

# DOSSIER D'ETUDE N° 89

## Février 2007



Laëtitia Roux-Morin

---

# Equivoité et dynamique de développement de l'administration électronique

Le cas des CAF

Ecole des Mines de Paris  
Centre de Gestion Scientifique

# TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS .....	4
INTRODUCTION GENERALE .....	5
<b>CHAPITRE 1 : L'EQUIVOCITE DE L'ADMINISTRATION ELECTRONIQUE .....</b>	<b>10</b>
<b>SECTION 1 : L'IMPORTANCE DES REPRESENTATIONS DANS LA DYNAMIQUE DE CHANGEMENT</b>	
<b>ORGANISATIONNEL.....</b>	<b>10</b>
1.1 Les facteurs influençant la décision d'incorporer une nouvelle technologie.....	11
1.2 Validation empirique du lien représentation - changement organisationnel .....	15
1.3 De la décision individuelle à l'appropriation collective.....	17
1.3.1 <i>Décision d'incorporation et appropriation collective : deux phénomènes devant être distingués dans une approche interactionniste</i> .....	17
1.3.2 <i>Une distinction néanmoins peu opportune dans les CAF</i> .....	19
1.3.3 <i>Les variables d'action influant sur la transmission des représentations d'un dirigeant à la réalisation de changements organisationnels dans les CAF</i> .....	20
1.4 Un lien entre représentation et action s'inspirant des travaux de K. Weick .....	22
<b>SECTION 2 : UNE DYNAMIQUE D'USAGE DES TIC DANS LA MODERNISATION DES CAF EQUIVOQUE.....</b>	<b>23</b>
2.1 Les différentes dimensions de cette équivocité .....	23
2.1.1 <i>Un mouvement subi et/ou délibéré ?</i> .....	23
2.1.2 <i>Des impacts ambigus sur les compétences et conditions de travail des techniciens</i> .....	24
2.1.3 <i>Amélioration de la qualité de service et/ou augmentation de la productivité ?</i> .....	30
2.1.4 <i>Administration électronique et missions de service public</i> .....	33
2.2 L'insuffisance des travaux structurationnistes pour tenir compte des représentations dans l'action.....	35
2.2.1 <i>Apports et limites des travaux structurationnistes sur cette question</i> .....	35
2.2.2 <i>La diversité observée des représentations : présentation sous forme de deux idéaux-types</i> .....	36
2.3 <i>Sensemaking</i> et action dans les travaux de Weick.....	39
<b>CHAPITRE 2 : CONSEQUENCES EN TERMES DE PILOTAGE DU DEVELOPPEMENT DE L'ADMINISTRATION ELECTRONIQUE.....</b>	<b>41</b>
<b>SECTION 1 : VARIETE REQUISE ET DYNAMIQUE DE CHANGEMENT ORGANISATIONNEL .....</b>	<b>41</b>
1.1 Pourquoi la variété requise peut devenir problématique dans une dynamique de changement organisationnel ? .....	41
1.1.1 <i>Le partage des représentations est-il une condition nécessaire à l'action organisationnelle ?</i> .....	42
1.1.2 <i>Une notion de partage conceptuellement floue</i> .....	43
1.2 De la nécessité d'encourager le développement de l'administration électronique .....	44
1.2.1 <i>Des évolutions législatives favorisant et rendant obligatoire la dynamique d'évolution de l'administration électronique</i> .....	44
1.2.2 <i>Une reprise dans la COG 2005-2008 entre l'État de la CNAF</i> .....	47
1.2.3 <i>Des engagements répondant aux attentes et usages des citoyens</i> .....	47
1.2.4 <i>Des gains d'efficience pour les services publics</i> .....	48

<b>SECTION 2 : DE LA PERTINENCE D'UNE PHASE D'AVANT-PROJET</b> .....	<b>50</b>
2.1 Qu'est ce qu'une phase d'avant-projet ? .....	50
2.2 Quels intérêts d'une phase d'avant-projet dans la dynamique actuelle d'évolution de l'administration électronique ? .....	52
2.2.1 Une phase située en amont du projet .....	52
2.2.2 Un lieu d'interactions et de discussions pour élaborer collectivement du sens .....	53
2.2.3 L'établissement de visions pour enacter l'usage futur des TIC par la branche famille .....	55
2.3 Le « produit » de la phase d'avant-projet : une doctrine de l'usage des TIC dans la modernisation des CAF .....	58
2.3.1 Les systèmes d'action concrets utilisés pour constituer un dispositif d'intéressement et élaborer la doctrine .....	58
2.3.2 Présentation du contenu de cette doctrine .....	61
<b>SECTION 3 : LA MISE EN PLACE D'UN MANAGEMENT MULTI-PROJETS POUR GERER LA CREATION DE SENS DANS LA DYNAMIQUE DE DEVELOPPEMENT DE L'ADMINISTRATION ELECTRONIQUE</b> .....	<b>64</b>
3.1 La complexité du passage à la quatrième étape de développement de l'administration électronique .....	65
3.2 Les limites actuelles de la gestion différenciée de projets .....	66
3.2.1 Un pilotage éclaté du développement de l'administration électronique jusqu'en 2005 .....	66
3.2.2 Une mauvaise intégration des flux de communication électronique en back office au désavantage des techniciens .....	68
3.2.3 Une non-gestion « multi-canal » .....	69
3.2.4 Une gestion des interdépendances inefficace .....	69
3.3 Le management multi-projets est-il un mode de pilotage efficient de la dynamique d'évolution de l'administration électronique ? .....	70
3.3.1 Définition et intérêts du management multi-projets .....	70
3.3.2 Une approche « trajectoire » du management multi-projets .....	72
3.3.3 Les premières difficultés observées : du schéma de référence à la réalité .....	73
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>75</b>
<b>CONCLUSION GENERALE</b> .....	<b>76</b>
<b>LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES</b> .....	<b>82</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>83</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>86</b>
ANNEXE 1 : LA DYNAMIQUE DE DEVELOPPEMENT DE L'ADMINISTRATION ELECTRONIQUE .....	86
ANNEXE 2 : QU'EST CE QUE LA RECHERCHE INTERVENTION ? .....	90
ANNEXE 3 : ELEMENTS DE METHODOLOGIE .....	91
ANNEXE 4 : LA THEORIE DE LA STRUCTURATION .....	92

Les travaux menés par Laëticia Roux-Morin dans le cadre de son doctorat, réalisé à l'Ecole des Mines de Paris, porte sur la dynamique de développement de l'administration électronique.

Les transformations organisationnelles liées à l'implémentation des technologies de l'information et de la communication dans les CAF, – et dans les services publics plus généralement–, sont complexes à mettre en œuvre et ne vont pas de soi.

La question du rôle joué par les technologies dans les organisations est problématique. En effet, des facteurs multiples –individuels, organisationnels et contextuels– motivent la décision d'incorporer ou non une nouvelle technologie dans un service public.

La thèse aborde notamment plusieurs types de questions : les technologies de front et back-office permettent-elles d'améliorer la qualité de service et la productivité tout en assurant la maîtrise des risques? Quel peut être un système de pilotage efficient pour l'usage des TIC dans la modernisation des services publics ? Y a t il une fracture numérique ?

Laeticia Roux-Morin, dans un souci de compréhension en profondeur s'est inscrite dans une démarche de recherche-intervention qui nécessite un ancrage organisationnel important et continu auprès du terrain choisi. Pour ce faire, elle a conduit, en lien avec Jean-Luc Bossu, en charge de l'administration électronique à la Cnaf, des investigations spécifiques sur quatre caisses d'allocations familiales.

Différentes approches méthodologiques ont été mobilisées : un questionnaire auprès de l'ensemble des directeurs de caisses d'allocations familiales (Caf) pour comprendre leurs décisions d'incorporer ou non de nouvelles technologies ; une enquête auprès des allocataires utilisateurs ou non des produits de communication électronique pour apprécier leurs attentes et leurs ressentis et une enquête auprès de techniciens afin d'analyser les modes d'appropriation des outils dans les quatre Caf.

Ce dossier d'étude présente de larges extraits de sa thèse soutenue le 15 novembre dernier où elle a obtenu le titre de Docteur en Sciences de gestion avec mention très honorable et les félicitations du jury.

**Catherine Vérité**  
**Direction des statistiques, des études et de la recherche**  
**Pôle recherche et prospective**

La perception des besoins de réforme de l'État et des services publics n'est ni nouvelle, ni spécifiquement française. Ces services, tout comme les services privés, sont soumis aux turbulences de leur environnement juridique et politique, structurel et stratégique, social mais aussi technique. Si l'impact et l'enjeu de ces turbulences ne sont pas nécessairement visibles à court terme, l'effet de crise et les risques encourus à moyen et long terme n'en demeurent pas moins considérables et imposent des évolutions au moins subies si ce n'est délibérées.

Depuis plusieurs décennies en particulier et notamment depuis les mouvements majeurs de modernisation des années 60 et 70 en France (avec la rationalisation des choix budgétaires et la mise en place de la direction par objectifs), les services publics se sont engagés dans une lente, parfois chaotique, mais assurément délibérée, « modernisation ». Si certaines caractéristiques de fond semblent structurer ce mouvement, les services publics constituent un ensemble fort hétérogène, en termes de statut (notamment, il convient de distinguer services et secteur publics), de fonctionnement, d'action et d'insertion dans la société. Les réflexions sur la modernisation sont donc nombreuses et diverses.

Pourtant, « l'intensité de la passion que déclenche l'administration, combinée aux règles de la rhétorique des idéologies, laisse un espace de crédibilité très étroit à la voix de l'objectivité et même des nuances [dans l'analyse de la modernisation administrative] » (Thoenig, 1987).

Rien de surprenant en cela cependant dans la mesure où tout un chacun se sent légitime pour juger ou pour condamner à un moment ou à un autre le fonctionnement des services publics. Nous sommes tous citoyens, usagers, contribuables, abonnés, allocataires voire clients de ces services. Notre regard est donc rarement neutre et distancié...

Toutefois, « comment est-il possible de vouloir la modernisation de l'État si en même temps, on ne parle pas de façon moderne de l'état des lieux, en particulier dans une perspective d'action et de changement » (Thoenig, 1987). Une approche analytique de la modernisation de l'État s'appuyant sur les faits et en particulier les changements réalisés ou innovations introduites est donc souhaitable.

Une innovation ou un changement particulier affectant cette modernisation depuis la fin des années 50 est l'implémentation de nouvelles technologies pour accroître l'efficacité interne des organisations.

Des investissements importants dans les techniques informatiques ont ainsi permis d'automatiser de manière massive les opérations courantes de liquidation, de paiement et de gestion. Mais le développement des Technologies de l'Information et de la Communication [TIC] et leur banalisation modifient aujourd'hui l'usage des technologies par les services publics. En effet, si les TIC s'apparentent à l'informatique qui en est le support, elles s'en distinguent également par l'ajout d'une dimension en termes de communication. Ainsi la révolution technologique que représente la diffusion de ces technologies modifie de manière considérable la capacité des organisations à traiter et échanger des informations, sachant que ces changements, parmi d'autres, peuvent permettre d'améliorer significativement le service rendu. Par conséquent, alors que les progrès accomplis depuis les années 50 avec l'informatisation ont surtout atteint l'efficacité interne des services publics, les TIC touchent également à la nature de la relation des services publics avec leurs usagers.

Un terme nouveau est d'ailleurs progressivement apparu pour rendre compte de ce changement : celui d'administration électronique. Il désigne « l'usage des TIC et en particulier de l'Internet en tant qu'outil visant à mettre en place une administration de meilleure qualité » (Ocde, 2003). Par « administration de meilleure qualité », on entend tout aussi bien un objectif externe de satisfaction des usagers qu'un objectif interne de modernisation des organisations. Un ensemble de technologies diverses sont donc utilisées dans cette dynamique de changement.

De manière générale, force est de constater que la littérature en management accorde une place de plus en plus importante à cette question de l'impact des technologies sur les organisations. La technologie est en quelque sorte une

nouvelle venue dans le champ des préoccupations de la gestion. Non pas que l'innovation et l'évolution des techniques n'aient pas depuis longtemps affecté la vie des entreprises. La prise de conscience des enjeux du changement technique et de leurs conséquences sur la vie des organisations et sur la dynamique des marchés remonte même en fait aux origines du développement industriel. C'est plus simplement peut-être que la sphère de l'ingénieur et le champ du management n'avaient pas encore eu le temps ou l'occasion de se fertiliser l'un l'autre de façon explicite ou organisée. C'est maintenant chose faite ou en voie de l'être. La situation en France confirme cette tendance. Ainsi les conférences dédiées à ce sujet se multiplient comme les numéros spéciaux des revues scientifiques<sup>1</sup>.

Nous pouvons dégager deux idées majeures de ces réflexions.

Tout d'abord, une approche déterministe fut dominante pendant de longues années. Dans celle-ci, les technologies introduisent des changements déterminés et prévisibles. Elles sont considérées comme des forces exogènes qui structurent ou contraignent fortement le comportement des individus et des organisations. Ces considérations sont aujourd'hui dépassées au profit d'approches dites interactionnistes, où l'impact des TIC serait avant tout une affaire de management et d'accompagnement de la mutation, d'appropriation, d'évolution concertée de l'organisation et de ses relations avec l'environnement. Il est désormais nécessaire d'ouvrir la « boîte noire » et d'étudier les acteurs, leurs échanges, la succession d'événements expliquant le type et la vitesse des changements observés selon les technologies en cause.

Deuxièmement, les projets actuels d'implémentation de nouvelles technologies se heurtent très fréquemment à des échecs, des retards et de l'insatisfaction, quand elles sont incorporées sans une vision systémique des effets engendrés sur l'ensemble de l'organisation.

D'un point de vue empirique, les pouvoirs publics français accordent une place importante à cette question particulière des TIC depuis la fin des années 90, comme le montre la succession de plans d'actions destinés à combler le « retard français » en matière de société de l'information, ou encore le foisonnement de rapports remis au Premier ministre sur la question de l'administration électronique. Les TIC y sont présentées comme porteuses, voire même comme levier de la modernisation de la sphère publique.

Pourtant, la plupart des services publics français connaissent depuis 2003 un ralentissement des progrès et des innovations réalisés dans l'usage des TIC pour la modernisation de leurs organisations et de la relation de service. Ce constat effectué par les acteurs de terrain est corroboré par notre observation, comme par des audits externes (Accenture, 2004, 2003). Ainsi, après une période de croissance rapide, il semble qu'un plateau de maturité soit désormais atteint. Plus précisément, on distingue généralement quatre étapes dans le développement de l'administration électronique (Saint-Amant, 2003). Ces étapes sont les phases (voir annexe 1 pour une présentation plus détaillée) :

- d'information : mise en place d'un site à visée éditoriale et d'outils d'information et d'échange ;
- d'interaction : mise en place d'outils électroniques de communication personnalisée avec l'utilisateur ;
- de transaction : mise en place de téléprocédures, sans modification importante des processus de traitement des données télétransmises ;
- d'intégration : mise à profit des potentialités offertes par les réseaux pour redéfinir en profondeur les processus au sein des services publics. Il s'agit de mettre en place une organisation capable d'offrir des services flexibles, personnalisés, de qualité, opérant en réseau avec ses partenaires internes et externes, ce qui constitue un changement de paradigme dans la livraison du service public.

La majorité des services publics français ont franchi les trois premières étapes de cette dynamique d'évolution, mais peinent à atteindre la quatrième, alors même que la phase d'intégration est considérée comme celle qui permettrait de délivrer aux usagers des services de meilleure qualité tout en diminuant les coûts de gestion. **Notre recherche a donc pour objectif d'expliquer le ralentissement de l'usage des TIC dans la modernisation des services publics, dans le cas particulier des Caisses d'Allocations Familiales [CAF].**

---

<sup>1</sup> Voir notamment le numéro spécial de la Revue Française de Gestion sur le « e-management » en juillet-août 2000, ainsi que le numéro à venir (décembre 2006) sur le thème « relations entre technologies de l'information et de la communication, structure et fonctionnement des organisations ».

**Nous argumenterons ici le résultat de recherche suivant : la dynamique d'usage des TIC dans la modernisation des services publics est équivoque ou ambiguë**, ce qui signifie que le nombre d'interprétations perçues de la situation est important (Koenig, 1996). Par conséquent, il ne peut y avoir de ligne d'action claire et homogène qui relèverait d'une rationalité gestionnaire simple, car chaque dirigeant de service public mobilise (de manière importante) son propre système d'interprétation pour créer du sens et déterminer les actions à engager.

**Les effets des innovations techniques dans les services publics dépendent des interactions entre l'artefact technique, les créations de sens des acteurs, l'organisation et son environnement. Par conséquent, comprendre les défaillances de la dynamique d'évolution de l'administration électronique nécessite, nous semble-t-il, d'adopter une perspective contextualiste** (Pettigrew, 1990) donc de mettre en perspective trois aspects clefs du phénomène étudié : son contexte de réalisation, son contenu et le processus de changement analysé.

En premier lieu, l'usage des technologies dans les services publics doit être saisi et situé dans son contexte car l'innovation publique est fortement marquée par les spécificités de fonctionnement de ces organismes et sa contingence à des évolutions de l'environnement institutionnel.

Toutefois, une description du contexte n'est pas suffisante. Si le chercheur ne fait pas le lien entre contexte et processus, la notion de contingence pourrait être assimilée à un quelconque mécanisme abstrait d'ajustement. Au contraire, le changement prend la forme d'une série de va-et-vient entre contraintes existantes et actions menées pour les modifier. Ces actions sont en effet condamnées à opérer à la marge de contraintes antérieures et deviennent à leur tour des contraintes ultérieures pour l'action. Par ailleurs, nous avons précédemment évoqué l'idée que l'approche déterministe est aujourd'hui fortement critiquée d'un point de vue théorique. Il est donc nécessaire pour comprendre la dynamique de développement de l'administration électronique, de retracer dans le temps le processus réel de changement des services publics lié à l'usage de nouvelles technologies. Cela implique de privilégier une analyse fidèle de la complexité des processus par lesquels s'effectue la transformation de l'investissement dans les TIC en impacts organisationnels et sociétaux, et ce, au détriment de la simplicité ou de la parcimonie.

Enfin, une description fine du contenu du changement est nécessairement conjointe à l'analyse du processus d'innovation, car on ne peut retracer la dynamique du changement sans faire une description détaillée des événements et interactions entre acteurs. Le lien ainsi établi entre contenu et processus constitue une nouvelle manière d'enrichir l'analyse des évolutions, en se montrant cette fois attentif aux acteurs et aux modifications qu'ils opèrent sur le projet initial. Par ailleurs, les contraintes de contexte et les stratégies des acteurs étant reliées, le changement s'explique tout autant par l'influence du contexte sur l'action que de l'action sur le contexte, car si le contexte construit l'action, cette dernière construit elle-même le contexte. La récursivité de l'action doit être introduite.

En conclusion, l'intérêt et la portée de ce triptyque (contexte, contenu, processus) est d'offrir un cadre global d'analyse dans lequel chacune des explications de la dynamique d'innovation peut enrichir la compréhension de l'ensemble. C'est avec cette conception du processus de structuration autour des technologies que nous avons construit notre problématique.

### ■ **Problématique de la recherche**

La demande d'organisation à l'origine de cette recherche était de comprendre pourquoi la dynamique de changement lié à l'usage des TIC dans la modernisation des CAF s'était « grippée »<sup>2</sup>. Comme indiqué précédemment, notre analyse inscrite dans une perspective contextualiste indique que la dynamique d'évolution de l'administration électronique s'explique par les interactions entre des artefacts techniques, les créations de sens des acteurs, l'organisation et son environnement. La compréhension que nous avons conduite de ce processus d'interaction autour d'une technologie nous amène à nous interroger sur les modes de pilotage adéquats pour le maîtriser.

Nous cherchons donc par notre recherche à répondre à la question suivante : **quel peut être un système de pilotage efficient pour l'usage des TIC dans la modernisation des services publics ?**

---

<sup>2</sup> Nous empruntons cette image à (David *et al.*, 2002). Comme dans cette étude de deux projets de télémédecine en périnatalité, nous observons que la vitesse de propagation du changement ralentit.

Deux termes méritent d'être définis pour préciser cette problématique.

D'un part, nous considérons à la suite de Tabatoni et Jarnioux (Tabatoni et Jarnioux, 1975) qu'un système de pilotage<sup>3</sup> est caractérisé par trois facettes *a priori* :

- un système de finalisation qui détermine l'orientation majeure des activités,
- un système d'animation qui assure la mise en œuvre effective de l'action finalisée par les membres de l'organisation grâce au recours à des pratiques d'incitation, de formation, de contrôle ou de sanction,
- un système d'organisation qui définit les organes, les rôles, les procédures et les structures qui permettent d'assurer la division du travail et la coordination au sein de l'organisation.

D'autre part, l'efficacité se définit dans notre problématique au sens de Barnard (Barnard, 1938). En d'autres termes, nous nous interrogeons sur l'atteinte d'un système de pilotage efficace (c'est-à-dire qui satisfait les objectifs qui lui sont fixés) et qui motive l'ensemble des parties prenantes pour atteindre les objectifs établis.

### ■ **Méthodologie de la recherche et positionnement épistémologique**

Notre recherche s'inscrit donc dans le prolongement de nombreux travaux (David et *al.*, 2000 ; Martinet, 1990 ; Miles et Huberman, 2003) qui se réclament de positions aménagées ou multi-paradigmatiques.

Elle s'inscrit plus précisément dans une **logique d'exploration par co-construction avec la branche famille**, qui comprend la Caisse Nationale des Allocations Familiales [CNAF] et le réseau des 123 Caisses d'Allocations Familiales [CAF].

**Notre méthodologie globale est qualitative** (voir annexes 2 et 3 pour une présentation plus détaillée). **Nous avons plus particulièrement opté pour la recherche-intervention**. Il s'agissait de s'assurer de la réalité des analyses effectuées *via* une présence importante sur le terrain, la restitution systématique des résultats et un projet de transformation de la dynamique d'action collective étudiée.

Pourtant, plus que de choisir un mode de recueil et de traitement, qui cristalliserait l'opposition entre méthodes qualitatives et quantitatives, **notre stratégie de recherche relève davantage de l'association et de la combinaison de différents matériaux et modes de traitements**. En d'autres termes, notre recherche combine des données quantitatives et qualitatives que nous avons traitées quantitativement ou qualitativement. Notre dispositif de recueil de matériaux est donc largement « ouvert », même si les choix de méthode ne sont pas des choix premiers : ils doivent être subordonnés et cohérents avec la nature du projet de recherche, la stratégie d'accès au réel privilégiée, le cadre épistémologique choisi et les contingences du terrain d'observation.

### ■ **Plan du dossier**

**Ce dossier a pour objectif de présenter les principaux résultats de recherche** d'une thèse de doctorat qui a duré 4 ans.

Notre problématique consiste à déterminer un mode de pilotage efficace pour la dynamique de développement de l'administration électronique, l'observation actuelle de la situation dans la branche famille (et plus largement dans la majorité des services publics français) montrant un « grippage » de cette dynamique malgré une volonté de progresser.

Par conséquent, **avant de nous intéresser à des systèmes de pilotage futur, il convient dans un premier temps de comprendre les facteurs bloquant actuellement un usage accru des TIC dans la modernisation des CAF. Le premier chapitre de ce dossier est consacré à cette analyse.**

---

<sup>3</sup> Tabatoni et Jarnioux ne définissent pas les différentes dimensions d'un système de pilotage mais d'un système de gestion. Néanmoins, considérant que l'objet des Sciences de gestion serait l'action collective (Hatchuel, 2002) ou que la gestion peut être décrite comme « un processus de pilotage permanent du changement dans l'incertitude et la complexité » (Charron et Sépari, 1998), nous utilisons indifféremment les termes de système de gestion et système de pilotage.



Dans ce **premier chapitre**, nous démontrerons, à partir de nos matériaux de recherche, que les représentations des dirigeants sont un facteur influençant fortement l'usage des technologies dans les organisations. Comme nous le détaillerons dans une première section, la **dynamique de développement de l'administration électronique est équivoque** sur plusieurs aspects, ce qui signifie que le nombre d'interprétations perçues de la situation est important (Koenig, 1996). Par conséquent, il n'y a pas de ligne d'action claire et homogène dans le réseau qui relèverait d'une rationalité gestionnaire simple, car chaque dirigeant mobilise son propre système d'interprétation pour créer du sens et déterminer les actions engagées. Au-delà de cette analyse ponctuelle pour la branche famille, l'intérêt théorique de ce premier résultat de notre recherche est de montrer que les représentations des acteurs peuvent être un élément déterminant dans le processus d'interaction entre technologie et organisation bien que ce facteur ait été peu mis en valeur dans les travaux théoriques antérieurs.

La variété importante des représentations donc la diversité des pratiques dans le réseau des CAF doit aujourd'hui être réduite car le contexte institutionnel et sociétal a changé : le développement de l'administration électronique est devenu, depuis 2003, incontournable et la branche famille a décidé de s'engager dans ce mouvement. Aussi **notre deuxième chapitre sera consacré aux implications sur le mode de pilotage adéquat pour développer l'usage des TIC dans la modernisation des CAF, de notre analyse en termes d'équivocité**. Ce passage à une réflexion sur les logiques d'action s'inscrit par ailleurs dans le prolongement logique de notre choix d'effectuer une recherche-intervention.

Dans la première section de ce deuxième chapitre, nous développerons l'idée suivante : si les constructions de sens des dirigeants de service public sont au cœur de la dynamique d'évolution de l'administration électronique du fait d'une situation équivoque alors ces constructions de sens doivent être discutées lors d'une phase d'avant-projet (Gautier et Lenfle, 2004) pour *enacter*<sup>4</sup> (Weick, 1979) un modèle d'usage commun et plausible des TIC dans la modernisation des CAF.

En d'autres termes, cette phase d'avant-projet constitue un lieu de discussions pour élaborer un *sensemaking* collectif (Weick, 1995), c'est-à-dire une création de sens collective de la dynamique d'évolution de l'administration électronique. Il s'agit donc d'un premier moyen de réduire le nombre d'interprétations perçues des changements en cours donc d'encourager l'usage des TIC dans la modernisation de la branche famille.

Néanmoins sans coordination importante des projets nécessaires au développement de l'administration électronique dans le futur, il y a un fort risque (les travaux à réaliser pour atteindre la phase d'intégration étant complexes et interdépendants) que les acteurs soient à nouveau confrontés à une variété surabondante de significations possibles de la situation. Par conséquent, nous nous demanderons dans la troisième section de ce chapitre dans quelle mesure le mode de management multi-projets mis en place par la CNAF fin 2005 pour gérer le développement de l'administration électronique ne constitue pas un autre moyen de réduire l'équivocité de l'usage des TIC dans la modernisation des CAF donc de dynamiser le développement de l'administration électronique.

---

<sup>4</sup> Par enactment, on entend un double processus. D'une part, ce terme désigne le fait que les individus contribuent à créer l'environnement dans lequel ils se trouvent, puisque par le processus de sensemaking, ils contribuent à créer l'objet de leur observation. D'autre part, en retour, par les actions qu'ils initient dans cette réalité « décrétée », les individus reçoivent des stimuli comme des résultats de leur propre activité. Ce processus est susceptible de leur faire oublier le caractère construit de cette réalité, qui par les signes tangibles et concrets qu'il est possible de lui associer, se met à exister de manière propre.

**Dans ce chapitre, nous allons nous attacher à démontrer que la dynamique de développement de l'administration électronique est profondément équivoque donc nécessite la mobilisation des processus d'interprétation des dirigeants, ce qui explique l'inexistence d'une ligne d'action claire et homogène dans l'usage des TIC par les services publics.**

Pour atteindre cet objectif, nous justifierons dans une première section, d'un point de vue empirique, que les **représentations des dirigeants sont un facteur important du processus de structuration autour des technologies dans la branche famille.**

Nos matériaux de recherche montrent certes – ce qui est un prolongement de travaux antérieurs – que la décision des dirigeants de CAF d'incorporer ou non une nouvelle technologie se base prioritairement sur le souci d'un alignement stratégique et technique ainsi que sur une volonté de cadrage par rapport au contexte. Mais ils mettent également en évidence que ces deux facteurs de décision s'appuient sur une conception restrictive de la rationalité des agents dans la dynamique en cause. En effet, les dirigeants de CAF expriment également que leur perception personnelle de l'objet de l'innovation (notamment leurs représentations des impacts des TIC sur leurs missions de service public social) est un facteur important dans leur prise de décision. Il convient donc de prendre en considération les agents autant dans leurs représentations les plus profondes que dans leur dimension réflexive pour rendre compte de la dynamique de développement de l'administration électronique.

Nous argumenterons cette proposition en deux temps. Dans un premier lieu, nous détaillerons comment les représentations du dirigeant influencent ses actions et décisions individuelles, puis nous expliquerons comment, dans la branche famille, ces représentations se « diffusent » linéairement dans l'organisation pour être partagée par la majorité.

Dans la section 2 de ce chapitre, **nous montrerons que les représentations des dirigeants sont un facteur important de la dynamique de développement de l'administration électronique, car cette dynamique est équivoque sur plusieurs aspects. Par cette mobilisation du concept d'équivocité, notre recherche argumente donc la proposition suivante : les travaux de Weick sur la création de sens sont un cadre d'analyse fécond pour comprendre davantage la dynamique d'usage des TIC dans la modernisation des services publics. Il s'agit du principal apport théorique de notre recherche.**

Le développement de l'administration électronique donc l'interaction TIC-modernisation des services publics est en effet une dynamique complexe. Les technologies peuvent être utilisées de différentes manières et la modernisation des services publics est un mouvement traversé par de nouveaux et nombreux impératifs parfois difficilement conciliables. Les directeurs de CAF ne peuvent donc pas puiser dans leurs routines et habitudes pour traiter les problèmes auxquels ils ont à faire face. Ils créent donc différentes interprétations de la situation, ce qui entrave la dynamique d'ensemble de développement de l'administration électronique dans la branche famille.

### **Section 1 : L'importance des représentations dans la dynamique de changement organisationnel**

Notre recherche dans les CAF corrobore partiellement ces travaux antérieurs, mais elle met également en évidence que les représentations des dirigeants de CAF sont un facteur déterminant dans la dynamique étudiée.

Dans un premier paragraphe, nous allons montrer comment nos matériaux de recherche valident cette proposition. Il s'agira ensuite de discuter d'un point de vue conceptuel et empirique le passage d'une représentation donc décision individuelle (provenant d'un directeur de CAF) à son appropriation collective, car les changements organisationnels ne sont pas *a priori*, le fait d'un seul individu.

Enfin, nous reviendrons sur des considérations théoriques pour montrer que les liens établis dans notre recherche entre représentations et action nous semble s'inspirer des travaux de Weick sur la création de sens.

## 1.1 Les facteurs influençant la décision d'incorporer une nouvelle technologie

Une enquête effectuée en octobre 2003 auprès de l'ensemble des directeurs de CAF montre que parmi l'ensemble des contraintes à l'innovation, celles qui sont considérées comme les plus importantes (réunion des modalités « tout à fait important » et « plutôt important ») dans la décision d'incorporer de nouvelles TIC sont par ordre d'importance décroissant :

- la pertinence de la communication électronique par rapport à l'équipement informatique et la connaissance des allocataires et partenaires pour utiliser ces nouveaux outils [71% des répondants ont considéré ce facteur comme très important ou plutôt important],
- le degré de complémentarité avec les autres actions stratégiques envisagées [69%],
- la souplesse de l'organisation induite par l'introduction de cette technologie [65%],
- la perception personnelle positive du directeur par rapport à l'objet de l'innovation [63%],
- la facilité d'implémentation de la technologie [61%].

*A contrario*, les directeurs se disent peu influencés par les directives de la CNAF, comme par des demandes internes venant de leurs cadres et/ou techniciens.

**Si nous tentons de conceptualiser ces résultats bruts, nous indiquerons tout d'abord que la décision d'incorporer ou non une nouvelle technologie se base sur l'analyse de facteurs contextuels.** La contrainte de cadrage (Akrich et *al.*, 1988) est prégnante pour les directeurs de CAF ; le processus d'innovation doit être en adéquation avec les caractéristiques de l'environnement de l'organisation.

Ensuite, notre **enquête corrobore le modèle SAM** [*Strategic Alignment Model*] ou modèle d'alignement stratégique (Venkatraman, 1994). **Il doit y avoir « alignement » ou encore « fit » entre la stratégie de l'organisation, sa structure, la stratégie du système d'information et l'infrastructure technologique.**

**Cet alignement n'est pas évident à atteindre dans la branche famille.** En effet, dans les CAF, les technologies sont élaborées au niveau national. Les organismes locaux, quant à eux, doivent décider quand ou si<sup>5</sup> ils veulent incorporer de nouvelles technologies puis élaborer le plan d'accompagnement au changement nécessaire pour leur appropriation. *A contrario*, la stratégie et la structure des CAF sont des espaces de choix (sous contraintes, du fait de la signature de contrats pluriannuels de gestion tous les quatre ans avec la caisse nationale) pour les directeurs à un niveau local. Aussi ces derniers préfèrent que la technologie soit « souple » (elle ne doit pas stipuler un optimum trop précis en termes d'infrastructure technique, de stratégie et de structure) afin de pouvoir s'insérer facilement, sans coûts de changement importants, dans tous types d'organisation. En d'autres termes, les technologies doivent s'adapter pour supporter les choix d'organisation préalables qui ont été effectués pour mettre en œuvre la stratégie. Dans le schéma suivant reprenant une modélisation traditionnelle du modèle SAM, le module « infrastructure technique » est donc numéroté deux pour signifier que les technologies doivent être un support et non une contrainte pour les choix stratégiques et organisationnels.

---

<sup>5</sup> Depuis 2003 (date de réalisation de cette enquête), la situation a changé. Actuellement, les directeurs de CAF sont davantage contraints dans leur décision d'incorporer ou non une nouvelle technologie.

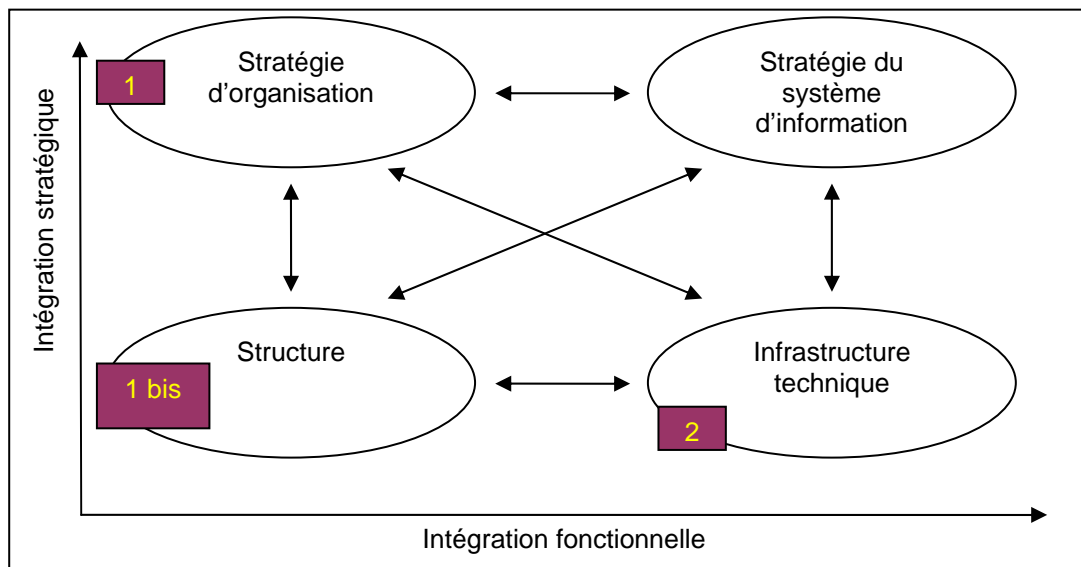


Figure 1- Le modèle SAM dans les CAF (Venkatraman, 1994)

**Ce résultat en termes d'alignement stratégique, issu de notre enquête auprès de l'ensemble des directeurs de CAF, peut être corroboré par des observations effectuées dans une des quatre CAF pivots de notre recherche à un niveau local.**

Trois caractéristiques fondamentales marquent l'organisation de cette CAF: le choix d'une organisation déconcentrée dès 1995, la promotion de l'autonomie et de la polyvalence des techniciens (mise en place de portefeuilles individuels de gestion nécessitant une polyvalence technique et fonctionnelle des techniciens-conseils) et l'engagement dans une démarche de certification (certification ISO 9002 dès 1997).

Au démarrage de notre observation participante dans cette caisse, deux chantiers de mise en place technologique étaient en préparation<sup>6</sup> : l'implémentation de la GCED et de la nouvelle architecture téléphonique. Pour ces deux technologies, la CAF a eu un travail de préparation important retardant l'incorporation technologique puisque les solutions techniques proposées par le niveau national stipulaient,

1. des modèles organisationnels en contradiction avec les choix de structure effectués auparavant par la caisse.
2. la mise en place d'applications techniques non implémentées jusqu'à présent.

Plus précisément, en ce qui concerne la GCED, l'originalité de la CAF est d'externaliser le travail du façonnage et de la scanérisation. Ce choix de l'externalisation s'explique par deux raisons principales.

Il s'agit tout d'abord de réaliser des économies mais aussi et surtout de préserver le modèle organisationnel promu jusqu'alors. En effet, cette CAF est l'une des caisses du réseau qui l'a le plus développé la polyvalence fonctionnelle des techniciens (notamment, il n'y a pas de *pool* téléphonique) donc leur autonomie et compétence. Or la scanérisation et le façonnage de l'historique des dossiers sont des activités ne demandant pas des qualifications importantes mais qui nécessitent de mobiliser un nombre important d'employés (35 selon les estimations effectuées). Aussi, pour éviter une « régression organisationnelle » et d'éventuels goulots d'étranglement, cette CAF est la première du réseau à avoir choisi d'externaliser la scanérisation et le façonnage des pièces. Ce choix a impliqué l'élaboration d'un dossier Commission Nationale Informatique et Libertés [CNIL] volumineux et complexe ainsi que de nombreuses réflexions pour sécuriser et optimiser les processus d'échanges de données et de papiers entre la CAF et la société prestataire. Toutes les agences de cette caisse ont fonctionné en GCED le 15 décembre 2004, soit deux ans et demi après la montée en charge des premières CAF vers cette infrastructure technique.

Par ailleurs, l'implémentation de la GCED a nécessité la mise en place de l'applicatif de suivi des pièces non souhaité jusqu'alors.

<sup>6</sup> Les pressions nationales sur cette caisse étant importantes pour effectuer de telles incorporations.

De même, l'infrastructure technique de la nouvelle architecture téléphonique conçue au niveau national ne permettait pas dans un premier temps de respecter le choix de déconcentration et de polyvalence fonctionnelle totale de la CAF. Nous rappelons que dans cette caisse, il n'y a pas de *pool*, chaque technicien reçoit les appels téléphoniques du portefeuille d'allocataires qu'il doit gérer. Ce choix organisationnel a nécessité la réalisation d'ajustements techniques par rapport à la solution nationale. En effet, dans la solution développée initialement, rien ne permettait de déterminer la commune de résidence de l'utilisateur primo-demandeur (c'est-à-dire n'ayant pas de dossier à la CAF). Cette caisse a donc demandé à la caisse nationale d'introduire dans l'arborescence téléphonique un message d'accueil demandant à l'utilisateur de composer les cinq chiffres de son code postal pour orienter son appel vers l'agence correspondante. De même, pour les allocataires, des tables de correspondances ont dû être développées pour disperser les appels vers les techniciens correspondants selon le numéro d'allocataire saisi. Ces développements techniques ont considérablement retardé la mise en place de la nouvelle architecture téléphonique dans cette caisse.

**En conclusion, la décision des dirigeants de CAF d'incorporer ou non une nouvelle technologie s'appuie sur deux facteurs de décision essentiellement : le souci d'un alignement stratégique et une contrainte de cadrage. Toutefois ces facteurs ne sont pas suffisants pour comprendre la dynamique d'évolution de l'administration électronique.**

En effet, les dirigeants expriment également que leur **perception personnelle de la technologie** est un facteur important (63% des dirigeants ont exprimé que ce facteur de décision était très ou assez important) dans leur processus de décision. Cela montre que **nous devons prendre en considération les agents autant dans leur dimension réflexive que dans celle de leurs représentations**. Il convient dès lors de préciser ce qu'ils entendent par « représentation personnelle positive de l'objet de l'innovation » pour mieux comprendre les grippages de l'administration électronique.

Selon un entretien qualitatif d'approfondissement, le codage thématique d'un champ libre du questionnaire adressé à l'ensemble des directeurs de CAF et les observations réalisées dans les quatre CAF pivots de notre recherche, plusieurs représentations sont en cause.

Tout d'abord, les directeurs insistent sur leur **perception des avantages et/ou des inconvénients de l'utilisation de TIC dans l'exercice quotidien de leur fonction**. Fort logiquement, ils sont davantage incités à incorporer une nouvelle technologie et à promouvoir son utilisation quand elle allège leur propre travail et/ou leur permet d'avoir plus facilement (de manière automatique) ou plus précisément des indicateurs de fonctionnement sur leur CAF. Nous retrouvons ici un résultat traditionnel du modèle d'acceptation de la technologie (Davis et Venkatesh, 2000) : **l'utilité perçue d'une technologie pour sa propre activité est un facteur important de la décision d'adopter ou non une nouvelle technologie**. Un extrait de l'entretien qualitatif d'approfondissement effectué pour prolonger l'enquête auprès de l'ensemble des directeurs nous permet également d'illustrer cette idée.

*« Lors de l'introduction de la gestion et circulation électronique de documents, la directrice des prestations était convaincue des bienfaits de cette innovation, car cela lui enlevait le travail quotidien de tri du courrier. Cela a facilité la mise en place de cette technologie. »* Directrice de CAF

Toutefois, d'autres types de représentations interviennent plus fréquemment dans le conditionnement de l'action : il s'agit des **représentations/interprétations des dirigeants quant à l'impact des TIC sur leur organisation et notamment leur mission de service public social**, comme le montrent les verbatim suivants.

Ces représentations peuvent agir à la fois comme :

- des **moteurs** à la décision d'incorporer une nouvelle technologie et d'accompagner son usage,  
*« L'affichage gouvernemental de ne remplacer qu'un départ à la retraite sur deux dans les services publics incite à s'interroger sur les moyens permettant de maintenir le service de proximité pour les publics fragiles... Si nous permettons aux allocataires qui le souhaitent de faire des actes de gestion simples sur leur dossier par des bornes interactives et/ou Internet, nos techniciens auront, à terme, plus de temps à consacrer aux publics en difficulté. Ce temps dégagé pourrait permettre entre autres de leur apprendre à utiliser ces outils pour certaines de leurs demandes. Compte tenu de sa mission, la CAF doit contribuer à favoriser l'accès aux NTIC des publics n'étant pas spontanément sensibilisés à ces modes de communication... Cela renforce le métier et le statut du*

*technicien que de servir ceux qui ont le plus de besoins »* Directeur d'une CAF où nous avons une position d'observateur participant.

