

De la pertinence des espaces de discussion pour piloter une dynamique équivoque de développement de l'administration électronique

Illustration à partir du cas des Caisses d'Allocations Familiales

**Roux-Morin Laëtitia, Docteur de l'Ecole des Mines de Paris
ATER à l'Université Paris Sud 11**

Centre de Gestion Scientifique de l'Ecole des Mines de Paris

60 boulevard Saint-Michel - 75272 Paris Cedex 06

Tel (secrétariat) : 01 40 51 90 96 ; Fax : 01 40 46 90 65

morin@ensmp.fr

Résumé

Comment expliquer le « grippage » de la dynamique de développement de l'administration électronique en France ?

A partir d'une recherche-intervention mobilisant cinq corpus de matériaux différents, nous avons établi le constat suivant dans la branche famille : l'usage des TIC dans la modernisation des services publics est équivoque (Koenig, 1996). Or la variété des interprétations des dirigeants de services publics est aujourd'hui devenue un facteur de blocage, car elle entrave la cohérence et coordination des actions nécessaires à un usage accru des TIC.

Il convient donc pour « dégripper » la dynamique d'évolution de l'administration électronique, de discuter des différentes représentations des dirigeants pour élaborer collectivement du sens et enacter (Weick, 1979) un modèle d'usage futur des TIC dans les services publics. Dans le cas de la branche famille, cette discussion s'est opérée au sein d'une phase d'avant-projet (Gautier et Lenfle, 2004). La généralisation de cette préconisation d'action doit toutefois être discutée. En effet, si les interactions entre les acteurs sont une condition nécessaire à des modifications graduelles des représentations donc des comportements, ce n'en est pas une condition suffisante.

En conclusion, outre ses implications managériales, l'apport de cette recherche n'est pas d'indiquer d'un point de vue statique que la technologie est « édictée » par l'action des individus car cette idée est déjà présente dans des travaux structurationnistes antérieurs (Orlikowski, 1992). Notre recherche insiste davantage sur le fait que la notion d'enactment permet de mieux décrire le processus de changement (étant entendu comme un processus de variation, sélection et rétention) induit par l'introduction et l'usage des TIC au sein des caisses d'allocations familiales.

Mots clés : espace de discussion, technologies, changement organisationnel, équivocité, administration électronique.

L'émergence de la société de l'information, la révolution technologique que représente la diffusion des Technologies de l'Information et de la Communication [TIC] modifient de manière considérable la capacité des services publics à traiter et échanger des informations. Cette nouvelle opportunité est un facteur parmi d'autres permettant d'améliorer significativement le service rendu à l'utilisateur et l'organisation interne des services publics. L'administration électronique étant entendue comme « 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) est donc un vecteur majeur de la modernisation de l'État. Pour autant, après un développement rapide à la fin des années 90, on note depuis 2002 un ralentissement dans la dynamique de développement de l'administration électronique en France. Ce constat de « grippage » effectué par des acteurs de terrain est corroboré par des audits externes sur l'ensemble des services publics Français (Accenture, 2004, 2005) comme par notre observation dans les Caisses d'Allocations Familiales [CAF]. Plus particulièrement, dans les CAF, l'incorporation de deux technologies pourtant majeures dans la dynamique de développement de l'administration électronique faisait débat au démarrage de notre recherche : la mise en place de fonctionnalités d'échanges par courriel entre les allocataires et les techniciens de la CAF via le site Internet ainsi que de la Gestion et Circulation Électronique de Documents [GCED] en back-office. Nos propos se focalisent donc essentiellement sur l'usage problématique de ces deux technologies.

Il existe un enjeu pratique important à comprendre ce ralentissement de l'usage des TIC par les dirigeants de services publics afin de mettre à jour un système de pilotage efficient pour ces nouveaux outils de gestion.

D'un point de vue théorique, une telle analyse présente deux intérêts majeurs. D'une part, elle est l'occasion de réfléchir aux dynamiques d'usage et d'appropriation des systèmes d'information dans les services publics donc de faire progresser un modèle théorique disponible permettant d'éclairer ces dynamiques ; à savoir les théories structurationnistes (Markus et Robey, 1988 ; Orlikowski, 2000). D'autre part, notre recherche permet d'analyser les modes de pilotage adéquats pour déployer des outils de gestion dans une dynamique équivoque de changement organisationnel. En effet, à partir de notre recherche-intervention dans la branche famille¹ (c'est-

¹ Ces organismes sont particulièrement intéressants pour cette étude dans la mesure où ils ne sont pas un cas particulier sur la question de l'administration électronique, car les CAF, comme la plupart des services publics français font face depuis 2002 à un grippage dans l'usage des TIC pour moderniser leurs organisations.

