, produit des indicateurs de suivi technique (glissement budgétaire, avancement, conformité), mais évite de se doter de l'instrument qui pourrait la falsifier, à savoir un indicateur de résultat reliant la production numérique aux moyens engagés.

L'hypothèse qui se dégage de cette analyse est vérifiable. **Le régime de la promesse numérique publique persistera tant que les indicateurs de performance budgétaire (PAP/RAP) ne relieront pas systématiquement la production des systèmes d'information aux moyens consommés.** L'indicateur observable est la présence ou l'absence, dans les annexes de performance du projet de loi de finances pour 2028, de sous-indicateurs de productivité associés aux grands projets numériques de l'État. L'horizon de vérification est l'automne 2027, date de dépôt du PLF 2028 au Parlement. Si les annexes de performance ne comportent toujours qu'un seul sous-indicateur contenant le mot « productivité » sur plus de deux mille, la thèse de la RFAS aura trouvé, dans l'architecture budgétaire elle-même, sa plus solide confirmation.

Note méthodologique

Cet article mobilise le numéro 2026/1 de la *Revue française des affaires sociales* comme source primaire. L'accès au sommaire complet et aux résumés a été vérifié sur Cairn.info. L'article de Benmarhnia et Leclerc a été consulté dans sa version intégrale hébergée sur le site de l'ORSAG. Les attributions d'auteurs pour les autres contributions du numéro n'ont pas toutes pu être vérifiées hors Cairn et ne sont donc pas reproduites dans le corps de l'article. Le choix de la sociologie des attentes comme cadre principal repose sur sa présence

explicite dans le numéro (à travers les travaux de Joly et de Brown & Michael cités par Benmarhnia et Leclerc) et sur son absence de la liste des cadres déjà mobilisés comme grille principale par la newsletter. Le parallèle historique principal (ONP) a été retenu pour la solidité de sa documentation par la Cour des comptes et pour sa proximité structurelle maximale avec le cycle promesse-exigence décrit par Van Lente. Le DMP et le plan Informatique pour tous sont mentionnés en appui, non développés. Le chiffrage de l'ONP (346 M€) est celui du Rapport public annuel 2015 de la Cour des comptes, qui consolide l'ensemble des dépenses. Les montants du DMP varient selon le périmètre retenu : la formule « plus d'un demi-milliard d'euros » est celle de la Cour des comptes (rapport du 19 février 2013) et couvre l'ensemble des formes de dossier médical à fin 2011.

Sources

Sources primaires institutionnelles

DREES (Mission recherche), *Revue française des affaires sociales*, 2026/1, « Les promesses du numérique », 376 p. URL : https://shs.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2026-1?lang=fr

DREES, programme « Usages des technologies numériques », appel à projets de recherche, 12 avril 2021. URL : https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/article/usages-des-technologies-numeriques

DREES, colloque de restitution « Les transformations par les technologies numériques vues par les SHS », 21 janvier 2025. URL : https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/article/les-transformations-par-les-technologies-numeriques-vues-par-les-shs

Cour des comptes, *Mieux suivre et valoriser les gains de productivité de l'État issus du numérique*, rapport S2024-1570, rendu public le 21 janvier 2025. URL : https://www.ccomptes.fr/fr/publications/mieux-suivre-et-valoriser-les-gains-de-productivite-de-letat-issus-du-numerique

Cour des comptes, *La conduite des grands projets numériques de l'État*, rapport à la demande de la commission des finances du Sénat, 16 octobre 2020. URL : https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-conduite-des-grands-projets-numeriques-de-letat

DINUM, *Panorama des grands projets numériques de l'État*, 19e édition, état de juin 2024. URL : https://www.numerique.gouv.fr/offre-accompagnement/pilotage-panorama-avis-conformes/

Rapports officiels (parallèles historiques)

Cour des comptes, « L'Opérateur national de paie », *Rapport public annuel 2015*, rendu public le 11 février 2015. URL : https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-rapport-public-

annuel-2015

Cour des comptes, *Le coût du dossier médical personnel depuis sa mise en place*, rapport rendu public le 19 février 2013. URL : https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-cout-du-dossier-medical-personnel-depuis-sa-mise-en-place

Cadres théoriques

Borup M., Brown N., Konrad K., Van Lente H., « The sociology of expectations in science and technology », *Technology Analysis & Strategic Management*, vol. 18, n° 3-4, 2006, p. 285-298. DOI : 10.1080/09537320600777002. URL : https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09537320600777002

Van Lente H., *Promising Technology. The Dynamics of Expectations in Technological Developments*, thèse, Universiteit Twente, 1993.

Joly P.-B., « On the Economics of Techno-scientific Promises », in M. Akrich, Y. Barthe, F. Muniesa et P. Mustar (dir.), *Débordements. Mélanges offerts à Michel Callon*, Paris, Presses des Mines, 2010.

Recherche empirique (numéro RFAS)

Benmarhnia S., Leclerc C., « Quand les promesses rencontrent le terrain : l'appropriation d'un outil numérique de télésurveillance par les auxiliaires de vie au domicile de personnes en perte d'autonomie », *Revue française des affaires sociales*, 2026/1, p. 127-149. DOI : 10.3917/rfas.261.0127. Texte intégral : https://orsag.fr/wp-content/uploads/2026/06/Article-Celine-Leclerc_Application-ONIA.pdf

Parallèle historique

Fabius L., allocution sur le plan « Informatique pour tous », 25 janvier 1985. Source : archives Persée / INA.

Cardon-Quint C., « Le financement du plan Informatique pour Tous (1985) », *Politix*, 2025/1 (référence repérée dans les bases Cairn).