- ou des **entraves** à ces mêmes décisions.

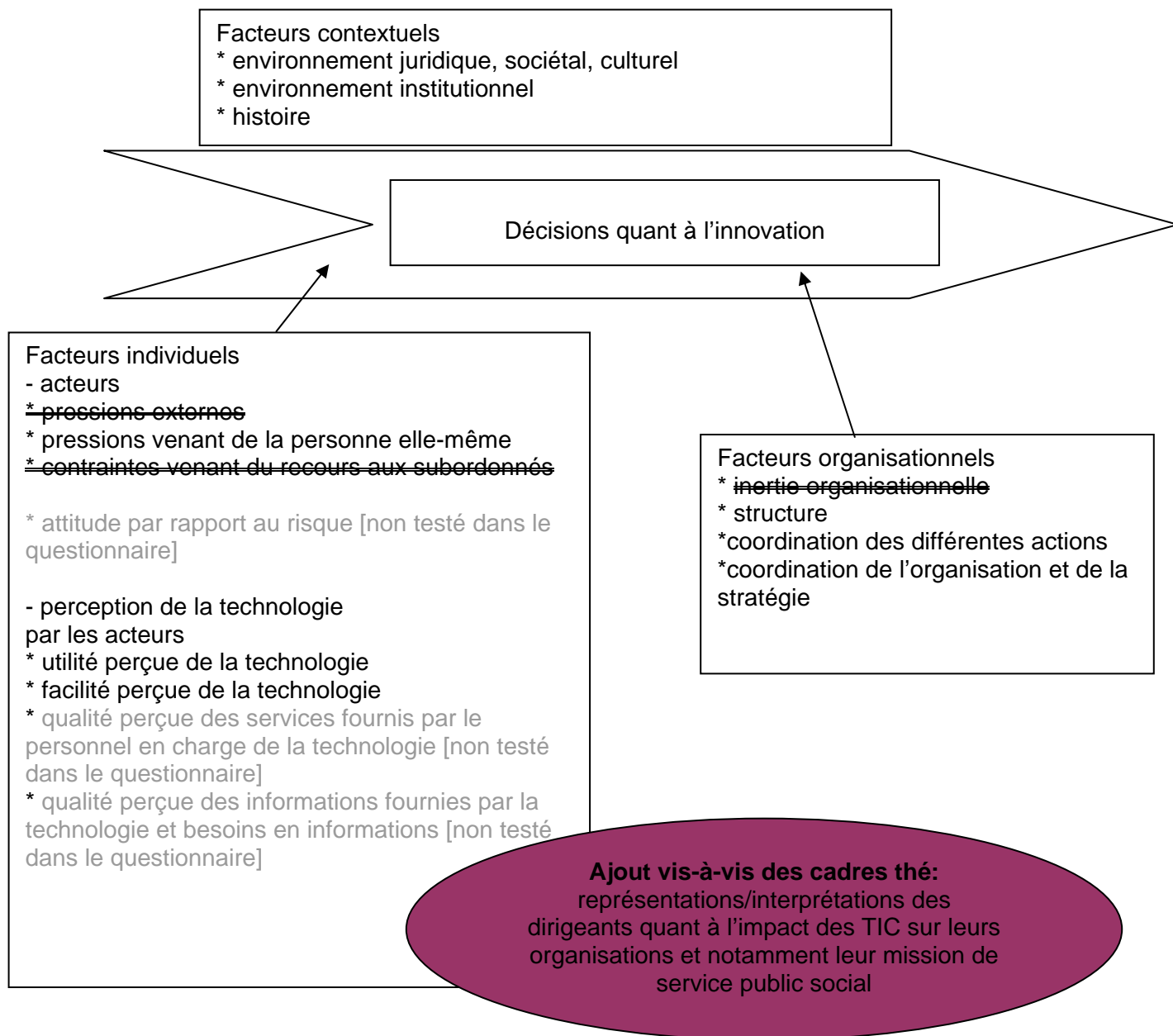
*« Avant d'ouvrir la boîte de dialogue, je veux être sûr que cela ne sera pas une cause d'aggravation des inégalités »* Directeur d'une CAF où nous avons une position d'observateur participant.

*« Certaines CAF obligent leurs étudiants en particulier à effectuer leur demande d'allocation logement par Internet car les données du dossier sont rapatriées directement dans Cristal, mais il ne faut pas oublier que la communication électronique nuit au maintien d'un contact humain personnalisé avec l'allocataire et que tout le monde n'a pas Internet »* Directeur d'une CAF où nous avons une position d'observateur participant.

**En conclusion, nos matériaux de recherche nous permettent de valider partiellement et de hiérarchiser les facteurs qui influencent la décision des dirigeants de services publics d'incorporer ou non de nouvelles technologies pour moderniser leur organisation. Si cette validation est partielle** (certains facteurs rayés dans le schéma ci-dessous n'ont pas été testés avec le questionnaire et en entretiens d'approfondissement), **ce cadre constitue de manière générale, un outil de réflexion intéressant pour comprendre la dynamique d'évolution d'une organisation liée à la mise en place d'une innovation technologique.**

Toutefois, nos résultats de recherches enrichissent également cette grille d'analyse car ils montrent qu'elle ne met pas suffisamment et précisément en valeur l'importance des représentations/interprétations des dirigeants dans la dynamique de développement de l'administration électronique. Plus généralement, l'ajout de cette dimension nous amène à critiquer la vision mécaniste et rationnelle d'un tel modèle ainsi que la définition retenue de la technologie. En effet, le modèle de changement associé à cette grille d'analyse est de nature séquentielle : après un diagnostic complet et préalable, le dirigeant établirait sa décision dont découleraient des changements. Or la décision est « mêlée » à l'action car la technologie n'est pas seulement un artefact technique, elle comprend aussi le tissu d'actions et d'interactions entre individus qui sont en contact avec le système technique et qui développent leur propre compréhension des dispositifs techniques qu'ils manipulent, puis créent du sens autour de leur utilisation.

Pour pallier cette insuffisance, nous allons exposer dans le paragraphe suivant les différents matériaux de recherche qui nous permettent d'étayer et de discuter ce lien entre les représentations ou créations de sens des dirigeants, leur décision d'incorporer une nouvelle technologie et la réalisation de changements organisationnels dans une organisation.



## 1.2 Validation empirique du lien représentation - changement organisationnel

Tout d'abord, nos résultats de recherche montrent la pertinence de l'approche interactionniste pour analyser l'usage des TIC dans la modernisation des services publics. En effet, selon l'enquête effectuée auprès de l'ensemble des directeurs des CAF, la dynamique de transformation perçue des CAF liée à l'administration électronique ne dépend pas du nombre de technologies incorporées. Un test de différence de moyennes (au seuil d'erreur de 5%) montre que les directeurs de CAF qui indiquent connaître de profonds changements du fait de l'implémentation de TIC ne sont pas ceux qui ont à ce jour incorporé le plus d'innovations technologiques.

**L'intensité des changements organisationnels ne serait donc pas liée uniquement au nombre d'outils incorporés, mais aussi à d'autres facteurs, notamment aux modalités d'appropriation de l'outil par les acteurs.**

Dans ces interactions entre technologie, acteurs et organisation, les représentations des dirigeants sont un élément impactant le processus de décision.

Notamment, il y a une affinité<sup>7</sup> **entre la croyance accordée par les directeurs aux avantages des TIC et la place donnée à ces technologies dans la CAF.** Fort logiquement, plus les directeurs pensent que les TIC apportent de nombreux avantages tant en *front* qu'en *back office*, plus ils donnent à ce jour une place importante à ces outils de gestion dans leurs CAF. Les représentations semblent donc se prolonger dans l'action.

Ensuite, les directeurs qui déclarent avoir des contraintes particulières pour incorporer de nouvelles TIC du fait de leur mission de service public social (problématique de la fracture numérique essentiellement, puisque ce code représente à lui seul 42% des réponses données dans le champ libre de l'enquête auprès de l'ensemble des directeurs), sont également ceux qui indiquent que les TIC ont eu de faibles impacts sur leur organisation à ce jour (test de Khi deux avec un seuil d'erreur de 5%).

**Les représentations du dirigeant de l'impact des TIC sur les missions de son organisme influencent donc l'intensité des transformations organisationnelles perçues.**

Pour appuyer notre argumentation, il aurait été plus objectif d'analyser statistiquement le lien entre les représentations individuelles du dirigeant et l'impact réel des TIC sur les organisations. Toutefois, une telle démarche se heurte à deux limites.

Tout d'abord, une proposition causale liant deux variables X et Y par une relation de cause à effet, suppose en théorie l'existence d'un environnement au sein duquel une variation de l'unique variable X peut produire un changement de Y. Cette caractéristique implique la nécessité de contrôler les effets de chaque variable de l'environnement pour démontrer la causalité. Or, il est difficile, voire impossible, de contrôler toutes les variables de l'environnement et celles intervenant dans le processus d'appropriation. Les CAF sont soumises depuis quelques années à un foisonnement d'initiatives stratégiques pour moderniser leur organisation et la relation de service aux usagers. Aussi est-il difficile d'isoler un phénomène comme l'incorporation de nouvelles technologies d'autres actions organisationnelles, les deux étant même parfois liés.

Ensuite, il serait peu objectif de cerner précisément et par le biais d'un questionnaire déclaratif les représentations de chaque dirigeant. Non seulement les représentations des dirigeants quant aux impacts des TIC sur leurs organisations sont peu explicitées, mais la question des valeurs à concilier dans la modernisation des CAF est un sujet de controverse important dans la branche famille. Aussi, il était peu probable que le taux de réponse soit suffisant et les réponses objectives.

**Néanmoins une observation participante réalisée dans l'une de nos CAF d'accueil nous permet de corroborer notre argumentation quant à l'importance des représentations du dirigeant dans la dynamique d'évolution de l'administration électronique.** Plus précisément, l'intervention se situe auprès d'un dirigeant de CAF (l'une de nos quatre CAF pivots) qui ne souhaitait pas introduire sur son site local l'appliquatif « boîte de dialogue » (possibilité donnée aux allocataires de dialoguer par courriels avec leurs techniciens). Il considérait en effet que ce nouvel outil de communication ne ferait qu'accentuer la « fracture numérique », les utilisateurs d'Internet étant selon lui des usagers disposant d'« un certain capital culturel et financier ». Toutefois, l'augmentation exponentielle du trafic sur le site avait amené ce directeur à s'interroger sur ses représentations ou sa théorie organisationnelle d'usage. Les conditions d'une modification de sa représentation étaient donc réunies.

Afin de répondre à sa demande, nous avons effectué une analyse comparative du profil des allocataires ayant déjà utilisé le site Internet de la CAF par rapport au profil du fichier allocataire de la CAF dans son ensemble. Pour cela, nous avons interrogé le panel représentatif<sup>8</sup> de cette caisse.

Nos résultats montrent qu'il est nécessaire de relativiser la notion de fracture numérique. En effet, si nous comparons, à partir de l'enquête réalisée auprès du panel, les caractéristiques socio-économiques redressées (tous les membres du

---

<sup>7</sup> Nous ne parlons pas de liaison significative pour cette relation, car l'effectif théorique d'une cellule du tableau (croisant la croyance accordée par les directeurs aux avantages des TIC et la place donnée à ces technologies dans la CAF) est inférieur à 5, ce qui nous empêche d'effectuer un test de Khi deux.

<sup>8</sup> Une représentativité établie sur les critères suivants : âge, sexe, situation professionnelle, taux de dépendance vis-à-vis de la CAF, type de prestations perçues, situation familiale.



panel n'ayant pas répondu à l'enquête) des utilisateurs du site à celles du fichier allocataire dans son ensemble, nous obtenons certes que (test de différence de proportions avec un seuil d'erreur de 5%) les utilisateurs du site sont plus jeunes et plus enclins à avoir une famille (donc la proportion des allocataires percevant des prestations liées à la famille et à la petite enfance est logiquement supérieure parmi les utilisateurs du site que dans le fichier allocataire dans son ensemble). Toutefois nous avons autant d'allocataires dépendant totalement de la CAF pour subvenir à leurs besoins (ne déclarant pas de ressources dans notre échantillon d'internautes) que dans la CAF dans son ensemble. Par ailleurs, il n'existe pas de différence significative au niveau des catégories socioprofessionnelles du responsable de dossier, sauf pour les retraités qui sont peu nombreux chez les internautes, ce qui est en lien avec la différence significative en termes d'âge.

En outre, l'enquête montre que 72,5% des non-utilisateurs du site possèdent un ordinateur et 55% une connexion à Internet à titre privé. Enfin, si les non-utilisateurs du site déclarent moins que les utilisateurs aller facilement sur Internet, la différence n'est pas significative et les non utilisateurs sont 82% à indiquer n'avoir pas de difficultés particulières à surfer sur Internet.

Ces résultats relativisent quelque peu la théorie classique de la fracture numérique. Leur remise au directeur de la CAF a contribué au changement dans la dynamique d'évolution de l'administration électronique puisque l'ouverture de la boîte de dialogue a été inscrite dans le plan d'action, un service qui, d'après notre enquête menée auprès des allocataires sur leur perception du site Internet, contribue partiellement à l'amélioration de la qualité de service rendue aux usagers.

En conclusion, les représentations des dirigeants de service public sont un élément important de la dynamique de développement de l'administration électronique. Un questionnement reste néanmoins absent de nos réflexions actuelles et mérite d'être précisé : comment ces représentations individuelles sont-elles transmises à l'ensemble des acteurs composant l'organisation. En effet, l'appropriation est *a priori* une dynamique collective où il peut y avoir ré-appropriation par d'autres donc des écarts importants par rapport à la représentation initiale du dirigeant. Notre prochain paragraphe sera donc consacré à cette discussion sur le passage de l'individuel au collectif.

### 1.3 De la décision individuelle à l'appropriation collective

#### 1.3.1 *Décision d'incorporation et appropriation collective : deux phénomènes devant être distingués dans une approche interactionniste*

Il convient dorénavant de montrer plus précisément comment les représentations individuelles du dirigeant de CAF influent plus généralement sur la dynamique de transformation de l'administration électronique. En effet, il faut différencier la décision du dirigeant d'incorporer une nouvelle technologie, de son appropriation et de la réalisation du changement organisationnel.

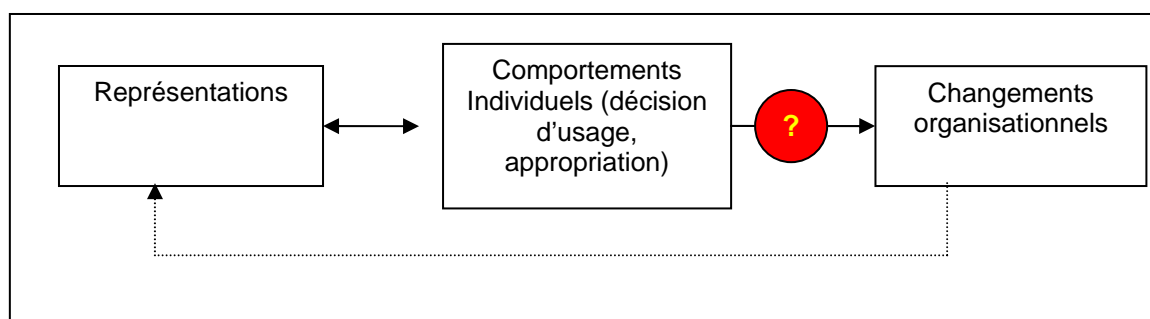


Figure 2- Les mécanismes reliant les comportements individuels aux changements organisationnels

L'appropriation peut être entendue comme les actions immédiates, visibles qui mettent en évidence des processus de structuration plus profonds aussi bien dans les utilisations que de façon plus générale dans les rapports entretenus avec la technologie.

En effet, les technologies –si on les distingue des artefacts techniques, approche que nous avons retenue – présentent une certaine flexibilité interprétative<sup>9</sup>. Aussi, l'appropriation est un phénomène complexe, un processus long qui débute bien avant la phase d'utilisation de l'objet et qui se poursuit bien après l'apparition des premières routines d'utilisation. L'appropriation commence ainsi avec une phase qualifiée de « pré-appropriation » (De-Vaujany, 2005)<sup>10</sup>. A l'occasion des premières discussions et de son évocation, la technologie est l'objet d'une première interprétation. Ainsi dans la simple phase de projet ou bien dans les formations ou communication, des éléments de structuration de l'organisation peuvent être repérés. Quand la technologie fait l'objet d'une acceptation minimale, la seconde étape peut ensuite débiter. Il s'agit de la phase « d'appropriation originelle » (De-Vaujany, 2005). De multiples processus sociopolitiques ou psychocognitifs sont alors activés dans l'organisation. Cette deuxième étape s'achèvera avec l'entrée dans une certaine routine d'utilisation. Ensuite la technologie pourra être l'objet de multiples « ré-appropriations ». Comme le souligne Ciborra (Ciborra, 2000), les « bricolages » et « improvisations » des acteurs amèneront l'instrument à évoluer de façon récurrente et imprévisible au fil de l'arrivée de technologies concurrentes, de nouveaux acteurs, de changement dans l'environnement institutionnel... Le processus d'appropriation ne s'achève donc pas par la formation de routines « définitives » (De Vaujany, 2005).

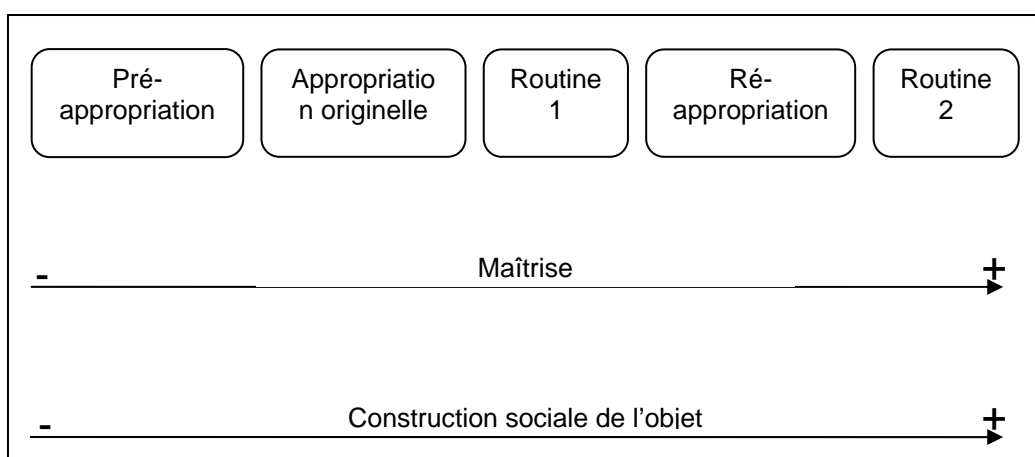


Figure 3- Le processus d'appropriation par un collectif (De Vaujany, 2005 : 34)

En tenant compte de ces dimensions du processus d'appropriation, la figure 2 concernant le passage des comportements individuels aux changements organisationnels peut être précisée. Il s'agit désormais de comprendre en quoi les représentations des dirigeants agissent non pas seulement sur une décision statique d'incorporer une nouvelle technologie, mais aussi sur le processus d'appropriation de la technologie, pour analyser le changement organisationnel lié au développement de l'administration électronique.

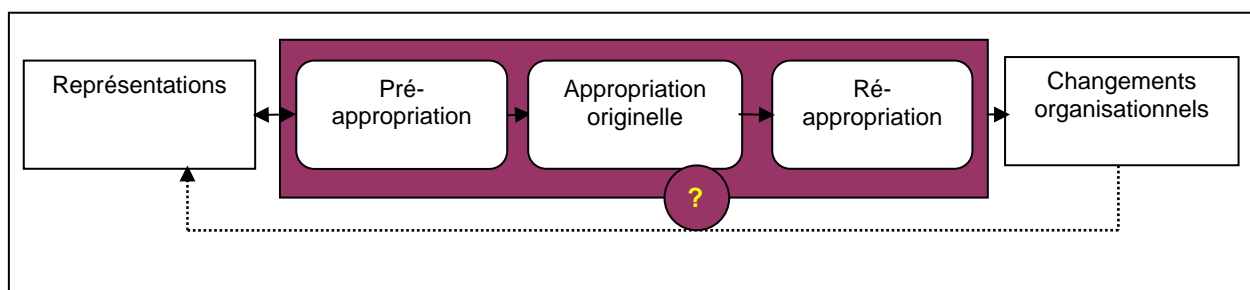


Figure 4- Les mécanismes reliant les comportements individuels aux changements organisationnels

<sup>9</sup> Ce terme est utilisé pour désigner la capacité des acteurs à altérer à n'importe quel moment du cycle de vie de la technologie les conditions et les impacts résultant de la mise en œuvre de la technologie. Cette flexibilité dépend des caractéristiques physiques et matérielles de la technologie et des propriétés structurelles de l'organisation

<sup>10</sup> De Vaujany (De-Vaujany, 2005) traite plus largement du processus d'appropriation des outils de gestion. Mais les technologies peuvent être considérées comme des outils de gestion.

La compréhension du processus d'appropriation nécessite en particulier l'adoption du point de vue :

- des formateurs-diffuseurs de l'outil, lesquels s'inscrivent dans une perspective de régulation ou de contrôle, avec des préoccupations d'efficacité et d'efficience.
- des utilisateurs finaux (allocataires pour une technologie de *front office*, techniciens pour une technologie de *back office*) et des dynamiques d'apprentissage-représentation de l'outil par lesquelles ils vont inscrire leur utilisation de l'outil dans une logique de régulation autonome.

### 1.3.2 Une distinction néanmoins peu opportune dans les CAF

**Si cette distinction générale entre la décision d'incorporation et l'appropriation d'une technologie par une organisation nous semble pertinente, le passage de la représentation individuelle des dirigeants à une représentation partagée par l'organisation ou appropriation collective relève, dans les CAF, d'un processus linéaire et séquentiel de diffusion de type « haut-bas ».**

En d'autres termes, la représentation du dirigeant se diffuse largement dans l'organisation sans évolution fondamentale ou « bricolage » complexe par rapport aux plans d'usage initialement établis par le dirigeant. **La décision des dirigeants d'incorporer ou non une nouvelle technologie dans les services publics s'apparente donc davantage à un modèle de décision avec un acteur unique.**

En effet, les CAF sont des structures assimilables à des petites et moyennes entreprises, aussi les décisions stratégiques sont prises par le directeur ou son adjoint, puis largement imposées à l'ensemble de l'organisation.

**En matière de technologies notamment, nos observations montrent que le changement est largement de type « haut-bas », les zones de pouvoir des autres acteurs de la CAF sont réduites sans que cela ne crée de tensions ou frustrations importantes.** Au contraire, **différents mécanismes d'incitation sont en place pour conduire les autres acteurs (les cadres et techniciens) de la CAF à utiliser rapidement et au mieux toutes les potentialités d'action des nouvelles technologies.** Tout d'abord, dès qu'un dirigeant de CAF décide de proposer aux allocataires une nouvelle technologie de *front office* ou une nouvelle fonctionnalité sur une technologie existante (un nouveau service sur le site Web par exemple), les techniciens sont contraints et incités à traiter les flux induits par ce nouveau canal de communication, et ce, dans les délais impartis car des indicateurs sont souvent mis en place pour contrôler le respect des engagements de gestion affichés par la branche famille. D'autre part, comme les délais de traitement des flux de communication électronique sont plus faibles que ceux des autres modes de contacts<sup>11</sup>, les allocataires renvoient aux techniciens une image positive de ces nouveaux outils (remerciements par mail, lors d'une visite à l'accueil ou au téléphone), ce qui renforce l'incitation des techniciens à traiter rapidement ces flux.

En outre, il n'y a pas d'enrichissement d'usage de la communication électronique par les allocataires, car celle-ci répond globalement à la demande d'interactivité des usagers dans leur relation avec la CAF. Les allocataires utilisent donc les technologies de *front office* comme la branche famille a pensé qu'ils les utiliseraient.

Pour justifier plus avant cette linéarité du processus d'appropriation, nous pouvons également utiliser les résultats de l'enquête et des travaux de groupe que nous avons réalisés auprès des techniciens.

Tout d'abord, un verbatim extrait d'un travail de groupe illustre bien le mécanisme de diffusion linéaire décrit précédemment :

*« Vous savez, nous, on ne fait qu'appliquer les décisions de notre directeur. Par exemple, quand la boîte de dialogue a été ouverte, il a fallu traiter les mails comme les lettres papiers ou le téléphone... en plus, on a*

---

<sup>11</sup> Trois jours pour un courriel contre 21 jours pour un courrier papier.

*intérêt à le faire puisque cela fait partie des choses qui sont prises en compte dans le calcul de notre prime<sup>12</sup> »  
Un technicien.*

Par ailleurs, l'enquête montre que les technologies sont considérées comme une bonne ou très bonne chose par 80% des techniciens, même s'ils sont aussi 82% à indiquer que les incorporations de celles-ci sont imposées par la direction et entraînent des changements réguliers de leur activité, en termes de conditions de travail et de procédures. Les techniciens apprécient donc les innovations technologiques décidées par leur direction, même si celles-ci les obligent constamment à remettre en cause leurs procédures de travail et à actualiser leurs compétences<sup>13</sup>.

**En conclusion, bien que les techniciens disposent d'une certaine marge de manœuvre dans leur activité, l'approche top down ne génère pas de problèmes importants de mise en œuvre des décisions d'un directeur quant à l'usage des TIC dans la modernisation des CAF, car**

- ces organisations sont dans la plupart des cas de petites structures où l'autorité hiérarchique est proche des exécutants,
- ces exécutants se voient offerts des stimulants positifs pour respecter des objectifs clairement affichés,
- la communication électronique est plébiscitée par les usagers<sup>14</sup>.

Par ailleurs, et comme nous le détaillerons dans le paragraphe suivant, le directeur de CAF dispose également de variables d'action qui lui sont propres (donc qui ne relèvent pas des dispositifs nationaux ou de comportements externes) pour faire en sorte que le processus d'appropriation se déroule comme il le souhaite.

### *1.3.3 Les variables d'action influant sur la transmission des représentations d'un dirigeant à la réalisation de changements organisationnels dans les CAF*

Nous n'entendons pas ici traiter de l'ensemble des mécanismes pouvant influencer sur l'appropriation de la technologie par les différents acteurs de l'organisation, donc sur la vitesse de propagation du changement. Notre but est plutôt d'exposer des « indices » renvoyant à l'implication et aux actions concrètes d'un directeur quand il décide d'incorporer ou non une nouvelle technologie.

Cette remarque liminaire étant faite, nous pouvons exposer ces variables d'action qui expliquent pourquoi les représentations du dirigeant « pèsent » sur l'ensemble de l'organisation donc sont un facteur important dans la dynamique d'évolution de l'administration électronique.

Le premier mécanisme peut être de refuser l'incorporation d'une nouvelle technologie lorsque celle-ci est laissée à la discrétion des organismes locaux. Selon une perspective interactionniste, l'implémentation de TIC ne produit certes pas de changements mécaniques, mais sans incorporation, il ne peut y avoir initiation de la trajectoire qui peut amener l'organisation à connaître des changements.

**Lorsque l'incorporation d'une nouvelle technologie est actée par un dirigeant, il convient ensuite que sa décision soit appuyée par un ensemble d'actions concrètes ou régulatrices destinées à soutenir le processus d'appropriation dans le sens voulu par le dirigeant.** Plus précisément, les directeurs de CAF facilitent et canalisent le processus d'appropriation par diverses actions organisationnelles.

Il existe en définitive une liste assez limitative de possibilités de redéploiement des ressources à disposition des directions des organismes locaux, pour faire en sorte que leurs représentations s'inscrivent dans l'action collective et la réalisation de changements organisationnels concrets. Nous en observons deux : **l'étendue du plan de**

<sup>12</sup> En fait, cette prime est liée à l'atteinte des objectifs de gestion et non au fait que les techniciens utilisent ou non les technologies (voir annexe de présentation du mode de calcul de la prime d'intéressement). Par conséquent, compte tenu du lien ambigu entre usage des technologies et augmentation de la productivité, la prime n'est pas une variable qui intervient directement dans le processus de décision des dirigeants.

<sup>13</sup> Nous verrons tout de même par la suite que ce taux élevé de satisfaction masque toute une série d'ambiguïtés.

<sup>14</sup> Nous retrouvons ici les facteurs distingués par Brewer et De Léon (1983) pour réduire les difficultés de mise en œuvre d'une décision publique dans une approche *top-down* (Thoenig et Meny, 1989 : 239).

**communication ou promotion et la mobilisation de ressources pour acquérir des compétences spécifiques (formation ou nouvelle embauche). L'étendue du plan de communication, tout d'abord, est un élément important de la diffusion de la représentation du dirigeant aux autres acteurs.**

En particulier, la communication externe est nécessaire pour que les allocataires aient connaissance de la technologie et de ses avantages d'utilisation.

Pour appuyer cette idée, nous pouvons prendre l'exemple d'un directeur de CAF qui avait décidé qu'au-delà de la campagne d'information nationale, sa caisse allait envoyer un courriel à l'ensemble des allocataires ayant déjà utilisé ce moyen de communication, pour faire la promotion du nouveau service de télédéclaration des revenus sur le site Internet. Cette CAF a obtenu un taux d'usage de 20% alors que pour d'autres, seuls 5% des allocataires ont utilisé ce nouvel applicatif<sup>15</sup>.

La communication interne est également un facteur clef du passage de la représentation du dirigeant à la réalisation de changements organisationnels (selon les orientations souhaitées). En effet, la communication interne a deux rôles dans l'adhésion au changement (Giroux et Giordano, 1998) :

- un rôle pédagogique : « faire comprendre »,
- un rôle rhétorique : légitimer le changement et mobiliser les membres de l'organisation. En effet, le processus d'innovation apparaît comme le résultat toujours provisoire d'un « dispositif d'intéressement » (Akrich et al., 1988) par lequel les gestionnaires de projet parviennent à « traduire » ce dernier dans différents registres. C'est parce que chaque entité est mise en interaction avec les autres, dans une convergence d'intérêts et avec une vision commune, que le réseau se constitue et que l'innovation prend corps.

Le niveau d'engagement (en termes de temps et de budget) dans la communication peut résulter d'un choix explicite mais aussi de mécanismes comportementaux « naturels » facilitant ou entravant la communication sur le projet.

Comme « il est toujours plus facile de convaincre quand on est convaincu soi-même » (directrice de CAF, extrait d'un entretien qualitatif d'approfondissement en prolongement de l'enquête auprès de l'ensemble des directeurs), nous inférons que la représentation du dirigeant est un élément clé de la construction d'une volonté commune d'avancer en matière d'administration électronique, de la capacité de « traduction » du dirigeant quant aux intérêts du projet dans différents registres.

**Un autre mécanisme influençant le passage du soutien individuel d'un dirigeant au succès de l'appropriation d'une innovation est la mobilisation des compétences nécessaires à l'accompagnement du changement.** Par exemple, les CAF ont la possibilité, depuis l'année 2001, de créer un site local pour diffuser des informations spécifiques sur leur caisse. Dans la plupart des cas, la réalisation du site s'effectue par la mobilisation de la cellule de « communication ». Mais certains directeurs ont décidé d'embaucher un *Webmaster* afin d'avoir les compétences appropriées pour développer des pages locales complètes et attrayantes.

Ces investissements dans l'acquisition de nouvelles compétences se sont traduits par la réalisation de sites locaux que les allocataires jugent plus satisfaisants que les sites locaux qui ont été élaboré par formation d'un membre en interne. En effet, l'une des quatre CAF pivots de notre recherche avait réalisé ce choix de créer un poste de *Webmaster* au sein de sa cellule informatique. Aussi nous avons pu comparer, grâce à l'enquête effectuée auprès des allocataires, le niveau de satisfaction des allocataires selon le mode d'élaboration des pages locales. Nous constatons que les usagers sont davantage satisfaits (29% de « tout à fait satisfaits » dans cette caisse contre 24% en moyenne dans les deux autres caisses ayant mobilisé leur cellule communication pour élaborer les pages locales) quand un investissement financier et humain a été effectué pour acquérir de nouvelles compétences liées au développement sur Internet.

**En conclusion, nos matériaux de recherche montrent et expliquent pourquoi il y a un lien significatif entre les représentations des dirigeants, leurs décisions individuelles d'incorporer une nouvelle TIC et la dynamique d'évolution de l'administration électronique dans leurs organismes.**

---

<sup>15</sup> Sachant que cette région n'est pas caractérisée par des taux d'équipement en ordinateurs et d'accès à Internet importants.

**Il existe différents courants théoriques s'intéressant au lien entre représentation et action : la perspective cognitive, socio-cognitive et celle issue des travaux de Weick. Le paragraphe suivant est consacré à une justification du cadre théorique privilégié dans notre recherche ; à savoir les travaux de Weick.**

#### **1.4 Un lien entre représentation et action s'inspirant des travaux de K. Weick**

**Pour notre recherche, nous retenons principalement la perspective de Weick du lien entre représentation et action.**

En effet, nous observons que les dirigeants n'ont pas les mêmes représentations quant aux impacts des technologies sur la modernisation des services publics. Contrairement à la perspective cognitive, les directeurs à un niveau local ont des représentations différentes d'une même réalité.

Vis-à-vis de la perspective socio-cognitiviste, nous ne pouvons pas qualifier les représentations en cause de « sociales ». En effet, elles ne sont pas « établies dans un processus d'échanges et de communication » (Codol, 1989), mais largement impulsées par les dirigeants à un niveau local puis diffusées à l'ensemble de l'organisation.

**Dans notre cadre de recherche, ces représentations naissent face à une situation équivoque qui nécessite une création de sens de la part des dirigeants.**

Comme nous allons le développer dans le paragraphe suivant, l'administration électronique est une situation ambiguë. Avant de caractériser les différents axes de cette équivocité, définissons tout d'abord cette notion selon les propos de Weick<sup>16</sup>.

« La notion d'équivocité ou d'ambiguïté renvoie à la présence d'interprétations multiples pour une même situation. Il ne s'agit pas d'une incompréhension imparfaite du monde que de plus amples informations permettraient de pallier – Weick (Weick, 1995) parle alors d'incertitude pour désigner ce type de situation – mais d'une multiplicité d'interprétations possibles de ce monde » (Vidaillet, 2003).

**Cette équivocité est la conséquence de la complexité du monde.** En effet, le monde est composé d'éléments nombreux et différents à un moment t et ces éléments évoluent dans le temps, en d'autres termes la variété est à la fois synchronique et diachronique. Toutefois, cette variété donc complexité dépasse les capacités humaines à les saisir. Par conséquent, **notre condition nous pousse à les « retailer »** à la mesure de nos capacités pour essayer malgré tout d'agir sur ce monde.

**Malgré les difficultés induites pour l'action, cette variété est « requise », c'est-à-dire « adéquate » ou « adaptée »** (Vidaillet, 2003 :38) selon Weick. En effet, il s'agit d'être « aussi complexe que le système à réguler » (Weick, 1987 : 332), ni plus ni moins, sous peine de « surcomplication » ou de « sursimplification » (Weick, 1987). Cette idée de variété requise s'applique autant à la pensée qu'à l'action : il faut de la nuance pour comprendre les nuances du monde et cette capacité permet également d'agir de manière complexe et de nuancer donc « d'*enacter* »<sup>17</sup> un environnement complexe et nuancé.

« La pensée et l'action humaine doivent être aussi variées pour saisir les variations dans un flux incessant d'événements » (Weick, 1995 : 89).

**Toutes les situations ne sont pas équivoques, donc ne nécessitent pas de création de sens.** Ainsi, Weick distingue l'organisation en « fonctionnement normal », de l'organisation confrontée à une situation exceptionnelle qui ne fait pas immédiatement sens par rapport à son expérience antérieure.

L'organisation en « fonctionnement normal » répondrait assez bien au jeu des routines et des représentations du réel, ces dernières induisant de manière relativement univoque des formes d'action et de comportements, avec une faible part laissée à l'improvisation. Dans ce cas, la construction générique de sens (celle qui fonde un « genre » de comportements et d'interprétations) est appuyée sur des mémoires et des répertoires collectifs. Au contraire, dans une organisation confrontée à une situation exceptionnelle qui ne fait pas immédiatement sens par rapport à son expérience antérieure, les routines s'avèrent impuissantes à fournir des solutions aux problèmes rencontrés et le répertoire d'histoires disponibles ne permet pas d'attribuer une signification claire aux événements. La construction

<sup>16</sup> Signalons ici que cette définition est en prolongement de la définition proposée par Koenig (1993) et retenue jusqu'alors.

<sup>17</sup> Nous définirons ce terme dans la suite de nos propos.

intersubjective de significations nouvelles dans l'action reprend le dessus. C'est en fait ce type de situations qui intéresse vraiment Weick. Il ne s'attarde pas sur les fonctionnements ordinaires, pour lesquels il fait relativement confiance aux théories qui l'ont précédé, et notamment aux théories cognitivistes de la représentation qui lui semblent assez bien rendre compte du fonctionnement organisationnel en vitesse de croisière.

Or, comme détaillée ci-après, la dynamique d'usage de l'administration électronique est une situation complexe et inédite pour les services publics. La mobilisation des travaux de Weick nous semble donc justifiée. Les cadres dirigeants ne peuvent pas puiser dans leurs routines et habitudes pour traiter les problèmes auxquels ils ont à faire face. L'équivocité de l'usage des technologies dans la modernisation des services publics est en effet importante, comme nous allons l'exposer dans le paragraphe suivant.

## **Section 2 : Une dynamique d'usage des TIC dans la modernisation des CAF équivoque**

De nombreuses interprétations de l'usage des TIC dans la modernisation des CAF sont possibles et coexistent dans la réalité empirique.

L'objectif de cette section est de détailler dans un premier lieu en quoi la dynamique de développement de l'administration électronique est équivoque puis de montrer que les travaux structurationnistes (voir annexe 4 pour une présentation de cette théorie) sont insuffisants pour rendre compte de cette dimension, bien que ce cadre théorique soit très largement mobilisé aujourd'hui, pour rendre compte du processus général d'interactions entre technologie et organisation.

Il nous semble donc, ce que nous expliquerons dans un troisième paragraphe que les travaux de Weick sur la création de sens doivent être intégrés aux analyses structurationnistes pour rendre compte de la dynamique de développement de l'administration électronique dans les services publics, les CAF en particulier.

### **2.1 Les différentes dimensions de cette équivocité**

Différents aspects sont équivoques dans la dynamique actuelle d'évolution de l'administration électronique.

Pour chacun de ces aspects, nous allons décrire, dans les paragraphes suivants, les diverses interprétations possibles de la situation, telles qu'elles sont apparues à l'analyse de nos matériaux de recherche. Nous tâcherons également de montrer en quoi la dynamique d'usage des TIC dans la modernisation de la branche famille, bien que faisant partiellement référence à des problématiques plus générales de fonctionnement des CAF, est suffisamment inédite pour que les directeurs de caisses soit obligés de s'engager dans un processus d'interprétation et de recherche de solutions. Cette justification est un élément important de notre argumentation, car plus la situation est nouvelle et inédite, plus le processus de *sensemaking* est important tant dans l'investissement des individus que dans la robustesse du sens établi.

#### *2.1.1 Un mouvement subi et/ou délibéré ?*

Premier élément d'équivocité, les rapports gouvernementaux sur la question de l'administration électronique donnent alternativement deux rôles aux TIC dans la modernisation des services publics. D'une part, les technologies sont posées comme des outils devant nécessairement être utilisés pour accompagner (Fixari et *al.*, 1997) la modernisation des services publics (au sens d'une rationalisation des procédures) dans un contexte de diminution du temps de travail, de non remplacement de tous les départs à la retraite et d'augmentation des contacts avec les usagers. D'autre part, ces mêmes technologies sont aussi présentées comme de nouveaux outils dont les dirigeants de services publics peuvent délibérément se saisir pour piloter une nouvelle voie de modernisation caractérisée par un changement de nature de la prestation de service (Gadrey et Zarifian, 2002).

**Les directeurs de CAF s'inscrivent dans cette dualité « subie/délibérée ». En effet, l'enquête que nous avons effectuée montre que les TIC sont perçues à la fois comme des outils imposés par les évolutions sociétales, mais aussi comme pilotes ou facilitatrices du mouvement de modernisation des CAF.**



Figure 5- Les différentes natures de lien unissant TIC et modernisation des services publics (extraits de l'enquête auprès de l'ensemble des directeurs)

Le caractère inédit de cette situation ne réside pas dans la dualité du rôle des technologies dans la modernisation des services publics. Les développements informatiques ont aussi été perçus à la fois comme des outils accompagnant l'évolution des services publics et devant nécessairement être incorporés, pour améliorer la relation de service avec les usagers. Néanmoins, **la nouveauté résulte de l'importance de la figure de l'utilisateur dans ce mouvement.** Depuis quelques années, les services publics cherchent à ce que la qualité ne corresponde plus à un standard universel et absolu, mais à l'aboutissement de décisions prises après écoute et analyse des besoins et perceptions des « clients ». La prise en considération des attentes des usagers pour améliorer la qualité du service rendu constitue ainsi l'une des premières orientations des pouvoirs publics en matière de réforme de l'État depuis le début des années 1980. Or, en matière d'usage des TIC, plus particulièrement, les demandes des usagers sont fortes. Tout d'abord, l'équipement des ménages en ordinateurs et connexion Internet ne cesse de croître. Ensuite, les attentes des usagers vis-à-vis de la communication électronique avec les services publics sont indéniables.

« Plus de 75 % des internautes hexagonaux, soit plus du tiers de la population totale, ont utilisé au moins un service public en ligne sur les six premiers mois de l'année 2005. Soit une hausse de 10 points par rapport à la même période en 2003.

87 % des Français ayant effectué une démarche administrative en ligne comptent renouveler l'expérience. »

Extrait du journal du net du 31/08/2005 (<http://www.journaldunet.com/0508>)

### 2.1.2 Des impacts ambigus sur les compétences et conditions de travail des techniciens

Au cours de notre recherche, nous avons effectué un travail de groupe en prolongation d'une enquête effectuée auprès de l'ensemble des techniciens, dans trois caisses où nous avons une position d'observateur participant. Les résultats présentés ci-après sont issus de cette enquête. Ils nous permettent de montrer l'ambiguïté de l'impact des TIC sur les conditions de travail et les compétences des techniciens.

#### 2.1.2.1 Développement de l'administration électronique et conditions de travail

**Globalement**, les techniciens semblent **satisfaits** de l'introduction de différentes technologies dans leur caisse. Ils sont en effet plus de **80% dans les trois caisses à considérer l'introduction des TIC dans leur environnement de travail, comme une bonne ou très bonne chose.** En outre, dans chaque caisse, si l'on excepte une personne ayant exprimé un avis totalement négatif (« une mauvaise chose »), les ressentis les moins positifs recueillis sont l'expression d'un sentiment d'indifférence. Pourtant, selon les dires des techniciens, ces mêmes technologies les contraignent à **s'adapter** régulièrement à de nouvelles conditions de travail (74% des techniciens en moyenne estiment devoir s'adapter à de nouvelles conditions de travail du fait des TIC).