à-dire dans le réseau des 123 CAF et de la Caisse Nationale des Allocations Familiales [CNAF]), nous avons établi le constat suivant : l'usage des TIC dans la modernisation des services publics est équivoque (Koenig, 1996). Or la variété des interprétations des dirigeants de services publics est aujourd'hui devenue un facteur de blocage, car elle entrave la cohérence et coordination des actions nécessaires à un usage accru des TIC alors que de nombreuses évolutions tant législatives, technologiques que sociétales encouragent voire même rendent obligatoire ce mouvement. L'accompagnement du changement réalisé au cours de cette recherche montre qu'il convient pour « dégripper » la dynamique d'évolution de l'administration électronique de discuter des différentes représentations de dirigeants pour élaborer collectivement du sens et enacter (Weick, 1979) un modèle d'usage futur des TIC dans les services publics. Dans le cas de la branche famille, cette discussion s'est opérée au sein d'une phase d'avant-projet (Gautier et Lenfle, 2004) puisqu'une nouvelle structure en charge du développement de l'administration électronique a été instituée quand nous avons établi nos préconisations d'action. Nous discuterons donc de la pertinence des espaces de discussion pour encourager l'usage des TIC dans la modernisation des services publics.

1. L'IMPORTANCE DES REPRESENTATIONS DES DIRIGEANTS DE SERVICE PUBLIC DANS UNE DYNAMIQUE ÉQUIVOQUE DE DÉVELOPPEMENT DE L'ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE

1.1. CADRE CONCEPTUEL : UNE PERSPECTIVE STRUCTURATIONNISTE DU LIEN ENTRE TECHNOLOGIE ET ORGANISATION

Il est désormais de plus en plus admis (Benghozi et Vaast, 2000 ; Kalika et Kéfi, 2004 ; Reix, 2002) qu'analyser le rôle des TIC dans le changement d'une organisation nécessite une perspective interactionniste. La relation entre la technologie et l'organisation émerge en effet d'un processus d'interactions non totalement prédictible (Markus et Robey, 1988).

Différents courants théoriques se sont donnés pour projet d'intégrer cette vision plus dynamique des processus d'usage des technologies, notamment l'approche sociotechnique, la théorie néo-institutionnaliste, la théorie de la structuration ou encore la sociologie de la traduction (Titah et Barki, 2006).

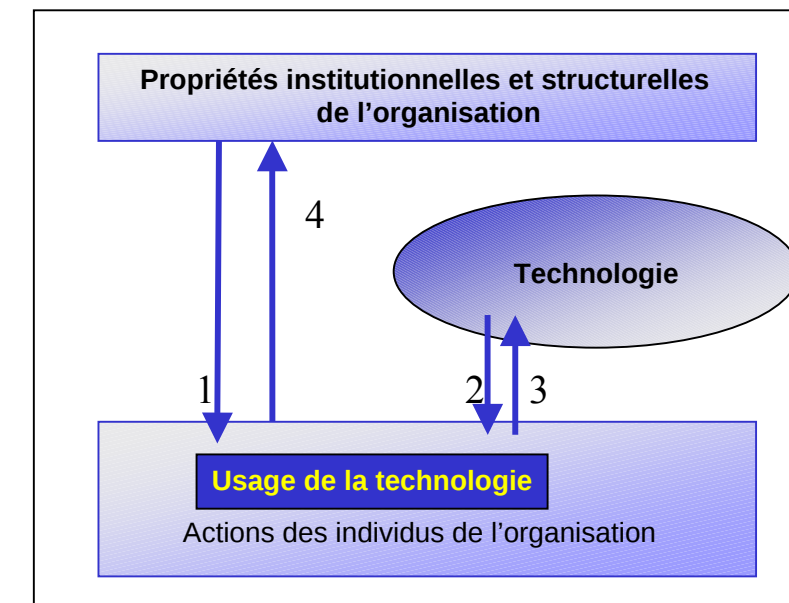
Notre recherche s'intéressant plus particulièrement à la dynamique du processus d'innovation et aux trajectoires d'appropriation, elle s'inscrit dans le prolongement d'un cadre théorique interactionniste plus contemporain que l'approche socio-technique : le courant structurationniste (Orlikowski, 1992). En effet, bien que l'école socio-technique repense déjà le concept de technologie dans une vision élargie (c'est-à-dire en incluant le substrat technique et le tissu d'interactions entre individus et groupes d'individus qui sont en contact avec le système technique) donc positionne déjà le caractère négocié et contextuel des liens entre les phénomènes techniques et sociaux, la dynamique du processus d'innovation est le plus souvent assez statique dans l'école socio-technique.

Le néo-institutionnalisme aurait été un autre cadre théorique possible pour notre recherche. Toutefois, si le cadre social et culturel, l'environnement institutionnel plus largement sont progressivement apparus comme des dimensions influençant fortement la dynamique de développement de l'administration électronique, nous ne pouvions le présumer au départ. Par ailleurs, l'approche déterministe des acteurs ainsi que la vision encadrée de l'action collective sous-tendues par la théorie néo-institutionnaliste ne correspondaient pas à nos premières observations du fonctionnement organisationnel des CAF (voir 1.3.2, description du fonctionnement des CAF).

Enfin, vis-à-vis de la sociologie de l'innovation, les théories structurationnistes nous ont paru plus en adéquation avec notre projet de recherche car il ne s'agissait pas à son démarrage de s'intéresser aux conditions à partir desquelles les acteurs d'une situation quelconque pouvaient se retrouver en convergence autour d'un changement ou d'une innovation (problématique centrale de la sociologie de la traduction) mais plutôt de comprendre, sans centrer a priori notre analyse sur un ensemble d'entités humaines ou non humaines, quels étaient les facteurs influençant la dynamique de développement de l'administration électronique. Notre regard était donc centré sur un processus et non un réseau.

Dans les travaux structurationnistes, cadre conceptuel retenu dans cette recherche, l'interaction technologie/organisation peut se résumer avec la figure suivante.

Figure 1- D'après Orlikowski (1992) – Processus de structuration de la technologie en cours d'usage



Les technologies sont donc à la fois structurées et structurantes, une propriété résumée sous le terme de « dualité de la technologie ».

Les technologies sont structurantes car elles constituent un ensemble de règles objectives et de ressources prédéfinies et contribuent donc à la transformation des contextes. Dans un premier temps, on estime que cette propriété est peu active, autrement dit les usages, comme les structures en charge de leur gestion ne font que reproduire les structures sociales et technologiques existantes mais au fil du temps et dans la plupart des cas, de nouvelles conventions émergent, ce qui active le caractère potentiellement structurant des technologies.

Toutefois, les technologies sont également structurées car elles sont

- physiquement construites par des acteurs travaillant dans un contexte donné, selon la propriété de flexibilité interprétative².
- socialement construites par des acteurs à travers les différentes significations qu'ils accordent à la technologie.

² 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.

La reconnaissance de cette dualité de la technologie est un premier constat intéressant, car dès lors l'utilisation et les impacts des TIC émergent d'interactions non totalement prédictibles entre organisation et technologie qui s'inscrivent dans un contexte donné.

Dans une optique de pilotage de l'action collective, de comprendre quels sont les principaux déterminants de ce processus de structuration autour des technologies. Il s'agit de l'ambition d'apport théorique de notre recherche qui s'inscrit dans le contexte particulier de la dynamique de développement de l'administration électronique dans les CAF.

1.2. QUELQUES PRECISIONS TERMINOLOGIQUES : LES NOTIONS D'USAGE, DE TECHNOLOGIE, DONC D'EQUIVOCITE

Nous avons défini l'e-administration, comme « l'usage des TIC [...] en tant qu'outil visant à mettre en place une administration de meilleure qualité ». Par conséquent, deux concepts méritent d'être précisés pour mieux cerner notre objet de recherche : à savoir la définition des termes d'usage et de TIC.

La notion d'usage tout d'abord connaît de nombreuses acceptions, qui sous-tendent des conceptions tout aussi différentes de la « technique » et du « social ». Dans son acception la plus restreinte, l'usage peut être traité sous l'angle de l'utilisabilité (facilité d'usage) d'un objet dans les activités de l'utilisateur. Le terme d'usage se rapproche alors de celui d'utilisation. Dans son acception la plus large, le concept d'usage dépasse celui d'utilisation car il renvoie à l'utilisation d'un média ou d'une technologie repérable et analysable à travers des pratiques et des représentations spécifiques (Millerand, 1999). Il est alors plutôt employé pour décrire le cadre social large qui englobe les interactions entre les humains et les machines. Notre recherche retiendra cette deuxième conception de l'usage, car ce n'est pas tant l'artefact technique qui est au centre de notre analyse que l'ensemble des interactions qui se structurent autour de l'usage de la technologie.

L'usage d'une technologie peut déboucher sur son appropriation. En effet, l'appropriation effective d'une technologie par un agent humain suppose la réunion nécessaire et suffisante de trois conditions (Proulx, 2001) :

- une maîtrise cognitive et technique minimale de l'objet ou du dispositif technique,
- une intégration sociale significative de l'usage de cette technologie dans la vie quotidienne de l'agent humain,

- la possibilité qu'un geste de création soit rendu possible par la technologie, c'est-à-dire que l'usage de l'objet technique fasse émerger de la nouveauté.