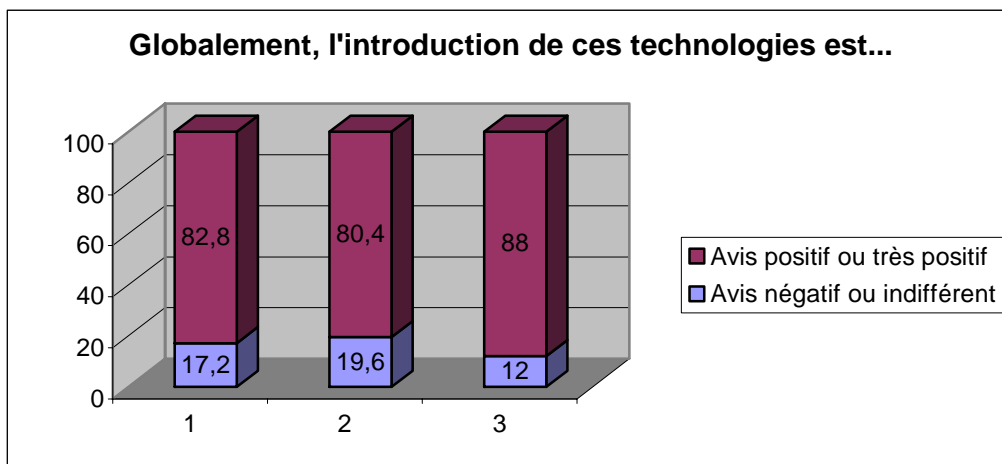


Figure 6- Avis général des techniciens face aux TIC (extrait de notre enquête auprès des techniciens, résultat agrégé sur les trois caisses)

			CAF			Total
			1	2	3	
<i>Globalement, je trouve que l'introduction des ces technologies est...</i>	Une mauvaise chose ou une introduction comme une autre	Effectif	5	10	11	26
		% dans la CAF	17,2%	19,6%	12,0%	15,1%
	Une bonne ou très bonne chose	Effectif	24	41	81	146
		% dans la CAF	82,8%	80,4%	88,0%	84,9%
<b>Total</b>		Effectif	29	51	92	172

Tableau 1- Avis général des techniciens face aux TIC (extrait de notre enquête auprès des techniciens)

**Cet avis global cache en fait de nombreuses divergences d'opinions et nuances.**

**Tout d'abord, dans les trois caisses, les techniciens vérification ont un avis global sur les TIC beaucoup plus négatif (test du khi deux avec un seuil d'erreur de 5%) que les techniciens prestations.**

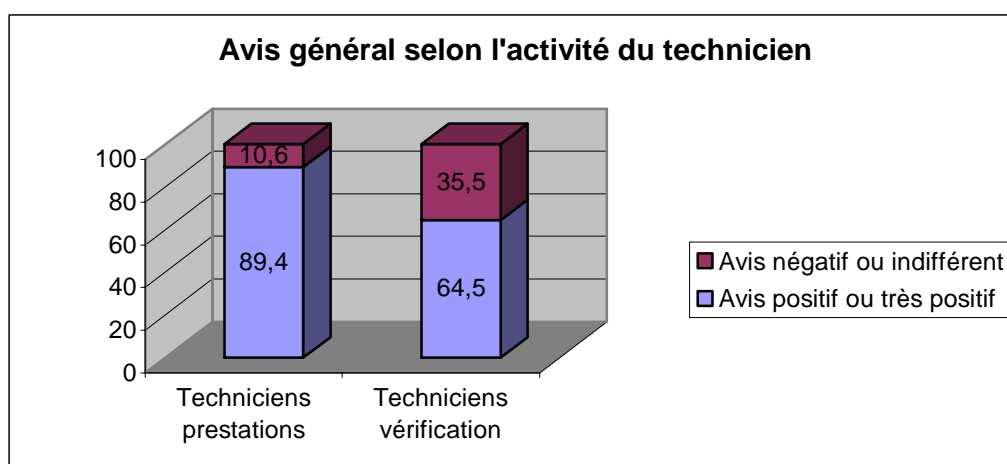


Figure 7- Avis sur les technologies selon le type de techniciens concernés (extrait de notre enquête auprès des techniciens, résultat agrégé sur les trois caisses)

Cette différenciation de ressenti s'explique sans doute par le fait que les techniciens vérification ne travaillent pas totalement en Gestion et Circulation Electronique de Documents [GCED] à l'heure actuelle : leurs plans de travail sont extraits du système national de traitement des prestations (Cristal) et pas de la « corbeille » liée à la GCED.

En outre, certains techniciens vérification estiment que le contrôle des pièces n'est pas toujours aisé en travaillant sur image. Notamment certaines falsifications de documents (blanc notamment) seraient peu visibles à l'écran. De même, certains agents déclarent devoir imprimer des pièces afin de pouvoir surligner certains éléments/ les annoter dans le but de justifier leur rejet au technicien.

En outre, dans chaque caisse, nous avons noté des **différences de ressentis selon le groupe de techniciens prestations**.

Au-delà des traditionnels phénomènes de groupe, les introductions technologiques majeures, notamment la GCED, ont en général été testées sur un groupe avant d'être généralisées à l'ensemble de la caisse, afin d'écrire les procédures et diffuser les bonnes pratiques. Dans deux caisses sur trois, le laps de temps séparant le test avec un groupe et la généralisation de la GCED a été particulièrement long (de six mois à un an). Au moment où nous avons administré notre questionnaire, le degré d'appropriation de chaque groupe ne pouvait donc être identique.

Paradoxalement, nous observons que les ressentis sont plus nuancés dans les groupes test. Cette situation est néanmoins compréhensible. Tout d'abord les techniciens faisant partie des groupes de test ont dû incorporer les outils sans, par définition, un important travail de préparation. En outre, les techniciens ayant été en amont de l'incorporation des innovations, n'ont pas toujours le sentiment que les préconisations à l'introduction qu'ils avaient éventuellement formalisées lors du test des outils, aient été transmises à leurs collègues, d'où une perception mitigée de l'introduction.

En conclusion, l'impact des technologies sur les conditions de travail des techniciens est équivoque. Toutefois, pour poursuivre et approfondir cette analyse, il convient également de distinguer les ressentis selon les technologies en cause. En effet, il ne s'agit pas de nier la spécificité de chaque artefact technique. Une telle position pourrait même fausser nos conclusions, car les technologies introduites dans l'environnement de travail du technicien ces dernières années sont nombreuses et touchent des processus divers. L'expression d'avis nuancés pourrait donc s'expliquer par le niveau de détail retenu dans notre enquête. Toutefois et comme nous allons le présenter dans les paragraphes suivants, l'impact des TIC sur les conditions de travail des techniciens est également ambigu si nous tenons compte de la singularité de chaque technologie.

#### ■ La GCED

**Dans les trois caisses où nous avons réalisé notre enquête auprès des techniciens, l'impression globale d'avoir gagné du temps avec la GCED est mitigée.** Toutefois, l'introduction de cette technologie s'est faite dans un contexte de diminution du temps de travail et d'amélioration des services offerts, aussi peut-on présumer<sup>18</sup> que les ressentis sont biaisés par l'accroissement de la pression mise sur les techniciens pour être plus efficace.

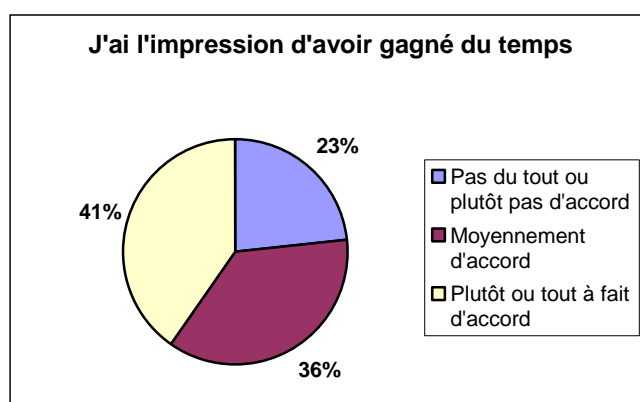


Figure 8- GCED et gain de temps (extrait de notre enquête auprès des techniciens, résultat agrégé sur les trois caisses)

<sup>18</sup> Il s'agit tout du moins de l'explication donnée par les cadres à ce résultat. Toutefois, nous verrons par la suite que le lien établi entre l'usage de nouvelles technologies et l'augmentation de la productivité est lui aussi ambigu.

**Parallèlement, les techniciens reconnaissent également que leurs conditions de travail se sont améliorées avec la GCED, du fait notamment :**

- de la fin des manipulations de papier entre les services et à l'intérieur d'un même service,
- du désencombrement des bureaux,
- de l'allègement des tâches de classement et d'archivage,
- de la possibilité d'avoir une vue globale du dossier allocataire car il est possible de regrouper automatiquement et rapidement les pièces relatives à un même numéro d'allocataire,
- de la possibilité d'afficher les pièces à traiter selon leur code de priorité, ce qui facilite le respect des engagements de la Convention d'Objectifs et de Gestion [COG] (les dossiers relatifs à des minima sociaux doivent être traités, non pas en moins de 21 jours mais en moins de 10 jours),
- d'un gain important en termes de relation de service car les techniciens peuvent désormais informer les allocataires rapidement et de manière détaillée des pièces contenues dans leurs dossiers à la CAF et cela quel que soit leur état de traitement. En effet, avant la mise en place de la GCED, à l'accueil physique comme au *pool*/téléphonique<sup>19</sup>, les agents ne pouvaient pas informer les allocataires qui leur demandaient s'ils avaient bien reçu telle ou telle pièce, car les dossiers étaient localisés dans des endroits distincts.

■ **@doc**

**@doc est un apport relatif pour l'activité des techniciens.** Ils sont en effet, moins de la moitié (49% exactement) à considérer que cet outil permet d'avoir plus facilement et rapidement une information, par rapport à la situation précédente où ils devaient tenir à jour individuellement et/ou par groupe, des classeurs législatifs. En effet, faute de moteur de recherche, les techniciens estiment perdre beaucoup de temps à trouver une information précise, à articuler les informations locales et nationales.

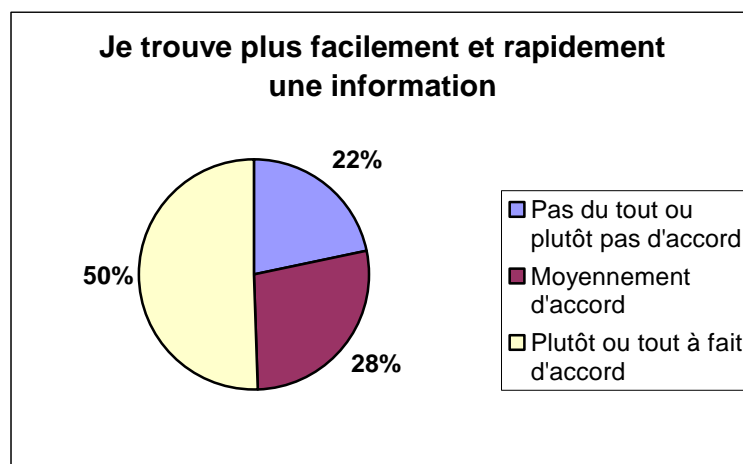


Figure 9- @doc et gain de temps (extrait de notre enquête auprès des techniciens, résultat agrégé sur les trois caisses)

Néanmoins, 68% des techniciens estiment qu'@doc facilite les relations avec leurs collègues car cette technologie permet d'avoir **une information commune avec l'ensemble des techniciens**. Plus particulièrement les relations entre techniciens prestation et vérification sont facilitées car en cas de rejet, les agents discutent à partir de la même base documentaire législative.

<sup>19</sup> Pour les CAF ayant fait le choix de créer des cellules spécialisées et/ou géographiquement distinctes du pool de liquidation

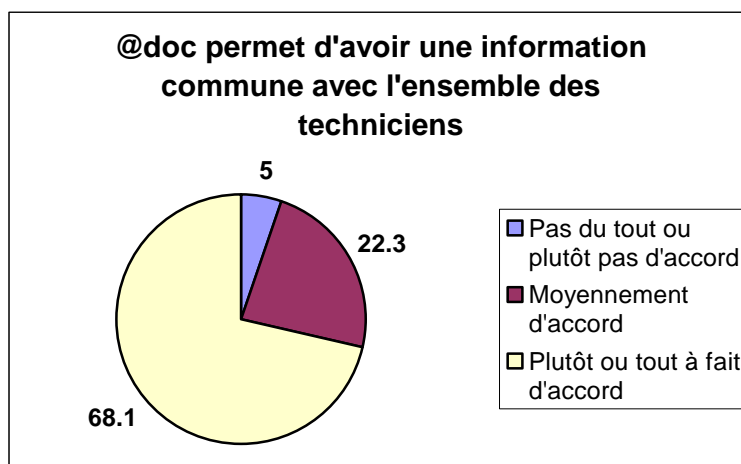


Figure 10- @doc et diffusion de l'information (extrait de notre enquête auprès des techniciens, résultat agrégé sur les trois caisses)

■ **La « nouvelle » architecture téléphonique**

**Les perceptions sur la nouvelle architecture téléphonique sont également mitigées.**

Globalement, 34% des techniciens estiment (tout à fait d'accord ou d'accord) que la nouvelle architecture couplée à l'appliquatif de Consultation Synthétique de l'Allocataire [CSA] leur permet de mieux gérer la communication téléphonique avec l'allocataire.



Figure 11- Nouvelle architecture téléphonique et gestion de la communication avec l'allocataire (extrait de notre enquête auprès des techniciens)

Ce ressenti négatif n'est pas nécessairement lié à l'architecture en elle-même mais plutôt à l'écran dit CSA. En effet, les techniciens estiment ne pas s'être appropriés cet outil par manque de temps certes mais aussi du fait de l'inéquation des informations restituées avec leurs besoins dans la majorité des conversations téléphoniques.

En outre, le couplage de l'innovation avec un accroissement potentiel de contrôle de la part de l'encadrement participe à ce sentiment. Pour l'activité propre des techniciens, la vision de la file d'attente est par ailleurs stressante car les techniciens savent qu'on leur demandera de diminuer les temps de réponse aux allocataires si la file s'allonge. Or certaines demandes nécessitent d'approfondir la connaissance du dossier. Plus généralement, les techniciens regrettent cet accroissement des possibilités de contrôle de l'encadrement dans la mesure où le pilotage ne se base

que sur des aspects quantitatifs, comme le temps moyen passé par appel. Nous retrouvons ici un mouvement traversant l'histoire de la branche famille depuis les années 80 : la difficile conciliation de la qualité de service avec l'efficacité de traitement des demandes d'allocataires.

Enfin, le manque de fiabilité ou disponibilité de l'outil a induit des perceptions négatives lors de sa mise en place.

**En conclusion, si les techniciens ont un avis global positif vis-à-vis du développement de l'administration électronique, l'impact des TIC sur leurs conditions de travail est ambigu et cela même si nous détaillons notre analyse technologie par technologie.**

### 2.1.2.2 Développement de l'administration électronique et compétences

D'après cette même enquête et les travaux de groupe associés, en termes de compétences, avec l'introduction de nouvelles TIC, les techniciens des trois CAF<sup>20</sup> estiment (par ordre décroissant d'importance) :

- **être plus dépendants du système informatique** (93% des techniciens, en moyenne, sont tout à fait ou plutôt d'accord avec cette affirmation),
- **devoir être de plus en plus polyvalents** (81%),
- **devoir être plus autonomes** (54%),
- **avoir dû approfondir leurs connaissances techniques dans leur métier** (44%).

En dehors de la dépendance au système informatique et de l'augmentation de la polyvalence, les avis quant aux impacts des TIC sur les compétences des techniciens sont donc contrastés.

De même, même si cette évolution est loin d'être majoritairement ressentie, un tiers des techniciens sont tout à fait ou plutôt d'accord avec l'affirmation suivante : **leur travail est plus abstrait car ils travaillent sur image. L'appropriation des images peut être plus difficile, pour plusieurs raisons.**

Tout d'abord, il n'y a plus le « toucher » du papier, ce qui est culturellement et techniquement difficile pour certains techniciens. Notamment, les techniciens sont désormais obligés de lire les pièces les unes après les autres et non pas simultanément quand il examine un dossier. En effet, quand ils ont ouvert l'ensemble des applicatifs leur permettant de liquider un dossier<sup>21</sup>, ils ne peuvent avoir qu'une seule pièce d'allocataire visible à l'écran. Dans le cas contraire, les fenêtres sont trop petites pour permettre une lecture des données.

Par ailleurs, l'appropriation des documents n'est pas facilitée car l'ordre de lecture des pièces à l'écran est imposé par le système (ordre de scanérisation si on ne se sert pas du navigateur), alors que l'agent a l'habitude d'examiner un dossier avec les pièces dans un certain ordre.

*« On passe notre temps à réfléchir, si on a bien toutes les choses, tous les documents. On revérifie s'il faut une déclaration de situation, s'il faut une demande... Je crois qu'on fatigue notre esprit à chaque fois à se remémorer tout ce qu'il faut pour valider un dossier. Alors qu'avant quand on étalait les papiers des allocataires devant nous dans l'ordre qu'on voulait ainsi que notre classeur législatif. On avait donc une vue globale, on voyait tout de suite si le dossier était complet ou pas ». Un technicien lors d'un travail de groupe*

Les techniciens peuvent ensuite, annoter plus difficilement les documents, informations législatives et/ou pièce d'un allocataire.

*« Gribouiller sur un papier, c'est pour soi-même. Donc avant, il pouvait aller à la poubelle ou alors à la vérif [service de la vérification]. Désormais, il reste nécessairement attaché à la pièce et sera archivé avec elle, donc on ne peut plus mettre ce que l'on veut ». Un technicien lors d'un travail de groupe*

<sup>20</sup> Nous ne traitons ici que des questions pour lesquelles il n'y a pas de différence significative entre caisses. Il s'agit en effet d'appuyer notre analyse sur des tendances communes dans les trois caisses.

<sup>21</sup> à savoir Cristal, DP View pour visualiser la pièce de l'allocataire, la corbeille listant les demandes à traiter et éventuellement le navigateur, et le portail du technicien.

Par conséquent, les technologies générant un travail sur écran contrecarrent les stratégies d'expérience construites auparavant par certains techniciens et/ou pour certains dossiers complexes, ce qui nuit à l'appropriation du dossier donc sa liquidation rapide. Signalons ici que la non prise en compte par les concepteurs de l'activité réelle de travail des utilisateurs n'est pas une stratégie volontaire, mais relève plutôt d'un arbitrage de l'importance d'un tel élément par rapport à d'autres logiques techniques ou gestionnaires.

**En somme, les conséquences de l'administration électronique sur les compétences des techniciens sont également très diverses.**

### 2.1.3 Amélioration de la qualité de service et/ou augmentation de la productivité ?

L'administration électronique est présentée comme un moyen d'améliorer le service rendu aux usagers, mais également le fonctionnement des organisations, ce qui constitue un deuxième élément d'équivocité sur les motifs principaux d'usage de ces technologies, car la poursuite commune de ce double objectif n'est pas toujours aisée et parce que chaque relation (administration électronique et augmentation de la qualité de service, administration électronique et amélioration de la productivité des services publics) est empiriquement ambiguë donc sujette à interprétations.

#### ■ Administration électronique et qualité de service

Les résultats empiriques de notre enquête réalisée auprès des allocataires dans trois caisses pivots de notre recherche nous permettent de démontrer que l'offre de service développée sur le **site Internet des CAF** est un **gage de qualité de service pour les allocataires**.

En effet, ces derniers considèrent la communication électronique comme un mode « normal ou banal » d'échanges avec les CAF et l'offre de service actuelle est jugée très positivement. Ainsi, 96% des allocataires ayant déjà visité le [www.caf.fr](http://www.caf.fr) se déclarent satisfaits – tout à fait ou plutôt – par l'offre qui leur est proposée.

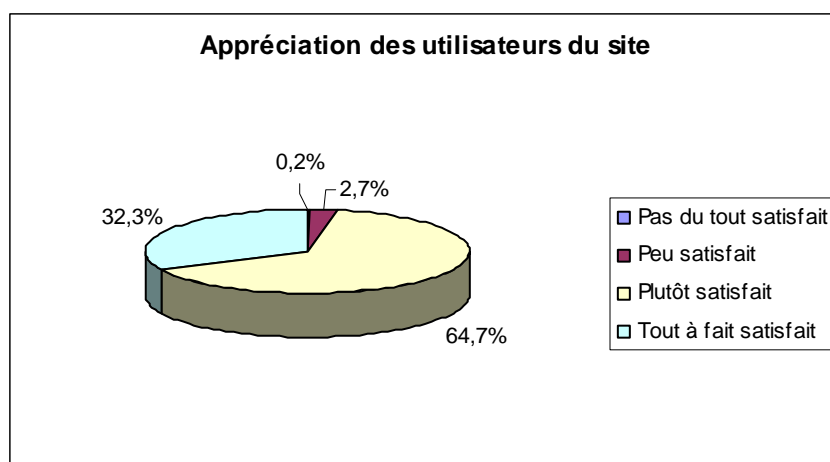


Figure 12- Évaluation de la satisfaction des allocataires internautes envers le [www.caf.fr](http://www.caf.fr) (extrait de notre enquête auprès des allocataires, résultat agrégé sur les trois caisses)

Ce chiffre élevé de satisfaction s'explique facilement. Le site Internet permet en effet aux allocataires de lever les contraintes horaires et de localisation géographique attachées aux autres média de communication (accueil téléphonique et physique). Il s'agit également d'un service qualifié de « complet », « sûr », « rapide » et « facile d'usage » comme le montrent les verbatim suivants extraits de notre enquête auprès des allocataires.

*« A tout moment, je peux vérifier ma situation et même savoir que le courrier que j'ai envoyé est bien en possession de la CAF. Je trouve cela très bien. Le site est très complet »*

*« Bravo aux personnes qui correspondent avec nous sur le net, les réponses sont toujours sûres, claires et rapides »*

*« Site bien construit, on trouve rapidement ce que l'on cherche »*

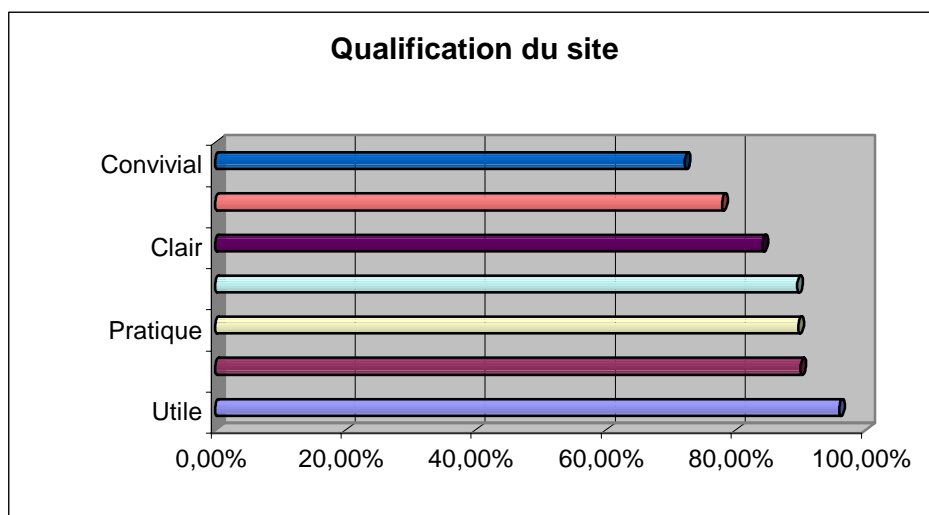


Figure 13- Qualification du site par les allocataires internautes (extrait de notre enquête auprès des allocataires, résultat agrégé sur les trois caisses)

Par conséquent, **nous pourrions conclure que cette technologie induit une augmentation certaine de la qualité de service des CAF.**

**Néanmoins, cette première interprétation peut être contestée.**

**Tout d'abord, certains usages du site (64%) se construisent principalement à partir d'une représentation globalement très négative des autres modes de communication** (guichet, téléphone, courrier).

*« C'est une bonne façon de consulter son dossier et de dialoguer avec la CAF sans passer des heures au téléphone avec un numéro à tarification spéciale »*

*« Cela évite les déplacements dans les agences. Un grand grain de temps pour moi »*

En d'autres termes, certains usagers utilisent le site Internet car ils ne sont pas satisfaits de l'accueil physique, téléphonique et des relations écrites avec leur caisse. La diminution des facteurs de non satisfaction des citoyens est nécessaire pour reconstruire le système de légitimité des services publics car une image favorable permet aux acteurs sociaux internes et externes d'identifier l'organisation et de la soutenir en collaborant à ses finalités mais on peut s'interroger sur la pertinence de cette satisfaction « en creux ».

Ensuite, certains allocataires (des non-internautes principalement mais aussi des internautes) mettent en avant le **risque de déshumanisation** avec les moyens de communication électronique.

*« Internet est un bel outil, mais il ne doit pas se substituer à l'homme et être synonyme de licenciements. Rien ne vaut le contact humain. »*

Pour certains usagers et dans certaines situations complexes, le besoin de réassurance/socialisation est tel que la communication électronique est jugée totalement inadéquate à l'établissement d'une relation de service de qualité. En effet, un agent à l'accueil ou au téléphone peut, dans une certaine mesure, sortir de l'application simple et immédiate des règles de l'institution pour tenir compte de l'importance de paramètres sociaux personnels et effectuer un traitement de la demande selon des critères plus personnels de justice sociale. *A contrario*, le rapport à l'administration *via* une communication électronique semble limité à l'application de règles impersonnelles. Les simulations de droits permises sur le site sont par exemple basées sur des règles paramétrées, donc non révisables, et qui n'épuisent pas l'ensemble des critères intervenant dans le calcul des prestations. En outre, la communication par courriel ne peut pas toujours assumer les rôles de traduction (du langage « situationnel » de l'individu en langage administratif d'ouverture de droits), d'explications donc de conseils immédiats, assumés par les agents en accueil physique et téléphonique.

« Ayant eu deux réponses différentes au téléphone et par mail sur une question précise, j'ai quand même dû me rendre aux bureaux. Mais pour des questions d'ordre général, cela évite de se déplacer. »

Ainsi concernant la relation de service, les TIC peuvent être magnifiées comme des moyens d'élargir, d'enrichir ou de maintenir le lien social en l'affranchissant de ses limitations spatio-temporelles ou à l'inverse être accusées de venir le déliter en sapant insidieusement les relations interpersonnelles de proximité perçues comme seule base possible d'une sociabilité authentique et d'une « traduction » pertinente des demandes nécessairement spécifiques des usagers.

#### ■ Administration électronique et productivité des agents

Selon les analyses statistiques d'Henman et Adler (2001), avec la montée des TIC, les organismes de Sécurité Sociale connaissent **une réduction de leur efficacité mesurée par le nombre d'usagers servis en moyenne par chaque membre du personnel et le pourcentage des coûts administratifs dans le budget**. Cette situation semble paradoxale dans la mesure où les flux de communication électronique sont conçus dans « leur philosophie gestionnaire » comme un moyen de rendre l'allocataire « actif » et autonome dans ses démarches et de décharger les techniciens de la saisie de certaines données. Technologies de *front* et *back office* devraient donc contribuer de manière concomitante à une augmentation de la productivité des agents.

Nous avons donc cherché à approfondir cette analyse de l'impact des technologies sur la productivité des agents, en analysant non pas le nombre d'usagers servis en moyenne par les techniciens, mais

- le nombre de dossiers liquidés en une heure par un technicien quand cette donnée est disponible (toutes les caisses n'ayant pas fait le choix de corbeilles individualisées). En effet, le nombre de contacts moyens par usagers ne cesse d'augmenter depuis le milieu des années 80 et une réduction du temps de travail est intervenue en 2002, aussi le nombre d'usagers servis en moyenne par les techniciens est un indicateur qui ne permet pas de suivre de manière longitudinale la productivité des techniciens.
- le stock fin de mois exprimé en jours de production. Cet indicateur prégnant en termes de qualité de service pour les CAF permet en effet d'évaluer la maîtrise de la charge de travail supportée par le service prestations de la caisse.

Nous avons effectué cette analyse dans trois CAF pivots de notre recherche mais aussi en récupérant des données secondaires extraites d'analyses internes de la branche famille portant plus spécifiquement sur :

- la mise en œuvre de la GCED,
- les gains de productivité réalisés avec la télédéclaration sur Internet et le téléservice de demande d'allocation logement pour les étudiants.

**Les résultats obtenus, tout effet technologique confondu, sont contradictoires, selon les caisses considérées. Si dans certaines caisses, les gains de productivité sont notables avec le développement de l'administration électronique, ils sont quasiment nuls dans d'autres.**

Divers facteurs semblent expliquer ces différences ;

- la diversité des technologies ; certaines technologies de *front office* (le téléservice et la téléprocédure) étant plus enclines à permettre un accroissement des gains de productivité des agents que d'autres (les courriels),
- l'accompagnement au changement réalisé,
- la solution technologique retenue,
- la nature des modes d'organisation privilégiée antérieurement et avec la nouvelle technologie.

Néanmoins au-delà du contrôle de ces facteurs de contingence propres aux choix effectués par les organisations, les gains de productivité permis par la GCED notamment sont intrinsèquement ambigus. Par conséquent, la spécificité de



l'objet (ses particularités techniques) ne constitue pas une explication majeure de l'équivocité de l'impact des TIC sur la productivité des agents.

#### ■ Administration électronique, productivité des agents et augmentation de la qualité de service

La poursuite commune d'un objectif d'augmentation de la qualité de service et d'accroissement de la productivité des agents n'est pas toujours chose aisée avec le développement de l'administration électronique. Ainsi, certains directeurs, souhaitant s'appuyer sur les gains de productivité réalisés quand un allocataire effectue une téléprocédure sur Internet pour accroître l'efficacité de gestion de leur CAF, ont délibérément choisi de ne plus respecter le principe de libre de choix du mode de communication de l'allocataire.

Notamment, les techniciens ont pour consigne de ne pas distribuer aux étudiants de formulaire papier de demande d'allocation logement afin de les contraindre à utiliser le téléservice sur Internet. Ainsi, quand un allocataire utilise le téléservice, les techniciens n'ont pas à saisir les données d'identification fournies par l'allocataire, celles-ci sont directement injectées dans le système d'information, soit des économies de gestion importantes. Néanmoins, il est possible de s'interroger sur la qualité du service délivré par ces organismes. En effet, au-delà de la restriction des modes de communication proposés aux allocataires, les étudiants réalisant leur demande d'allocation logement sur Internet sont les utilisateurs du site les moins satisfaits du service qui leur a été proposé (en moyenne, 30,75% des allocataires ayant effectué une demande d'allocation logement sur Internet sont tout à fait satisfaits du service proposé, contre 39,35% des usagers ayant réalisé leur déclaration de ressources sur Internet et 41,5% des allocataires ayant envoyé un courriel à la CAF). Ils regrettent en particulier de devoir doubler la démarche réalisée sur Internet de l'envoi d'un courrier papier.

Cette nécessité d'arbitrage entre une logique de quantité et de qualité n'est pas sujet de controverse nouveau pour les CAF, mais nous ne pouvons pas dire non plus que cette question n'a pas été actualisée avec l'usage des TIC. En effet, il s'agissait antérieurement de trouver un compromis entre diverses actions permettant soit une liquidation efficace des dossiers, soit la prise en compte des situations sociales ou familiales particulières de l'individu. Avec les TIC, la difficulté est plutôt de gérer au travers d'un même outil, la liberté de choix de l'utilisateur (qui est un élément de la qualité de service) avec la possibilité d'accroître l'efficacité de gestion des CAF.

#### 2.1.4 Administration électronique et missions de service public

**Enfin, l'administration électronique questionne les valeurs du service public, notamment celles d'égalité, d'adaptabilité et de transparence.**

**Concernant la valeur d'égalité tout d'abord, les TIC sont parfois présentées comme des facteurs d'aggravation des inégalités pour deux raisons.**

D'une part, le fait de disposer d'une connexion à Internet à domicile est, à ce jour, corrélé à l'âge, aux niveaux de revenus et aux diplômes (Elie, 2002).

D'autre part, les caractéristiques intrinsèques des technologies (à savoir interactivité, flexibilité d'usage, compression du temps et de l'espace) sont structurantes pour l'usage et incitent fortement les services publics à différencier leurs engagements de services quant aux délais de traitement des demandes selon le canal de communication utilisé. Dans les CAF en particulier, nous rappelons que les allocataires qui utilisent les services du site Internet (téléservices, courriels) sont servis beaucoup plus rapidement<sup>22</sup> que les allocataires effectuant leurs démarches administratives par un autre canal.

Par conséquent, avec la communication électronique, les CAF délivrent un service de meilleure qualité à des individus favorisés, ce qui rompt avec le principe d'égalité, si on entend ce terme comme le fait de donner à chacun la même chose, soit un principe de justice commutative. Néanmoins si on définit l'égalité, comme le droit de chacun à obtenir une personnalisation de sa relation avec la CAF, soit un principe de justice distributive ou d'équité, on peut également considérer que le site Internet favorise l'atteinte de cet objectif d'égalité. En effet, une partie des allocataires attend un traitement personnalisé alors qu'une autre partie recherche plutôt la fluidité de la relation fondée sur la

---

<sup>22</sup> C'est-à-dire trois jours pour un courriel contre 21 jours pour un courrier. De même, il faut, selon nos observations, à peine deux jours pour le premier traitement d'une demande d'allocation logement réalisée par Internet contre sept jours pour un courrier.

rapidité, la simplicité et l'anonymat. Par ailleurs, le temps dégagé par le transfert de la saisie sur l'allocataire dans le cas des téléservices et par sa recherche autonome d'information, pourrait <sup>23</sup>permettre de dégager du temps aux techniciens pour répondre par d'autres moyens de communication aux publics les plus fragiles ou ayant les situations les plus complexes. Promotion de la communication électronique et de la valeur d'égalité ne seraient donc pas nécessairement des attitudes contradictoires.

Par ailleurs, si une conception de l'égalité comme le fait de donner à chacun la même chose associée à l'hypothèse partiellement vérifiée que les TIC sont un facteur d'aggravation des inégalités **peut justifier un usage modéré des technologies dans les services publics sociaux, cette réflexion est contraire au respect de la mission d'adaptabilité des services publics**. En effet, selon ce principe, un service public doit évoluer avec son environnement. La prise en compte du plébiscite de la part d'un sous-ensemble d'utilisateurs pour communiquer par voie électronique constitue donc un impératif pour les services publics.

Enfin, le **principe de transparence** pose aussi question avec le développement de l'administration électronique. En effet, pour améliorer la qualité de service et limiter les informations demandées aux utilisateurs mais aussi pour prévenir la fraude il pourrait sembler pertinent que les services publics effectuent des échanges de données (sous réserve de l'accord de la CNIL) de manière proactive, sans que l'utilisateur n'en manifeste la volonté. Toutefois de telles pratiques entrent en contradiction avec le principe de transparence et peut générer des problèmes budgétaires (si la recherche de droits potentiels entraîne un nombre important d'ouvertures de droits). En outre, cette position fait débat, car certains directeurs considèrent que les services publics n'ont pas à faire « de prospective pour rechercher ce qui pourrait alors s'appeler des clients potentiels ».

Si cette question est prégnante dans la branche famille, elle l'est plus largement pour l'ensemble de la dynamique d'évolution de l'administration électronique. Ainsi les projets menés par l'ex-ADAE [Agence pour le Développement de l'Administration Électronique] destinée à créer des interfaces uniques inter-services publics pour les citoyens ont généré de longues discussions avec la CNIL. Cette dernière met en effet l'accent sur quatre principes pour protéger les données à caractère personnel dans le développement de l'administration électronique :

- le principe de proportionnalité : simplifier sans multiplier les interconnexions
- le principe de transparence : donner au citoyen une plus grande maîtrise sur des données administratives personnelles
- le principe de sécurité graduée : moduler les exigences de sécurité (de l'anonymat à la signature électronique) selon le type de demande
- le principe de pluralité des identifiants : maintenir des identifiants sectoriels.
- 

Ces principes sont difficiles à respecter, notamment quand il s'agit d'atteindre la phase d'intégration dans la dynamique d'évolution de l'administration électronique.

Par exemple, dans le cadre du projet « mon service-public.fr » [MSP], le respect des préconisations de la CNIL a orienté les spécifications techniques retenues vers le concept de fédération d'identité. La méthode est la suivante : l'utilisateur crée et accède à son compte en entrant un identifiant et un mot de passe ou en utilisant une carte à puce qui contient ces données. Ensuite, s'il veut établir un lien entre son compte MSP et son compte à la CAF par exemple, il doit s'identifier en saisissant son numéro d'allocataire et son code personnel. Au final, une fois que tous les liens souhaités sont établis, l'utilisateur peut avoir accès à tous ses dossiers en ne s'identifiant qu'une seule fois.

Cette solution présente néanmoins deux inconvénients majeurs. Tout d'abord, elle est lourde techniquement. Elle fonctionne à ce jour dans le cadre d'une expérimentation associant quatre services publics, mais la fiabilité technique de la plate-forme de fédération est à démontrer quand tous les services publics auront rejoint l'appli et que MSP sera utilisé par de nombreux utilisateurs. D'autre part, même si elle vise à faire peser sur la responsabilité du citoyen l'interconnexion des administrations, le concept de fédération d'identité ne calme pas totalement les esprits. Ainsi à

---

<sup>23</sup> Nous employons le conditionnel ici car d'après l'enquête effectuée auprès des techniciens, ils n'ont pas l'impression à ce jour de pouvoir consacrer plus de temps à des dossiers plus complexes avec le développement de l'administration électronique (voir annexe 25 de présentation des résultats de l'enquête).

l'annonce même du projet par Michel Sapin, alors ministre de la réforme de l'État, celui-ci s'était vu décerner le « *Big Brother Awards* ».

De même, la CNIL a été associée à la conception du service de déclaration unique de changement d'adresse (menée par l'ADAE en partenariat avec la Direction Générale des Impôts [DGI], la CNAF, la Caisse Nationale d'Assurance Maladie [CNAM], l'Union Nationale pour l'Emploi Dans l'Industrie et le Commerce [UNEDIC], le ministère de la Défense). Le but de cet applicatif est de permettre aux usagers de signaler gratuitement et en une seule fois leur déménagement à l'ensemble des services publics tout en évitant la constitution progressive d'un fichier national de domiciliation. Malgré les précautions prises et notamment l'association de la CNIL au groupe projet, celle-ci considère, dans son avis du 30 mars 2005 qu'un système de certificat électronique ou de signature électronique serait souhaitable à terme pour renforcer la sécurité de l'authentification et diminuer les risques d'utilisation détournée des données.

**Respect des libertés individuelles et développement de l'administration électronique semblent donc être des objectifs difficiles à concilier aujourd'hui, même si l'objectif dans les deux cas est d'établir une relation de service de qualité entre un citoyen et des services publics.**

**En conclusion, la dynamique d'évolution de l'administration électronique est équivoque sur de nombreux aspects.**

Cette conclusion n'est pas singulière à l'usage des technologies. En effet, selon Thoenig et Meny (Thoenig et Meny, 1989), « l'ambiguïté, la confusion constituent des propriétés collectives du fonctionnement réel (des services publics). Il n'y a guère de consensus... l'équivoque est généralisée » (Thoenig et Meny, 1989 : 221). Cette équivocité nous semble pourtant renforcée dans le cadre de la dynamique de développement de l'administration électronique, car les technologies se caractérisent par leur flexibilité interprétative, ce qui signifie que les acteurs peuvent altérer à n'importe quel moment du cycle de vie de la technique les conditions et les impacts résultant de sa mise en œuvre. En d'autres termes, de nombreux agents interviennent dans le processus de structuration autour d'une technologie et leurs actions peuvent à tout moment modifier les interactions entre technologie et organisation.

**Le nombre d'interprétations perçues de la situation est donc nécessairement important, car il n'y pas de ligne d'action claire – pour l'usage des TIC dans la modernisation des services publics – qui relèverait d'une rationalité gestionnaire simple (fondée par exemple sur la productivité, la qualité...). Aussi les cadres dirigeants engagent un processus d'interprétation pour orienter leurs actions.**

**La création de sens est donc au coeur du processus de structuration lié à la dynamique de développement de l'administration électronique.** Cette proposition est pourtant peu approfondie dans travaux issus de la théorie de la structuration, comme nous allons le détailler dans le paragraphe suivant.

## **2.2 L'insuffisance des travaux structurationnistes pour tenir compte des représentations dans l'action**

### *2.2.1 Apports et limites des travaux structurationnistes sur cette question*

Les travaux interactionnistes explorent peu cette dimension du processus de structuration autour d'une technologie. Dans les travaux structurationnistes, les termes de « vision organisante » - *organizing vision*- (Ramiller et Swanson, 1997), et « d'esprit de la technologie » - *spirit of technology*- (DeSanctis et Poole, 1994) sont généralement utilisés pour décrire le rôle des représentations dans la dynamique de changement. Toutefois, ils ne nous semblent pas totalement adéquats ou précis pour traduire la situation observée.

Tout d'abord, ces deux termes ne mettent pas en valeur l'équivocité perçue de la situation. **Si les représentations sont un facteur important d'analyse de la dynamique d'évolution de l'administration électronique, c'est parce que l'interprétation des impacts des TIC sur les services publics est ambiguë. Il ne s'agit pas seulement d'un problème d'incertitude ou d'interactions réciproques.**

**Vis-à-vis du concept de « vision organisante », nos résultats de recherche s'inscrivent dans une perspective plus microsociale,** en étudiant la construction de sens au niveau des dirigeants. En effet si la construction du sens autour d'une innovation technologique peut être le fait d'une variété hétérogène de forces institutionnelles (fournisseurs de

solution, pouvoirs publics, utilisateurs...) qui dépassent largement les frontières de l'organisation (idée présente dans la notion de vision organisante), nos observations montrent que la création de sens pose problème au niveau du manager avant d'être collective.

Enfin, le terme d'esprit de la technologie ne nous semble pas approprié pour expliquer la situation analysée. L'esprit de la technologie comprend en effet l'ensemble des valeurs, intentions et finalités *sous-jacentes* à un ensemble bien déterminé de dispositifs structurels *inhérents* à une technologie. Or, les acteurs peuvent amender, voire même créer de nouvelles interprétations autour des outils. **Le concept « d'esprit de la technologie » ne nie pas cette capacité de création de nouvelles interprétations autour d'une situation (puisque l'esprit de la technologie fait partie des structures sociales de la technologie qui peuvent agir seules pour produire des propriétés structurelles dans le contexte organisationnel en question), mais il borne l'interprétation des acteurs à des potentialités « bornées » lors de la conception de la technologie.** Dans la dynamique de développement de l'administration électronique au contraire, la création de sens intervient tout au long du processus de structuration de la technologie.

D'autre part, si nous sortons quelque peu de cette perspective structurationniste, deux termes pourraient être employés pour tenir compte du rôle des représentations dans l'action : « projet d'usage » (Alter, 2003) et vision (Collins et Porras, 1997). Alter (2003) introduit la notion de « projet d'usage » dans son étude des processus d'innovation. Toutefois, le terme de projet ne nous semble pas adapté pour décrire la situation observée. En effet, derrière ce terme se dessine le plus souvent un processus continu qui est une réponse déterministe à un besoin de changement. Or, les représentations des dirigeants ne sont pas nécessairement délibérées et réfléchies. Elles s'inscrivent plutôt dans l'action comme nous allons le développer dans le paragraphe suivant.

Enfin, vis-à-vis de la notion plus générale de vision, les résultats de la mise en action de la technologie ne sont pas clairs, univoques et nécessairement séduisants, comme le stipulent souvent les définitions de la vision<sup>24</sup> (Collins et Porras, 1997). Au contraire, les représentations sur la dynamique de développement de l'administration électronique sont à ce jour largement tacites, complexes et ambivalentes. Elles ne sont donc pas issues des aspirations collectives et de la compréhension partagée d'un futur désiré. Il s'agit en fait d'une problématique dépassant largement la dynamique de développement de l'administration électronique : la question de l'application des outils de gestion fait rarement l'objet de discussions importantes au sein des organisations (Moisdon, 1997), bien qu'il s'agisse d'une dynamique complexe.

**En conclusion, face à des données équivoques quant aux impacts de l'administration électronique sur leurs organisations, les dirigeants de services publics créent différentes interprétations de la situation. Bien que cela soit un aspect peu développé dans les travaux structurationnistes, le processus d'usage des TIC dans la modernisation des services publics est donc influencé par les créations de sens des acteurs. Ces créations de sens s'inscrivent dans l'action.** Dans la branche famille plus particulièrement, nous repérons deux idéaux-types en ce qui concerne les différentes représentations de l'impact des TIC sur la modernisation des services publics, comme le décrit le paragraphe suivant.

### 2.2.2 *La diversité observée des représentations : présentation sous forme de deux idéaux-types*

A partir de nos matériaux de recherche, nous **mettons en exergue deux idéaux-types en ce qui concerne les différentes représentations de l'impact des TIC sur la modernisation des services publics.**

Plus précisément, le questionnaire adressé à l'ensemble des directeurs de services publics nous avait permis de montrer à quel point les représentations des dirigeants sont un facteur impactant fortement la dynamique d'évolution de l'administration électronique. Nous avons par la suite approfondi cette idée par des entretiens semi-directifs auprès des dirigeants des quatre CAF où nous avons une position d'observateur participant. En effet, il était peu pertinent d'envisager une telle investigation à l'échelon national par voie de questionnaire.

---

<sup>24</sup> « Expression émotionnelle rêvée, issue de la motivation individuelle de donner un sens à sa vie, des aspirations collectives et de la compréhension partagée d'un futur désiré, dynamique de progrès et représentation conceptuelle qui nourrit l'action, la vision est composée de divers éléments qui se combinent pour édifier la construction du sens » (Dourai, 2000)

Avant de détailler les deux idéaux-types discernés, nous souhaitons rappeler ce qu'est un idéal-type (Weber, 1992). Notre objectif n'est pas ici de décrire l'ensemble des représentations des dirigeants sur l'administration électronique, mais plutôt de construire, par un travail de grossissement et d'idéalisation des traits qui nous semblent fondamentaux, des « tableaux de pensée homogènes » (Weber, 1992 : 172-173), grâce auxquels nous pourrions guider la compréhension de la dynamique d'évolution de l'administration électronique. L'idéal-type est donc toujours une « utopie » (Weber, 1992 :173), mais c'est pour cela qu'il constitue un instrument d'intelligibilité fondamental. Son caractère utopique est ce qui permet de lire le réel, d'y repérer l'objet sous ses différentes formes empiriques et de l'analyser en considérant son écart par rapport à son type idéal.

Certains cadres dirigeants que nous qualifions d'« **entrepreneurs** » ont en tête, dès l'incorporation de la technologie, de se l'approprier pour engager une évolution substantielle de la nature de la relation de service. Pour les « **innovateurs** », l'égalité porte désormais sur le droit de chacun à ce que la variété d'attentes qui lui est propre soit prise en compte, autrement dit ils promeuvent plutôt le principe « d'équité ». Les TIC sont perçues comme de nouvelles capacités d'action pour la branche famille. Il s'agit donc de s'en saisir pour répondre aux évolutions sociétales. Notamment, il est possible de développer la relation de service à destination des plus précaires ou des demandes les plus complexes en incitant les allocataires les plus autonomes à effectuer leurs démarches les plus simples par Internet. Les économies de gestion réalisées permettent un réinvestissement des ressources financières de la CAF vers une offre différenciée.

Cette conception « du bien public » ne constitue pas un détournement d'usage dans la mesure où cette propriété fait partie intégrante des possibilités offertes par les TIC, mais elle marque une forte volonté de « geste de création » (ou appropriation de second niveau dans la terminologie d'Argyris et Schön, 1978) dans le cadre d'un service public social.

Pour ces directeurs, la création de sens semble « extérieure » à l'action. Face à des événements particuliers (l'augmentation de l'usage des flux de communication électronique), les directeurs collectent des données pour interpréter la situation. Ce balayage leur permet d'attribuer des significations aux données puis de construire des plans d'action pour encourager la dynamique d'usage de l'administration électronique. Un phénomène de prophétie auto-réalisatrice s'enclenche alors, car les moyens engagés pour faire des TIC l'outil moteur dans la réalisation du cercle vertueux « qualité de service-accroissement de la performance économique » génèrent une augmentation des flux de communication électronique synonymes de diminution importante des coûts de gestion.

D'autres dirigeants, que nous appelons « **les gestionnaires** » ou « **administrateurs** », sont réticents à l'idée d'introduire de nouvelles technologies lorsqu'il s'agit d'outils dont l'incorporation est laissée à la discrétion des dirigeants. Ils ne se lancent pas dans un apprentissage intensif des outils et les enferment dans un cadre d'utilisation restreint lorsqu'il s'agit de technologies imposées par le niveau national. Leur but est de combattre, à budget constant, les écueils traditionnels de la relation de service dans les services publics, pour mieux répondre aux engagements de service, dans un contexte de diminution des ressources publiques et d'augmentation des exigences des allocataires (croissance des flux de contacts, exigence pour une relation de service de meilleure qualité). Les « administrateurs ou gestionnaires » sont donc « résistants » au changement. Toutefois, il convient selon nous de préciser cette notion de résistance et de faire une remarque liminaire, pour éviter toute interprétation abusive de cette conclusion.

Tout d'abord, en employant le concept de « résistance », il ne s'agit pas pour nous, à cette étape du raisonnement, de porter un jugement de valeur sur le caractère « bon ou mauvais » de ces comportements. En effet, la résistance n'est pas nécessairement un comportement à combattre, il faut avant tout caractériser si elle engendre des effets positifs ou négatifs et vis-à-vis de quelle logique d'action pour tirer une telle conclusion. En effet, quand la résistance au changement crée des conflits et mobilise du temps et de l'attention de la part des managers, elle génère des dysfonctionnements et doit être combattue aux yeux des gestionnaires de projet à un niveau national. Mais au contraire, quand elle permet de ne pas implémenter des technologies qui vont selon certains acteurs, entraver selon quelques critères le bon fonctionnement de l'organisation, la résistance au changement est un comportement jugé bénéfique. Pour notre part, nous venons de caractériser le développement de l'administration électronique comme une situation équivoque. Aussi la résistance ne peut être vue comme un comportement à combattre.

La taxinomie proposée par Coetsee (Coetsee, 1993) est utile pour comprendre les comportements de résistance au changement dans le contexte spécifique des services publics. Il existe selon cet auteur, quatre niveaux de résistance :

1. l'apathie qui se manifeste par l'inaction et un manque d'intérêt,
2. la résistance passive, qui comprend des tactiques pour retarder l'incorporation, la persistance de logiques d'action antérieures,
3. la résistance active qui diffère comme son nom l'indique de la résistance passive par la formation de coalition d'intérêts pour donner plus de poids à l'expression du désaccord,
4. la résistance agressive, qui se manifeste par des boycotts, sabotages dans le but de détruire la technologie incriminée.

Dans notre contexte de recherche, la résistance au changement observée est du type « apathie » ou « résistance passive » car les dirigeants de CAF ne se regroupent pas pour montrer leur hostilité à la dynamique de développement de l'administration électronique. Ils ne font que « retarder » les incorporations technologiques quand cela est possible.

	« Entrepreneurs »	« Gestionnaires » ou « Administrateurs »
<b>Représentation du « bien public »</b>	Équité ou justice distributive Différenciation de l'offre pour s'adapter aux besoins et capacités de chaque usager Prégnance de la valeur de mutabilité  Promouvoir une conception élargie de la notion de service public	Égalité ou justice commutative   Combattre les écueils traditionnels de la relation de service
<b>Motifs principaux d'usage des technologies</b>	Développer le cercle vertueux « amélioration de la relation de service - accroissement de la performance économique »	Préserver le mouvement engagé de promotion de la relation de service en tirant profit de toutes les potentialités d'accroissement de la productivité permis par les TIC
<b>Nature de l'interaction outil organisation contexte sociétal</b>	Outil pilote dans un changement de nature de la relation de service nécessaire pour faire face aux évolutions sociétales Vision téléologique du changement	Outil accompagnant un mouvement de modernisation du service public  Modèle de changement en termes de cycle de vie
<b>Modalités de l'action managériale</b>	Paradigme de l'intention stratégique	Paradigme de l'adaptation
<b>Niveau d'appropriation</b>	Appropriation de second niveau	Appropriation de premier niveau
<b>Influence sur la dynamique de développement de l'administration électronique</b>	Moteur à la dynamique de développement	Frein à la dynamique de développement qui se manifeste par de l'apathie ou de la résistance passive

Tableau 2- Les différentes représentations de l'interaction outil – changement organisationnel

**Signalons ici que ces deux idéaux-type sont assez proches des figures d'acteurs distingués par Alter (1985).**

Ainsi nos « entrepreneurs » sont assez proches des « innovateurs » d'Alter (1985). Ils sont en effet des promoteurs de l'innovation et imaginent des « utilisations nouvelles » des technologies. Toutefois, ils ne sont pas les concepteurs de l'artefact technique et surtout la promotion de l'innovation, dans notre cadre d'analyse ne découle pas d'une quelconque notion de rapport de force (Nous rappelons que la technologie pour les « innovateurs » (Alter, 1985) est surtout un moyen de n'être dominé ni par l'outil ni par son environnement social).

De même, si nos gestionnaires sont, comme dans la typologie d'Alter (1985), plutôt réticents à l'innovation, leur but n'est pas d'assurer la permanence d'un mode de reconnaissance sociale sur lequel ils s'appuient depuis longtemps quand ils s'opposent aux incorporations technologiques. Il s'agit davantage d'une attitude aversive au risque qui consiste à ne pas encourager outre mesure une dynamique équivoque.

Par ailleurs, ce tableau nous permet également de préciser que ce n'est pas exclusivement le profil en général du dirigeant qui est en cause (gestionnaire, stratège, entrepreneur...) avec ces deux idéaux-type, mais également son positionnement vis-à-vis de l'interaction TIC/évolution des missions de son organisation. En d'autres termes, les caractéristiques des technologies sont structurantes pour l'usage qui en est fait dans l'institution, mais elles ont aussi été structurées par les représentations de certains directeurs. Dans les quatre CAF où nous avons une position d'observateur participant, grâce à différents verbatim et observations, nous pouvons inférer la présence de deux « entrepreneurs » et d'un « administrateur ». Le quatrième dirigeant est « hybride » entre ces deux idéaux-types.

En conclusion, nos observations montrent l'existence dans la branche famille de deux idéaux-type en ce qui concerne les représentations des dirigeants face à la dynamique d'évolution de l'administration électronique. Nous avons précédemment montré que cette notion de création de sens était pourtant peu prise en compte dans les travaux structurationnistes. Il convient donc, nous semble-t-il, d'intégrer les travaux de Weick à la perspective structurationniste pour rendre compte de la dynamique d'usage des TIC dans la modernisation des services publics. Etant donné l'importance de ces travaux pour notre recherche, nous allons définir dans le paragraphe suivant les propriétés du *sensemaking* (Weick, 1995) pour justifier notre mobilisation de ce concept.

### 2.3 Sensemaking et action dans les travaux de Weick

Le *sensemaking*<sup>25</sup> est « un processus par lequel chaque individu essaie de construire sa zone de sens, « sa réalité » en extrayant des configurations significatives à partir des expériences et des situations vécues. En raison à la fois du volume des données mises en œuvre par le flux expérientiel et du caractère dynamique de ce dernier, le processus de construction de sens conduit à ne se préoccuper que d'une faible partie de ce flux et à en ignorer la plus grande partie » (Vidaillet, 2003 : 177).

**La construction de sens est donc vue comme une séquence « collecte de données-traitement-action » qui structure durablement les échanges.**

« La première étape (de l'interprétation) est le balayage de l'information définie comme un processus d'analyse de l'environnement et de fourniture des données environnementales aux managers. Le balayage touche à la collecte de données (...). L'interprétation a lieu dans la deuxième étape (...). On attribue des significations aux données. Là, l'intelligence humaine est engagée. Les perceptions sont partagées et des cartes cognitives sont construites (...). L'apprentissage, troisième étape, se distingue de l'interprétation par le concept d'action. » (Weick, 2001).

La figure à laquelle Weick se réfère pour illustrer cette séquence est représentée ci-dessous.

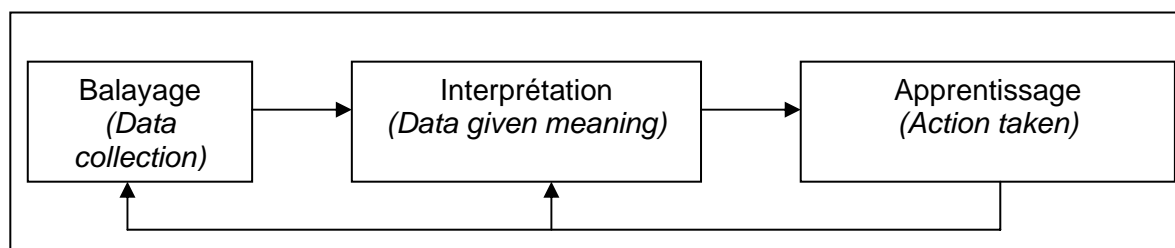


Figure 14- Schéma fondant la théorie de l'interprétation de Weick (Lorino, 2006 : 59)

<sup>25</sup> Le *sensemaking* évoqué dans ce paragraphe est une construction de sens individuelle (nous ne faisons donc pas référence au *collective sensemaking* à cette étape de notre raisonnement). Aussi nous ne traitons pas dans ce paragraphe de toutes les propriétés du *sensemaking*, notamment son caractère social.

**L'efficacité du *sensemaking* n'est pas affaire de précision ou d'exactitude mais de plausibilité.** En effet, pour balayer les nombreuses interprétations possibles d'une situation équivoque, il peut être intéressant de la simplifier. Ce filtrage rend certes les discussions moins objectives mais elle permet aussi à l'individu de créer du sens donc d'agir sans que le produit de ses interprétations ne devienne obsolète à cause du temps écoulé pour traiter l'ensemble des informations.

**D'autre part, selon Weick, l'élaboration de sens est affaire de récursivité.** Il n'y a pas de séparation entre la pensée et l'action. Le *sensemaking* est à la fois un construit mental des situations (ces dernières étant interprétables selon différents axes) mais il construit également en retour l'activité humaine. Dans des termes structurationalistes, la création de sens est en quelque sorte une structure sociale dans l'action, qui conditionne l'action des individus.

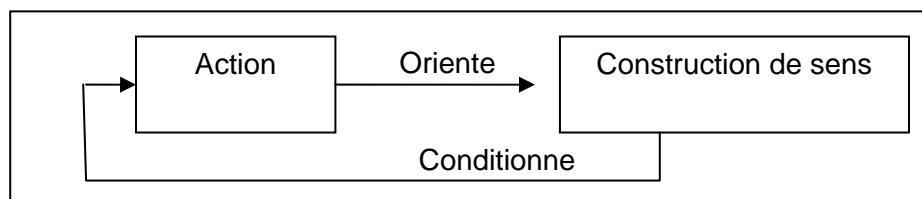


Figure 15- Les liens entre construction de sens et action dans la perspective Weickienne

**Par ailleurs, la théorie de la production de sens chez Weick fait aussi largement appel au concept de rétrospection** (Lorino, 2006) : l'acteur reconstruit son action selon un ordre narratif qui lui confère des significations et la met « en intrigue » pour pouvoir à la lumière de ce sens rétrospectif continuer à agir. **La pensée a un temps de retard sur l'action.**

Enfin, le *sensemaking* est également relié à la construction de l'identité (Weick, 1995).

**Dans notre cadre de recherche, il nous semble pertinent d'utiliser ce concept de *sensemaking* pour décrire les créations de sens des directeurs de CAF face à une dynamique équivoque de développement de l'administration électronique.** En effet, la variété surabondante des interprétations des acteurs est liée d'une part à la flexibilité interprétative des technologies, mais aussi à l'évolution des valeurs et missions de la sphère publique. Les créations de sens en cause dans l'usage des TIC pour la modernisation des CAF sont donc bien reliées à des questions d'identité des services publics. Par ailleurs, ces processus d'interprétation résultent également d'une séquence « collecte de données-traitement-action » qui structure durablement les échanges. En effet, de nombreuses données sont disponibles dans le système d'information décisionnel de la branche famille pour décrire la dynamique de développement de l'administration électronique. Par conséquent, il ne s'agit pas d'un problème d'incertitude mais bien le résultat d'un filtrage simplificateur, dans et pour l'action de nombreuses données disponibles.

Les principales propriétés du *sensemaking* sont donc vérifiées.

**En conclusion, nos matériaux de recherche montrent que face à une situation équivoque, les dirigeants de service public établissent différentes représentations ou *sensemaking* de l'usage des TIC dans la modernisation des services publics.** Notre analyse de la dynamique d'évolution de l'administration électronique dans les CAF confirme donc une hypothèse formulée par David (David, 2006) : « la construction de sens est constitutive des processus de conception et en particulier de conception innovante » (David, 2006 : 250).

Cette variété des représentations explique le « grippage » actuel de la dynamique de développement de l'administration électronique car elle conduit à des lignes d'action différenciées dans le réseau. Nous pouvons donc extraire de notre analyse en termes d'équivocité de la dynamique d'usage des TIC dans la modernisation des services publics, des conséquences sur le mode de pilotage adéquat pour favoriser le développement de l'administration électronique. Notre deuxième chapitre sera consacré à cette question.



Dans ce chapitre, nous argumenterons tout d'abord la proposition suivante : Le développement de l'administration électronique est devenu aujourd'hui incontournable. De nombreux facteurs internes et externes poussent les CAF à faire de l'atteinte de la phase d'intégration un objectif stratégique fort du plan d'action institutionnel installé début 2005. Par conséquent, la variété des interprétations devient un facteur de « grippage » ou de blocage dans la dynamique d'évolution de l'administration électronique, car elle entrave la cohérence des actions nécessaires à un usage accru des TIC dans la branche famille.

Au contraire, les constructions de sens des dirigeants de service public doivent désormais être discutées pour « cadrer » une compréhension commune et plausible de l'usage des TIC dans la modernisation des services publics. En d'autres termes, il convient d'élaborer collectivement du sens pour « dégripper » la dynamique d'évolution de l'administration électronique et *enacter* (Weick, 1979) un modèle d'usage futur des TIC dans les CAF. Nous formulons l'hypothèse que ce processus de *sensemaking* collectif doit être géré au sein d'une phase d'avant-projet (Gautier et Lenfle, 2004) donc en amont de la conception de nouvelles technologies, comme nous le détaillerons dans la deuxième section de ce chapitre. Cette préconisation d'action de notre recherche a aujourd'hui été retenue par la branche famille, la mise en place fin 2005, d'une nouvelle structure de pilotage en charge du développement de l'administration électronique dans la branche famille ayant facilité l'adoption de notre proposition de changement. Nous sommes donc passé depuis cette date à la quatrième phase de notre recherche-intervention ; à savoir changer pour connaître. Nous montrerons comment cette nouvelle étape de notre recherche nous permet de conforter notre analyse en termes d'équivocité, mais aussi de prolonger nos réflexions sur le mode de pilotage adéquat pour développer l'administration électronique.

Enfin, cette nouvelle structure chargée du développement de l'administration électronique dans la branche famille constitue ce que Fernex-Walch et Triomphe (2004) appellent un mode de management multi-projets. L'objectif qui lui est assigné est en effet de coordonner les différentes actions nécessaires à un usage accru et plus efficient des TIC dans la modernisation des CAF. Par conséquent, nous nous demanderons dans la troisième section de ce chapitre dans quelle mesure ce management multi-projets constitue une autre solution pour réduire l'équivocité du processus de structuration autour des TIC et dynamiser le développement de l'administration électronique.

### Section 1 : Variété requise et dynamique de changement organisationnel

L'objectif de cette section est de montrer pourquoi la variété des représentations est aujourd'hui une entrave au développement de l'administration électronique.

En effet, selon Weick (1979), un système d'action collectif peut fonctionner sans qu'il y ait partage de vision entre les membres. Seul un minimum de connaissances ou de représentations partagées est nécessaire pour que les membres d'une organisation puissent agir ensemble. Nous discuterons donc dans un premier paragraphe de cette idée de partage nécessaire des représentations pour l'action.

Toutefois, nous montrerons dans un deuxième temps que des modifications de contexte justifient à ce jour, un usage accru des TIC dans la modernisation des services publics, donc une compréhension mutuelle du mouvement engagé (et non pas une surabondance d'interprétations de la part des acteurs).

#### 1.1 Pourquoi la variété requise peut devenir problématique dans une dynamique de changement organisationnel ?

Weick met en évidence le caractère profondément contradictoire du fonctionnement des organisations.

D'une part, il est nécessaire de créer de la cohérence en recourant à des modes de fonctionnement génériques, des « scripts » préétablis, des normes d'action fondées sur l'expérience et établissant ainsi une « subjectivité générique »<sup>26</sup>, cadre structurel de la création de sens par les acteurs. Mais il est aussi nécessaire de maintenir et développer les capacités d'interprétation des acteurs pour les mettre en situation d'interactions « vigilantes »<sup>27</sup> et non en situation de devenir des automates préprogrammés, incapables de réagir à la moindre crise. Le changement résulte alors des improvisations réalisées pour faire face à une situation nouvelle. Il est un processus incessant d'adaptation et d'ajustement (Weick, 2000) qui prend la forme d'un apprentissage par intégration :

- d'expériences,
- d'initiatives autonomes qui font boule de neige,
- de petits succès qui attirent l'attention, génèrent de la confiance et de l'enthousiasme, diminuent la résistance à des changements ultérieurs,
- mais aussi de routines qui subissent des variations à chaque fois qu'elles sont mises en acte.

**En somme, il y a un balancement entre la cohérence indispensable au fonctionnement organisationnel et les diverses créations de sens des acteurs nécessaires pour réagir aux évolutions de l'environnement.**

Notre recherche dans la branche famille montre que si les processus de *sensemaking* (individuels) ont dans une certaine mesure dynamisé le développement de l'administration électronique, il est devenu important dans un deuxième temps de réduire ou plutôt de circonscrire la variété des interprétations réalisées pour ne pas entraver le développement de l'administration électronique. En d'autres termes, dès lors que les TIC sont devenues des outils de gestion repérables et appréhendables, une élaboration collective de sens (notion de *collective sensemaking*) est devenue nécessaire pour rationaliser le mouvement engagé d'usage des TIC dans la modernisation des services publics.

Ce *sensemaking* collectif est un « processus prenant place dans les interactions entre les membres de l'organisation visant à réduire collectivement l'équivocité perçue d'une situation » (Weick, 1995 : 27-28). Il s'agit d'une exploration dans laquelle les acteurs ne confrontent pas leurs interprétations mais interagissent pour construire ensemble une nouvelle représentation. En d'autres termes, le processus est social (David, 2006 : 262), ce qui constitue une propriété du *sensemaking*.

Notre adhésion à l'idée que le partage des représentations est devenue une condition nécessaire à la dynamique de développement de l'administration électronique doit néanmoins être discutée d'un point de vue empirique comme théorique. En particulier, nous mobilisons les travaux de Weick dans notre recherche, or selon cet auteur, les membres d'une organisation ne doivent pas nécessairement partager les mêmes croyances pour qu'elle fonctionne. Il convient donc de discuter et préciser cette question du partage des représentations pour éviter toute incompréhension dans la formulation de nos préconisations d'action.

### 1.1.1 Le partage des représentations est-il une condition nécessaire à l'action organisationnelle ?

A travers de nombreuses recherches (Beyer, 1981 ; Daft et Weick, 1984 ; Gioia et Sims, 1986 ; Langfield-Smith, 1992), transparaît l'idée que pour que l'organisation puisse fonctionner, ses membres doivent converger vers des représentations communes qui, constituant les hypothèses de base de l'organisation, guideront la pensée et l'action collective et assureront la cohérence du groupe social qu'est l'organisation.

Notamment, pour Peters et Waterman (Peters et Waterman, 1983), un système de croyances réellement partagées permet la cohésion et la mobilisation des membres de l'organisation autour de ses objectifs et favorise ainsi leur réalisation. De même, Senge (Senge, 1990) défend l'idée qu'une organisation apprenante se trouve dans l'obligation de construire une vision partagée. Enfin, pour Nonaka et Takeuchi (Nonaka et Takeuchi, 1997), une connaissance personnelle doit être partagée avec les autres pour être diffusée.

---

<sup>26</sup> La subjectivité générique « renvoie aux répertoires d'actions et de règles (d'assemblage en particulier) développés par l'expérience et transférables d'un membre à l'autre, qui sont à l'œuvre dans les routines et les schémas d'actions en vigueur dans l'organisation » (Weick, 1995 : 71 et 80 dans Vidaillet, 2003 : 181).

<sup>27</sup> « Lorsque les individus font des efforts pour développer une relation réciproque, leurs efforts peuvent aller de l'insouciance à la vigilance. Plus la vigilance se retrouve dans la structure d'interrelations, plus une intelligence collective peut se développer et plus la capacité à comprendre des événements inattendus qui évoluent rapidement [...] augmentent » (Weick et Roberts, 1993 : 267 dans Vidaillet, 2003 : 179).

Cette idée de nécessaire partage des représentations peut être en particulier illustrée par les propos de Sims et Gioia (1986 : 8) :

“ Au bout d’un certain temps, les individus appartenant à un groupe ou à une organisation ont tendance à penser, du moins jusqu’à un certain degré, de façon similaire... Le consensus ne signifie pas nécessairement qu’il existe un accord parfait... Cela signifie seulement que les individus sont arrivés à un certain niveau de similarité dans leur façon de traiter et d’évaluer l’information ... Le consensus cognitif facilite l’action organisationnelle. »

Le partage des représentations serait donc une condition nécessaire à l’action organisationnelle.

Dans la perspective de Weick au contraire, un système d’action collectif peut fonctionner sans qu’il y ait partage de vision entre les membres.

Seul un minimum de connaissances ou de représentations partagées est nécessaire pour que les membres d’une organisation puissent agir ensemble (Weick, 1979). Il suffit que les intérêts mutuels des acteurs concernés soient satisfaits et que ces acteurs puissent prédire mutuellement leurs comportements pour que l’action collective soit possible. Dans cette optique, les structures cognitives collectives qui se développent durant l’action sont négociées plus que partagées.

### 1.1.2 Une notion de partage conceptuellement floue

**La notion de partage de représentations est en fait conceptuellement floue** (Ehlinger, 1998). Comme le soulignent Klimoski et Mohammed (Klimoski et Mohammed, 1994), une telle notion ne signifie pas toujours l’existence de représentations identiques :

“ A partir des différents usages du terme « partagé », il semble que les modèles mentaux collectifs font référence soit à une représentation cognitive identique pour l’ensemble des membres (i.e. connaissances communes), soit à une configuration distribuée de représentations (c’est-à-dire aucun recoupement), soit à une configuration de représentations qui se recoupent entre les membres d’un groupe.” (Klimoski et Mohammed, 1994 : 421)

**Il existe en fait deux courants dans les recherches portant sur les représentations organisationnelles. Dans le premier cas, la construction de représentations organisationnelles est un processus d’adhésion commune, dans le second, c’est un processus de compréhension mutuelle (Ehlinger, 1998).**

Pour mieux saisir cette deuxième approche du partage de représentations, les travaux de Kelly (Kelly, 1955) nous semblent éclairants.

Dans sa théorie des construits personnels, cet auteur a mis en évidence trois processus d’interprétation de la réalité qui peuvent nous aider à comprendre comment s’effectue le partage de représentations quand il ne s’agit pas d’un processus d’adhésion commune mais plutôt de compréhension mutuelle.

Percevant différemment une même situation et utilisant différents « systèmes de construits » (les construits pouvant être assimilés à des représentations), les individus diffèrent entre eux dans la façon de se représenter des événements (processus d’individualité / « *individuality* »). Cependant, dans la mesure où un individu joue un rôle dans un processus social auquel participent d’autres individus (processus de sociabilité/ « *sociality* »), une interaction se produit entre les différents membres du groupe, interaction qui dépend du degré auquel chacun des membres peut comprendre comment l’autre interprète la situation. Dans la limite où une personne peut employer un système de construction de la réalité similaire à celui d’une autre (processus de « standardisation »/ « *commonality* »), les membres du groupe développent une manière commune de construire les événements facilitant le consensus et l’engagement dans une action collective (Eden, 1988).

Nous discuterons par la suite de la perspective retenue pour comprendre la notion de représentations partagées dans notre recherche, mais notons avant toutes choses que **les interactions entre les membres du groupe semblent être le dénominateur commun d’un processus d’adhésion commune ou de compréhension mutuelle.**

Or, les dirigeants de CAF sont des acteurs autonomes et relativement isolés. Le fonctionnement en réseau est important au sein de la branche famille mais la plupart des directeurs n'avaient pas eu l'occasion jusqu'à la fin de l'année 2005 de se rencontrer pour discuter de cette question spécifique de l'usage des TIC dans la modernisation des services publics<sup>28</sup>. Il n'y avait donc aucune raison pour que les interprétations individuelles évoluent et en particulier pour que les représentations des « gestionnaires » dommageables à la dynamique de développement de l'administration électronique, soient remises en cause.

Pourtant, une évolution du contexte a progressivement conduit la branche famille depuis les années 2002 à considérer le développement de l'administration électronique, et plus spécifiquement le passage à un niveau supérieur d'usage des TIC dans la modernisation des CAF, comme un objectif prioritaire pour le réseau, une proposition que nous allons étayer dans le paragraphe suivant.

## 1.2 De la nécessité d'encourager le développement de l'administration électronique

La réalisation des trois premières étapes dans l'avancée vers l'administration électronique a pu se faire sans pilotage stratégique du mouvement engagé.

Selon l'interprétation retenue d'une situation équivoque, certains dirigeants de CAF promouvaient ardemment l'usage des TIC dans la modernisation de leurs organisations, considérant ces changements comme naturels du fait des évolutions sociétales et bénéfiques pour l'organisation et la relation de service. D'autres, au contraire, retardaient au maximum les incorporations technologiques.

Dans un premier temps, les flux de communication électronique avec les allocataires étant restreints et la marge de manœuvre locale étant un principe constitutif d'organisation de la branche famille, cette variété requise des représentations était un mode de régulation aléatoire mais cohérent (avec le fonctionnement du réseau de la branche famille) et non perturbant.

Pourtant, le passage en phase quatre de la dynamique d'évolution de l'administration électronique constitue depuis peu un changement organisationnel jugé bénéfique par beaucoup, mais aussi possible et inéluctable pour la branche famille. Il s'agit donc désormais de mettre en place une organisation capable d'offrir des services flexibles, personnalisés, de qualité, opérant en réseau avec ses partenaires internes et externes, ce qui constitue un changement de paradigme dans la livraison du service public. Plusieurs évolutions sont à l'origine de ce changement de situation, les paragraphes suivants ont pour objectif de les présenter.

### 1.2.1 *Des évolutions législatives favorisant et rendant obligatoire la dynamique d'évolution de l'administration électronique*

#### **Tout d'abord, différentes évolutions législatives rendent possible, voire même pilotent le développement de l'administration électronique dans un avenir proche.**

Nous allons dans le paragraphe suivant retracer ces modifications législatives afin de montrer en quoi le contexte institutionnel a progressivement évolué depuis les années 2000 – 2004 plus particulièrement – pour faire des TIC des outils pilotes dans la modernisation des services publics.

Tout d'abord, **la loi 2000-230 du 13 mars 2000** institue deux nouveautés particulières en modifiant l'article 1316 du Code Civil, inchangé depuis deux siècles.

En premier lieu, elle définit pour la première fois ce qu'est la preuve par écrit ou preuve littérale : c'est une suite de lettres, de caractères, ou de tous autres signes ou symboles dotés d'une signification intelligible, quels que soient leur support et leurs modalités de transmission.

Elle donne, ensuite, force probante à l'écrit électronique lui-même : l'écrit sous forme électronique est admis en preuve au même titre que l'écrit sur support papier sous réserve que puisse être dûment identifiée la personne dont il émane et qu'il soit établi et conservé dans des conditions de nature à en garantir l'intégrité.

---

<sup>28</sup> Si ce n'est pour les directeurs participant à la maîtrise d'ouvrage « Communication Electronique », comme nous le développerons par la suite (voir page 58)

**Les décrets 2001-272 du 30 Mars 2001 et 2002-535 du 18 avril 2002**, pris en application de la loi du 13 mars 2000, précisent certaines notions liées à la sécurisation des signatures électroniques.

Alors que l'administration de la preuve est libre devant le juge, ces décrets créent une présomption de fiabilité pour les dispositifs de signature établis grâce à l'utilisation d'un certificat électronique de qualité utilisant notamment des techniques spécifiques de cryptage. Il s'agit d'une sécurisation de second niveau faisant intervenir un prestataire de services de certification agréé par les services ministériels concernés, au terme d'une procédure complexe.

En termes de structure de pilotage, le développement de l'administration électronique a également connu une impulsion et une dynamique sans précédent à partir de **2002** lorsque les pouvoirs publics ont décidé de **la création de l'Agence pour le Développement de l'Administration Électronique [ADAE]** rattachée directement à Matignon. Dotée de moyens humains et financiers à la hauteur des ambitions affichées, l'ADAE a rapidement élaboré un plan stratégique et un programme de travail (ADELE) autour de 500 mesures, certes d'inégal intérêt mais qui ont permis souvent de rassembler et de fédérer des initiatives auparavant dispersées, hétérogènes voire redondantes.

Ensuite, **la loi n°2004-1343 du 9 décembre 2004** est la seconde loi qui vise à simplifier les relations des administrations avec les usagers, dans l'esprit de la loi sur les droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration (dite loi DCRA) du 12 avril 2000.

Pour parvenir à cet objectif de simplification des formalités accomplies par les citoyens, usagers des services publics, elle vise à :

1. assurer la sécurité des informations échangées par voie électronique entre les usagers et les autorités administratives, ainsi qu'entre les autorités administratives,
2. permettre aux usagers de remplir les obligations déclaratives par voie électronique,
3. définir les conditions d'une interopérabilité des services offerts par les autorités administratives,
4. permettre les échanges électroniques entre les autorités administratives et les usagers, et les échanges entre autorités administratives,
5. mettre à la disposition des usagers un dispositif leur donnant la possibilité de stocker sous forme électronique les données les intéressant et susceptibles d'être transmises, à leur initiative, aux destinataires qu'ils auront désignés,
6. faire en sorte que les usagers puissent déclarer, en une seule opération, leur changement d'adresse ou leur changement de situation familiale,
7. permettre la signature électronique des actes des autorités administratives. Sont notamment considérés au sens de cette loi comme autorités administratives les organismes gérant des régimes de protection sociale relevant du code de la Sécurité Sociale, les CAF en particulier.

En conclusion, alors que la loi 2000-230 du 13 mars 2000 et ses décrets d'application concernaient spécifiquement la sécurisation des signatures électroniques, la loi n°2004-1343 du 9 décembre 2004 s'intéresse plus largement aux flux de communication électronique entre les usagers et les administrations.

**L'année 2004 marque donc un tournant dans les évolutions législatives en faveur du développement de l'administration électronique. Ce mouvement va être amplifié avec l'ordonnance n°2005-1516 du 8 décembre 2005.**

Cette ordonnance relative aux échanges électroniques, prise en application de la loi du 9 décembre 2004, fait partie intégrante de la mise en œuvre de la simplification administrative. Son champ d'application est plus vaste que celui de la loi DCRA du 12 avril 2000 puisqu'il dépasse celui des personnes physiques et s'étend aux personnes morales, telles que les partenaires et associations.

L'utilisateur est désormais en droit d'effectuer toute démarche par la voie électronique. L'autorité administrative est en droit de lui répondre par la même voie.

L'usage d'un téléservice, qui permet d'effectuer les démarches ou formalités administratives d'un service public, s'impose à l'utilisateur lorsque celui-ci exerce son option pour ce mode de communication.

Toute demande, déclaration ou production de document d'un usager par voie électronique doit faire l'objet d'un accusé de réception électronique. Le défaut de délivrance d'accusé de réception rend inopposable les délais de recours.

L'ordonnance clarifie le principe de signature électronique de ses propres actes par l'autorité administrative elle-même.

Elle institue un service public de stockage de pièces et données personnelles, utiles aux démarches administratives.

Enfin, elle établit un référentiel général de sécurité<sup>29</sup> et d'interopérabilité<sup>30</sup>. Ces référentiels doivent permettre la mise en réseau des services publics et l'établissement de services de confiance pour les citoyens.

**En conclusion, l'acceptation des flux de communication électronique est désormais inéluctable. D'ailleurs, le gouvernement (et plus spécifiquement sa nouvelle Délégation Générale à la Modernisation de l'État [DGME]) se place désormais et de plus en plus en promoteur d'applications flexibles, personnalisées, de qualité et de confiance, inter-services publics auxquels les services publics doivent obligatoirement concourir.**

Nous mettons ici en évidence l'importance du contexte institutionnel dans le processus de structuration d'une technologie. Les propriétés institutionnelles affectent les individus dans leurs interactions avec la technologie (Ramiller et Swanson, 1997). Plus spécifiquement dans notre contexte de recherche, les injonctions et impulsions gouvernementales pour atteindre la quatrième phase de développement de l'administration électronique sont des structures sociales dans l'action (DeSanctis et Poole, 1994) qui influencent l'usage des technologies et leurs appropriations par les acteurs. Le contexte institutionnel est donc primordial dans la dynamique de développement de l'administration électronique. Aussi par rapport à la représentation du processus de structuration, nous mettons principalement l'accent sur le rôle des propriétés institutionnelles de l'organisation qui affectent les individus dans leurs interactions avec les technologies pour rendre compte de la dynamique actuelle d'usage des TIC dans la modernisation des services publics.

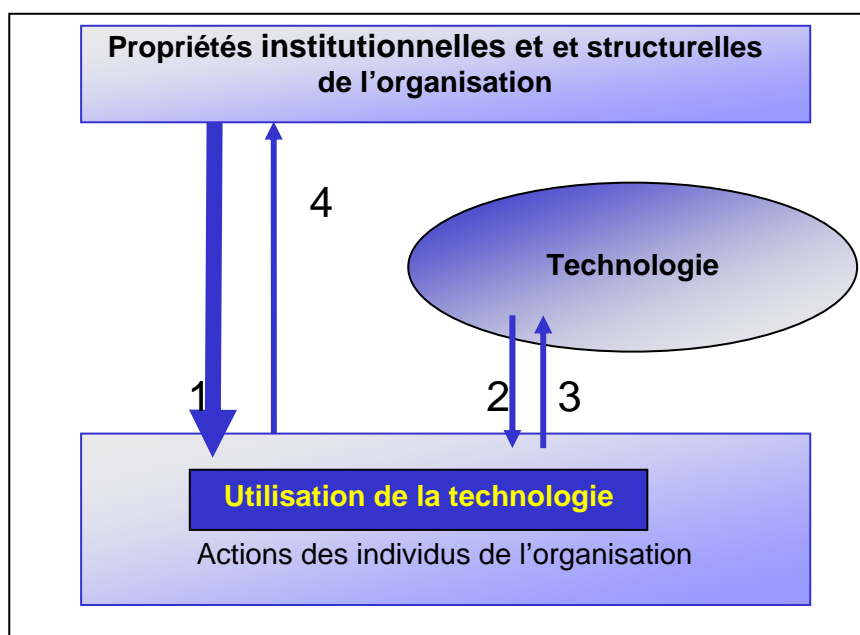


Figure 16- D'après Orlikowski (1992) – Processus de structuration des technologies

**Il nous semble même que seul l'échelon gouvernemental pouvait être à la base de cette « phase critique » modifiant le processus de structuration de l'usage des technologies dans la modernisation des services publics pour deux raisons.**

<sup>29</sup> Un référentiel de sécurité doit fixer les règles que doit respecter le système d'information, telles que les règles d'identification, de signature électronique, de confidentialité et d'horodatage selon l'article 9 de l'ordonnance n°2005-1516 du 8 décembre 2005.

<sup>30</sup> « Un référentiel général d'interopérabilité fixe les règles techniques permettant d'assurer l'interopérabilité des systèmes d'information », article 11 de l'ordonnance n°2005-1516 du 8 décembre 2005.

Tout d'abord, l'atteinte de la quatrième phase de développement de l'administration électronique nécessite la mise en réseau des systèmes d'information des services publics pour que l'utilisateur ait le moins d'informations possible à fournir et puisse s'adresser à un guichet unique virtuel. Or à ce jour, les systèmes d'information sont le plus souvent organisés en « silos ». Les échanges entre applications des différents services publics sont donc complexes car ces applications ont été construites à des époques différentes et avec des technologies hétérogènes. On ne peut pas dire que chaque service public n'ait pas intérêt à atteindre l'interopérabilité des réseaux (par exemple, la politique de contrôle des CAF a pu et pourrait largement se développer avec une mise en cohérence des schémas techniques d'urbanisation des systèmes d'information). Toutefois nous nous trouvons en face d'une traditionnelle situation de « dilemme du prisonnier ». Les services publics auraient intérêt à collaborer mais l'alignement des systèmes d'information n'est pas une solution pareto-optimale, dans la mesure où les investissements à réaliser sont importants et qu'ils ne seront bénéfiques que dans la mesure où un nombre maximal de services publics choisirait une même infrastructure technique. *A contrario*, si un service public décide isolément de mettre en conformité son système d'information avec celui d'un partenaire, et que les pouvoirs publics imposent par la suite un schéma général d'interopérabilité non conforme avec les choix techniques retenus, les investissements réalisés seront alors non rentabilisés.