Par conséquent, l'appropriation est un processus collectif qui s'inscrit dans la durée où sont mêlés des aspects cognitifs et sociologiques et qui débouchent sur la production d'innovations (c'est ce dernier point qui distingue l'appropriation de l'usage). En d'autres termes, il peut y avoir usage sans appropriation si l'usage ne génère pas de nouveautés institutionnalisées.

Les outils de gestion analysés dans cette recherche sont les TIC.

Deux déterminants permettent de cerner le concept de technologie (Orlikowski, 1992). Il s'agit de sa portée (qu'est ce qui peut être considéré comme étant de la technologie ?) et de son rôle, c'est-à-dire les fonctions accomplies et les impacts engendrés dans le contexte d'usage de cette technologie. L'identification de cette seconde composante dans le concept de technologie relativise le caractère mécaniste et déterministe des changements engendrés par l'usage de ces outils dans les organisations. En effet, la construction de sens autour d'une technologie résulte alors d'un processus complexe et aléatoire où de très nombreuses et très diverses alternatives existent quant aux conditions dans lesquelles un certain nombre d'individus et groupes d'individus développent leurs interprétations. Les impacts qui en résultent sont de ce fait eux aussi complexes et aléatoires. Cette idée est exprimée par la célèbre formule de K. Weick (1990) : « la technologie est équivoque », car si elle est un objet technique, elle est aussi un fait social. Plus précisément, cette 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)

Toutes les situations ne sont pas équivoques, donc ne nécessitent pas de création de sens, mais parfois l'organisation est confrontée à une situation exceptionnelle qui ne fait pas immédiatement sens par rapport à son expérience antérieure.

En conclusion, notre recherche s'intéresse au processus de structuration autour des TIC dans les services publics donc au cadre social large (aspects cognitifs et sociologiques) qui englobe les interactions entre des directeurs de CAF cherchant à moderniser leurs organisations et de nouvelles TIC (courriel et GCED). Ce processus de structuration est nécessairement non

déterministe et peut déboucher sur la production de nouveautés car la technologie en tant que fait social peut être équivoque.

1.3. METHODOLOGIE

Afin d'étudier la dynamique de ce processus d'usage des TIC dans la modernisation des services publics, nous avons effectué une recherche-intervention (David, 2000 ; Hatchuel et Molet, 1986 ; Moisdon, 1984) dans les CAF.

1.3.1. Une recherche-intervention

Cette recherche s'intéresse au contenu et à un processus de changement inscrit dans un contexte de modernisation des services publics. De nombreuses variables interdépendantes (liées au contexte, contenu, processus) doivent donc être prises en considération dans l'analyse. De plus, l'administration électronique est une question dominée par de nombreux discours idéologiques. L'un d'entre eux stipule qu'il n'y aurait qu'à incorporer de nouvelles technologies pour que les services publics se modernisent. Or ses discours sont en décalage non seulement avec les cadres théoriques les plus couramment admis (voir section précédente), mais aussi avec les pratiques, puisqu'une situation de grippage est au contraire constatée. Cette situation de grippage, enfin, est relativement mystérieuse tant pour les acteurs de terrain que pour les chercheurs. En particulier, la branche famille exprimait en 2002 une demande de compréhension quant aux facteurs expliquant ce ralentissement dans l'usage des TIC pour moderniser leurs organisations. Pour l'ensemble de ces raisons, il nous semblait difficile d'appréhender de l'extérieur la dynamique de développement de l'administration électronique. Une approche qualitative et plus particulièrement une recherche-intervention nous a donc paru pertinente pour mener à bien cette recherche.

Par ce choix méthodologique, nous avons été amenée à développer un processus itératif et récursif entre un travail de terrain et un travail théorique. Il s'agissait de produire des connaissances à la fois utiles à l'action et venant enrichir le corpus de connaissances scientifiques en partant d'une demande concrète et pratique d'organisation.

La construction du corpus de données de terrain s'est faite par croisement entre plusieurs méthodes de collectes d'information. En d'autres termes, cette recherche-intervention s'inscrit



dans un pluralisme méthodologique (Martinet, 1990), puisque des données et méthodes de traitement de données tant qualitatives que quantitatives ont été utilisées.