Dans l'environnement incertain qui caractérisait la fin des années 90 et le début des années 2000, les services publics n'avaient donc pas intérêt à coopérer pour se mettre en réseau. Chacun a eu tendance à se replier sur ses développements technologiques propres et à ne pas vouloir engager des coordinations coûteuses non prévues dans les enveloppes budgétaires.

D'autre part, dans le cas plus spécifique de la branche famille, comme nous le développerons par la suite, la variété des représentations de dirigeants quant à l'usage des TIC dans la modernisation des services publics n'avait aucune raison d'être amoindrie car la liberté d'organisation à un niveau local est un principe constitutif de la branche famille et car les lieux d'interactions pour faire évoluer ces créations de sens individuelles autour de la dynamique d'usage de l'administration électronique sont rares et circonscrits à de petits groupes. Sans impulsion gouvernementale, la CNAF ne pouvait pas imposer au réseau une compréhension commune de l'usage des TIC dans la modernisation des services publics.

### 1.2.2 Une reprise dans la COG 2005-2008 entre l'État et la CNAF

**Dans son article 6 de la COG 2005-2008 élaborée au cours de l'été 2005, la CNAF reprend cet objectif fort de développement de l'administration électronique** impulsé par l'échelon gouvernemental :

*« Le développement des échanges d'informations dématérialisés avec les allocataires et les partenaires de la branche doit concourir [à la démarche générale de simplification de la branche famille] pour permettre notamment de :*

- *faciliter l'accès aux droits et de simplifier les formalités administratives pour les allocataires,*
- *réaliser des gains de productivité.*

*La CNAF procède, en associant le réseau, à un examen d'ensemble des allègements envisageables. Le programme est soumis à l'État qui fait connaître dans les six mois sa position, adapte le cadre juridique et intervient auprès des partenaires concernés pour faciliter les transferts de données.*

*Cette démarche d'allègement est soutenue sur toute la durée de la convention. »*

La meilleure preuve de cet engagement réside dans la constitution d'un projet dit « prioritaire » dans le nouveau plan d'action institutionnel consacré à la « simplification de l'accès et de la gestion des droits et le développement de l'administration électronique ». Au nombre de 12, les projets prioritaires ont pour objectif d'assurer la réalisation des objectifs jugés les plus pertinents pour l'institution et actuellement gérés au sein de structures éclatées.

### 1.2.3 Des engagements répondant aux attentes et usages des citoyens

Les études d'opinion concernant l'administration électronique (Gemini et Sofres, 2003) convergent sur l'information suivante : **2005 marque un tournant vers l'appropriation, par tous, de l'ensemble des services publics proposés en ligne**, et ce pour trois raisons principalement.

Tout d'abord, le profil type de l'internaute public se démocratise, grâce à la diffusion d'Internet à toutes les catégories de population : on observe notamment en deux ans une croissance du nombre d'utilisateurs chez les femmes (+13%), les non diplômés (+11%), les inactifs (+20%).

Ensuite, si la recherche d'informations reste le premier usage de l'Internet public (pour 49% des internautes), la réalisation de démarches administratives en ligne a connu un très fort développement en 2005 : près de 15 % des internautes ont effectué en ligne le paiement de leurs impôts (soit une variation de près de 14% en un an).

Enfin, le potentiel de fidélisation des grands sites publics est très élevé : 87 % des Français ayant effectué une démarche administrative en ligne comptent renouveler l'expérience.

**Ainsi, au-delà de la progression importante de l'usage de l'administration électronique, celui-ci se diffuse à toutes les couches de la population.**

Ces informations se confirment dans le cas spécifique de la branche famille.

Au-delà de l'enquête que nous avons réalisée dans trois caisses, l'enquête nationale de satisfaction réalisée en 2004 a mis en évidence des attentes significatives des allocataires vis-à-vis des modes de contact et de gestion électroniques (Internet et bornes interactives).

Si le mode de contact privilégié par les allocataires reste le téléphone<sup>31</sup> puis les visites dans les locaux et l'envoi d'un courrier<sup>32</sup>, on observe la montée en puissance des nouveaux outils que constituent Internet (32%), les courriers électroniques (9%) et les bornes interactives (11%). En effet, en additionnant ces différentes technologies, nous montrons que 55% des allocataires ont eu accès à un service de la CAF par un moyen de communication électronique, au cours des six mois précédant l'enquête. Ces nouveaux modes génèrent en outre beaucoup de satisfaction (puisque'ils recueillent des taux de répondants globalement satisfaits de l'ordre de 92% à 93% selon les caisses).

*« De fait, il conviendrait de poursuivre dans cette voie de développement de ces outils, pour éviter de décevoir les allocataires, pour lesquels il semble notamment important de développer l'éventail des services proposés. »*

Extrait de « Quelques enseignements de l'enquête de satisfaction des allocataires », synthèse réalisée par la Direction de la Statistique, des Études et de la Recherche à la CNAF.

#### 1.2.4 Des gains d'efficacité pour les services publics

**L'évaluation faite du retour sur investissement réalisé avec la dernière téléprocédure mise en ligne par la branche famille, à savoir la télé-déclaration de revenus, montre que les investissements réalisés pour développer l'administration électronique sont une source potentielle d'économies de gestion pour les CAF.** En effet, alors que le développement de cet applicatif a coûté 314 000€ à l'institution, le traitement en 2005 des ressources télé-déclarées a permis à la branche famille de réaliser une économie de 2,07 millions d'euros. Pourtant seuls 9,77% des allocataires avaient choisi d'utiliser cette téléprocédure. Par conséquent, l'administration électronique est une source d'efficacité de gestion pour les CAF.

Cette affirmation peut sembler contradictoire avec les développements effectués précédemment quant à l'ambiguïté des impacts des TIC sur la productivité des CAF. Nous venons en effet d'indiquer que certains flux de communication électroniques permettent d'améliorer sensiblement l'efficacité de gestion de la branche famille. Pourtant, nos matériaux de recherche montrent que les CAF n'ont pas amélioré leur productivité globale au cours des cinq dernières années.

Deux séries d'explications peuvent être données pour comprendre cette situation paradoxale.

Tout d'abord, les principaux gains de productivité liés à la mise en place de cet applicatif sont récents puisque la télé-déclaration des revenus date de l'année 2002. Ensuite, le nombre d'allocataires ayant utilisé cette téléprocédure est faible au regard des 10 millions d'utilisateurs de la branche famille. Les chiffres de productivité globale des caisses en 2004 ont donc été peu impactés par les économies de gestion réalisées grâce à la télé-déclaration de revenus

<sup>31</sup> 9% des allocataires ayant contacté leur CAF au cours des six derniers mois y ont eu recours, dont 48% à plusieurs reprises.

<sup>32</sup> Respectivement 44 et 41%.



Ensuite, les avis mitigés quant aux gains de productivité procurés par le site Internet se fondaient sur un développement insuffisant des applicatifs. En effet, jusqu'en 2005, seul le téléservice de demande d'allocation logement pour les étudiants était disponible. Or, comme son nom l'indique, cet applicatif est un téléservice et non une téléprocédure, ce qui signifie concrètement que l'allocataire doit doubler sa demande faite par Internet d'un envoi par la poste de son dossier (pour des questions de signature et de pièces justificatives). Pour la caisse, cela implique un réexamen des dossiers par les techniciens, d'où des économies de gestion moindres que dans le cas d'une téléprocédure où les données sont directement injectées dans le système informatique de traitement des prestations, sans qu'un technicien intervienne. Avec la conception d'une téléprocédure, les espoirs de gains enfin réels accélèrent le déblocage des représentations négatives de certains directeurs face au développement de la communication électronique.

Signalons tout de même que comme souvent dans ce type de projet, il n'est pas certain que les gains anticipés se réalisent effectivement.

Toutefois, **les promesses d'accroissement de la productivité avec le développement de l'administration électronique sont désormais jugées par beaucoup réalistes, du fait notamment du lien réalisé entre le front et back-office. L'usage des TIC serait donc à l'avenir un creuset d'efficacité pour la modernisation de l'État.**

**Or avec la mise en place de la Loi Organique relative aux Lois de Finances [LOLF], l'ensemble des services publics doit désormais améliorer en profondeur leur gestion** pour la rendre "plus démocratique et plus transparente au bénéfice de tous les citoyens, usagers du service public, contribuables et agents de l'État"<sup>33</sup>.

Votée à la quasi-unanimité du parlement en août 2001, la LOLF s'applique en 2006 à toute l'administration et, par extension, à tous les opérateurs principaux de l'État. La branche famille se voit donc assigner cette nouvelle logique de fonctionnement orientée "objectifs/résultats" et non plus "obligations de moyens". Cette dérégulation étatique, désignée par le terme devenu célèbre de *New Public Management* ou nouveau management public, remet en cause les capacités de gestionnaire socio-économique et même bureaucratique de l'État et l'incite à amorcer le virage du pilotage, en exhortant à la proximité citoyenne et à la transparence, aux partenariats avec le secteur privé. Prôné par plusieurs rapports d'experts (1989 et 1993), ce nouveau management public suggère que "moins d'État doit produire plus d'efficacité et de démocratie" et stipule une gouvernance distancée par une décentralisation horizontale. L'efficacité de la dépense publique, la lisibilité des politiques publiques, les programmes de performance, la qualité des informations et du contrôle sont les nouveaux fers de lance de la modernisation de l'État. L'optimisation des ressources et la pertinence des objectifs requièrent de nouveaux réflexes. Une super-structure (la Direction Générale à la Modernisation de l'État [DGME]), fusion de quatre administrations centrales<sup>34</sup>, coordonne l'ensemble et en garantit l'efficacité auprès du citoyen et l'efficacité auprès du contribuable<sup>35</sup>.

**Le développement de l'administration électronique étant synonyme d'économies de gestion d'après les premières évaluations réalisées**, il est fortement encouragé par l'instauration de cette logique de résultat. D'ailleurs, il est intéressant de noter que une première méthode d'analyse et de recherche de la valeur ajoutée d'un projet développée par l'État et mise à disposition des services publics a été créée par l'ADAE (structure désormais absorbée par la DGME).

**En conclusion, la dynamique d'évolution de l'administration électronique est désormais un axe stratégique fort du gouvernement français et de la branche famille. Aussi cette dernière a mis en place en décembre 2005 un projet dit « prioritaire » chargé du développement de l'usage des TIC dans la modernisation des CAF. La mise en place de cette nouvelle structure nous a permis de passer à la quatrième de notre recherche-intervention ; à savoir changer pour connaître.** En effet, après avoir établi un modèle d'analyse des dysfonctionnements de l'administration électronique dans la branche famille, **il était nécessaire, selon nous de contribuer à la transformation du réel pour**

<sup>33</sup> <http://www.minefi.gouv.fr/lolf/index1.htm> : La LOLF en quatre clics.

<sup>34</sup> L'ADAE a disparu fin 2005, par « fusion absorption » au sein de la DGME (Direction générale de modernisation de l'État) pilotée désormais par Bercy.

<sup>35</sup> Communiqué de presse du 3/01/2005 du ministre J.F. Copé, [www.minefi.gouv.fr](http://www.minefi.gouv.fr)

**faire progresser nos résultats de recherche.** Pour les chercheurs-intervenants, la construction de préconisations d'action avec les acteurs de terrain est une condition d'accès au réel.

En particulier, dans le cadre de notre recherche, avant la mise en œuvre de nos préconisations d'actions (voir sections suivantes pour une description de celles-ci), nos observations montraient la présence de divergences importantes dans les systèmes d'interprétation des directeurs, la dynamique de développement de l'administration électronique étant équivoque, mais deux questionnements persistaient dans notre esprit. Tout d'abord, nous nous interrogeons sur l'importance des représentations dans l'action. La pertinence de cette variable était certes établie, mais nous ne pouvions présumer *ex ante*

- de l'importance relative de ce facteur par rapport à d'autres explications possibles de la vitesse du changement organisationnel lié à l'usage de nouvelles technologies.
- de la possibilité de construire une ligne d'action claire de l'usage futur des TIC dans la branche famille, par la formalisation d'un espace de discussion sur cette question.

**En d'autres termes, notre objectif était double. Il s'agissait en premier lieu de conforter notre analyse en termes d'équivocité mais aussi d'en tirer des conséquences en termes de mode de pilotage adéquat pour encourager le développement de l'administration électronique.** Ces deux objectifs sont en partie liés. En effet, si les préconisations d'action que nous avons formulées pour réduire la mobilisation des systèmes d'interprétation des acteurs face à une dynamique équivoque permettent de développer l'usage des TIC dans la branche famille alors notre analyse en termes d'équivocité pourrait être validée. Au contraire, si les schémas de rationalisation proposés ne se révélaient pas pertinents, alors notre recherche devrait résoudre de nouveaux problèmes ou énigmes susceptibles d'accroître notre connaissance de l'action collective.

A ce jour, nous n'avons pas achevé pleinement notre recherche-intervention puisque notre accompagnement au changement débute. Aussi dans les paragraphes suivants, nous allons justifier les axes de transformations proposés, tout en mettant en évidence les limites que nous y percevons dès à présent.

Le prochain paragraphe est consacré à l'explicitation de notre première préconisation d'action, à savoir gérer les créations de sens des acteurs en amont des projets de développement de l'usage des TIC dans la modernisation des services publics.

## **Section 2 : De la pertinence d'une phase d'avant-projet**

**Si la construction de sens est au cœur de l'appropriation des dirigeants à un niveau local, une étape d'avant-projet où les constructions de sens sont discutées devient essentielle pour « cadrer » une vision ou compréhension commune, efficiente et plausible de l'usage des TIC dans la modernisation des services publics.**

Si nous ne postulons pas que les représentations précèdent nécessairement l'action, cette élaboration d'une compréhension commune nous semble être un préalable au lancement délibéré d'un projet prioritaire chargé du développement de l'administration électronique, puisque certaines interprétations de dirigeants, leur surabondance et le manque de cohérence dans les créations de sens établies sont susceptibles d'entraver ce développement. La discussion des créations de sens doit donc intervenir en amont du lancement d'un usage accru des TIC dans la modernisation des CAF. Pour justifier et détailler cette proposition, nous rappellerons dans un premier paragraphe ce qu'est une phase d'avant-projet.

### **2.1 Qu'est ce qu'une phase d'avant-projet ?**

Si tout le monde s'accorde aujourd'hui pour reconnaître l'importance de l'avant-projet, force est de constater que sa définition est délicate. Après avoir étudié les principales approches anglo-saxonnes – concept de *fuzzy front end*: (Khurana et Rosenthal, 1997, 1998 ; Smith et Reinertsen, 1991) – la définition suivante de l'avant-projet (restitué dans l'encadré ci-contre) a été proposée par Lenfle et Gautier (2004).

Faisons néanmoins une remarque préalable à l'exposé de cette définition. Celle-ci a été conçue pour le développement de produits dans les activités industrielles privées et non pas pour la conception de nouvelles technologies dans les services publics. Le vocabulaire employé peut donc laisser présumer que ce concept d'avant-projet est *a priori* mal adapté au management des TIC dans la modernisation des services publics. Nous nous en inspirons néanmoins pour décrire une de nos préconisations d'action, moyennant quelques adaptations de concepts.

L'avant-projet représente donc une phase spécifique de l'ensemble des activités menées en amont des projets. Nous définissons l'avant-projet d'un projet de conception et développement d'un nouveau produit comme la fabrication d'une proposition de développement d'un nouveau produit ou service comprenant des hypothèses de valeur, des hypothèses techniques et technologiques et des hypothèses de solutions industrielles. L'objectif est d'étudier la pertinence d'un concept pour que les responsables de l'entreprise puissent décider de lancer ou non le développement. L'avant-projet se termine ainsi par une décision stratégique d'entreprendre le projet ou, au contraire, de ne pas le réaliser. L'objectif de la phase d'avant-projet est donc triple :

- la définition du problème de conception sur la base des multiples explorations (des marchés, des clients et des technologies) entreprises en amont,
- l'intégration des connaissances ainsi produites en vue de converger vers la fabrication de la solution,
- la validation des solutions envisagées selon de multiples dimensions techniques, commerciales, économiques et financières. Cette validation suppose de disposer d'outils spécifiques ou d'adapter les outils de gestion existants en vue de réaliser les différentes évaluations qui motiveront la décision d'entreprendre ou non le projet.

L'avant-projet s'inscrit donc dans le cycle de conception de nouveaux produits qui permet à l'entreprise de renouveler et/ou d'enrichir continuellement sa gamme. Dans ce processus le rôle de l'avant-projet est de sélectionner, parmi les concepts existants et compte tenu des compétences de l'entreprise, ceux qui sont susceptibles de rentrer en phase de développement parce qu'ils présentent des garanties de faisabilité / rentabilité suffisante. En cela l'avant-projet est bien, comme l'explique Reinertsen (1999), un « processeur d'opportunités » dont l'objectif est « de modifier l'équation économique du pari que constitue le développement du produit ». Au-delà de cette définition, les travaux précédents permettent de caractériser l'avant-projet sur ces différentes dimensions.

#### **CARACTÉRISTIQUES TEMPORELLES**

L'avant-projet se caractérise d'abord par ses limites temporelles qui vont en amont de la décision de lancer l'étude d'un concept, jusqu'au lancement d'un projet de développement (ou l'arrêt de l'étude). L'avant-projet est donc intégré au processus de développement de produit ce qui signifie que le cadre temporel de l'avant-projet est défini par des jalons et une date d'achèvement, et par les contraintes temporelles du développement.

#### **CARACTÉRISTIQUES ORGANISATIONNELLES**

Les travaux de Wheelwright et Clark (1992 : 173), dans lesquels le développement avancé renvoie aux activités de développement du concept et de planification du produit, montrent que l'avant-projet concerne différentes fonctions de l'entreprise : marketing, produit, méthodes... Se pose alors la question d'organiser la coopération entre ces différents métiers. Khurana et Rosenthal (1997) distinguent deux approches différentes pour organiser cette coopération :

- \*soit en imposant un processus formel pour les activités de l'avant-projet (approche privilégiée par les entreprises nord-américaines)
- \*soit en instillant une culture basée sur le travail en équipe pour permettre un point de vue global (approche qui serait plutôt observée dans les entreprises japonaises).

Mais, quelle que soit l'approche adoptée, la formalisation du fonctionnement par la mise en place d'une équipe pluri-fonctionnelle en charge de l'avant-projet constitue une caractéristique importante de cette phase.

#### **CARACTÉRISTIQUES DÉCISIONNELLES**

Une des caractéristiques majeures de l'avant-projet est la décision de poursuivre ou, au contraire, d'arrêter le projet. Cette décision est généralement prise sur la base de l'analyse de la rentabilité financière du projet, à partir des estimations du marché potentiel, des besoins du marché et des ressources nécessaires. Néanmoins, cette décision de continuer ou d'arrêter le projet peut intervenir à plusieurs reprises (existence de plusieurs jalons décisionnels de ce type) au cours de l'avant-projet en fonction des différentes évaluations (commerciales, technologiques, financières) et des différentes analyses de risques menées.

.../...

.../...

### **UN PILOTAGE EN «STOP OR GO»**

Le dernier élément, qui caractérise les activités d'avant-projet, notamment dans les secteurs industriels de production de masse, est leur mode spécifique de pilotage par rapport aux activités de développement proprement dites. Cet aspect fait référence, en matière de gestion de projet, à la distinction classique entre pilotage en dérive et pilotage en *stop or go*. En effet, dans des secteurs tels que l'automobile et l'aéronautique, la phase d'avant-projet est pilotée en *stop or go*, alors qu'une fois le projet engagé, les activités de conception détaillée et de développement seront pilotées en dérive. Le pilotage en *stop or go* consiste à évaluer, lors des différents jalons qui rythment l'avant-projet, la possibilité qu'il ne réponde pas aux attentes des acteurs et, en conséquence, à décider ou non de l'abandonner. Au contraire, une fois la décision de lancement du projet prise, il n'est plus possible de revenir sur la décision et le pilotage vise à mesurer et tenter de corriger les écarts éventuels par rapport aux prévisions initiales. Cette différence s'explique par le fait que les dépenses supportées au cours des phases amont sont relativement faibles par rapport à celles qui seront engendrées lors de la conception détaillée et le développement du produit nouveau.

### **LES FINS DE L'AVANT-PROJET**

Il découle des points précédents qu'un avant-projet peut avoir trois fins différentes :

\*L'avant-projet est jugé intéressant mais le concept n'est pas suffisamment mûr : l'avant-projet se poursuit.

\*Le concept n'est pas pertinent : l'avant-projet est arrêté.

\*Le concept est jugé à la fois intéressant et techniquement mûr pour devenir ou être intégré à un projet. L'avant-projet se transforme alors en projet. Cela se traduit par la formalisation du cahier des charges, la nomination d'un responsable et d'une équipe et l'attribution d'un budget.

Extrait de Lenfle et Gautier, 2004 : 17-21

**La notion d'avant-projet renvoie donc à une très grande variété d'activité que l'on peut schématiquement regrouper en trois domaines :**

- **la recherche proprement dite sur les techniques et les procédés,**
- **l'analyse des besoins,**
- **la réflexion stratégique sur le devenir de l'organisation.**

## **2.2 Quels intérêts d'une phase d'avant-projet dans la dynamique actuelle d'évolution de l'administration électronique ?**

### *2.2.1 Une phase située en amont du projet*

Si cette notion concerne en premier lieu le développement de produits nouveaux et si d'ailleurs la conceptualisation d'une telle phase en amont des projets est relativement récente, elle nous semble adaptée pour décrire une implication managériale de nos résultats de recherche : la nécessité, en amont des projets de conception de nouvelles technologies, donc de développement de l'administration électronique, de discuter des représentations des dirigeants quant à l'usage des TIC dans la modernisation des services publics.

Cet emploi de la notion d'avant-projet, qui n'est pas présente actuellement dans la logique de développement de la CNAF, nous semble pertinent pour deux raisons principales.

Tout d'abord, notre proposition d'action reprend bien les principaux objectifs de cette phase amont des projets, à savoir :

- sélectionner les idées qui deviendront ensuite des projets de développement,
- articuler la stratégie de l'organisation avec les éléments spécifiques au projet avant de lancer le développement proprement dit (de technologies dans notre contexte de recherche),
- explorer et affiner le concept et les caractéristiques clefs du nouvel objet,

- sélectionner parmi les concepts existant et compte tenu des compétences de l'entreprise, ceux qui sont susceptibles de rentrer en phase de développement parce qu'ils présentent des garanties de faisabilité ou rentabilité suffisante,
- poser les problèmes plutôt que de les résoudre.

Ensuite, la conception des technologies s'effectue depuis quelques années dans la branche famille, sur le mode de la gestion de projet. Il s'agit donc bien d'insérer une nouvelle étape à un management en mode projet, déjà institué, mais qui montre néanmoins ses limites à l'heure actuelle. Sans cette phase d'avant-projet, on part de l'idée, fautive, que chacun a actuellement et aura dans le futur la même représentation du processus d'usage des TIC dans la modernisation des CAF.

### 2.2.2 *Un lieu d'interactions et de discussions pour élaborer collectivement du sens*

**L'objectif de cette phase d'avant-projet est de créer un lieu d'interactions, un espace de discussion où les dirigeants pourront expliciter et confronter leurs représentations des usages des TIC dans la modernisation des services publics, afin de construire collectivement du sens.**

Reprenant une distinction opérée par Detchessahar (Detchessahar, 2003), nous préférons utiliser le terme de discussion<sup>36</sup> à ceux de communication, ou d'ajustement mutuel, de manière à « traduire la dimension délibérative et politique des échanges » (Detchessahar, 2003 : 73). Les échanges que nous proposons d'établir dans une phase d'avant-projet ne sont pas avant tout destinés à permettre un échange d'informations, la discussion fait plutôt appel dans notre cadre de recherche aux dimensions représentationnelles et relationnelles du langage (Girin, 1991 ; Cossette, 1998 dans Detchessahar, 2003 : 72).

Jusqu'en 2005, les représentations des dirigeants étaient largement tacites donc non débattues, l'administration électronique n'étant pas un axe de développement fort de la branche famille. Si les directeurs avaient de façon générale de nombreuses occasions de se rencontrer, une seule instance (la maîtrise d'ouvrage « Communication Électronique ») réunissant peu de directeurs et « noyée » dans un nombre important de structures de pilotage avait pour but d'être un lieu d'expression des divergences d'interprétation sur cette question spécifique. Par conséquent, avant la mise en place d'une nouvelle structure chargée du développement de l'usage des TIC dans la modernisation de la branche famille, la dynamique d'évolution de l'administration électronique était entravée dans certaines CAF sans que la CNAF ne puisse agir. Nous rappelons en effet que la liberté d'action des dirigeants à un niveau local est un principe organisationnel fort de la branche famille. Il n'y avait donc aucune raison pour que cette situation se « dégrype », aucun échange ne pouvant venir questionner les représentations de chacun.

Toutefois, le partage des informations est difficilement possible sans **interactions entre les membres de l'organisation**, interactions susceptibles d'entraîner des modifications graduelles dans les représentations individuelles.

Dans un contexte de prise de décision en particulier, les processus d'interactions entre les individus sont considérés comme des processus d'interprétation au cours desquels des perceptions sont partagées sous l'impulsion des échanges entre les acteurs. « Dans le travail d'explicitation et de confrontation auquel contraint la discussion s'opèrent l'ajustement des discours, l'acquisition de repères collectifs et le développement de routines langagières. Dans une perspective habermassienne, la « discussion vraie » vise à l'intercompréhension, à l'ajustement des subjectivités, à l'accord » (Detchessahar, 1999 : 18).

---

<sup>36</sup> Toutefois, ce terme ne renvoie pas à toutes les caractéristiques proposées par Detchessahar (1999) pour le spécifier. En effet, il s'agit certes d'un « espace de construction conjointe d'une perspective commune, d'un point de vue partagé entre acteurs, différents qui servira pour un temps de base d'inférence et d'action, de point d'appui à l'action collective » (Detchessahar, 1999 : 17), comme nous le détaillerons dans nos propos suivants. Mais cet espace n'est pas ouvert dans la mesure ses frontières sont celles du réseau des CAF. Par ailleurs, il n'est pas décentralisé et le fait d'opérateurs se coordonnant pour répondre à des situations où les caractéristiques du produit et de la production sont incertaines. Au contraire, l'espace de discussion défini dans la phase d'avant-projet est composé de directeurs. Il est donc en partie lié à l'agir stratégique des acteurs et partiellement (les directeurs de CAF représentant l'échelon local pour la branche famille) dissocié de l'action donc du niveau directement opérationnel. De plus, il ne s'agit pas de répondre à une situation incertaine mais aussi équivoque.

**La formalisation d'un lieu d'échanges** entre les dirigeants en amont de la conception de nouvelles technologies est donc **une condition nécessaire** à des modifications graduelles de représentations donc de comportements. Cette condition est **cependant non suffisante** pour deux raisons principalement.

**D'une part, il n'est pas certain que les acteurs s'impliquent réellement dans le mécanisme d'échanges.** « Selon J-M. Ferry (1987), reprenant J. Habermas (1981), la discussion repose sur deux principes fondamentaux : la publicité des informations et des opinions individuelles, et l'acceptation de la loi du meilleur argument comme seul moteur de la décision. L'atteinte de ces principes pose évidemment problème" (Detchessahar, 1999 : 20). Certes les membres participant au projet prioritaire sont des cadres dirigeants ayant choisi de s'investir dans cette structure qui plus est nationale, ils sont donc motivés et intéressés par leur participation dans l'espace de discussion que constituent les réunions du projet. Néanmoins, leur implication dans ce projet entraîne des coûts qui sont de quatre types principaux (Detchessahar, 2003 : 75) :

- des coûts cognitifs. L'acteur doit engager une démarche de compréhension de la situation dans laquelle il est engagé alors qu'il est pris dans le flot normal des activités à réaliser dans le cadre de sa fonction (Journé, 1999 dans Detchessahar, 2003). Par ailleurs, les acteurs doivent mettre en mots leurs représentations personnelles, rendre public leurs raisonnements privés et les rendre compréhensibles par autrui. Ces retraitements ne sont pas anodins pour les acteurs car ils peuvent engendrer des modifications dans le système d'action donc la réduction de l'activité routinière.
- des coûts politiques. En explicitant des informations détenues individuellement, les acteurs renoncent au bénéfice qu'ils auraient pu tirer d'un usage privé de l'information.
- des coûts de responsabilisation de la discussion. L'espace de discussion conduit à reconnaître aux agents un droit d'accès à l'agir politique dans l'entreprise.
- des coûts sociaux de la discussion. La discussion entraîne un accroissement de la responsabilité des acteurs, donc implique nécessairement le développement de nouveaux comportements au sein des groupes de travail, et notamment un examen critique des opinions émises par les membres du groupe et un suivi collectif des décisions arrêtées.

**Pour notre recherche, ces coûts ne doivent pas être sous-estimés mais leur importance s'est révélée relative.** La qualité et l'intensité des échanges au sein de l'espace de discussion au cœur de notre analyse montrent en effet que ces coûts ont été surmontés. Un élément de contexte nous semble important pour comprendre cette situation. Contrairement à l'analyse de Detchessahar (1999), l'espace de discussion que nous étudions, n'est pas le fait d'opérateurs se coordonnant pour répondre à des situations incertaines, mais de dirigeants confrontés à un nombre surabondant d'interprétations possibles d'une même situation. Or si une délibération publique et collective nécessite de manière générale une forte activité réflexive donc peut être coûteuse pour des agents, un public de dirigeants est davantage habitué à expliciter ses raisonnements au sein d'un espace politisé, à discuter les opinions émises par d'autres et éventuellement à modifier ses représentations après l'examen de celles-ci.

Néanmoins un point supplémentaire mérite d'être davantage discuté pour rendre compte de l'importance relative des coûts dans l'espace de discussion. Notre recherche intervient dans un service public, l'inexistence de coûts politiques importants peut donc sembler paradoxale. En particulier, dans notre contexte de recherche, la participation à des projets nationaux ayant une influence positive sur la carrière des dirigeants (lors des processus de mutation et de promotion), il y a un risque indéniable que l'activité stratégique des dirigeants ne vienne constamment perturber et polluer le libre jeu de la discussion et « qu'ainsi à la seule force des arguments du discours, se substitue la logique des intérêts individuels » (Detchessahar, 1999 : 19). Par ailleurs, les dirigeants participant à l'espace de discussion peuvent avoir intérêt à dissimuler vis-à-vis de la tutelle institutionnelle et nationale certaines informations (notamment les gains de productivité réalisés avec le développement des téléprocédures).

Par conséquent, des coûts politiques sont nécessairement présents dans la discussion. Néanmoins nos observations montrent qu'à l'intérieur du groupe, le pouvoir n'a pas été détenu par des dirigeants contrôlant des incertitudes fortes (Crozier et Friedberg, 1977). En effet, de nombreuses données concernant la dynamique d'évolution de l'administration électronique sont accessibles à tous *via* l'intranet institutionnel. L'ensemble du groupe partageait donc sensiblement les mêmes informations.

D'autre part, **la formalisation d'un lieu d'échanges** entre les dirigeants en amont de la conception de nouvelles technologies n'est pas **une condition nécessaire** à des modifications graduelles de représentations donc des comportements, car les interactions entre des représentations différenciées d'individus ou de groupes n'entraînent pas nécessairement la constitution de systèmes de représentations partagées (Ehlinger, 1998). En particulier, **il ne s'agit pas dans cette phase d'avant-projet de définir une interprétation précise et unique du développement possible de l'administration électronique, pour l'imposer au réseau mais plutôt une compréhension mutuelle de la situation** et cela pour trois raisons principales.

Tout d'abord, à la lumière des thèses développées par les théoriciens de l'approche stratégique des organisations (Crozier et Friedberg, 1977 ; Pfeffer, 1982), toute formule participative qui chercherait à éliminer les divergences d'intérêts et à favoriser l'acceptation, sur un mode consensuel, d'une seule interprétation possible de l'usage des TIC dans la modernisation des services publics risquerait de se heurter à "l'opacité" de la vie sociétale, marquée par des compromis entre groupes d'acteurs.

Ensuite, les travaux d'Allard-Poesi (Allard-Poesi, 1997) ont montré que de toute façon les processus de conformation n'aboutissent pas à une appropriation de représentations au niveau individuel.

Cette formalisation de principes d'action et non d'usages opérationnels précis présente en outre un autre avantage. L'administration électronique est actuellement dans une dynamique d'évolution. De nouveaux processus de création et destruction de sens sont donc à prévoir pour faire aux modifications possibles de l'environnement. Par conséquent, dans les espaces de discussion autour de la doctrine, il s'agit certes de construire, par l'examen et l'argumentation des opinions de chacun, de trajectoires ou principes d'action qui paraissent plausibles au moment t pour l'usage futur des TIC dans la modernisation des CAF, mais aussi de poser des **points d'appui** qui permettront aux dirigeants de ne pas être submergés par les différentes interprétations possibles des situations futures.

**En conclusion, avec la doctrine, le but n'est pas d'engager un processus de conformation des individus à une majorité ou à un groupe, qui serait en outre nécessairement obsolète car trop statique, mais de constituer des grilles de lecture transverses (réunies dans un document appelé « doctrine » dans le projet prioritaire que nous avons suivi) qui pourront servir d'appui à une réduction de l'équivocité de la dynamique d'évolution de l'administration électronique à venir ou plutôt de la variété requise.**

Cette élaboration collective de sens correspond à un sensemaking, car elle en respecte les sept propriétés (David, 2006 : 262) : le sensemaking est relié à la construction de l'identité, il est rétrospectif, il promulgue des environnements raisonnés, il est social, il est continu, il met l'accent sur – et est conduit par – l'extraction d'indices, il est guidé par la recherche de plausibilité plutôt que de vérité.

### *2.2.3 L'établissement de visions pour enacter l'usage futur des TIC par la branche famille*

Ces grilles de lecture transverses constituent selon nous des visions, c'est-à-dire des images du futur souhaité et considéré comme possible. Pour autant, nous partageons l'analyse de Benavent et Verstraete (Benavent et Verstraete, 2000) : bien que résolument tournée vers l'avenir, la vision n'est pas coupée du passé et du présent. En effet, « les attentes de l'individu se fondent sur son expérience, sur les informations qu'il obtient, et s'articulent avec les plans qu'il obtient et s'articulent avec les plans qu'il construit pour résoudre les problèmes constituant autant de jalons à franchir pour aller là où il veut aller » (Verstraete, 1999 : 153 dans Benavent, 2000 : 9). Par conséquent, « la vision se construit à partir des représentations plurielles et une des capacités essentielles d'un entrepreneur est de savoir utiliser les images qu'il a de l'organisation qu'il initie par une projection de celle-ci dans des situations n'existant pas encore, cela sur des horizons différents et sans pour autant être coupé de la gestion quotidienne » (Bird, 1988 dans Benavent, 2000 : 9-10).

**Enfin, la doctrine a pour objet de s'appuyer sur la variété actuelle des représentations des dirigeants, sur les attentes de multiples parties prenantes (la CNAF, la direction de la Sécurité Sociale, la DGME) et sur les images du futur projeté pour enacter (Weick, 1979) un modèle d'usage des TIC dans la modernisation des services publics.**

Avant de discuter l'emploi de ce terme d'*enactement* dans la dynamique d'évolution de l'administration électronique, il nous semble important de le définir plus précisément :

« Plusieurs traductions ont été proposées : mise en scène (Koenig, 1987), promulgation (Laroche, 1996), activation (Koenig, 1996). Par *enactment*, Weick entend un double processus. D'une part, il désigne le fait que les individus contribuent à créer l'environnement dans lequel ils se trouvent, puisque par le processus de *sensemaking*, ils contribuent à créer l'objet de leur observation. D'autre part, en retour, par les actions qu'ils initient dans cette réalité « décrétée », les individus reçoivent des stimuli comme « résultat de leur propre activité (Weick, 1995 : 32). Ce processus est susceptible de leur faire oublier le caractère construit de cette réalité, qui par les signes tangibles et concrets qu'il est possible de lui associer, se met à exister de manière propre. »

(Vidaillet, 2003 : 178)

**Cette notion d'enactment correspond bien à la perspective interactionniste**, et plus spécifiquement, à l'approche structurationnistes que nous avons retenue dans notre cadre conceptuel.

En effet, alors que la perspective fonctionnaliste fait de l'environnement un espace à découvrir auquel il convient de s'adapter, la notion d'*enactment* conduit à considérer l'environnement comme une production sociale des membres de l'organisation. Pour autant, Weick ne souscrit pas à l'idée qu'il n'y a pas d'ordre objectif. L'idée d'activation signifie seulement que les dirigeants construisent, réarrangent, distinguent et détruisent de nombreux « aspects objectifs » de l'organisation en relation avec son environnement. Dans la perspective structurationniste, cette représentation du lien entre environnement et action des membres de l'organisation correspond selon nous, au concept de dualité du structurel : les propriétés structurelles d'une organisation sont des conditions et des résultats des activités accomplies par les agents qui font partie de l'organisation. En intégrant cette notion d'enactment dans notre analyse, nous proposons la modélisation suivante d'un scénario adéquat de gestion de la variété des représentations dans la dynamique de développement de l'administration électronique.

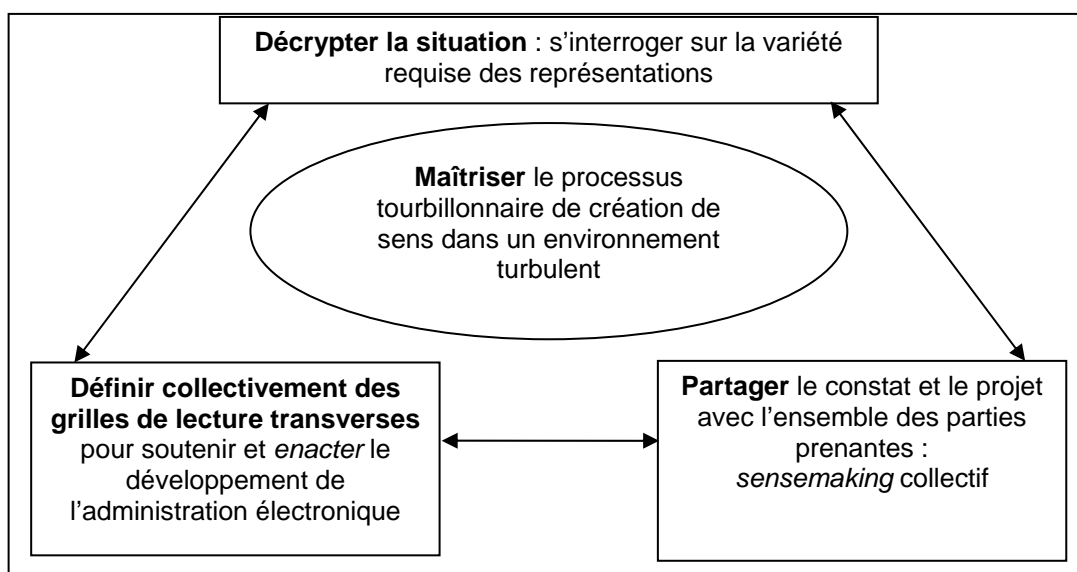


Figure 17- Un scénario de gestion de la variété des représentations dans la dynamique de développement de l'administration électronique

Par ailleurs, l'intégration de la notion de création de sens nous amène à proposer la modélisation suivante du processus de structuration dans la dynamique de développement de l'administration électronique.



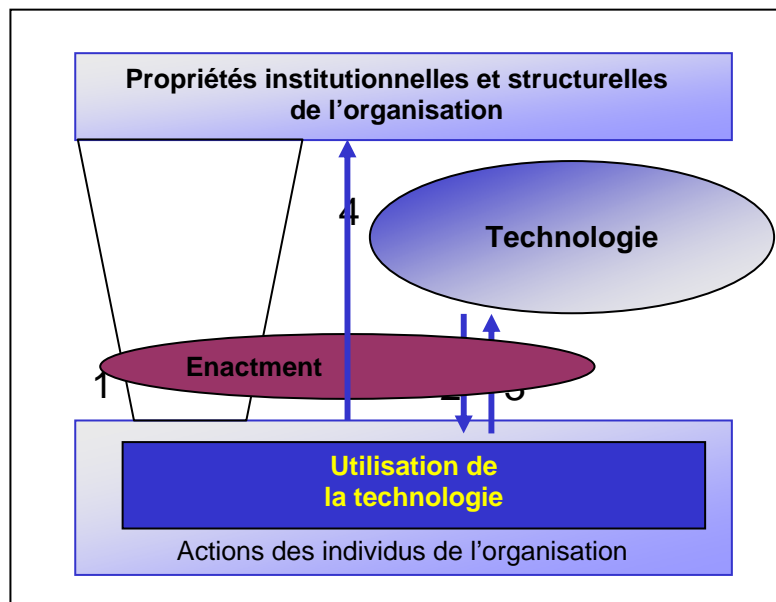


Figure 18- Modélisation du processus de structuration pour piloter la construction de sens

Les propriétés institutionnelles de l'organisation influencent l'action des individus et leur utilisation de la technologie. Toutefois une propriété générale des technologies est leur flexibilité interprétative. Par conséquent, les décisions des acteurs peuvent altérer à n'importe quel moment du cycle de vie de la technologie les conditions et les impacts résultant de la mise en œuvre de celle-ci. Il s'agit de la dualité du structurel mise en évidence dans les travaux structurationnistes ; les propriétés structurelles des systèmes sociaux sont à la fois des conditions et des résultats des activités accomplies par les agents qui font partie de ce système.

Toutefois un élément nous semble absent de ce schéma pour rendre compte de la dynamique de développement de l'administration électronique. Celle-ci est équivoque, ce qui entraîne la mobilisation des systèmes d'interprétation des individus (des dirigeants de CAF dans le cas qui nous intéresse) pour agir. **C'est pourquoi nous proposons d'intégrer à cette modélisation du processus de structuration d'une technologie, la notion d'enactment proposée par Weick.**

Le dirigeant de service public contribue à façonner la dynamique de développement de l'administration électronique, puisque par son processus de *sensemaking* face à une situation équivoque, il contribue à créer l'objet de son interprétation. Toutefois, l'*enactment* agit dans les deux sens ; par les actions entreprises dans cet usage des TIC, le dirigeant peut en retour modifier les structures de l'organisation et des techniques qui viendront affecter la dynamique future de développement de l'administration électronique. Cette dernière faisant intervenir à la fois des interprétations sur la modernisation des services publics et les technologies, nous avons positionné le processus d'enactment au niveau du lien de dépendance entre l'organisation et la technologie.

**En conclusion, il convient d'intégrer la gestion de création de sens au management du développement de l'administration électronique, puisque la variété des représentations entrave la nécessité actuelle des organismes publics d'utiliser davantage les technologies pour moderniser leurs organisations.**

**Nous avons donc proposé d'élaborer, dans une phase d'avant-projet, une doctrine pour enacter (Weick, 1979) une compréhension commune de l'usage des TIC dans la modernisation des services publics.**

Ce sont ces considérations qui ont été affichées dans la première page de la doctrine que nous avons élaborée conjointement avec le responsable du projet prioritaire en charge du développement de l'administration électronique, comme le montrent les quelques lignes suivantes extraits de la première page de ce document (en cours d'achèvement).