Plus précisément, les résultats de recherche présentés ici s'appuient sur (voir annexe A pour une présentation plus détaillée) :

- une recherche-intervention à un niveau national qui nous a amené à intégrer successivement deux structures de pilotage à la CNAF (le comité directeur « communication électronique » de la maîtrise d'ouvrage « gestion de la relation allocataires et partenaires » liée au plan d'action institutionnel 2001-2004 et depuis début 2006, le comité de projet stratégique nommé « simplifier l'accès et la gestion des droits et faciliter le développement de l'administration électronique »). Au sein de ces deux structures, notre position a été définie par une mission d'assistance au pilotage.
- des observations participantes mensuelles réalisées dans 4 CAF (choisies pour représenter un échantillon contrasté susceptible de reproduire la variété des situations nationales³) pendant trois ans à un niveau local. La branche famille est en effet un réseau décentralisé de 123 CAF. Aussi n'était-il pas possible d'avoir un ancrage organisationnel important auprès de l'ensemble des entités de la branche. Nous avons donc combiné recherche-intervention à un niveau national et observations participantes.
- la réalisation de 47 entretiens semi-directifs centrés, d'une durée moyenne d'une heure trente auprès de l'équipe dirigeante (directeur, directeur-adjoint, agent comptable, directeur des prestations, directeur de l'action sociale, direction de la communication, direction des ressources humaines, direction informatique) de ces quatre CAF. 16 entretiens⁴ ont été retranscrits et ont fait l'objet d'une analyse thématique de contenu à l'aide du logiciel N*Vivo.
- la construction d'une enquête par voie de questionnaire auprès de l'ensemble des directeurs de CAF pour laquelle nous avons obtenu un taux de réponse de 71%. Cette enquête postale

³ Les critères de cette représentativité sont le nombre d'allocataires gérés, leurs « profils » (perception de prestations à caractère familial, de logement ou liées à la précarité), l'étendue géographique du secteur couvert par l'organisme, le niveau d'incorporation en technologies de l'information et de la communication. Etant donné la démarche de recherche privilégiée, il a fallu coupler cette recherche de la représentativité avec l'existence d'une volonté de la CAF de s'intégrer dans le projet sur une durée de trois années.

⁴ Les autres entretiens situés davantage en amont de notre recherche donc plus généraux et exploratoires, ont fait l'objet d'une prise de note importante mais n'ont pas été enregistrés, car notre présence au niveau local ayant été négocié par la caisse nationale, la présence d'un magnétophone aurait selon nous pu induire des discours biaisés, allant uniquement dans le sens des prérogatives de la CNAF.

s'est opérée dans un objectif de « rationalité accrue ». Il s'agissait en effet de donner du poids à des modèles de représentations de la réalité (facteurs de dysfonctionnements principaux) en testant auprès de l'ensemble du réseau des hypothèses nées des entretiens et observations réalisées dans les quatre CAF « pivots » de cette recherche. L'enquête contenait 44 questions fermées, utilisant une échelle de Likert en cinq items (traitées avec le logiciel SPSS) mais aussi trois questions ouvertes, un « champ libre » et un espace « remarques complémentaires » en fin de questionnaire.

- l'analyse de données secondaires (rapports internes, statistiques d'usage des technologies, statistiques d'atteinte des engagements de service dans chaque CAF...).

La combinaison de ces cinq méthodes de collecte de données nous a permis de comprendre pourquoi la dynamique de développement de l'administration électronique était grippée dans les CAF, mais aussi de mettre en œuvre des préconisations d'action quant à un modèle de pilotage efficace des TIC dans la modernisation des services publics. Comme dans toute recherche-intervention, l'accompagnement du changement est un élément essentiel du dispositif de recherche. En effet, il nous permet un certain nombre de bouclages sur l'ensemble du processus de recherche (Chanal *et al.*, 1997) ; non seulement notre présence pour mettre en application nos préconisations d'action est l'occasion de prolonger nos analyses dans le champ du management de projet mais aussi d'affiner notre modélisation du processus de structuration autour des technologies par un test de sa pertinence auprès de différents acteurs.

La recherche est actuellement en phase d'accompagnement au déploiement des modèles de pilotage co-conçus pour encourager la dynamique de développement de l'administration électroniques (nos préconisations d'action ayant été acceptées par la branche famille, comme nous le détaillerons ci-après).

1.3.2. Dans les CAF

Pour présenter rapidement le terrain d'accueil de cette recherche, les CAF sont de petites et moyennes structures décentralisées, ayant pour finalités d'aider un peu plus de 10 millions d'usagers dans leur vie quotidienne par le versement notamment de prestations liées à la famille, au logement et à la précarité. Nous nous situons donc dans un cadre organisationnel contraint (par les lois, un plan d'action institutionnel, une convention d'objectifs et de gestion renégociée tous



les quatre ans avec la direction de la sécurité sociale), où le formalisme bureaucratique est important, l'autorité de nature « rationnelle légale ».

Outre des moyens d'accueil traditionnels (guichets, téléphone, courrier), les CAF ont particulièrement développé depuis 1999 une offre de service électronique –concrètement un site internet, des bornes, des serveurs vocaux - pour permettre aux allocataires d'avoir des informations et de communiquer avec leurs techniciens sans contraintes géographiques et d'horaires.

Pour des questions d'homogénéité du service sur le territoire et afin de bénéficier d'économies d'échelle, ces outils de communication électronique sont conçus au niveau national par la CNAF. Certaines technologies (comme la mise en place du site internet www.caf.fr) jugées structurantes pour l'offre de service sont imposées aux organismes locaux.

D'autres technologies sont laissées à la discrétion des CAF, car elles stipulent des orientations stratégiques et un mode d'organisation trop précis pour être imposés à l'ensemble du réseau. En fait la véritable marge de manœuvre des dirigeants ne réside pas dans la possibilité ou non d'incorporer l'outil mais plutôt dans le niveau d'appropriation de la technologie, la date ou les modalités de son incorporation. Parmi ces technologies, on peut citer l'ouverture d'une rubrique (appelée « boîte de dialogue ») sur le site Internet permettant aux allocataires de dialoguer par courriel avec leur CAF ou en back office le passage des organismes en GCED.

Par ailleurs, les plans d'accompagnement au changement sont de la responsabilité de chaque organisme.

En 2002, date de démarrage de cette recherche, un constat de « grippage » dans la dynamique de développement de l'administration électronique était opéré par la direction du système d'information de la CNAF. Concrètement, ce grippage se manifestait par

- un manque d'homogénéité dans le nombre de technologies incorporées dans chaque CAF (nombre compris entre 5 et 18)
- un taux d'usage et un niveau d'impacts sur les organisations très différenciés d'un organisme à l'autre et cela même si le nombre de technologies incorporées est identique (par exemple, un applicatif national permet aux allocataires de déclarer le montant des ressources qu'ils ont

perçus sur le site Internet de la CAF, or le taux de déclarations de ressources dématérialisées⁵ variait par exemple de 5 à 43% entre les CAF en 2004)

- une mauvaise intégration du front et back office. Notamment les courriels envoyés par les allocataires doivent être imprimés puis scannés pour être intégrés dans la GCED.

Selon nos premiers résultats de recherche et comme nous le développerons dans la section suivante, ce grippage dans la dynamique de développement de l'administration électronique s'expliquait en partie par la nature équivoque du processus de changement engagé, ce qui signifie que les acteurs –les dirigeants en particulier- avaient de multiples d'interprétation de la situation (Koenig, 1996). 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, mais d'autres, au contraire, retardaient au maximum les incorporations technologiques. L'équivocité de la dynamique de développement de l'administration électronique expliquait donc en partie la résistance de certains directeurs pour engager un usage accru des TIC dans la modernisation des CAF.

Même si notre propos dans ce texte n'est pas de démontrer cette multiplicité des interprétations (voir (Roux-Morin, 2006), nous allons rappeler dans le paragraphe suivant les principales divergences d'opinions constatées, puisqu'il s'agit du constat à la base de notre réflexion sur les modes de pilotage adéquats pour encourager la dynamique de développement de l'administration électronique.

1.4. L'IMPORTANCE DES REPRESENTATIONS DANS UN PROCESSUS DE STRUCTURATION EQUIVOQUE

La dynamique de développement de l'administration électronique est équivoque par plusieurs aspects.

Tout d'abord, selon notre enquête et nos entretiens auprès des dirigeants, les TIC sont présentées par les dirigeants de CAF, à la fois comme

⁵ Nombre de déclarations de ressources dématérialisées sur nombre total de déclaration de ressources (papier et dématérialisée)

- des outils devant *nécessairement* être utilisés pour accompagner une modernisation des services publics *suscitée* par des contraintes budgétaires et une augmentation des contacts avec les usagers,
- 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.

De plus, l'administration électronique est alternativement perçue comme un moyen d'améliorer le service rendu aux usagers mais également d'optimiser le fonctionnement des organisations. Or la poursuite commune de ce double objectif n'est pas toujours aisée. Une question qui se pose, est notamment de savoir si les CAF peuvent contraindre certains allocataires à faire certaines démarches par internet pour accroître leur efficacité de gestion⁶?

D'ailleurs, chacun des liens évoqués (TIC/augmentation de la qualité de service, TIC/augmentation de la productivité des CAF) est lui même sujet à interprétation.