*« Le projet prioritaire propose, conformément à son cahier des charges, une note de doctrine, en considérant cette doctrine comme la pierre angulaire des travaux à conduire. Cette doctrine doit constituer un point de référence permanent pour les réflexions et les actions stratégiques à mener.*

*Il apparaît en effet indispensable que les travaux proposés ou pilotés par le projet prioritaire s'inscrivent dans une légitimité issue de la validation des concepts et principes proposés par la direction générale de la CNAF et par l'ensemble du réseau à travers ses structures de représentation.*

*Ce consensus préalable sur des valeurs doit permettre le développement de propositions concrètes et opérationnelles, en réduisant les risques de rejet de celles-ci parce que non adossées à des principes, partagés, acceptés et compris par notre « corps social ».*

*Il importe déjà de définir cette notion de doctrine. Le projet prioritaire fait sienne la définition du dictionnaire Larousse : « Il s'agit de l'ensemble des notions qu'on affirme être vraies et par lesquelles on entend fournir une interprétation de faits, orienter ou diriger l'action humaine.*

*L'objectif porté par cette doctrine est de proposer, dans les domaines qui nous ont été confiés, une certaine vision de l'avenir de notre institution.*

*Si celle-ci est largement partagée, il sera alors envisageable d'agir pour que cet avenir passe du possible au probable, ou mieux encore au certain.*

*Il nous apparaît en effet que la décennie actuelle est marquée par de profondes mutations et fournit, pour notre service public, l'occasion d'un changement de paradigme et d'un dynamisme supplémentaire. »*

A la lecture de ces quelques lignes introductives de la doctrine, on pourrait penser que nous sommes dans un modèle d'adhésion commune à un usage précis de l'administration électronique dans le futur et non pas de compréhension commune, comme développé précédemment. La différence entre ces deux processus de réduction de la création de sens peut paraître exagérément subtile. Pourtant, il nous semble que plusieurs principes fondateurs de cette doctrine et plus généralement du dispositif d'intéressement autour de la dynamique de développement de l'administration électronique dans la branche famille n'en font pas un écrit imposé aux membres du groupe projet et au réseau des 123 CAF.

Par conséquent, après avoir discuté sa forme et son intérêt, nous allons présenter succinctement dans le paragraphe suivant, les systèmes d'action concrets qui ont présidé à l'élaboration de la doctrine, « produit » final de la phase d'avant-projet.

Nous détaillerons ensuite le contenu de cette doctrine. L'intérêt de cette présentation ne réside pas selon nous dans une argumentation de chaque principe d'action retenu pour le développement futur de l'administration électronique. Notre objectif est double ; il s'agit tout d'abord de montrer en quoi les éléments retenus ne sont bien que des principes généraux d'action et pas une liste précise d'usages décrétés, imposés au réseau. Par ailleurs, cette présentation du contenu de la doctrine nous permettra de montrer en quoi le projet de développement de l'administration électronique mis en place en décembre dernier dans la branche famille, entend faire converger plusieurs mutations pour renforcer l'usage des TIC dans la modernisation de leurs organismes, un point qui servira notre prochain résultat de recherche.

## **2.3 Le « produit » de la phase d'avant-projet : une doctrine de l'usage des TIC dans la modernisation des CAF**

### *2.3.1 Les systèmes d'action concrets utilisés pour constituer un dispositif d'intéressement et élaborer la doctrine*

**Pour élaborer la doctrine, et s'assurer de sa compréhension par l'ensemble du réseau, deux principes ont été élaborés :**

- **le premier concerne le choix des membres constituant le projet prioritaire et le rôle de diffusion qui leur a été assigné.**
- **l'autre touche au processus d'élaboration de la doctrine par les membres du projet.**

Tout d'abord, le premier système d'action pensé pour assurer la réussite de ce processus de compréhension commune de la dynamique d'évolution de l'administration électronique, a été de **choisir uniquement des agents de direction** (directeur, directeur-adjoint ou sous-directeur et agent comptable) dans la constitution du projet prioritaire, en plus des représentants des directions fonctionnelles de la CNAF. Il s'agissait en effet d'avoir des **acteurs influents dans le réseau** des CAF. Il a été possible de mettre en application ce principe car un nombre conséquent d'agents avait candidaté pour participer au projet malgré l'existence de 12 projets prioritaires dans le plan d'action institutionnel 2005-2008.

Pour comprendre cette situation, il faut en fait revenir sur un élément de contexte qui a pesé de façon importante sur la dynamique de construction du dispositif d'intéressement autour de l'administration électronique dans la branche famille. Comme indiqué précédemment, la direction de la CNAF a instauré avec la mise en place de la COG 2005-2008 un projet prioritaire chargé du développement de l'administration électronique pour le réseau des CAF. Le pilote choisi pour ce projet était le responsable du département « Communication Électronique et Poste de Travail Multi-Fonction » [DCEPTMF] rattaché à la direction du système d'information, également pilote de la maîtrise d'ouvrage « Communication Électronique » dans le plan d'action institutionnel 2001-2004. Les comités de pilotage des structures du plan d'action institutionnel fonctionnant nécessairement avec une présence importante du réseau des CAF dans les comités de direction, le pilote du projet prioritaire avait constitué, avant même la mise en place de la COG 2005-2008, un réseau d'acteurs

- intéressés par le développement de l'administration électronique dans la branche famille,
- ayant déjà accumulé des connaissances sur cette thématique,
- disposant d'une culture commune et d'habitudes de travail avec lui.

Par conséquent, même si la constitution des projets prioritaires s'est effectuée dans l'urgence (deux mois ont été laissés aux cadres des CAF pour déposer leur candidature lors de la constitution des projets prioritaires), la préstructuration sociale du réseau d'innovation est une clef d'explication importante pour expliquer la constitution rapide d'un réseau d'acteurs enclins à travailler sur la question du développement de l'administration électronique dans la branche famille. En d'autres termes, le pilote du projet prioritaire institué en 2005 disposait d'un « vivier »<sup>37</sup> important d'acteurs de confiance et partageant des grilles d'action et d'évaluation communes faisant automatiquement sens pour chacun. Il nous semble rejoindre ici un résultat de recherche de Detchessahar (Detchessahar et Lemarchand, 1999) : **« Il existe, pour comprendre la construction des réseaux d'innovation en situation d'urgence, des principes plus puissants que les opérations de traduction et d'intéressement. Ces principes résident dans la préstructuration sociale de ces réseaux**, que l'on peut approcher en interrogeant, en amont des opérations d'intéressement, les trajectoires socioprofessionnelles des acteurs de l'innovation ». En d'autres termes, dans notre cadre d'intervention, l'analyse des acteurs en présence, de leurs intérêts, de leurs enjeux et de leur degré de convergence – étape importante d'élaboration du dispositif d'intéressement (l'étape de contextualisation plus précisément) autour d'un processus d'innovation – a été rapide car le pilote a choisi des acteurs qu'il connaissait préalablement et acquis à la volonté de développer l'usage des TIC dans la modernisation des CAF.

Par ailleurs, le deuxième système d'action pensé pour assurer la réussite de ce processus de compréhension commune de la dynamique d'évolution de l'administration électronique a été de choisir les directeurs composant le projet prioritaire selon une double clef de sélection. Il s'agissait dans un premier temps de disposer à la fois de directeur/sous-directeur et d'agents comptables dans la composition du groupe (pour assurer la représentativité fonctionnelle de l'équipe de direction) mais aussi d'avoir une **représentativité régionale** pour assurer une diffusion rapide des actions du projet prioritaire au sein du réseau. Dès la première réunion du groupe qui a eu lieu en janvier 2006, cette deuxième clef de sélection a été clairement affichée. Il s'agissait de signaler à chaque membre du projet qu'il était vu comme un « porte parole » ayant l'obligation de faire écho, de diffuser des principes d'action établis par le projet prioritaire pour que le réseau d'innovation s'élargisse. La sociologie de la traduction peut donc être mobilisée à cette étape de notre recherche, pour analyser la construction du dispositif d'intéressement autour d'une innovation.

---

<sup>37</sup> Les acteurs présents dans la maîtrise d'ouvrage « Communication Électronique » se sont spontanément portés candidats pour participer au projet prioritaire ainsi que d'autres personnes rencontrées autour des différents projets du département DCEPTMF.

Pour gérer le processus de création de sens en lui-même, l'espace de discussion constitué par la phase d'avant-projet a été organisé en deux temps.

Tout d'abord, il s'est agi **de réunir l'ensemble des membres du projet au cours de deux séminaires** (chaque acteur n'a participé qu'à un seul séminaire mais deux séminaires ont été organisés pour respecter les agendas et localisations géographiques de chacun) **puis un groupe de six cadres dirigeants ont été choisis parmi les volontaires pour rédiger la doctrine** à partir des éléments évoqués pendant les séminaires. Cette deuxième phase était nécessaire car la rédaction nécessite un groupe plus retreint.

Lors des séminaires de préparation de la doctrine, plusieurs principes d'action ont été retenus par le pilote du projet et nous-même pour rendre les échanges les plus ouverts possibles et ne pas imposer aux directeurs une vision de la dynamique de développement de l'administration électronique.

Tout d'abord, **les comptes-rendus du premier séminaire n'ont pas été diffusés** tant que le deuxième n'avait pas eu lieu, pour préserver les opinions de chacun.

Par ailleurs, **des séquences thématiques ont été déterminées pour organiser le débat**. Elles étaient au nombre de quatre ; l'intérêt de la doctrine, la simplification de l'accès et de la gestion des droits, l'administration électronique<sup>38</sup>, le pilotage et l'évaluation. Chaque séquence durait entre une heure quinze et une heure trente. **Un gardien du temps** et du périmètre était présent<sup>39</sup> pour éviter que le débat ne se disperse et atteigne une thématique abordée par ailleurs, mais aussi pour faire en sorte que le temps envisagé pour chaque séquence soit respectée.

Enfin, des questions ouvertes ont été formalisées pour lancer les débats. Elles étaient parfois volontairement provocantes dans leur forme. Par exemple, pour introduire le débat sur la possibilité de se mettre en réseau avec les autres services publics afin de diminuer les informations demandées aux allocataires et rendre possible des recherches de droits potentiels, la question posée était « faut-il faire le bonheur des allocataires malgré eux ? ».

**Des divergences d'opinions ont été exprimées lors de ces séminaires.** Toutefois **les controverses dans la création de sens** pour l'usage futur des TIC dans la modernisation des services publics **se sont rapidement fermées**. Deux dispositifs ont joué en ce sens.

Tout d'abord, **une synthèse des débats était effectuée en temps réel pour montrer les points d'accord et de désaccord. Cette formalisation des désaccords a le plus souvent débouché par une reformulation des positions de chacun rendant possible la formalisation de compromis.** Par exemple, quand il s'est agi de déterminer si « on pouvait faire le bonheur des allocataires malgré eux », un désaccord s'est exprimé au cours du premier séminaire. Plus précisément, il portait sur la nécessité d'obtenir au préalable un accord explicite de l'allocataire pour rechercher des données le concernant. Certains privilégiaient le principe de transparence donc s'opposaient à des croisements de données non soumis à l'accord préalable de l'allocataire, d'autres défendaient l'idée que ces croisements pouvaient permettre d'accélérer l'accès et la gestion des droits et de diminuer les déclarations multiples qu'un usager devait faire en cas de changement de situation. Toutefois un accord a été trouvé sur la formulation suivante : il est possible et souhaitable de faire des croisements de données sans recueillir au préalable et systématiquement l'accord de l'allocataire. En effet, la branche famille a cette capacité par la loi dans certaines situations (en termes de contrôle notamment) par conséquent, le principe de transparence ne prévaut pas dans ces cas, et les croisements de données sur les événements touchant la vie des usagers sont un apport indéniable à la gestion de la relation de service.

Par ailleurs, **le directeur de projet disposait de nombreux éléments chiffrés, textes juridiques et comptes-rendus de réunions avec différents ministères pour limiter les créations de sens des acteurs sur les marges de manœuvre laissées à la branche famille pour envisager sa dynamique de développement de l'administration électronique.** Néanmoins son intervention était uniquement prévue « en second ressort » lorsque les divergences de représentations ne s'atténaient pas d'elles-mêmes. Notamment sur la question de la fracture numérique, l'apport d'études nationales sur les profils des internautes en France ont permis d'objectiver les débats sur l'accroissement possible des inégalités sociales avec le développement de l'administration électronique.

---

<sup>38</sup> Nous rappelons que le projet prioritaire est chargé à la fois du développement de l'administration électronique et de la simplification de l'accès et de la gestion des droits pour lier des développements techniques avec un mouvement général d'amélioration de l'efficacité de la branche famille (relation de service et organisation interne).

<sup>39</sup> Deux consultants qui ont suivi la démarche d'élaboration de la doctrine.

A l'issue de cette présentation des systèmes d'action concrets qui ont présidé à l'élaboration de la doctrine, une question mérite néanmoins d'être soulevée pour lever toute contradiction possible dans nos propos. Nous avons préalablement développé l'idée que l'objectif de la phase d'avant-projet était de construire un dispositif de compréhension mutuelle et non d'imposer une adhésion commune à un usage futur des TIC dans la modernisation des CAF. Or, la préstructuration sociale du dispositif d'intéressement pourrait laisser croire que les créations de sens des membres du projet prioritaire autour de la dynamique d'évolution future de l'administration électronique étaient nécessairement réduites car les acteurs du réseau d'innovation avaient été choisis par affinités préalables avec le pilote du projet. Toutefois, la nécessité d'organiser deux séminaires de travail pour établir la doctrine, les divergences d'opinions exprimés lors de ces séminaires montrent bien que la discussion autour de l'usage futur des TIC dans la modernisation des CAF a été réelle. Même si les acteurs du projet prioritaire disposaient au préalable de conventions de qualité sur le développement actuel et antérieur des TIC dans la modernisation des CAF – ce qui a permis au pilote de construire rapidement le dispositif d'intéressement et la confiance au sein du groupe – les changements nécessaires pour développer l'administration électronique dans le futur étaient majeurs et faisaient l'objet de discussions importantes.

Afin de justifier l'importance des changements nécessaires pour développer l'administration électronique dans le futur, nous allons présenter dans le paragraphe suivant les principes d'action définies par la doctrine.

### 2.3.2 Présentation du contenu de cette doctrine

Si la qualité de service est au cœur de la démarche stratégique de la branche depuis de nombreuses années, le développement de l'administration électronique rend possible et nécessite même dans sa quatrième étape, le **passage d'une notion de relation de service à une notion de gestion de la relation client**.

*Il s'agit de « reconnaître que notre vocation n'est plus seulement de traiter vite et bien tous les droits, mais de reconnaître les attentes globales de nos publics, qui ne se situent plus seulement en termes économiques, et de les satisfaire. Les nouveaux besoins sont multiples : besoin de reconnaissance de l'identité, individualisation et personnalisation de la relation, sentiment d'être connu et (re)connu, attente d'être conseillé, guidé, prévenu, informé : telles sont les valeurs fortes qui conditionneront notre image dans le futur auprès de nos clients. »* Extrait du projet de doctrine du projet prioritaire chargé du développement de l'administration électronique

En effet, le passage à la phase d'intégration dans la dynamique d'évolution de l'administration électronique impliquerait de construire des services intégrés à plus forte valeur ajoutée pour le citoyen, donc de revoir l'ensemble des processus pour « renverser la pyramide », c'est-à-dire **faire de l'utilisateur le point de départ de l'action publique**<sup>40</sup> et non plus le destinataire final des processus inhérents aux choix organisationnels effectués précédemment. **Pour atteindre cet objectif, il convient à la fois de mettre en place un management de la diversité entre les usagers, mais aussi un management des relations établies entre la CAF et les allocataires.**

Signalons ici que cette promotion de la relation client est très banale d'un point de vue terminologique. Il s'agit en quelque sorte d'une « vulgate » du management public actuel. Pour notre part, nous utilisons tout de même ce vocable, mais davantage dans le but de renvoyer aux contenus et pratiques qu'il suscite et qui sont difficiles à mettre en place dans un service public.

Cette volonté de faire de l'utilisateur un « client » nécessite les évolutions suivantes.

Tout d'abord, il s'agit de reconcevoir les applications actuelles pour délivrer des services personnalisés, basés sur les **situations de vie** vécues par les allocataires et non pas, sur un langage administratif d'ouverture de droits à prestations des services publics. Par conséquent, le métier de technicien conseil doit évoluer. Premièrement, l'agent doit se voir reconnaître, dans l'évolution de ses compétences et de son métier, un rôle de « **traducteur** » parfaitement bilingue entre le langage des besoins parlé par le client et le langage de gestion des droits en vigueur dans la culture et les

---

<sup>40</sup> En d'autres termes, une approche par les usages (voir partie 1) de la dynamique de développement de l'administration électronique est donc retenue.

pratiques professionnelles de l'entreprise. Il devient un conseiller de clientèle. Deuxièmement, la distinction entre flux de relation et flux de production doit progressivement disparaître. Que l'allocataire veuille « coproduire » le service en utilisant des téléservices ou des téléprocédures, qu'il demande à un agent d'accueil physique ou téléphonique de le coproduire pour et avec lui, qu'il préfère continuer à s'adresser à un technicien par courrier, la CAF devra pouvoir procurer aux usagers un niveau et une complétude de traitement identique ou quasi-identique. La polyvalence fonctionnelle des techniciens est donc à accroître.

Ensuite, **l'analyse des profils et des habitudes de contact des clients** (donc la segmentation des fichiers) devient nécessaire pour « prédire » leurs besoins réels ou potentiels et leur proposer des offres de services adaptées à leurs besoins, donc personnalisées. En d'autres termes, avec le développement de la communication électronique donc l'accroissement de la diversité des canaux d'échanges, les organisations, publiques comme privées, doivent apprendre à adapter leurs offres. Ce problème est complexe, et il n'y a pas de solutions évidentes. « D'un point de vue pratique, on assiste plutôt à de multiples essais, expérimentation, une sorte de bricolage dont les résultats déterminent l'avenir » (Benavent et Gardes, 2006). Plusieurs modes d'action sont possibles. Pour gérer la multiplicité des canaux de communication, « un choix simple se propose : travailler le client (la relation) ou travailler l'usage (les transaction) » (Benavent et Gardes, 2006). Les deux orientations ont été retenues dans la doctrine du projet prioritaire chargé du développement de l'administration électronique dans la branche famille. L'objectif est en effet de proposer aux allocataires des modes de contacts adaptés à leurs usages les plus courants sur la base des transactions observées précédemment, tout en orientant ponctuellement les clients vers le canal adéquat à la transaction demandée. Pour reprendre les différents modèles du multi-canal proposés par Benavent et Gardes (2006 : 31), l'objectif est donc de passer du mono-canal vers une intégration des canaux.

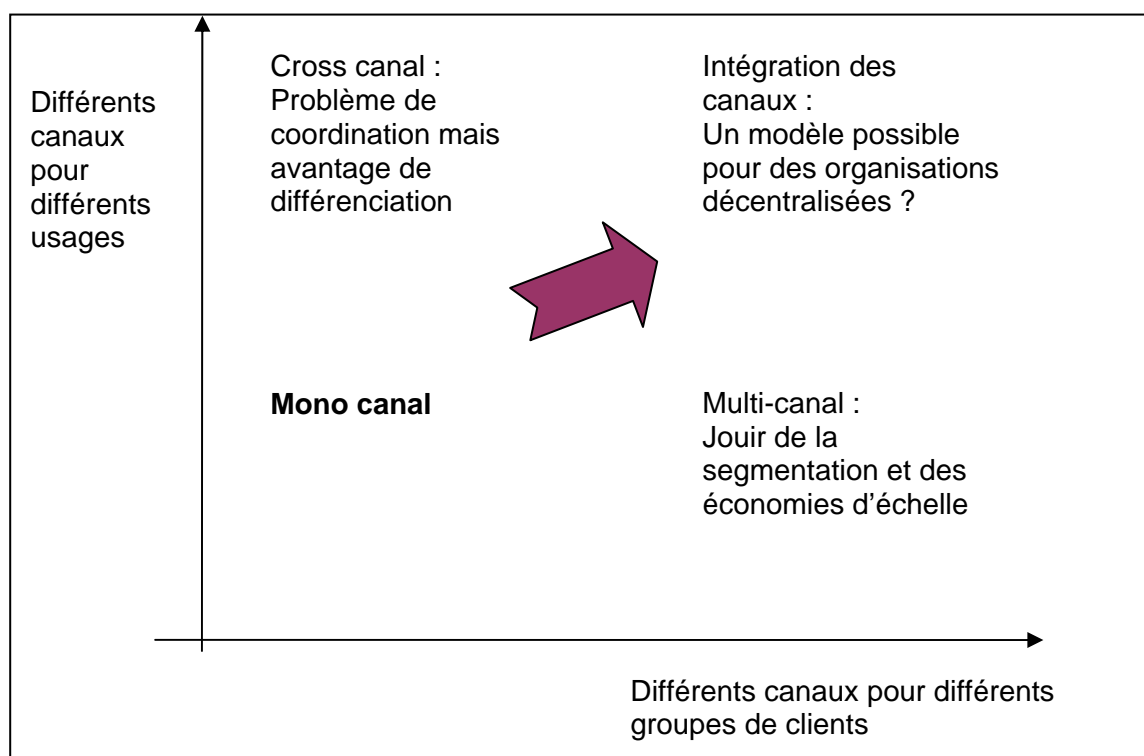


Figure 19- Multi-canal –différents modèles (Benavent et Gardes, 2006)

Cette vision est ambitieuse dans la mesure où elle nécessite à la fois une gestion des allocataires dans leur globalité mais aussi d'aligner pour chaque transaction le bon canal ; c'est-à-dire celui qui reste à la portée de l'utilisateur et qui minimise les coûts de gestion de la CAF. La logique de coût est donc prégnante dans le développement souhaité de l'administration électronique.

Pour concilier cette logique d'adaptation aux besoins et de coûts, différentes solutions sont envisagées.

Tout d'abord, la **pro-activité** dans la relation avec l'allocataire ne doit plus être écartée. En effet, la prise d'initiative peut réduire les flux inutiles ou improductifs actuels, nés de l'inquiétude ou du besoin de réassurance des allocataires. Elle permet en outre de choisir le temps, le contenu et même le mode de la relation avec l'utilisateur et donc d'optimiser l'efficacité de celle-ci.

De plus, l'établissement d'un **contrat de service** entre les allocataires et leur CAF est une voie possible pour concilier la liberté du mode de contact de l'utilisateur et la discrimination « positive » souhaitée par le gestionnaire vis-à-vis des modes les plus efficaces et les plus économiques (donc les flux électroniques). Ainsi la CAF n'oblige plus, elle propose au client de choisir, dans la gamme des services et des modes de contact, de s'abonner à ceux qui lui conviennent le mieux et de gérer dans le temps les évolutions de son choix. L'« intérêt » du client à l'amélioration de la gestion de la CAF est effectué par des avantages en termes de services. Par exemple, si un client « bloqué » dans le déroulement d'une téléprocédure souhaite contacter un service d'aide téléphonique, le coût de ce contact ne devrait pas lui être pas ou très peu facturé.

Enfin, **la notion de pièces justificatives doit être remplacée par celle de données justificatives**, sécurisées et/ou certifiées pour tenir compte des échanges possibles *ex ante* et *ex post* entre partenaires pour acquérir de l'information. Cette mise en réseau des services publics permettrait de concilier maîtrise des risques et simplification de l'accès et la gestion des droits.

**En conclusion, notre recherche-intervention montre que la création d'un lieu de discussion (une phase d'avant-projet) pour gérer la création de sens des acteurs face à une dynamique équivoque de développement de l'administration électronique est un moyen de pilotage efficace de l'usage des TIC dans la modernisation des CAF.**

L'accompagnement des acteurs de terrain dans la mise en œuvre de notre préconisation d'action nous permet donc de conforter notre analyse en termes d'équivocité. L'appropriation des TIC par le réseau des CAF est aujourd'hui différenciée non pas parce qu'il faut tenir compte de nombreuses interactions, nécessairement contingentes au contexte local, entre technologies, acteurs et organisation, mais parce que le nombre d'interprétations perçues de la situation est important. Il convient donc d'établir une vision commune de l'usage futur des innovations technologiques dans la branche famille pour engager un développement cohérent et accru de l'administration électronique.

**Les principes d'action retenus dans le document qui formalise cette vision commune montrent, en outre, à quel point la dynamique d'évolution de l'administration électronique nécessite désormais une approche systémique de l'usage des TIC dans la modernisation des services publics.**

En effet, la progression voulue dans la dynamique en cours (c'est-à-dire l'atteinte de la phase d'intégration) est subordonnée à un changement de nature dans la relation de service avec les allocataires (ce qui a de nombreux impacts sur le métier de technicien et le mode de conception des applicatifs) mais aussi à une progression dans la complexité des technologies utilisées et dans l'intégration du système d'information. L'interdépendance entre ces changements doit être coordonnée pour :

- définir et impulser une ligne d'action claire et cohérente. Une prise en compte insuffisante des interdépendances entre les projets de conception de nouvelles technologies et d'évolution de la relation de service constituerait en effet une cause supplémentaire<sup>41</sup> de l'équivocité de la dynamique d'usage des TIC dans la modernisation des CAF. Comme il n'y aurait pas de « garant » de la cohérence d'ensemble du mouvement engagé, cette organisation en « silos » générerait un manque d'élaboration et d'affichage clair de la stratégie d'usage des TIC dans la branche famille, donc une mobilisation importante des systèmes d'interprétation des acteurs.
- gérer la convergence dans le temps entre les différents changements nécessaires à l'atteinte de la phase d'intégration.

Pour répondre à cette nécessité de pilotage fort des interdépendances entre projets, la direction générale de la branche famille a mis en place, fin 2005, à l'occasion de la modification de son plan d'action institutionnel, un mode de management dit « multi-projets ». **L'objectif de la section suivante est de présenter les apports de cette nouvelle**

---

<sup>41</sup> à la flexibilité interprétative des technologies et aux contradictions internes du mouvement de modernisation des services publics (voir chapitre 1, dans cette partie).

**structure de pilotage. Nous argumenterons donc l'idée qu'un management multi-projets pourrait être un moyen de réduire l'équivocité de la situation donc de développer l'administration électronique, mais nous détaillerons également les limites de ce nouveau mode de pilotage.**

Avant d'effectuer une telle analyse, nous souhaitons faire une précision sur notre rôle dans cette dynamique de changement. Contrairement à la mise en place d'une phase d'avant-projet pour discuter des créations de sens dans l'action, nous ne sommes pas à l'initiative de cette modification dans le management de projet institué. Toutefois, nous l'accompagnons puisque

- la mise en place de notre préconisation d'action (la phase d'avant-projet) a été favorisée par et nécessite notre intégration dans cette nouvelle structure.
- le mode de pilotage institué peut constituer un mode de gestion de l'équivocité de la dynamique d'évolution de l'administration électronique. Il s'agit donc d'une opportunité pour répondre à notre problématique.

Toutefois, les principes de rationalisation présentés ci-après ne sont pas nécessairement des principes absolus que nous considérons comme nécessairement efficaces. En outre, ils sont à ce jour provisoires et nous les travaillons en continu dans l'action pour mieux saisir leurs apports au pilotage de la création de sens par les acteurs dans une dynamique équivoque. Ces principes constituent donc uniquement à ce jour, des schémas de référence que la branche famille n'atteindra pas nécessairement.

### **Section 3 : La mise en place d'un management multi-projets pour gérer la création de sens dans la dynamique de développement de l'administration électronique**

L'installation en décembre 2005 par la direction générale de la CNAF d'un projet dit « prioritaire » de développement de l'administration électronique constitue un signe fort de l'importance accordée à cette question dans la branche famille. Outre l'influence des modifications de contexte décrites dans la section 1 de ce chapitre, les défaillances actuelles dans la gestion des interdépendances entre les projets destinés à accroître l'usage des TIC dans la modernisation des CAF ont contribué à la mise en place de cette nouvelle structure de pilotage dans le plan d'action institutionnel 2005-2008.

**Nous posons l'hypothèse que cette structure, ayant pour objectif de coordonner les différents projets existants peut être un autre moyen de réduire l'équivocité de la dynamique d'usage des TIC dans la branche famille.** En effet, la phase d'avant-projet constitue certes un lieu ponctuel de discussion des créations de sens des acteurs (donc un premier moyen de réduire le nombre d'interprétations perçues des changements en cours) mais sans coordination importante des projets nécessaires au développement de l'administration électronique, il y a un fort risque que la compréhension mutuelle – de l'usage des TIC dans la modernisation des CAF – établie dans la doctrine ne suffise pas à réduire l'équivocité de la dynamique donc que les acteurs soient à nouveau contraints, dans le futur, de mobiliser de manière incohérente leurs systèmes d'interprétation pour décider de leur engagement dans l'action.

**L'objectif général de cette section est donc de discuter d'un point de vue théorique et empirique cette deuxième hypothèse concernant un mode de pilotage efficace pour limiter l'équivocité de la dynamique d'évolution de l'administration électronique.**

Pour cela, nous décrivons tout d'abord la complexité du passage à la phase d'intégration, quatrième phase de l'usage des TIC pour la modernisation des services publics. Cette description ne constitue pas une réponse directe à notre problématique mais elle nous permet d'appuyer l'idée qu'une gestion différenciée des projets, outre ses défaillances actuelles, ne peut suffire pour piloter la dynamique future de développement de l'administration électronique. L'ampleur des changements à effectuer ne fera qu'accentuer les divergences actuelles dans les créations de sens des acteurs donc la diversité des pratiques dans le réseau. Un management multi-projets semble donc adéquat pour dynamiser et rationaliser le mouvement engagé.



Dans le dernier paragraphe de cette section, nous nous interrogerons plus précisément sur la nature du mode de pilotage adéquat. Il existe en effet trois scénarii (Fernex-Walch et Triomphe, 2004) de management multi-projets. Il convient donc pour répondre précisément à notre problématique de déterminer quel scénario semble le plus efficient pour gérer les créations de sens des acteurs. Au regard de nos premières observations, cette efficience doit néanmoins être discutée, aussi terminerons-nous cette section par une présentation des limites de ce système de pilotage.

### 3.1 La complexité du passage à la quatrième étape de développement de l'administration électronique

Le passage en phase quatre du développement de l'administration électronique, objectif actuel de la branche famille, est **un projet dont le niveau de complexité est particulièrement important**.

**Différentes dimensions** caractérisent cette complexité et font de ce projet un cas exemplaire qui ne peut être traité sur le mode de management standard des projets informatiques.

Tout d'abord, d'après la dynamique de développement de l'administration électronique, le passage à la phase d'intégration nécessite conjointement :

- l'intégration du système d'information en interne,
- la mise en réseau des systèmes d'information des services publics,
- la conception de prestations de services davantage orientées vers la satisfaction des usagers,
- la mise en place de technologies de plus en plus complexes.

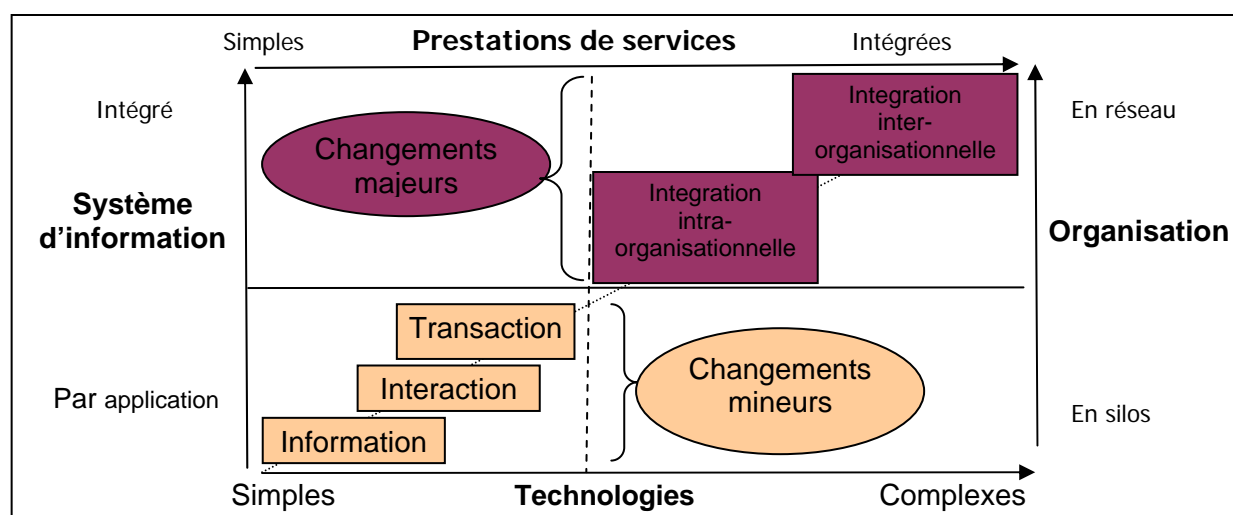


Figure 20- Dynamique de transformation de l'administration électronique (St Amant, 2003)

En effet, pour concevoir rapidement et sans coûts importants des services personnalisés inter-services publics, il est nécessaire d'avoir un système d'information intégré et interopérable avec les systèmes d'information des autres services publics.

Si l'orientation « utilisateur » n'était pas absente des projets informatiques, sa prégnance est particulièrement importante dans la dynamique de développement de l'administration électronique, comme le montre la place donnée dans la doctrine aux grilles de lecture concernant la « reconstruction de la relation client ».

Par ailleurs, ce projet est également soumis à une complexité dite dynamique ; des changements dans le contexte institutionnel peuvent à tout moment affecter les objectifs et méthodes du projet. L'incertitude fait donc partie intégrante du management de projet chargé du développement de l'administration électronique.

La complexité du projet est de quatre natures. Elle renvoie à :

- la difficulté des actes à réaliser conjointement pour atteindre la phase d'intégration.
- la contingence du projet à des évolutions institutionnelles donc la nécessité de s'adapter fréquemment,
- les nouveaux types de relation à établir avec les usagers<sup>42</sup>,
- les nouveaux types de coordinations nécessaires, que cela soit au sein de la branche famille comme avec les autres services publics.

Comme nous allons le développer dans le paragraphe suivant, la gestion des interdépendances entre les projets et parties prenantes de la dynamique d'évolution de l'administration électronique ne peut plus être assurée à cette étape de développement de l'usage des TIC dans la modernisation des services publics, par ce que nous appelons, des « agents de liaison ».

### 3.2 Les limites actuelles de la gestion différenciée de projets

Avant la mise en place fin 2005 d'un projet prioritaire chargé du développement de l'administration électronique, différentes structures étaient en charge de la conception des TIC pour moderniser la branche famille. La configuration retenue pour articuler l'acteur projet aux métiers était celle du coordinateur de projet. En d'autres termes, il existait un acteur responsable de la coordination des activités, mais il n'avait pas d'accès direct aux acteurs métiers intervenant sur le projet au nom de leur direction fonctionnelle. Son rôle était de consolider les informations fournies par les hiérarchies métier ou, parfois, des correspondants chargés d'assurer la coordination des acteurs impliqués sur un même projet au sein de chaque métier.

A partir de deux cas de dysfonctionnement que nous avons été amenés à analyser lors de nos observations participantes à un niveau local, nous allons montrer les limites de la gestion des interdépendances entre les différents projets par ces acteurs métiers.

Toutefois, avant d'effectuer cette analyse il convient de dresser un panorama succinct des structures en charge des développements pour comprendre le foisonnement des projets chargés du développement de l'administration électronique jusqu'en 2005.

#### 3.2.1 Un pilotage éclaté du développement de l'administration électronique jusqu'en 2005

**Comme dans la plupart des services publics (Bartoli, 1997), un sentiment de foisonnement des projets existe dans la branche famille. Cette impression évoque aussi le caractère hétéroclite et mal maîtrisé de la situation.**

Certes, sur la période 1997/2000, les démarches entreprises pour conduire l'action institutionnelle mettent en évidence des avancées pour définir une action ordonnée autour d'objectifs stratégiques préalablement définis par convention. Par ailleurs, ce plan d'action institutionnel [PAI] pose également le principe d'une implication du réseau dans la production des résultats attendus. **Toutefois, organisé autour de plus de 100 projets** et de nombreux sous-projets répartis entre huit comités de programme et de concertation, des comités de pilotage, des comités directeurs informatiques, **le PAI établi en 1998 met en œuvre une action très dispersée**, d'où des difficultés de coordination entre des projets portant des finalités identiques mais répartis entre plusieurs structures, ainsi que des problèmes d'opérationnalité et une transversalité insuffisante.

Par conséquent, **au cours de l'année 2000**, 15 chantiers institutionnels ont été mis en place autour des priorités fortes de l'action institutionnelle et de la préparation de la COG 2001/2004. **Cette mise en place marquait la volonté d'avoir une action centrée sur l'essentiel, un pilotage resserré.**

---

<sup>42</sup> Nous retrouvons ici un axiome de la théorie de l'action collective élaborée par Hatchuel (2000) : l'inséparabilité des savoirs et des relations.

Toutefois ces chantiers se sont heurtés à des problèmes d'articulation entre la conception et la réalisation et notamment à une articulation encore imparfaite entre l'expression des besoins et la définition et la mise en œuvre des solutions.

D'autre part, les chantiers existant préalablement à la définition de la deuxième COG, celle-ci n'a eu d'autres choix que de mieux les organiser, de mieux les coordonner, d'identifier les responsabilités personnelles et les lieux d'arbitrage, sans remettre en cause leurs existences, d'où un foisonnement amplifié des structures de décisions. Cette nouvelle organisation s'est illustrée notamment par la mise en place et la formalisation de trois pôles de la maîtrise d'ouvrage stratégique, sept maîtrises d'ouvrage opérationnelles et de nombreuses structures de maîtrises d'œuvre.

Les trois pôles de la maîtrise d'ouvrage stratégique étaient :

- « produire pour l'utilisateur », responsable des maîtrises d'ouvrage opérationnelles : « Optimiser et adapter le Processus de Production » [OPP], « Gérer les Relations avec les Allocataires et les Partenaires » [GRAP] et « Optimiser le Poste de Travail » [OPT]
- « aider au pilotage » responsable des maîtrises d'ouvrage opérationnelles : « Produire les données décisionnelles » et « Développer et maintenir l'architecture du système documentaire »
- « aider à la gestion », responsable des maîtrises d'ouvrage opérationnelles : Gérer les ressources humaines » et « Gérer les ressources financières ».

La gestion complexe des structures du PAI 2001/2004 peut être synthétisée dans le schéma ci-après.

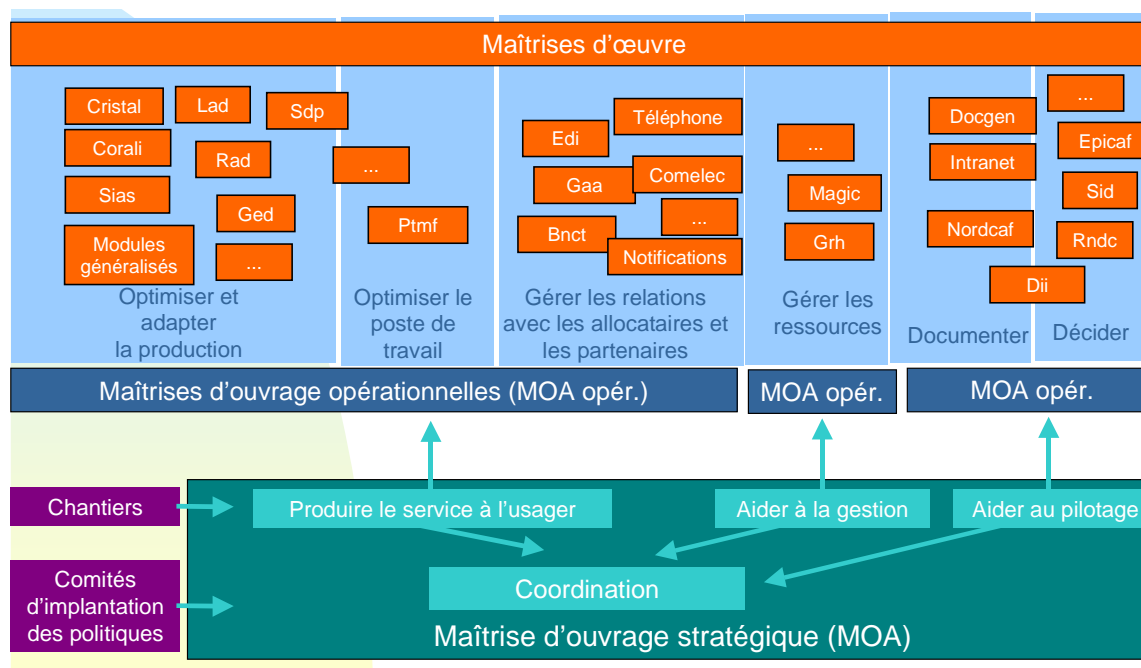


Figure 21- La structure du plan d'action institutionnel 2001-2004

Le positionnement distinct de maîtrises d'ouvrage stratégiques, maîtrises d'ouvrage opérationnelles et de nombreuses structures de maîtrises d'œuvre avait pour but de développer une dynamique nouvelle pour l'action institutionnelle en distinguant les phases de conception, de développement (et de maintenance) et de déploiement des projets institutionnels.

Alors que les chantiers d'une durée limitée dans le temps devaient formaliser les intentions en vue d'assurer les évolutions nécessaires (processus, système d'information, outils et méthodes), les maîtrises d'ouvrage stratégiques avaient pour mission de prendre en charge ces évolutions en coordination avec les maîtrises d'œuvre et les directions fonctionnelles de la CNAF, pour articuler le développement et la maintenance des processus avec le développement du système d'information, tout en veillant à leur cohérence avec les stratégies de la branche.

Quant aux maîtrises d'ouvrage opérationnelles, elles avaient pour mission de définir les cahiers des charges et les spécifications fonctionnelles des développements à réaliser par les maîtrises d'œuvre et assurer le contrôle des projets dont elles avaient la charge. Au-delà de cette fonction de coordination de la réalisation, une assistance à la maîtrise d'ouvrage stratégique permettait d'assurer un dialogue permanent avec les différents niveaux de la maîtrise d'ouvrage et avec les maîtrises d'œuvre pour :

- s'assurer de la prise en compte des besoins dans les projets,
- aider à la formalisation de la "commande".

**Concrètement, cette évolution s'inscrit dans un contexte, celui de la complexité et de la multiplicité des applications du système d'information (une cinquantaine de projets informatiques étaient alors identifiés), alors que ces projets devaient de plus en plus souvent être articulés entre eux pour s'inscrire dans une logique d'ensemble de la relation de service et tenir compte des impacts sur les processus de travail et les organisations.**

Toutefois ce mode de management des interdépendances entre de nombreux projets s'est révélé défaillant, comme nous allons le préciser dans les deux paragraphes suivants.

### *3.2.2 Une mauvaise intégration des flux de communication électronique en back office au désavantage des techniciens*

Un nombre conséquent de CAF a mis en place ces dernières années une gestion et circulation électronique de documents [GCED] dans leur organisme. Ce projet a été piloté par la maîtrise d'ouvrage nommée « Optimiser et adapter le processus de production ».

Parallèlement une base de gestion des courriels a été élaborée par le comité directeur « Communication Électronique » de la maîtrise d'ouvrage nommée « Gestion de la Relation Allocataires et Partenaires » afin de faciliter la gestion par les techniciens d'un média plébiscité par les allocataires. Cette situation liée à la structure du plan d'action institutionnel implique que les courriels doivent à l'heure actuelle être gérés par des personnes habilitées à une base de gestion spécifiquement dédiée au traitement des flux de communication électroniques (courriels et téléservices développés sur Internet). Par simplification<sup>43</sup>, un agent ou un groupe d'agents a souvent été dédié à la réponse des courriels. Parfois même, certaines CAF organisées en portefeuilles individuels ou de groupe impriment tous les messages afin que les techniciens en charge du dossier puissent traiter les demandes quels que soient les canaux utilisés par les allocataires. Ces flux sont donc traités en dehors des circuits de GCED.

De même, la branche famille a fait partie, en mai 2005, des premiers services publics qui ont collaboré à l'élaboration du service unique de déclaration des changements d'adresse pris en charge par l'agence du premier ministre chargé du développement de l'administration électronique (ADAE). La gestion de ce projet a été confiée dans la branche famille au comité directeur « Communication Électronique ».

Comme pour les courriels, les flux électroniques induits par cette nouvelle application ne sont actuellement pas injectés dans le système d'information. Par conséquent, les techniciens doivent re-saisir les informations données par les allocataires, car la maîtrise d'ouvrage « Optimiser et adapter le processus de production » n'avait pas jugé ce projet prioritaire et était toujours en recherche d'une solution pour intégrer les flux électroniques à la GCED.

Au-delà de l'inefficacité de gestion, notre enquête auprès des techniciens montre que ces services de communication électronique sont de ce fait mal perçus par les techniciens qui les considèrent comme une activité supplémentaire mal intégrée à l'activité de la caisse. Ainsi, sur les trois caisses où le protocole d'enquête a été réalisé, les techniciens sont près de 59% à considérer que les flux de communication électronique ne leur permettent pas de gagner du temps par rapport aux flux papier.

*« Internet c'est bien pour les allocataires, mais à part les demandes d'allocation logement pour les étudiants, on doit re-saisir dans Cristal toutes les informations. En plus, on a des flux supplémentaires à gérer ; les mails. Les allocataires pensent que parce qu'ils l'ont fait sur Internet, on doit leur répondre tout de suite [...] Alors*

---

<sup>43</sup> C'est-à-dire pour limiter le nombre d'habilitations à gérer pour accéder à cette base mais aussi pour éviter de former un nombre conséquent de techniciens à la manipulation de cet applicatif.

*c'est comme d'habitude, tout pour l'allocataire, et on ne nous donne pas les outils pour faire face.»*

#### *Un technicien en travail de groupe*

Les techniciens incitent donc peu les allocataires à communiquer par voie électronique avec la caisse (sauf si les cadres ont engagé une action de sensibilisation importante sur ce point) car les processus de traitement des flux induits par ce média n'ont pas été optimisés.

#### *3.2.3 Une non-gestion « multi-canal »*

Une autre conséquence de la gestion des interdépendances entre les différents projets par des acteurs métiers (sous la dépendance d'un coordinateur de projet) est le manque de cohérence entre les produits délivrés par les caisses selon le mode de contact utilisé par l'utilisateur.

Par exemple, les applicatifs sur le poste de travail du technicien étant développés par une maîtrise d'ouvrage opérationnelle différente de celle en charge de la communication électronique, l'utilisateur qui demande une attestation de paiement mensuelle, aura un formulaire légèrement différent s'il la demande *via* le site Internet, ou à un technicien en situation d'accueil physique : le nombre d'informations retranscrites sur l'attestation est plus ou moins important selon le mode de contact utilisé par l'allocataire pour demander cette attestation et les données sont présentées différemment. Plus généralement, l'offre de service est structurée selon le média (écrit, téléphone, guichet, flux électroniques). Le technicien est donc contraint d'utiliser de nombreux applicatifs distincts pour exercer sa fonction. Notamment, lorsqu'il est en situation d'accueil téléphone, les informations données sur l'allocataires dans l'écran dit de « Consultation Synthétique de l'Allocataire » [CSA], ne sont pas identiques en nombre et en termes de présentation à l'écran de synthèse de Cristal, leur permettant de liquider les courriers papiers.

Dans un objectif de réduction des coûts (utilisation des économies d'échelle) et de cohérence, il conviendrait désormais de développer des composants fonctionnels infrastructurels. La construction de tels composants nécessite néanmoins d'avoir des normes techniques partagées, de mutualiser des composants qui pourraient être réutilisés *via* des interfaces spécifiques, pour répondre de manière cohérente et à moindre coût aux usagers.

#### *3.2.4 Une gestion des interdépendances inefficace*

Pour atteindre la phase d'intégration dans la dynamique de développement de l'administration électronique, il n'est plus possible d'articuler (mise en cohérence temporelle et conceptuelle) les différentes actions par l'existence d'un coordinateur de projet et de référents métier. En effet,

- les projets étant nombreux et les responsabilités partagées, les agents se plaignent de passer beaucoup de temps en réunions, au détriment de la gestion de leurs activités courantes et d'investissements spécifiques dans les activités de développement liées aux projets en cours.
- les agents ne se sentent pas impliqués et reconnus de la même manière selon le service qui détient le pilotage du projet. En d'autres termes, ils limitent leurs contributions lorsqu'ils interviennent dans un projet à titre d'assistance à la maîtrise d'ouvrage/d'œuvre ou bien à titre informatif.
- les possibilités de mettre en place des composants fonctionnels infra-structurels sont sous-utilisées.
- les impacts sur les processus de travail et les organisations sont sous-estimés et peu pris en compte, alors qu'il s'agit d'un élément essentiel, support de la relation de service.

**Nos observations corroborent donc les constats opérés pour les services privés industriels : les projets dans les CAF sont de plus en plus nombreux, variés et interdépendants (Bonhomme et Midler, 2000), il est donc difficile de les gérer efficacement distinctement.**

Une intégration des différents projets par la mise en place d'un management multi-projets pourrait être un mode de gestion de ces interdépendances, c'est tout du moins le pari effectué par la branche famille, comme nous allons le détailler dans le paragraphe suivant.

### 3.3 Le management multi-projets est-il un mode de pilotage efficient de la dynamique d'évolution de l'administration électronique ?

#### 3.3.1 Définition et intérêts du management multi-projets

##### 3.3.1.1 Définition

Le management multi-projets « vise à gérer de façon globale un ou plusieurs ensembles de projets en tenant compte des interdépendances entre les projets d'un même ensemble » (Fernex-Walch et Triomphe, 2004).

Il diffère de la gestion d'un grand projet divisé en sous-projets, car dans le management multi-projets, l'ensemble est un objet de gestion à part entière au même titre que les projets pris séparément. Le management multi-projets repose sur ces deux concepts clés : la gestion des interactions entre des sous-projets distincts mais aussi une prise en compte de la dynamique d'ensemble. Cela renvoie à des problèmes classiques en gestion en termes de différenciation et d'intégration (Lawrence et Lorsch, 1967): les parties de la structure d'une organisation doivent s'adapter à leur environnement et donc se différencier les unes des autres si besoin est. En revanche, il est nécessaire de mettre en place des procédures d'intégration pour reconstituer l'unité. L'hypothèse relative à la mise en place d'un management multi-projet est qu'on ne peut pas gérer au cas par cas la simultanéité et l'enchaînement de plusieurs projets interdépendants. L'interdépendance est de différentes natures : cela peut être des projets en concurrence pour des ressources humaines et financières, des projets partageant les mêmes composants, technologies et/ou les mêmes savoir-faire. Dans le cas du développement de l'administration électronique, l'ensemble de ces interdépendances est présent. Ainsi la branche famille avec la COG 2005-2008 (par référence à la LOLF) fait de la performance économique l'un de ses trois axes de travail, d'où une concurrence importante des projets autour de la mobilisation de ressources financières. Ensuite, les expressions de besoins adressées à la direction du système d'information sont nombreuses alors même qu'une partie importante des ressources humaines sont investies dans la migration du système d'information vers une architecture Web, d'où également une concurrence importante sur la mobilisation des ressources humaines et des savoir-faire de la direction du système d'information.

##### 3.3.1.2 Intérêts

Les intérêts du management multi-projets seraient de (Fernex-Walch et Triomphe, 2004 ; Gidel, 2004)

- pouvoir réaliser des arbitrages entre les projets (sélection, hiérarchisation) et notamment rechercher un équilibre entre les projets de différents types (court terme/long terme) pour éviter la saturation du système projets/entreprises avec un grand nombre de petits projets de court terme sans forte valeur ajoutée,
  - réduire le nombre de projets,
  - mieux répartir les risques,
  - coordonner les ressources,
  - rechercher et exploiter les synergies,
  - lier/mettre en cohérence projets et stratégie,
  - optimiser sous contrainte le déroulement de chaque projet,
  - rechercher la satisfaction globale des clients,
  - construire l'outillage de gestion nécessaire à l'animation et l'organisation du management multi-projets.
- ceci à un instant donné et de façon dynamique.

A partir de l'intervention menée au sein du projet prioritaire chargé du développement de l'administration électronique dans la branche famille, nous rajoutons deux autres rôles ou intérêts potentiels à ce management multi-projets. **Tout d'abord, un management multi-projets pourrait être un moyen d'éviter la surcharge informationnelle, donc de réduire l'équivocité perçue des situations et de gérer la variété requise des interprétations.** Il ne s'agit pas uniquement de sélectionner et de supprimer des informations, car le contexte joue un rôle primordial dans la création de sens. D'ailleurs la décontextualisation est une des causes d'adoption limitée de ces systèmes de filtrage.

Les acteurs peuvent être suspicieux vis-à-vis de l'information diffusée quand celle-ci semble partielle donc potentiellement partielle. Il s'agit plutôt d'être un centre de ressources pour faire de la diffusion ciblée ; c'est-à-dire de diffuser l'information en tenant compte des profils et des besoins des destinataires des données.

**Ensuite, au delà des savoirs accumulés, le management multi-projets peut être un moyen de gérer les relations entre les différents acteurs concourant à la réussite du développement de l'administration électronique.** Selon Moisdon (1997), « l'efficacité des entreprises dépend moins de leur instrumentation gestionnaire que des mécanismes relationnels qui se construisent au sein des groupes de travail ». Nous retrouvons un principe fondamental de l'action collective (Hatchuel, 2001) : il y a inséparabilité entre les savoirs et les relations. En d'autres termes, une interaction appropriée entre les savoirs détenus par les acteurs et les relations qui existent entre eux est une condition de l'action collective. La coordination entre les différents acteurs est complexe (il s'agit ici d'une complexité de coordination de premier type<sup>44</sup>). Toutefois, la nomination pérenne de différents experts au sein d'une structure multi-projets peut être un moyen de créer de la confiance.

En effet, avec l'installation d'un projet prioritaire chargé du développement global de l'administration électronique dans la branche famille, le lien métier/projet est en principe clarifié. Comme indiqué clairement dans le nouveau plan d'action institutionnel, les experts participant au projet prioritaire ne sont plus des agents de liaison « extraits » temporairement (au cours des réunions sur les projets) de leur direction fonctionnelle mais des agents détachés au bon déroulement du projet prioritaire et qui doivent avant tout répondre aux exigences d'un directeur de projet<sup>45</sup> (Midler, 1993).

Par ailleurs, grâce aux fréquentes interactions et médiations sociales ayant cours au sein d'un projet prioritaire, de nouvelles logiques sont créées impliquant une analyse du comportement d'autrui différente de la forme stratégique.

---

<sup>44</sup> La complexité de coordination de premier type est créée par le fait que de nombreux acteurs ont généralement des objectifs divergents. Les relations de pouvoir et les compromis influent donc sur la solution retenue (Girin, 2001).

<sup>45</sup> Nous employons désormais le terme de directeur et non coordinateur de projet, car avec la mise en place du projet prioritaire, la responsabilité formelle et les capacités d'action réelles que confèrent à l'acteur projet son statut et son profil d'expérience donnent à son rôle un poids sans comparaison avec celui du coordinateur de projet. La direction générale lui reconnaît notamment la possibilité de proposer des arbitrages en cas de conflit et la négociation des moyens accordés au projet

### 3.3.2 Une approche « trajectoire » du management multi-projets

Il existe différentes acceptions de la notion de management *multi-projets* qui sont résumées dans le tableau ci-dessous.

Forme de management multi-projets Modalités	Management de portefeuilles de projets	Management multi-projets fondé sur une approche plate-forme	Management multi-projets fondé sur des trajectoires d'innovations
<b>Concept de base</b>	Portefeuille (terme bien précisé) : ensemble de projets considéré comme un objet de gestion en soi et non pour les projets qu'il contient (Fernez-Walche et al., 2003).	Plate-forme (terme consensuel) : ensemble de sous-systèmes et d'interfaces qui forme une structure commune à partir de laquelle un flux de produits dérivés peut être efficacement développé et produit (Meyer et Lehnerd, 1997).	Trajectoire (terme non consensuel) : plusieurs innovations visant un même segment de marché et/ou s'appuyant sur une même technologie (Ben Mahmoud-Jouini, 1998).
<b>Objet de la gestion multi-projets</b>	Portefeuille de projets.	Familles de projets articulés autour de composants, sous-systèmes, plates-formes communes.	Terme non consensuel. Hatchuel et al. (2001b) parlent de lignée: « Succession de projets de nouveaux produits et accumulation de savoirs, apprentissages dans les métiers relatifs à ces produits. » Ben Mahmoud-Jouini (1998) et Midler (2000b) parlent de trajectoire. La lignée pourrait être un type particulier de trajectoire.
<b>Nature des interdépendances entre projets</b>	Concurrence pour les ressources.	Synergies <i>via</i> la plateforme ou l'élément commun (composants, technologies, savoir-faire communs).	Synergies <i>via</i> les technologies, savoir-faire et marchés.
<b>Champs académiques de référence d'origine</b>	Stratégie financière et recherche opérationnelle.	Ingénierie de la conception et développement de produit.	Rencontre entre le management stratégique, le marketing stratégique et le développement de produit.
<b>Positionnement des interdépendances entre projets dans le temps</b>	Liens simultanés.	Liens séquentiels et simultanés.	Liens séquentiels.
<b>Degré d'intégration et/ou de différenciation des projets</b>	Forte intégration des projets, <i>via</i> le portefeuille. Forte différenciation entre les portefeuilles (mais de plus en plus concept de méta-portefeuille).	Recherche d'un équilibre entre intégration de la conception et différenciation des produits développés à l'intérieur d'une même famille de projets. Différenciation forte d'une famille à l'autre.	Différenciation des projets à partir d'une logique stratégique commune.
<b>Paradigme dominant de la gestion de projet</b>	Nord-américain (IPMA, PMI).	Concurrence.	Concurrence.
<b>Intervention (oui, non) de l'entreprise dans le management des projets pris séparément</b>	Traditionnellement, non. Le projet est une boîte noire.	Oui, en particulier avec la création de nouveaux types de projets : les projets de plates-formes.	Oui, avec la définition de chaque projet en fonction d'une stratégie d'innovation proactive et le développement de projets d'offres innovantes.

Figure 22- Comparaison des trois formes de management multi-projets (Fernez-Walch et Triomphe, 2004 : 201)

**Le développement de l'administration électronique souhaité à la CNAF s'inscrirait dans une approche « trajectoire » du management multi-projets.** En effet, pour développer l'administration électronique, il s'agirait de séquencer des développements qui permettront un meilleur usage des TIC dans la modernisation des services publics. La gestion de l'ensemble des projets s'effectuerait donc dans une logique globale d'amélioration de la relation de service avec l'utilisateur concomitante avec un accroissement de la performance de gestion des CAF.

Or, dans l'approche trajectoire « le nœud de la stratégie n'est plus l'innovation ou le projet réussi, mais au contraire la capacité à construire une trajectoire durable d'innovations successives introduisant des ruptures significatives dans l'identité des produits, des marchés, des technologies » (Lenfle et Midler, 2003 dans Fernez-Walch et Triomphe, 2004 : 199). Dans notre contexte de recherche, il ne s'agit pas naturellement d'une rupture dans l'identité des produits vendus mais plutôt dans le service rendu.



Les missions d'un « méta chef de projet » dans une approche trajectoire sont nombreuses (Midler, 1993, Benavent et Verstraete, 2000<sup>46</sup>).

Son rôle est à la fois :

- de créer de nouvelles combinaisons entre les technologies, l'organisation et les missions de services publics,
- d'incarner l'identité du projet,
- de gérer sa convergence en tenant compte des particularités de l'organisation dans laquelle il s'insère, ce qui montre la dimension entrepreneuriale de son rôle,
- de gérer l'accumulation des connaissances acquises,
- de mobiliser les différents acteurs en faisant le lien entre la trajectoire du projet et les stratégies ou normes d'action des différents experts qui y concourent,
- d'adapter en permanence la trajectoire du projet en fonction des réponses immédiates de l'environnement et de la structure dans laquelle il s'insère.

### 3.3.3 Les premières difficultés observées : du schéma de référence à la réalité

**Les principes énoncés précédemment constituent un schéma de référence qui ne sera pas nécessairement atteint dans le management multi-projets actuellement mis en place par la branche famille. De premières difficultés apparaissent.**

Tout d'abord, malgré la nomination d'un « méta chef de projet » pour gérer la dynamique d'ensemble de développement de l'administration électronique, le mode de fonctionnement de la direction du système d'information en particulier n'a pas été modifié. Cette direction **fonctionne toujours sur la base de maîtrises d'ouvrage et de maîtrises d'œuvre**. Aussi les responsabilités de chaque entité s'enchevêtrent. En particulier, le positionnement du projet prioritaire en tant que donneur d'ordres principal (par rapport aux maîtrises d'ouvrage notamment) est très difficile à faire accepter, comme le montre cet extrait de la première fiche de suivi semestriel du projet prioritaire élaborée par le pilote au mois de juin dernier.

*« La prise en charge du développement de l'administration électronique par le PP5<sup>47</sup> était établie sur la perspective de la fusion des rôles entre « les chantiers et les maîtrises d'ouvrage » du précédent plan d'action institutionnel et la mise à disposition par la direction du système d'information des ressources d'assistance à la maîtrise d'ouvrage, qui aurait permis à une seule structure de concevoir stratégiquement mais aussi de piloter opérationnellement le développement des fonctions et des services de l'administration électronique. Cette organisation apparaît aujourd'hui comme peu susceptible d'être mise en place et donc de fonctionner, en étant de surcroît acceptée et reconnue par l'ensemble des acteurs. Le rôle et la responsabilité du PP5 dans ce domaine doivent donc être révisés, voire rapportés, de même que la note de cadrage récemment approuvée par le Directeur général. »*

De plus, **les périmètres entre les projets prioritaires se recoupent partiellement**. Par conséquent, aux besoins de coordination avec la direction du système d'information, se rajoute une nécessité de coordination avec d'autres structures du plan d'action institutionnel 2005-2008. Notamment le projet prioritaire chargé du développement de l'administration électronique conditionne son action, dans sa phase d'avant-projet, à une construction ou reconstruction de la relation client, alors qu'un projet prioritaire est entièrement consacré à l'établissement de nouveaux référentiels de la relation de service.

<sup>46</sup> Benavent et Verstraete (2000) ne définissent pas spécifiquement le rôle d'un chef de projet dans une approche trajectoire du management multi-projet. Ils analysent plutôt le rôle d'un entrepreneur dans l'économie du net. Toutefois, considérant notre chef de projet pour le développement de l'administration électronique dans les CAF comme un entrepreneur, il nous semble pertinent d'utiliser la caractérisation faite dans notre contexte de recherche.

<sup>47</sup> Les projets prioritaires ont des numéros. Celui chargé de la simplification de l'accès et la gestion des droits et du développement de l'administration électronique s'intitule donc PP5 (voir annexe 14 de description du plan d'action institutionnel 2005-2008).

Par ailleurs, **les traductions opérationnelles de ce management multi-projets sont à venir et les dispositifs de soutien à créer**. A ce jour, la question de l'allocation des ressources aux projets prioritaires n'a pas été tranchée. En effet, les besoins de ces structures n'ont pas été prévus dans le budget 2006 de la CNAF. Toutefois, concernant plus spécifiquement, le projet prioritaire chargé du développement de l'administration électronique, cinq missions institutionnelles pourront être conclues pour soutenir l'activité du projet. Ces missions sont destinées à assurer la prise en charge des moyens humains (charges salariales et, le cas échéant frais de déplacement) dégagés par les CAF pour contribuer à la réalisation des projets.

En conclusion, les six mois écoulés depuis la mise en place d'un management multi-projets chargé du développement de l'administration électronique, montrent les difficultés de concrétisation d'un tel principe de rationalisation. De nombreux dispositifs concrets de soutien à la démarche sont à créer, tant les enjeux sont vastes. En outre, les mouvements à synchroniser (inscrits dans la doctrine) impacteront fortement l'organisation de la branche famille, ce qui laisse présager la confrontation de nombreuses logiques d'action, donc une certaine lenteur dans la réalisation de changements concrets.

Le portrait dressé précédemment ne constitue donc que des schémas de référence qu'il faudra retravailler dans l'action. En particulier, nous nous demandons si la délégation de la direction générale accordée au directeur de projet sera suffisante pour lui conférer un pouvoir de contraintes notamment vis-à-vis des directions fonctionnelles de la CNAF qui ont leur propre calendrier de développement d'actions.

En conclusion, notre recherche montre que le « grippage » de la dynamique de développement de l'administration électronique dans les CAF depuis 2002-2003 s'explique en partie par l'équivocité de cette dynamique. L'usage des TIC dans la modernisation des services publics est une situation complexe et inédite. Le rôle des technologies dans le changement organisationnel des CAF est ambigu, les impacts des TIC sur les compétences et conditions de travail des techniciens sont multiples et controversés. Par ailleurs, les liens entre le développement de l'administration électronique, l'amélioration de la qualité de service et l'augmentation de la productivité des organisations peuvent être interprétés de multiples façons. Enfin, l'administration électronique questionne les valeurs du service public, notamment celles d'égalité, d'adaptabilité et de transparence.

Par conséquent les directeurs de CAF ne peuvent pas puiser dans leurs routines et habitudes pour traiter les problèmes auxquels ils ont à faire face. Cette équivocité ne conduit pas à une ligne d'action claire, qui relèverait d'une rationalité gestionnaire simple. Aussi les dirigeants de services publics engagent un processus d'interprétation pour orienter leurs actions. La création de sens est donc au cœur du processus d'interaction entre technologie et organisation bien que ce point soit peu analysé dans les travaux structurationnistes. Nous concluons donc que les analyses de Weick doivent être intégrées au cadre théorique structurationniste pour comprendre davantage le processus d'usage des TIC dans la modernisation des services publics.

Le développement de l'administration électronique est devenu aujourd'hui incontournable. Un projet dit « prioritaire » a d'ailleurs été installé fin 2005 pour développer l'usage des TIC dans la modernisation des CAF. Cette structure institue un mode de management multi-projets. Concrètement, cette évolution s'inscrit dans un contexte à la fois subi et délibéré :

- celui de la complexité et de la multiplicité des applications du système d'information dans la branche famille alors que ces projets doivent de plus en plus souvent être articulés pour s'inscrire dans une logique d'ensemble de la relation de service et tenir compte des impacts sur les processus de travail et les organisations.
- mais aussi celui d'une injonction des pouvoirs publics d'atteindre la phase d'intégration dans la dynamique de développement de l'administration électronique. Cette injonction s'accompagne de la mise en place d'évolutions législatives et de structures administratives pour faciliter ce mouvement.

Ce nouveau mode de pilotage de la dynamique de développement de l'administration électronique pourrait être un moyen de réduire l'équivocité de la situation. En effet, comme il n'y avait pas jusqu'à présent de structure « garante » de la cohérence d'ensemble du mouvement engagé, l'organisation en « silos » des projets induisait fort logiquement un manque d'élaboration et d'affichage clair de la stratégie d'usage des TIC dans la branche famille, donc une mobilisation importante des systèmes d'interprétation des acteurs générant des pratiques diverses dans le réseau. Toutefois, les six mois écoulés depuis la mise en place de cette nouvelle structure de pilotage nous montrent les difficultés de concrétisation d'un tel principe de rationalisation. De nombreux dispositifs concrets de soutien à la démarche sont à créer, tant les enjeux sont vastes.

Par ailleurs, si les constructions de sens sont au cœur de la dynamique de développement de l'administration électronique, il convient désormais que les *sensemaking* des directeurs soient collectivement discutés lors d'une phase d'avant-projet, pour établir une compréhension commune d'un futur désiré (appelé doctrine dans le projet prioritaire) et pour *enacter* (Weick, 1979) un modèle d'usage des technologies dans la branche famille. Il s'agit de la deuxième conséquence en termes de pilotage de notre analyse de la dynamique d'usage des TIC dans la modernisation des CAF avec le concept d'équivocité.

La demande d'organisation à l'origine de cette recherche était de **comprendre pourquoi la dynamique de développement de l'administration électronique dans la branche famille – c'est-à-dire l'usage des TIC pour moderniser les organisations et améliorer la relation de service avec les usagers – était « grippée »**, et ceci, malgré un engagement fort de la CNAF dans ce processus de changement. **En particulier, l'observation du réseau faisait apparaître une diversité importante des usages dans les 123 CAF.** Ce constat constituait une énigme pour les chefs de projet de la CNAF, les explications les plus simples (la présence de contextes différenciés dans chaque CAF, l'existence d'enjeux d'image à incorporer une nouvelle technologie) ne permettant pas d'épuiser la question.

Outre son intérêt managérial, notre recherche avait pour objectif d'être une investigation d'un point de vue théorique de la dynamique d'usage des TIC dans la modernisation des services publics.

Nous proposons en conclusion d'évaluer et de mettre en perspective les résultats de cette thèse en présentant ses apports, ses limites et ses prolongements possibles.

### ■ Apports théoriques

#### 1. Un cadre conceptuel pour comprendre la dynamique d'évolution de l'administration électronique

**Le premier apport de notre recherche est de proposer un cadre d'analyse de la dynamique de développement de l'administration électronique.**

En effet, au démarrage de celle-ci, l'administration électronique n'était pas considérée comme un domaine d'analyse en soi, mais plutôt comme un ensemble de terrains d'application et d'expérimentation dans lesquels le chercheur croisait des théories déjà éprouvées par ailleurs et relevant de divers champs théoriques (Assar et *al.*, 2005). Par conséquent, déterminer un cadre conceptuel pour comprendre l'usage des TIC dans la modernisation des services publics constituait notre premier objectif.

Si la conception puis l'incorporation de nouvelles technologies n'entraînent pas mécaniquement de changements organisationnels, ces actions initient une trajectoire qui peut amener les services publics à se moderniser. **Par conséquent, nous avons cherché dans un premier temps à recenser les facteurs pouvant influencer ce processus de décisions initial.** Plusieurs champs théoriques ont été mobilisés dans cette perspective : les théories de la décision naturellement, mais aussi celles relatives à l'innovation et aux outils de gestion, ainsi que les travaux spécifiques en système d'information et en management des services publics. Il s'agit en effet de ne pas nier la spécificité de l'outil de gestion ou de l'innovation technologique analysée (ce qui justifie le recours aux théories du système d'information), ni celle du contexte dans lequel ces technologies s'inscrivent (à savoir la modernisation des services publics).

**Ensuite, parmi les différentes perspectives théoriques ayant analysé les liens entre technologies et changements organisationnels, nous avons choisi une approche interactionniste pour construire notre cadre conceptuel. Plus précisément, les travaux structurationnistes nous semblent être les plus riches et les plus adéquats pour décrire la dynamique du processus d'interaction entre technologies, actions des individus, organisation et contexte institutionnel.**

**Par ailleurs, ce choix théorique nous conduit, nous semble-t-il, à adopter une approche contextualiste au sens de Pettigrew (Pettigrew, 1990).**

C'est au travers de cette représentation du processus de structuration autour d'une technologie que nous avons cherché à répondre à la demande de la branche famille donc à comprendre pourquoi la dynamique d'usage des TIC dans la modernisation des CAF était fortement différenciée.

En conclusion, la construction de notre cadre d'analyse s'inscrit dans une perspective intégrative, chaque champ théorique repéré offrant la possibilité de mieux comprendre la trajectoire qui guide le changement des services publics liés à l'usage de nouvelles technologies. De plus, en accord avec notre démarche de recherche, l'intégralité de notre revue de littérature n'a pas été établie avant d'aller sur le terrain. Elle s'est constituée au fil de notre interaction avec les organisations et par questionnements des limites théoriques d'une recherche bibliographique initiale.

## 2. Une analyse en termes d'équivocité

Le deuxième apport de notre recherche est d'articuler les théories sur la place des représentations dans l'action avec les **travaux structurationnistes** (Giddens, 1984 ; Orlikowski, 2000).

En effet, nos matériaux de recherche corroborent la perspective structurationniste : il n'y a **pas de déterminisme technologique. Les impacts d'une technologie sur une organisation sont inscrits dans un processus de structuration complexe et dynamique.** Toutefois notre recherche montre également – un élément peu mis en valeur par les travaux structurationnistes – que **les représentations des dirigeants de CAF quant à l'impact des TIC sur la modernisation de leurs organisations sont un élément déterminant dans le processus d'interaction entre technologies et organisation.**

### **La dynamique de développement de l'administration électronique est en effet équivoque.**

Tout d'abord les TIC sont posées à la fois comme des outils devant nécessairement être utilisés pour accompagner (Fixari et *al.*, 1997) la modernisation des services publics (au sens d'une rationalisation des procédures), dans un contexte de diminution du temps de travail, de non remplacement de tous les départs à la retraite et d'augmentation des contacts avec les usagers, mais aussi comme de nouveaux outils dont les dirigeants de services publics peuvent délibérément se saisir pour piloter une nouvelle voie de modernisation caractérisée par un changement de nature de la prestation de service (Gadrey et Zarifian, 2002).

Ensuite, l'administration électronique est présentée comme un moyen d'améliorer le service rendu aux usagers mais également d'optimiser le fonctionnement des organisations, ce qui constitue un deuxième élément d'équivocité sur les motifs principaux d'usage de ces technologies. La poursuite commune de ce double objectif n'est en effet pas toujours aisée, parce que chaque relation (administration électronique et augmentation de la qualité de service, administration électronique et amélioration de la productivité des services publics) est empiriquement ambiguë donc sujette à interprétations.

Enfin, l'administration électronique questionne les valeurs du service public, notamment les valeurs d'égalité et de mutabilité.

Par conséquent, **il n'y a pas de ligne d'action claire et homogène** (qui relèverait d'une rationalité gestionnaire simple) **de l'usage des TIC dans la modernisation des services publics. Chaque dirigeant mobilise son propre système d'interprétation pour créer du sens et déterminer les actions à engager dans cette dynamique équivoque.** La flexibilité interprétative des technologies est donc importante ce qui déstabilise l'action.

Ces systèmes d'interprétation liés aux outils sont à la fois les conditions et les résultats des activités accomplies par les agents. Par ailleurs, ils sont des éléments à la fois habilitant et contraignant pour l'action collective (Giddens, 1984). Le processus de création de sens des dirigeants est donc un facteur important du processus de structuration entre technologie et organisation.

De ce fait, **les travaux de Weick, notamment le concept de *sensemaking*, gagnent à être intégrés aux théories structurationnistes pour comprendre la dynamique d'évolution de l'administration électronique.**

Cette analyse n'est pas sans conséquence sur le mode de pilotage adéquat pour accroître l'usage des TIC dans la modernisation des services publics.

Cette question est d'autant plus essentielle aujourd'hui que le développement de l'administration électronique est devenu incontournable. De nombreux facteurs internes et externes poussent les CAF à faire de l'atteinte de la phase d'intégration un objectif stratégique fort de la branche famille. Par conséquent, la variété des interprétations devient un facteur de « grippage » ou de blocage dans la dynamique d'évolution de l'administration électronique, qu'il convient de combattre.

### 3. Implications pour le système de pilotage de la dynamique d'évolution de l'administration électronique

Après l'établissement de ce modèle d'analyse des dysfonctionnements dans la branche famille, nous sommes passé à une nouvelle étape de notre recherche-intervention, à savoir changer pour connaître.

En effet, en accord avec notre choix de méthodologie, la transformation du réel contribue à la connaissance scientifique produite. Dans le cadre de notre recherche plus précisément, deux questionnements persistaient dans notre esprit avant la mise à l'épreuve de nos préconisations d'action en termes de systèmes de pilotage. Tout d'abord, nous nous interrogeons sur l'importance des représentations dans l'action. La pertinence de cette variable était certes établie, mais nous ne pouvions présumer *ex ante* :

- de l'importance relative de ce facteur par rapport à d'autres explications possibles de la vitesse du changement organisationnel lié à l'usage de nouvelles technologies ;
- des modes de pilotage adéquats pour construire une ligne d'action claire de l'usage futur des TIC dans la branche famille.

**En d'autres termes, notre objectif dans l'accompagnement au changement était double. Il s'agissait en premier lieu de conforter notre analyse en termes d'équivocité, mais aussi d'en tirer des conséquences en termes de mode de pilotage adéquat pour encourager le développement de l'administration électronique.** Ces deux objectifs sont en partie liés. En effet, si les préconisations d'action que nous avons formulées pour réduire la mobilisation des systèmes d'interprétation des acteurs face à une dynamique équivoque permettent de développer l'usage des TIC dans la branche famille, alors notre analyse en termes d'équivocité pourrait être validée. Au contraire, si les schémas de rationalisation proposés ne se révélaient pas pertinents, alors notre recherche devrait résoudre de nouveaux problèmes ou énigmes susceptibles d'accroître notre connaissance de l'action collective.

#### a. De la nécessité d'une phase d'avant-projet pour élaborer un *sensemaking* collectif

Si la construction de sens est au cœur de l'appropriation des dirigeants, **une étape d'avant-projet** (Gautier et Lenfle, 2004), **où les constructions de sens des acteurs sont discutées en amont des projets d'innovation technologique, devient essentielle pour « cadrer » une vision commune, efficiente et plausible de l'usage des TIC dans la modernisation des services publics.**

Si cette notion d'avant-projet concerne en premier lieu le développement de produits nouveaux et si d'ailleurs la définition d'une telle phase reste relativement floue, elle nous semble adaptée pour décrire une implication managériale de notre recherche.

Il ne s'agit pas dans cette phase d'avant-projet de définir une seule interprétation possible du rôle des TIC dans la modernisation des services publics pour l'imposer au réseau (ce qui serait inefficace selon l'approche stratégique des organisations), mais de discuter collectivement en amont de la conception de nouvelles technologies, des différents *sensemaking* existants à l'heure actuelle pour *enact* une compréhension commune de voies d'évolutions plausibles et efficientes.

Cette préconisation d'action de notre recherche a aujourd'hui été retenue par la branche famille, la mise en place d'une nouvelle structure de pilotage en charge du développement de l'administration électronique dans la branche famille fin 2005 ayant facilité l'adoption de notre proposition de changement. Les membres participant à cette phase dite **d'avant-projet** constituent actuellement une « doctrine », tenant compte à la fois des nouveaux savoirs et relations (Hatchuel, 2000) rendus possible par le développement de l'administration électronique.

## **b. Un management multi-projets pour réduire l'équivocité de la dynamique**

La doctrine établie indique en particulier que l'atteinte de la phase d'intégration dans la dynamique de développement de l'administration électronique est subordonnée à un changement de nature dans la relation de service avec les allocataires (ce qui a de nombreux impacts sur le métier de technicien et le mode de conception des applicatifs), mais aussi à une progression dans la complexité des technologies utilisées et dans l'intégration du système d'information.

**Pour répondre à cette nécessité de pilotage fort des interdépendances entre projets, la direction générale de la branche famille a mis en place, fin 2005, à l'occasion de la modification de son plan d'action institutionnel, un projet « prioritaire » chargé d'accroître l'usage des TIC dans la modernisation des CAF.**

**Cette structure de pilotage constitue ce que Fernandez-Walch et Triomphe (2004) appellent un mode de management multi-projets dans une approche trajectoire.** L'objectif qui lui est assigné est en effet de coordonner les différentes actions nécessaires au développement de l'administration électronique dans la branche famille. Ce nouveau mode de pilotage de l'action pourrait également être un moyen de réduire l'équivocité de l'usage des TIC dans la modernisation des CAF. En effet, comme il n'y avait pas jusqu'à présent de structure « garante » de la cohérence d'ensemble du mouvement engagé, l'organisation en « silos » des projets induisait fort logiquement un manque d'élaboration et d'affichage clair de la stratégie de développement de l'administration électronique dans la branche famille, donc une mobilisation importante des systèmes d'interprétation des acteurs générant des pratiques diverses dans le réseau.

**Toutefois, les six mois écoulés depuis la mise en place de ce projet prioritaire montrent les difficultés de concrétisation d'un tel principe de rationalisation.** De nombreux dispositifs concrets de soutien à la démarche sont à créer tant les enjeux sont vastes. En outre, les mouvements à synchroniser impacteront fortement l'organisation de la branche famille, ce qui laisse présager la confrontation de nombreuses logiques d'action et la présence de jeux de pouvoirs importants, donc une certaine lenteur dans la réalisation de changements concrets. Le management multi-projets ne constitue donc qu'un schéma de référence qu'il faudra retravailler dans l'action.

Outre ses apports théoriques, nous espérons que notre recherche peut également présenter un intérêt méthodologique, comme nous allons le détailler dans le paragraphe suivant.

### **■ Contribution méthodologique**

Nous avons fait le choix d'une **recherche-intervention** (Moisdon, 1984 ; Hatchuel et Molet 1986 ; David, 2000) **comme stratégie d'accès au réel.**

En effet, notre projet est de décrire finement l'action collective. Y contribuer peut donc faciliter l'atteinte d'un tel objectif.

Par ailleurs, cette méthodologie nous semble adéquate pour répondre à notre objet de recherche car notre revue de littérature s'est conclue sur l'idée suivante : la dynamique de développement de l'administration électronique nécessite de prendre en compte les interdépendance entre les acteurs, les actions passées, présentes et futures, l'organisation et son environnement. Ces interdépendances sont à l'origine de trois incertitudes. La première est liée à l'impossibilité de raisonner en termes de causalité linéaire. La deuxième est due au fait que le résultat d'une action est en partie déterminé par l'environnement. La troisième tient à l'interdépendance des parties qui constituent la dynamique d'ensemble.

**Notre objet de recherche est donc un construit social complexe nécessitant une approche systémique.** Or dans une vision systémique et plus particulièrement suivant le principe de pertinence, le chercheur est un élément du système, qui selon ses objectifs propres va sélectionner les éléments d'organisation retenus pour sa compréhension du système. Les finalités du chercheur seraient donc nécessairement présentes dans la connaissance de notre objet de recherche.

**En conclusion, intégrer ainsi, dans notre questionnement, des notions comme la complexité de l'action collective, l'interdépendance des outils et des systèmes d'organisation et la relative indétermination des liens les unissant relève de conceptions de notre objet de recherche qui ont guidé notre positionnement épistémologique initial vers le constructivisme, même si notre recherche relève globalement d'une approche aménagée (David et al., 2000 ; Martinet, 1990 ; Miles et Huberman, 2003).**

En effet, différentes phases associant positivisme et constructivisme se sont succédées dans notre analyse de la dynamique de développement de l'administration électronique.

Notre projet est de « rendre compte », d'expliquer la dynamique d'évolution étudiée, même si celle-ci par sa complexité nécessite une construction de l'analyse entre un chercheur et des acteurs de terrain. Par conséquent, **après une phase constructiviste d'élaboration de l'objet et de la problématique de notre recherche, nous sommes entré, nous semble-t-il, dans une perspective positiviste, où il s'agissait davantage de décrire le plus exhaustivement possible la dynamique de développement de l'administration électronique dans la branche famille.** Dans cette deuxième étape de notre recherche, nous n'étions pas indépendant de notre terrain, puisque notre présence a pu inhiber ou *a contrario* développer l'action des acteurs de terrain. Toutefois, nous ne présentions pas notre recherche comme un moyen de peser sur la situation.

**Après cette période positiviste, nous sommes revenu à une perspective constructiviste, en effectuant des préconisations d'action à un niveau national et nous impliquant dans la mise en place de ces modalités de changement.**

De même, nous n'avons pas collecté uniquement des données qualitatives. **Plutôt que de choisir un mode de recueil et de traitement, qui cristalliserait l'opposition entre méthodes qualitatives et quantitatives, nous avons adopté une perspective de « pluralisme méthodologique contrôlé » (Martinet, 1990).**

Cette perspective ne nous semble pas propre à notre recherche-intervention. Au contraire, nous pensons que, **selon le principe de rationalité accrue, la triangulation de données quantitatives et qualitatives ainsi que l'association d'une perspective positiviste et constructiviste est une approche possible pour la recherche-intervention.** Une description du réel (tel qu'il est) par la recherche de données statistiques permet en effet d'associer aux données qualitatives qui peuvent être ambiguës, plurivalentes sémantiquement et instables dans le temps, des informations sur les comportements organisationnels qui offrent une grande variété dans les mesures possibles, une homogénéité formelle et qui sont sémantiquement stables.

#### ■ **Limites de la recherche**

Ce travail n'est pas exempt de limites méthodologiques et conceptuelles

La première limite de notre recherche est d'ordre méthodologique. Si nous avons croisé des données et méthodes de traitement qualitatifs et quantitatifs, nous ne prétendons pas exceller dans l'ensemble des compétences techniques nécessaires pour

- exploiter au mieux et le plus rigoureusement possible l'ensemble de nos matériaux.
- déterminer *ex ante* les modes de recueil les plus adéquats pour répondre aux nécessités de notre recherche.

Cette limite fait référence à une limite plus générale des approches qualitatives: **l'élaboration de connaissances dans la perspective que nous avons retenue relève davantage d'un « bricolage » complexe, de « ficelles » ou préceptes que d'une démarche standardisée.** Ces « ficelles » sont par ailleurs difficiles à formaliser.

En outre, avec notre positionnement méthodologique, nous ne pouvons prétendre à un **objectif de validité externe de nos résultats de recherche.** Deux attitudes sont possibles pour répondre à cette critique.