En ce qui concerne la qualité de service tout d'abord, nos enquêtes auprès des allocataires (voir annexe A pour une description succincte des protocoles élaborés) montrent que les internautes sont tout à fait satisfaits du service proposé. Toutefois au delà de cet indice de satisfaction générale, les conclusions de ces enquêtes qui s'adressaient tant aux internautes qu'aux non internautes, ne sont pas aussi tranchées que cela. Notamment, certains usagers utilisent le site uniquement parce qu'ils ne sont pas satisfaits des autres modes de contact. De plus, la communication électronique ne satisfait pas toujours les besoins de conseils personnalisés, réassurance ou socialisation de certains allocataires.

Par ailleurs, il était impossible d'après les recherches statistiques que nous avons effectuées, de tirer une conclusion univoque entre le développement de l'administration électronique et l'augmentation de la productivité des CAF. Les effets observés sont contradictoires selon les caisses et les technologies considérées, du fait notamment d'impacts ambigus sur les compétences et conditions de travail de techniciens.

Enfin, l'administration électronique questionne les missions du service public. Une question peut résumer le dilemme des dirigeants de la branche famille dans ce domaine : les CAF peuvent-elles

⁶ Car il n'y a pas de recopie de données par les techniciens, celles-ci étant directement injectées dans le système d'information mais aussi parce que certaines opérations sur le dossier de l'allocataire sont réalisées automatiquement

au nom du principe d'adaptabilité des services, promouvoir une offre de service discriminante car plus rapide⁷ et *a priori* réservée à un public ayant un certain capital économique et culturel ?

Face à ces multiples mouvements ambivalents, chaque dirigeant se trouvait dans l'obligation de mobiliser son propre système d'interprétation pour avoir une représentation des phénomènes en cause et déterminer les actions à engager.

Cette relation représentation/action a notamment pu être testée dans une des quatre CAF ayant servi de support à cette recherche à un niveau local. Dans cette CAF, le directeur ne voulait pas permettre à ses allocataires de dialoguer par courriel avec leurs techniciens car il ne désirait pas accroître la fracture numérique. Par une analyse des profils socio-économiques des usagers utilisant le site internet, il a été montré que les plus précaires n'étaient pas exclus de l'usage de ces nouvelles technologies. A la suite de cette étude, le directeur de cette CAF a modifié ces représentations et a demandé à ce que le dialogue par courriel soit inscrit dans son plan d'action pour l'année à venir.

En conclusion, du fait de l'équivocité de la dynamique de développement de l'administration électronique, il n'y avait pas de ligne d'action claire qui relevait d'une rationalité gestionnaire simple et homogène dans le réseau des 123 CAF.

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 l'importance donnée à cette question dans le plan d'action institutionnel) et non perturbant. Toutefois, elle est progressivement devenue une entrave à la dynamique de changement.

1.5. POURQUOI LA VARIÉTÉ REQUISE PEUT DEVENIR PROBLÉMATIQUE DANS UNE DYNAMIQUE DE CHANGEMENT ORGANISATIONNEL ?

L'affirmation selon laquelle la variété des représentations peut être une entrave au développement de l'administration électronique, doit être étayée car cette position fait débat d'un point de vue théorique.

⁷ Une réponse à un courriel est donnée en 72 heures contre 21 jours pour un courrier papier.

En effet, dans la perspective de Weick, un système d'action collectif peut fonctionner sans qu'il y ait partage de vision entre ses 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.

Toutefois, au travers de nombreuses recherches (Beyer, 1981 ; Daft et Weick, 1984 ; Gioia et Sims, 1986 ; Langfield-Smith, 1992), transparait au contraire l'idée que pour que l'organisation puisse fonctionner, ses membres doivent converger vers des représentations communes, car ces représentations constituent les hypothèses de base de l'organisation, guident la pensée et l'action collective, et assurent la cohérence du groupe social qu'est l'organisation. Notamment, pour 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 (1990) défend l'idée qu'une organisation apprenante se trouve dans l'obligation de construire une vision partagée. Enfin, pour Nonaka et Takeuchi (1997), une connaissance personnelle doit être partagée avec les autres pour être diffusée.

Un partage des représentations serait donc une condition nécessaire à l'action organisationnelle. Cette notion de partage de représentations doit néanmoins être précisé (Ehlinger, 1998), car comme le soulignent Klimoski et Mohammed (1994), elle 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 (donc à des connaissances communes), soit à une configuration distribuée de représentations (sans aucun recoupement), soit à une configuration de représentations qui se recoupent entre les membres d'un groupe ». (Klimoski et Mohammed, 1994 : 421)

Plus généralement, il existe 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). Nous discuterons par la suite de la perspective retenue pour comprendre la notion de représentations partagées dans cette recherche, mais concluons ce paragraphe sur l'idée moins controversée que les interactions entre les membres du groupe



semblent être le dénominateur commun d'un processus d'adhésion commune ou de compréhension mutuelle facilitant l'action organisationnelle.