La première est de s'interroger sur la pertinence d'un tel critère d'évaluation pour une recherche-intervention. La validité externe est certes considérée par de nombreux auteurs comme un critère d'évaluation des recherches qualitatives de façon générale, mais l'objectif d'une recherche-intervention étant davantage d'extraire la singularité d'une situation de gestion pour « monter en généralité », il est possible de contester la validité de ce critère pour évaluer le type de recherche que nous avons choisie. Nous n'adoptons pas totalement cette position. En effet, si notre projet était bien de produire des connaissances scientifiques à partir d'un cas exemplaire, reconnaître la spécificité du type de généralisation permis par une recherche-intervention ne nous semble pas incompatible avec une volonté de tester dans un deuxième temps la validité des connaissances produites dans d'autres contextes.

Pour répondre à cet objectif (*ex post*) de validation externe, notre première réponse est d'indiquer que la transférabilité de nos résultats reste possible dans la mesure où nous avons fourni le plus de renseignements contextuels possibles permettant à d'autres chercheurs de l'évaluer.

Par ailleurs, selon les contacts que nous avons eus avec un autre service public – l'Agence Nationale Pour l'Emploi [ANPE] – notre grille d'analyse de la dynamique de développement de l'administration électronique semble *a priori*<sup>48</sup> pertinente pour d'autres services publics. Une investigation plus poussée et étendue à d'autres services publics serait néanmoins nécessaire pour étayer cette affirmation.

Une autre limite d'ordre conceptuelle a été relevée. Elle tient au **caractère non exhaustif des systèmes de pilotage analysés**. Nous avons principalement développé le système d'organisation et de finalisation de la dynamique de développement de l'administration électronique, puisqu'il s'agissait de la principale conséquence de notre analyse en termes d'équivocité, mais nous ne sommes pas intéressé aux systèmes d'animation de cette dynamique.

Ces limites ouvrent la voie à des prolongements et des pistes de recherche.

#### ■ Prolongements et voies de recherche possibles

Nous avons signalé précédemment que **des questions restaient en suspens dans notre analyse actuelle du management multi-projets, ce mode de pilotage ayant été tout nouvellement installé dans la branche famille**. Notamment nous nous interrogeons sur les systèmes d'action concrets pouvant supporter la mise en place de ce nouveau mode de pilotage pour le développement de l'administration électronique. Il s'agit donc d'une première voie de recherche à poursuivre.

Cette question nous semble rejoindre une autre limite évoquée pour notre recherche : le caractère non exhaustif des systèmes de pilotage analysés. En particulier, **nous n'avons pas étudié si le développement de l'administration électronique nécessitait la mise en œuvre de systèmes d'animation spécifiques**. Cette thématique constitue une piste de réflexions particulièrement intéressante pour notre recherche car l'usage des TIC dans la modernisation des services publics est fortement lié à un impératif d'efficacité. Aussi, une réflexion est actuellement en cours pour construire une méthodologie adéquate pour évaluer et piloter les actions du projet « prioritaire » chargé du développement de l'administration électronique dans les CAF. Il s'agit d'une problématique historiquement difficile pour les organisations publiques (l'évaluation des politiques publiques nécessitent de rendre compte des réalisations effectuées mais aussi des impacts sociétaux de ces résultats). Toutefois les tentatives actuelles de lier évaluation et pilotage dans le cadre de la LOLF nous paraissent constituer un renouvellement ou une actualisation de cette question.

Par ailleurs, nous avons également mis en évidence la difficulté des recherches-interventions (et plus généralement des approches qualitatives) à **expliquer leurs « ficelles »**. Une montée en généralité des outils et préceptes que nous avons utilisés pourrait être un autre prolongement de notre recherche.

---

<sup>48</sup> Entretiens avec le pôle pilotage et services internes, au département Internet et Multimédia rattaché à la direction générale de l'Agence Nationale Pour l'Emploi.

## LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES

ACOSS	Agence centrale des organismes de Sécurité Sociale
ADAE	Agence pour le développement de l'administration électronique
ANPE	Agence Nationale pour l'Emploi
CAF	Caisse des Allocations Familiales
CERTI	Centres Régionaux de Traitement Informatique
CNAF	Caisse Nationale des Allocations Familiales
CNAM	Caisse Nationale d'Assurance Maladie
CNIL	Commission Nationale Informatique et Libertés
CNRS	Centre National de la Recherche Scientifique
COG	Convention d'Objectifs et de Gestion
CSA	Consultation Synthétique de l'Allocataire
CPOG	Contrat Pluriannuel d'Objectifs et de Gestion
DCEPTMF	Département « Communication électronique et Poste de travail Multifonction » de la direction du système d'information à la CNAF
DGI	Direction Générale des Impôts
DGME	Direction Générale à la Modernisation de l'État
DII	Dictionnaire Institutionnel d'Information
DOM	Département d'Outre-Mer
DR	Déclaration de Ressources
DRASS	Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales
DSI	Direction du Système d'Information
EDI	Echanges de Données Informatisées
ENSSS	Ecole Nationale Supérieure de Sécurité Sociale
FNGA	Fonds National de Gestion Administrative de la branche
GCED	Gestion et Circulation Électronique de Documents
IGAS	Inspection Générale des Affaires Sociales
IHM	Interface Homme Machine
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finances
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MOA	Maîtrise d'ouvrage
MOE	Maîtrise d'œuvre
MSP	monservicpublic.fr
OCDE	Organisation de Coopération et Développement Économique
PAI	Plan d'action Institutionnel
RCB	Rationalisation des Choix Budgétaires
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
RNDC	Recueil National des Données des CAF
SAM	Strategic Alignment Model
SI	Système d'Information
SID	Système d'Information Décisionnel
SDP	Suivi Des Pièces
TI	Technologies de l'information
TIC	Technologies de l'information et de la communication

## A

- Accenture (2004), *EGovernment Leadership : High Performance, Maximum Value*, rédigé par Rohleder S.J., Jupp V: The Government Executive Series.
- Accenture (2003), *EGovernment Leadership: Engaging the Customer*, rédigé par Rohleder S.J., Jupp V: The Government Executive Series.
- Accenture (2005), *Leadership in Costumer Service: new Expectations, new Experiences*, rédigé par Rohleder S.J., Jupp V: The Government Executive Series.
- Akrich M., Callon M. et Latour B. (1988), A quoi tient le succès des innovations? Le choix des porte-parole, *Gérer et comprendre, Annales des Mines*, Vol. n°12, pp. 14-29.
- Allard-Poesi F. (1997), *Nature et processus d'émergence des représentations collectives dans les groupes de travail restreints*, Paris: Université Paris IX Dauphine, Thèse en Sciences de Gestion.
- Alter N. (1985), *La bureautique dans l'entreprise. Les acteurs de l'innovation*, Coll. Médiatique, Paris: Edition Ouvrières.
- Alter N. (2003), *L'innovation ordinaire*, Paris: Presses Universitaires de France.

## B

- Barnard C. I. (1938), *The Functions of the Executive*, Londres: Harvard University Press.
- Bartoli A. (1997), *Le management dans les organisations publiques*, Paris: Dunod.
- Benavent C. et Gardes N. (2006), Evolution des canaux de distribution bancaire, *Revue Banque*, Vol. 676, Janvier, pp. 28-33.
- Benavent C. et Verstraete T. (2000), Entrepreneuriat et NTIC - construction et régénération du Business-model, dans (Dir.) Verstraete T. (Coord.), *HISTOIRE D'ENTREPRENDRE - les réalités de l'entrepreneuriat*, Caen: Management et Société, pp.
- Beyer J. M. (1981), Ideologies, values and Decision making in Organizations, dans Nystrom P.C. Starbuck H. (Coord.), *Handbook of Organizational Design*, London: Oxford University Press, pp. 166-201.
- Bonhomme Y. et Midler C. (2000), Les outils de gestion de portefeuilles de projets dans la pharmacie, *Les Annales de l'Ecole de Paris*, Vol. pp. 127-136.
- Charron J. L. et Sépari S. (1998), *Organisation et gestion de l'entreprise*, Paris: Dunod.
- Ciborra C. (2000), A critical review of the litterature on the management of corporate information infrastructure, dans C. Ciborra (Coord.), *From control to drift*, Oxford: Oxford University Press, pp.
- Codol J. P. (1989), Vingt ans de Cognition sociale, *Bulletin de psychologie*, Vol. XLII, n°390, pp. 472-491.
- Coetsee L. (1993), From Resistance to Commitment, *Journal of Management Information Systems*, Vol. 10, n°1, pp. 123-139.
- Collins J. C. et Porras J. (1997), *Built to last : successful habits of visionary companies*, New York: Harper Business.
- Crozier M. et Friedberg E. (1977), L'acteur et le système, les contraintes de l'action collective, dans Paris: Seuil, pp.

## D

- Daft R. L. et Weick K. E. (1984), Toward a Model of Organizations as Interpretation Systems, *Academy of Management Review*, Vol. 9, n°2, pp. 284-295.
- David A. (2006), Sensemaking, outils de gestion et activités de conception: quatre rapprochements, dans Autissier D. Bensebaa F. (Coord.), *Les défis du sensemaking en entreprise*, Paris: Economica, pp. 249-272.
- David A., Hatchuel A. et Laufer R. (2000), Sciences de gestion et sciences sociales; un déficit d'identité, dans Laufer R. David A., Hatchuel A. (Coord.), *Les nouvelles fondations des sciences de gestion. éléments d'épistémologie de la recherche en management*, Paris: Vuibert, pp. 1-6.
- David A., Midly F. et Moisdon J. C. (2002), *Les NTIC à l'épreuve de l'organisation. Péripéties de deux projets de télémédecine en périnatalité*, Paris: Armines, Credes.
- Davis F. D. et Venkatesh V. (2000), A Theoretical Extension of the Technology Acceptance Model: Four Longitudinal Field Studies, *Management Science*, Vol. 46, n°2, pp. 186-204.
- Detchessahar M. (2003), L'avènement de l'entreprise communicationnelle, *Revue Française de Gestion*, Vol. 29, n°142, pp. 65-84.
- Detchessahar M. et Lemarchand Y. (1999), Décision et innovation en univers turbulent : la naissance du char d'assaut français, 1915-1918, *VIIIème Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique*, Paris, Ecole centrale, 26, 27 et 28 mai.
- De-Vaujany F. X. (2005), *De la conception à l'usage*, Paris: EMS.
- De-Vaujany F. X. (2005), *De la conception à l'usage*, Coll. Management & Société, Paris: EMS.
- Dourai R. (2000), L'entreprise, la vision et le leader, *Expansion Management Review*, Vol. 99, Décembre, pp. 92-97.

## E F G

- Eden C. (1988), Cognitive Mapping, *European Journal of Operational Research*, Vol. 36, n°1, July, pp. 1-13.
- Ehlinger S. (1998), Les représentations partagées au sein des organisations : entre mythe et réalité, *VII Conférence Internationale de l'AIMS*, Louvain-la-Neuve, 27-29 mai.
- Elie M. (2002), Le fossé numérique. L'Internet, facteur de nouvelles inégalités ?, *Problèmes politiques et sociaux*, Vol. n°861, Août, pp. 29-38.
- Fernez-Walch S. et Triomphe C. (2004), Le management multi-projets, définitions et enjeux, dans Garel G. Giard V., Midler C. (Coord.), *Faire de la recherche en management de projet*, Paris: Vuibert, pp. 189-208.
- Fixari D., Moisdon J. C. et Weil B. (1997), A quoi rêvent les logiciels? L'informatisation des services extérieurs du ministère du travail, dans Moisdon J.C. (Coord.), *Du Mode d'existence des outils de gestion*, Paris: Seli Arslan, pp.

- Gadrey J. et Zarifian P. (2002), *L'émergence d'un modèle de service : enjeux et réalités*, Coll. Entreprises et Carrières, Paris: Liaisons.
- Gautier F. et Lenfle S. (2004), L'avant-projet: définition et enjeux, dans Garel G. Giard V., Midler C. (Coord.), *Faire de la recherche en management de projet*, Paris: FNEGE, pp. 11-35.
- Gemini C. et Sofres T. N. S. (2003), Attentes et usages des européens en matière de services publics sur Internet, Paris, [www.tns-sofres.com](http://www.tns-sofres.com).
- Giddens A. (1984), *The constitution of Society: Outline of Theory of Structure*, Berkeley: University of California Press.
- Gidel T. (2004), Instrumentation du management multi projets, dans Garel G. Giard V., Midler C. (Coord.), *Faire de la recherche en management de projet*, Paris: Vuibert, pp. 189-208.
- Gioia D. A. et Sims H. P. (1986), Cognition-behavior Connections: Attribution and Verbal Behavior in Leader-Subordinate Interactions, *Organization Behavior and Human Decision Processes*, Vol. 37, pp. 197-229.
- Girin J. (2001), Management et complexité : comment importer en gestion un concept polysémique ?, dans Laufer R. David A. Et Hatchuel A. (Coord.), *Les nouvelles fondations des sciences de gestion. éléments d'épistémologie de la recherche en management*. Vuibert, pp. 125-139.
- Giroux N. et Giordano Y. (1998), Les deux conceptions de la communication et du, *Revue Française de Gestion*, Vol. 120, Septembre-Octobre, pp. 139-151.

## H I J K

- Hatchuel A. (2001), Quel horizon pour les sciences de gestion ? Vers une théorie de l'action collective, dans R. Laufer A. David, A. Hatchuel (Coord.), *Les nouvelles fondations des sciences de gestion. éléments d'épistémologie de la recherche en management*. Vuibert, pp. 7-43.
- Hatchuel A. (2000), Quel horizon pour les sciences de gestion ? Vers une théorie de l'action collective, dans Laufer R. David A., Hatchuel A. (Coord.), *Les nouvelles fondations des sciences de gestion. éléments d'épistémologie de la recherche en management*, Paris: Vuibert, pp. 7-43.
- Hatchuel A. (2002), Quel horizon pour les Sciences de Gestion? Vers une théorie de l'action collective., dans Vuibert (Coord.), *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, Paris: pp. 215.
- Kelly G. A. (1955), *The psychology of personal constructs.*, New York: Norton.
- Khurana A. et Rosenthal S. R. (1997), *Integrating the Fuzzy Front End of New Product Development*, Cambridge: Sloan Management Review.
- Khurana A. et Rosenthal S. R. (1998), Towards Holistic "Front Ends" in New Product Development, *The Journal of Product Innovation Management*, Vol. 15, n°1, pp. 57-74.
- Klimoski R. et Mohammed S. (1994), Team Mental Model: Construct or Metaphor?, *Journal of management*, Vol. 20, n°2, pp. 403-437.
- Koenig G. (1996), Les constructeurs: Karl E. Weick, *Revue Française de Gestion*, Vol. 108, Mars-Avril-Mai, pp. 57-71.
- Koenig G. (1996), Management Stratégique. Paradoxes, Interactions, Apprentissages, dans Koenig G. (Coord.), *Nouvelles Théories pour Gérer l'Entreprise du XXIe siècle*, Paris: Economica, pp.
- Landry M. (1995), A note on the Concept of "Problem", *Organization studies*, Vol. 16, n°2, pp. 315-343.

## L M N

- Langfield-Smith K. (1992), Exploring the Need for a Shared Cognitive Map, *Journal of management studies*, Vol. 29, n°3, pp. 349-368.
- Lawrence P. R. et Lorsch J. W. (1967), *Organization and Environment: Differentiation and Integration*, Boston: Harvard University.
- Lorino P. (2006), Les instruments, présence fantomatique dans l'oeuvre de Karl E. Weick, dans Autissier D. Bensebaa F. (Coord.), *Les défis du sensemaking en entreprise*, Paris: Economica, pp. 51-71.
- Martinet A. C. (1990), *Epistémologie et Sciences de Gestion*, Paris: Economica.
- Midler C. (1993), Le responsable de projet, portrait d'un rôle d'influence, *Gestion 2000*, Vol. 93, n°2, pp. 123-147.
- Miles M. B. et Huberman M. A. (2003), *Analyse de données qualitatives*, Paris: De Boeck.
- Nonaka I. et Takeuchi H. (1997), *La connaissance créatrice*, Paris: DeBoeck Université.

## O P

- Ocde (2003), *The e-Government Imperative*, [www.oecd.org](http://www.oecd.org): OECD Publication Service.
- Orlikowski W. J. (2000), Using technology and constituting structures: a practice lens for studying technology in organizations, *Organization science*, Vol. 11, n°4, pp. 404-428.
- Peters T. et Waterman R. (1983), *Le prix de l'excellence*, Paris: Dunod.
- Pettigrew A. M. (1990), *Longitudinal Field Research on Change: Theory and Practice*, University of Warwick, UK: Centre for Corporate Strategy and Change.
- Pfeffer J. (1982), *Organizations and Organization Theory*, Marshfield, MA: Pitman.

## S T

- Saint-Amant G. (2003), Gouvernement en ligne : cadre d'évolution de l'administration électronique, Montréal, [http://www.services.gouv.qc.ca/fr/publications/enligne/organisation/demarche/modele\\_evolution.pdf](http://www.services.gouv.qc.ca/fr/publications/enligne/organisation/demarche/modele_evolution.pdf).
- Senge P. M. (1990), *The Fifth Discipline: the Art and Practice of the Learning Organization*, Toronto: Currency Doubleday.
- Smith P. G. et Reinertsen D. G. (1991), *Developing Products in Half the Time*, New York: Van Nostrand Reinhold.
- Tabatoni P. et Jarnioux P. (1975), *Les systèmes de gestion. Politiques et structures*, Coll. Système décision, Paris: Presses Universitaires de France.

- Tat-Kei H. A. (2002), Reinventing local governments and the E-government initiative, *Public Administration Review*, Vol. 62, n°4, Juillet-Août, pp. 434-444.
- Thoenig J. C. (1987), Pour une approche analytique de la modernisation administrative, *Revue Française de Science Politique*, Vol. 37, n°4, pp. 526-538.
- Thoenig J. C. et Meny Y. (1989), *Politiques publiques*, Coll. Science politique, Paris: Presses Universitaires de France.

## V W

- Venkatraman N. (1994), IT-enabled business transformation : from automation to business scope redefinition, *Sloan Management Review*, Vol. 35, n°2, Winter, pp. 73-83.
- Vidaillat B. (2003), *Le sens de l'action*, Institut Vital Roux, Paris: Vuibert.
- Weber M. (1992), *Essais sur la théorie de la science*, Paris: Pocket.
- Weick K. E. (2000), Emergent Change as Universal in Organizations, dans Beer M. Nohria N. (Coord.), *Breaking the code of change*, Boston: Harvard Business School Press, pp. 223-243.
- Weick K. E. (2001), *Making Sense of the Organization*, Oxford: Blackwell.
- Weick K. E. (1987), Organizational Culture as a Source of High Reliability, *California Management Review*, Vol. 29, n°2, pp. 112-127.
- Weick K. E. (1995), *Sensemaking in Organization*, Londres: Sage Publications.
- Weick K. E. (1979), *The social Psychology of Organizing*, New York: Random House.

## Annexe 1 : La dynamique de développement de l'administration électronique

Il existe une revue de littérature scientifique et professionnelle importante ayant pour but de définir un cadre conceptuel de l'évolution de l'administration électronique.

Néanmoins, le cadre conceptuel de l'évolution de l'administration électronique est généralement décomposé en quatre grands niveaux d'évolution (Saint-Amant, 2003), que le tableau suivant présente. Cette dynamique type d'évolution n'est pas un schéma de référence établi *ex nihilo*. Elle retrace au contraire et conceptualise l'usage actuel des TIC dans la modernisation des services publics.

	Transformations mineures			Transformations radicales	
				Phase 4 dite d'intégration	
				Intra Organisationnelle	Inter Organisationnelle
<b>Définition</b>	Services d'information et de diffusion d'informations  <b>Communication unidirectionnelle</b>	Services d'information et de diffusion d'informations officielles  Communication interactive personnalisée  <b>Communication bidirectionnelle</b>	Services d'information et de diffusion d'informations officielles  Interaction personnalisée et traitement de transaction en ligne  <b>Traitement de transaction</b>	Services intégrés au sein de l'organisation ( <i>front office et back office</i> d'une organisation)  <b>Intégration interne</b>	Services intégrés entre différentes services publics <i>via</i> un portail unique  <b>Intégration externe</b>
<b>Fonctionnalités</b>	Consultation de pages html Envoi de courriel	Échanges électroniques de communications personnalisées avec le citoyen Gestion des contenus	Procédures administratives en ligne (formulaires, vote) Traitement à distance de transactions	Portail de services « <i>one stop</i> » Traitement en ligne de demandes personnalisées	Portail de services « <i>one stop</i> » Traitement en ligne de demandes personnalisées
<b>Quelques technologies</b>	Technologies Web de base Internet Courriel Liste d'envoi	Messagerie électronique Moteur de recherche Forum public Téléchargement de formulaires	Échanges électroniques de données sécurisées Authentification en ligne Signature électronique	Dossiers électroniques personnalisés	Dossiers électroniques personnalisés Interfaces plus évoluées
		Publication de documents et Gestion des communications par courriel avec les citoyens			
				Accès à un Dossier personnalisé qui intègre les traitements des différentes unités administratives	Accès à un dossier personnalisé Information dynamique entre les différentes juridictions
<b>Exemples</b>	formulaires, documents	Demande de service Réception des plaintes	Paiements en ligne, transfert de fond, demande de service et plaintes des citoyens	Service « <i>One-stop</i> »	Service « <i>One-stop</i> » (plusieurs organisations)

Tableau 3 – Cadre d'évolution de l'administration électronique (St Amant, 2003)

Une autre manière de présenter la dynamique de développement de l'administration électronique est de la caractériser selon quatre axes simultanément comme le propose la figure suivante. Ces quatre axes sont : (1) les processus électroniques de prestation de services, (2) les impacts organisationnels en termes de culture, de personnel et de structure organisationnelle, (3) l'évolution des systèmes d'information et de communication, et (4) l'évolution de l'infrastructure des technologies de l'information.

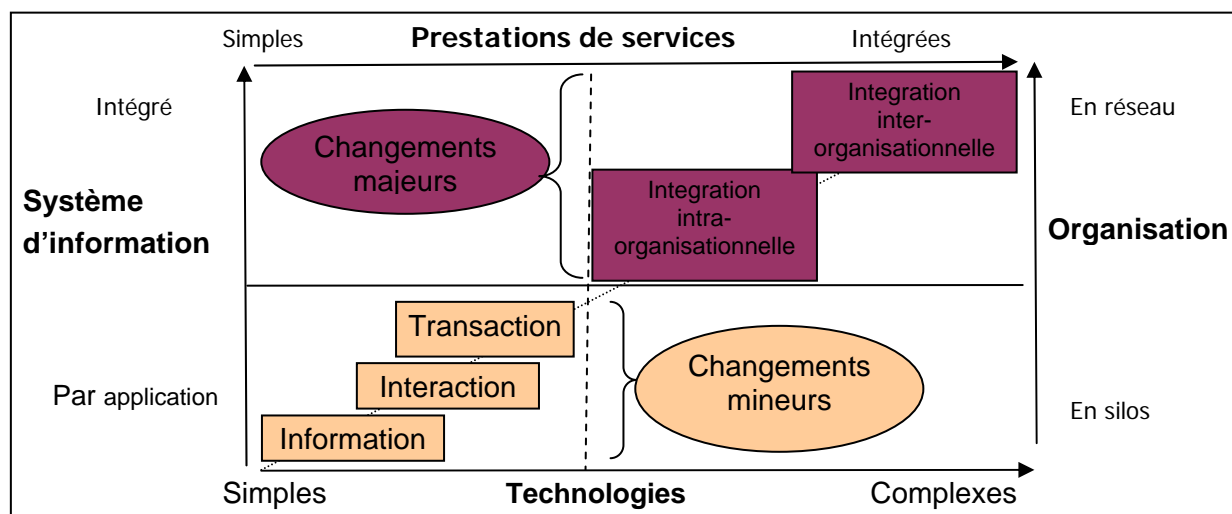


Figure 22- Dynamique de transformation de l'administration électronique (St Amant, 2003)

**Les trois premiers niveaux de la dynamique de développement de l'administration automatisent les processus existants.**

Ces étapes sont les phases :

- d'information : mise en place d'un site Internet à visée éditoriale et d'outils d'information et d'échange. Le site s'ajoute à l'ensemble des autres canaux d'information et de diffusion d'information officielle notamment les dépliants, les centres d'appels téléphoniques, les centres de service et les fax. L'avantage pour l'utilisateur est une levée des contraintes d'ouverture et géographiques.
- d'interaction : mise en place d'outils électroniques de communication personnalisée avec le citoyen.
- de transaction : mise en place de téléprocédures, sans modification importante des processus de traitement des données télétransmises. Pour gérer électroniquement le cycle complet d'une transaction (depuis la collecte des données en passant par les traitements jusqu'à son archivage) et proposer à l'utilisateur une première forme de personnalisation de la relation, cette phase exige néanmoins la conception de mécanismes de contrôle efficace d'échanges électroniques de données sécurisés, d'authentification et de confidentialité des renseignements personnels.

**Le quatrième niveau ou phase d'intégration exigerait une transformation plus radicale.** Le conditionnel est de rigueur dans la définition de cette phase car peu de pays dans le monde auraient atteint ce niveau de maturité de l'administration électronique (Accenture, 2005). L'intégration est néanmoins un objectif pour l'ensemble des pays leaders, car cette quatrième phase est perçue comme celle qui permettrait aux organisations de services publics de délivrer aux usagers des services de meilleure qualité tout en diminuant leurs coûts de gestion, par la liaison effectuée entre *front* et *back office*.

Nous pouvons prendre appui sur les tentatives actuelles d'avancée vers cette quatrième phase de maturité de l'administration électronique pour analyser les implications organisationnelles et techniques d'une telle dynamique de changement.

Comme l'a montré Hall (1993), aborder la question du changement dans l'action publique suppose de clarifier le niveau approché. Cet auteur en distingue trois : les paradigmes, les nouveaux outils et l'usage de ces nouveaux outils.



Avec le passage à la phase d'intégration, on se situe à la croisée entre la transformation du paradigme, de l'organisation et des outils de l'action publique. En effet, contrairement aux trois premières phases de développement de l'administration électronique, la phase d'intégration viserait une reconception fondamentale des processus ou *reengineering* (Hammer et Champy, 1993) à partir d'une gestion efficace de la relation avec le citoyen. L'objectif est de limiter les démarches des usagers en leur proposant des guichets uniques inter-services publics. Cette approche transformerait profondément les chaînes de valeur puisqu'il s'agit de concevoir les services en réponse aux attentes des citoyens. Elle imposerait des changements importants dans les processus de prestation de service, les technologies les soutenant, ainsi que dans les structures organisationnelles, comme le synthétise le tableau suivant.

	<b>Paradigme actuel de l'e-administration</b>	<b>Paradigme de la phase d'intégration</b>
<b>Orientation</b>	Production coût/efficacité	Satisfaction et contrôle de l'utilisateur, flexibilité
<b>Processus organisationnel</b>	Rationalité fonctionnelle, départementalisation, contrôle vertical hiérarchique	Hiérarchie horizontale, organisation réseau, partage de l'information
<b>Principe de gestion</b>	Gestion par règlement et mandat	Gestion flexible, équipe interdépartementale travaillant avec une coordination centrale
<b>Style de direction</b>	Commande et contrôle	Facilite et coordonne, innove
<b>Communication interne</b>	Haut bas, hiérarchique	Réseau multidirectionnel avec coordination centrale, communication directe
<b>Communication externe</b>	Centralisée, formelle, canaux limités	Formel et informel, directe et rétroaction rapide, réseaux multiples
<b>Mode de livraison de service</b>	Mode documentaire et interaction interpersonnelle	Échange électronique, aucune interaction interpersonnelle
<b>Principe de livraison de service</b>	Standardisation, impartialité, équité	Sur commande de l'utilisateur, Personnalisation

Tableau 4- Changement de paradigme dans la livraison du service public (Tat-Kei, 2002) selon le niveau de maturité de l'e-administration

## Annexe 2 : Qu'est ce que la recherche intervention ?

Les recherches intervenantes sont un ensemble vaste de recherche entendant produire des connaissances scientifiques et utiles à l'action par une interaction avec le terrain. Elles posent la co-construction des problèmes avec les acteurs et les changements de l'activité sociale induits par la recherche comme moyen d'accès à la connaissance.

L'objet du paragraphe suivant est d'exposer les principes de base de cette pratique de recherches.

Six principes réunissent les recherches intervenantes (Allard-Poesi et Perret, 2004 ; David, 2004).

Tout d'abord, dans ces démarches de recherche, la connaissance scientifique se construit en partie dans l'interaction avec un terrain. Mais cette caractéristique n'est pas spécifique aux démarches d'intervention, mais dans les recherches intervenantes, le terrain n'est pas un terrain au sens d'une sociologie purement descriptive ou d'une ethnologie classique, mais un **espace empirique de co-conception**.

En conséquence, « toute recherche de ce type constitue, à un certain degré de l'action sociale... [car] la recherche qui ne produit que des livres ne suffit pas » (Lewin, 1997 : 144)

Aussi, les recherches intervenantes sont ancrées dans la **volonté de résoudre un problème concret, pratique**, de transformer une situation vécue comme problématique par les acteurs en une situation plus favorable (Greenwood et Levin, 1998).

Il y a quatre conditions pour qu'une situation soit problématique (Landry, 1995) :

- une occurrence présente, passée, future doit être jugée comme négative par un individu ou un groupe,
- néanmoins, le sentiment que quelque chose peut être fait (des ressources sont disponibles pour y remédier) est présent,
- comme l'idée que cela en vaut la peine (la réflexion et l'engagement peuvent être utiles),
- il y a néanmoins une incertitude quant aux actions appropriées à entreprendre (la réflexion est nécessaire).

Les recherches intervenantes partagent une **vision fonctionnaliste et une visée critique** : il s'agit de rendre des systèmes plus efficaces, mais pas au service de n'importe quelles valeurs.

Enfin, les recherches intervenantes prétendent produire **une connaissance à la fois utile pour l'action et venant enrichir le corpus de connaissances scientifiques**.

### Annexe 3 : Eléments de méthodologie

	Élaboration de l'objet de recherche	Modélisation des facteurs de dysfonctionnements	Conception et mise en application de l'outil sur le terrain	Observations des changements
	09/2002 à 09/2003	10/2003 à 10/2005	11/2005 à 07/2006	En cours
<b>Positionnement épistémologique</b>	Constructivisme	Positivisme	Constructivisme	
<b>Travail théorique</b>	Première revue de littérature (cadre conceptuel et méthodologie de la recherche). Ébauche de premières grilles d'analyse du réel.	Précision de la problématique. Retour à la littérature. Élaboration de grilles d'analyses plus abouties.	Passage des faits mis en forme à une théorie intermédiaire puis générale. Investissement dans les travaux en management de projet.	Rédaction définitive du déroulement de la recherche-intervention.
<b>Travail Empirique National</b>	Collecte et traitement de données secondaires (documentation générale sur la branche famille, recherche statistiques sur le degré d'avancement de chaque CAF en matière d'administration électronique). Entretiens semi directifs.	Collecte et traitement de données. Enquête auprès de l'ensemble [123] des directeurs des CAF [87 réponses]. Réalisation d'un entretien (retranscrit et codé thématiquement) qualitatif d'approfondissement. Restitution des résultats aux directeurs et à la CNAF. Participation au comité directeur « communication électronique » de la maîtrise d'ouvrage nommée « gestion de la relation allocataires et partenaires »	Intervention à titre d'expert dans le projet prioritaire chargé du développement de l'administration électronique. Préparation d'ateliers de réflexion pour établir une « doctrine » de l'usage des TIC dans la modernisation des services publics.	Intervention à titre d'expert dans le projet prioritaire chargé du développement de l'administration électronique.
<b>Travail Empirique Local</b>	Collecte de données secondaires (indicateurs de la COG, compte-rendus de réunions de suivi de la mise en place de nouvelles technologies) Réalisation d'entretiens exploratoires auprès du directeur et de son équipe de direction. Observation de l'activité des techniciens.	Enquête écrite, électronique et téléphonique auprès des allocataires (de trois CAF) concernant le <a href="http://www.caf.fr">www.caf.fr</a> [3848 réponses analysées] Enquête écrite auprès de l'ensemble des techniciens (dans trois CAF) sur les principales technologies structurant leur environnement de travail [196 techniciens interrogés] Poursuite de l'analyse par la réalisation d'entretiens auprès de l'équipe de direction. Restitution des résultats aux participants et à l'équipe d'encadrement avec formulation de préconisations d'actions.	Analyse des données à partir des grilles définitives. Recherche de données complémentaires. Relecture de nos notes de terrain et d'analyse.	néant.
<b>Résultats</b>	Transformation d'une demande initiale en objet de recherche.	Mise en évidence de l'équivocité dans l'usage des TIC pour la modernisation des services publics donc de l'importance de la création de sens des dirigeants dans l'interaction outil-organisation.	Intervention sur le réel. Élaboration de connaissances sur le pilotage de la dynamique d'évolution de l'administration électronique.	Analyse en termes d'équivocité confortée. Poursuite de l'analyse sur les modes de pilotage

## Annexe 4 : La théorie de la structuration

Dans les travaux structurationnistes, l'interaction technologie/organisation est dynamique et peut se résumer avec la figure suivante.

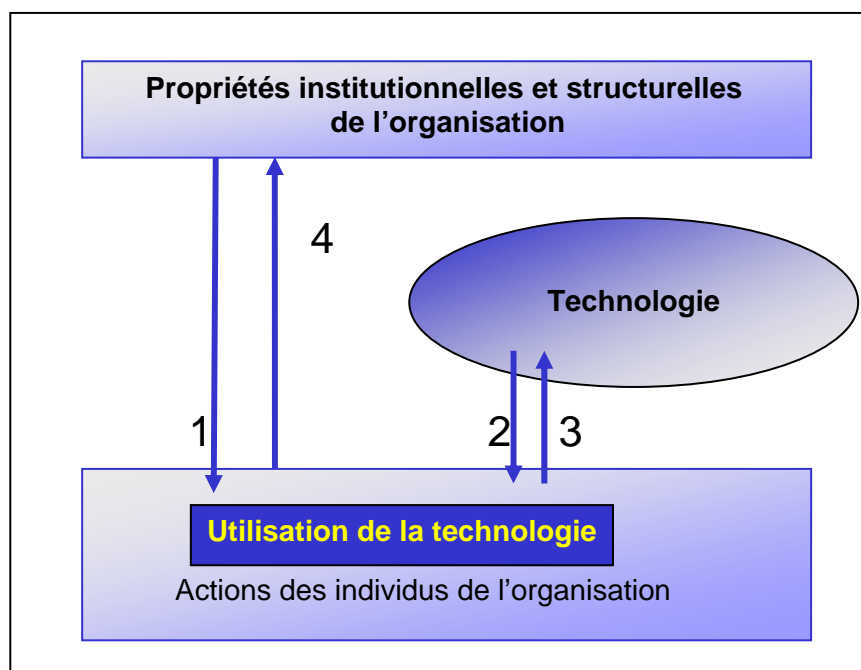


Figure 23- D'après Orlikowski (1992) – Processus de structuration de la technologie en cours d'utilisation

Les quatre relations de l'interaction technologie/organisation sont les suivantes :

	Types d'influence	Nature de l'influence
1	Conditions institutionnelles et structurelles de l'interaction avec la technologie.	Les propriétés institutionnelles et structurelles telles que les normes professionnelles, l'état de l'art, les connaissances et les standards en matière de technologie affectent les individus dans leurs interactions avec la technologie.
2	La technologie est un moyen et un support de l'action des individus.	La technologie peut être un élément qui facilite ou qui contraint l'action des individus en fonction des schémas d'interprétation qu'elle fournit ainsi que des normes qu'elle contribue à établir.
3	La technologie est un produit de l'action des individus.	La technologie résulte des actions et interactions des individus, telles que le design, le développement, l'appropriation et la modification.
4	Conséquences institutionnelles de l'interaction avec la technologie.	Les interactions avec la technologie influent sur les propriétés institutionnelles et structurelles de l'organisation par le renforcement ou la transformation des structures de signification, des structures de domination et des structures de légitimation.

Tableau 5- Les différentes relations de l'interaction technologie/organisation

## Intérêts des travaux structurationnistes pour notre recherche

Tout d'abord, les travaux structurationnistes **mettent en évidence, comme dans toutes les approches interactionnistes** (il ne s'agit donc pas sur ce point, d'un apport par rapport à l'école socio-technique et la sociologie de l'innovation), **les réciprocity des relations de causalité entre technologie et organisation**. Le processus de structuration est conçu comme un processus dialectique, c'est-à-dire que ces différents éléments ne sont pas liés par des relations linéaires, mais interagissent de manière récursive et peuvent se retrouver dans des situations de conflits susceptibles d'engendrer des mouvements de transformation et de changement organisationnel. C'est à partir de ce raisonnement, que le modèle structurationniste met en relation les technologies, les individus, les propriétés institutionnelles et structurelles de l'organisation et le changement organisationnel.

Par ailleurs, les travaux structurationnistes constituent un apport indéniable à l'étude du lieu technologie/organisations car il s'agit d'un cadre d'analyse dynamique (contrairement à l'approche socio-technique et la sociologie de l'innovation) et processuel qui **effacent les cloisonnements dans le temps entre conception et utilisation**. Une première formalisation **des trajectoires d'appropriation est donc effectuée**. Ces trajectoires d'appropriation sont les mécanismes stabilisés de production et de reproduction des structures sociales (en particulier structure formelle de l'organisation, normes groupales ou organisationnelles, tâches des acteurs, étendue et structures du réseau de communication interindividuel) ou techniques (esprit et architecture technique des outils) *via* les usages. Le rôle des pratiques est donc intégré sans celles-ci soient essentiellement expliquées par des jeux de pouvoir (comme dans la sociologie de l'innovation).

Enfin, **les structurationnistes intègrent différents niveaux d'analyse : individuel, organisationnel, sociétal**. Ce dernier apport est particulièrement important dans notre cadre de recherche, car le développement de l'administration électronique est un mouvement de modernisation délibéré des décideurs dans les services publics mais aussi suscité par les évolutions sociétales. Le contexte institutionnel (ou les propriétés institutionnelles de l'organisation pour reprendre des termes structurationnistes) est donc prégnant pour restituer la dynamique d'usage des TIC dans la modernisation des CAF. Il serait exagéré de dire que l'école socio-technique et la sociologie de l'innovation ne tiennent pas du tout compte de ce niveau institutionnel dans l'action. Toutefois, il ne constitue pas un pôle d'analyse et d'influence à part entière du processus de structuration autour d'une technologie dans l'organisation. Le contexte institutionnel est davantage présent au travers des acteurs dans l'école socio-technique et la sociologie de l'innovation.

## Remerciements

La réalisation d'une thèse constitue une entreprise difficile mais également un enrichissement certain, aussi bien sur le plan des connaissances acquises que sur le plan humain, en raison notamment de la rencontre de personnes de talent. J'espère que les nombreux apports des différentes personnes et institutions auxquelles j'exprime aujourd'hui ma reconnaissance s'inscriront dans la durée.

J'adresse mes plus profonds remerciements à mon directeur de thèse, Jean-Claude Moisdon, pour ses conseils éclairés et ses recommandations décisives à toutes les étapes de ce travail. Je le remercie sincèrement pour la disponibilité et la patience dont il a toujours su faire preuve à mon égard, mais aussi pour toutes ses qualités humaines.

Les Professeurs Mathieu Detchessahar et Jean-Claude Thoenig ont accepté la lourde tâche de rapporteur à une période de l'année universitaire particulièrement chargée. Les professeurs Christophe Benavent, Albert David ainsi que Jean-Luc Bossu ont également accepté de participer à l'évaluation de ce travail. Je suis très honorée de leur présence dans le jury de cette thèse et souhaite exprimer à chacun d'entre eux ma profonde reconnaissance. Leurs regards et critiques sur mon travail sont une source inépuisable de valorisation de ma recherche.

Par leurs conseils avisés, je remercie tous les chercheurs du Centre de Gestion Scientifique de l'École des Mines de Paris, ainsi que les membres du PESOR de la faculté Jean Monnet à Sceaux. J'associe à ces remerciements les doctorants et maîtres de conférence dont certains sont devenus des amis. Une mention spéciale à Armand Hatchuel, Frédérique Pallez, Franck Aggeri, Mathias Szpirglas, Aurélien Acquier, Sébastien Gand, Grégory Rolina, Lise Gastaldi, Sandra Charreire-Petit, Florence Durieux, et Nathalie Claret, qui m'ont prêté une oreille attentive pour améliorer la présentation orale de ma thèse.

Ma participation à différents séminaires et colloques a contribué au processus de maturation de cette recherche. Que les organisateurs, participants et rapporteurs de ces séminaires soient vivement remerciés pour la pertinence de leurs interventions. Je pense ici en particulier au Cercle Doctoral Européen de Gestion, aux séminaires du PESOR, aux séminaires « Les Ficelles du métier », aux conférences de l'AIMS, d'EGOS et du réseau « Travail et Action publique ».

Cette thèse accorde également une place décisive à l'étude de terrain. Je tiens à exprimer toute ma reconnaissance à l'ensemble des acteurs de la branche famille. Je remercie plus particulièrement trois personnes dont le rôle a été particulièrement important tout au long de ma recherche. Il s'agit de Catherine Vérité, Marie-Odile Poyau et Jean-Luc Bossu qui m'ont ouvert les portes de la branche famille puis suivie et soutenue pas à pas tout au long de ces quatre années. L'aventure n'aurait pas été possible sans eux !

Je n'oublie pas également les quatre Directeurs de CAF : Bernard Guillemot, Christian Castella puis Jean-Pierre Pequignot, Nicolas Flamand et Jacques Deslandes puis Bernard Triviaux qui ont accepté de me servir d'interlocuteurs à un niveau local.

Merci enfin à l'ensemble de leurs collaborateurs, j'ai beaucoup appris à leurs contacts. Je pense ici en particulier à Pierre Pauvert qui a su me faire découvrir toute la richesse et les difficultés de gestion des CAF dès mon mémoire de DEA, à Odile Pinéro et Pierre-Yves Gaubertier qui ont toujours encouragé mes travaux et aidé pour mettre en œuvre mon protocole de recherche, à Virginie Maury et Béatrice Doreau pour leur collaboration dans l'administration d'un questionnaire auprès des allocataires, à Madeleine Medolago puis Thierry Mathieu pour leurs relais auprès de la CAF de Montpellier. Tous les niveaux hiérarchiques m'ont apporté d'importants éclairages sur ce qu'est l'organisation et son fonctionnement, cette recherche n'aurait donc pas pu aboutir sans la participation de nombreux cadres, techniciens et allocataires. Que tous soient remerciés pour leur aide précieuse, même si je ne peux pas tous les citer ici.

Je n'oublie pas non plus les membres du comité Directeur « Communication Electronique » puis du projet prioritaire numéro 5 qui ont accepté ma présence et mon implication dans leurs projets à la CNAF. Je remercie en particulier Philippe Labussière pour les discussions riches que nous avons pu avoir et son attachement à mes travaux de recherche.

Que Nathalie soit également remerciée des multiples attentions qu'elle m'a portées.

J'associe enfin Nicole Bréjou de l'ANPE à ces remerciements car elle m'a permis de discuter de la validité de mes recherches dans un autre service public.