Or, dans la branche famille, même si le fonctionnement en réseau est important pour certaines questions jugées prioritaires pour l'institution, les dirigeants de CAF sont de manière générale des acteurs autonomes et relativement isolés. En particulier, sur la question de l'administration électronique, avant début 2006, une seule instance (la maîtrise d'ouvrage « Communication Électronique ») réunissant peu de directeurs avait pour but d'être un lieu d'expression des divergences d'interprétation sur cette question. Elle était par ailleurs et « noyée » dans un nombre important de structures de pilotage. Par conséquent, la dynamique d'évolution de l'administration électronique était entravée dans certaines CAF sans que la CNAF ne puisse agir. En d'autres termes, il n'y avait pas d'interaction entre les dirigeants donc d'engagement dans un processus d'adhésion commune ou de compréhension mutuelle de l'usage des TIC dans la modernisation des CAF, alors que de nombreuses évolutions favorisaient voire même rendaient obligatoires une progression dans la dynamique de développement de l'administration électronique depuis 2004. Des réflexions sur les modes de pilotage adéquats pour encourager l'usage des TIC dans la modernisation des services publics ont donc été engagées.

2. DE LA PERTINENCE DE CRÉER DES ESPACES DE DISCUSSIONS POUR PROGRESSER DANS LA DYNAMIQUE DE DÉVELOPPEMENT DE L'ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE

2.1. LE PILOTAGE DE L'EQUIVOCITE DANS LA BRANCHE FAMILLE LORS D'UNE PHASE D'AVANT-PROJET : PRESENTATION EMPIRIQUE

A la fin de l'année 2005, la direction générale de la CNAF instituait au travers de son nouveau plan d'action institutionnel, douze projets prioritaires. Parmi ces douze projets, l'un d'entre eux avait pour objectif de « simplifier l'accès et la gestion des droits et de faciliter le développement de l'administration électronique ». La mise en place de cette nouvelle structure de pilotage est intervenue au moment où notre recherche concluait sur la nature équivoque de l'usage des TIC dans la modernisation des services publics. Or cette analyse en termes d'équivocité n'était pas sans conséquence sur les systèmes d'action qui semblaient adéquats pour assurer un usage efficient des technologies dans les CAF. En effet si on admet que la variété des représentations entravait la progression dans l'usage des TIC pour la modernisation des CAF, alors une

implication directe de cette recherche était de poser que les constructions de sens des acteurs devaient désormais être discutées pour encourager la dynamique de développement de l'administration électronique.

En outre, cette prise en compte des constructions de sens des acteurs doit être un processus continu car selon la propriété de flexibilité interprétative des technologies (Orlikowski, 1992), 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. En d'autres termes, le pilotage des constructions de sens des acteurs doit démarrer dès l'amont des projets car elle conditionne l'action mais aussi être présente tout au long du projet.

Toutefois, et comme nous l'avons précisé précédemment, les créations de sens des acteurs, n'ont jamais fait l'objet de discussions dans le cas particulier de la branche famille. Par conséquent, notre préconisation d'action pour la CNAF ne fut pas de créer des espaces de discussion de manière générale mais d'introduire une phase d'avant-projet (Gautier et Lenfle, 2004). Nous tenions ainsi compte de l'opportunité laissée par la mise en place d'une nouvelle structure de pilotage pour encourager l'usage des TIC dans la modernisation des CAF⁸.

Les principaux objectifs de cette phase amont des projets étaient de (Gautier et Lenfle, 2004) :

- sélectionner les idées qui deviendront ensuite des projets de développement,
- articuler la stratégie de l'organisation avec les éléments spécifiques au projet
- 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.

Cette phase d'avant-projet était donc bien un lieu d'interactions, un espace de discussion (Detchessahar, 2003) où les dirigeants pouvaient 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), le terme de

⁸ En d'autres termes, il était possible d'instituer un espace de discussion en amont des projets de développement et d'accompagnement au changement tout en rattachant cet objet à une structure légitime de pilotage, puisqu'un nouveau groupe projet se mettait en place.

discussion⁹ nous semble plus approprié que ceux de communication ou d’ajustement mutuel pour traduire l’objectif assigné à cette phase d’avant-projet, car il permet de « traduire la dimension délibérative et politique des échanges » (Detchessahar, 2003 : 73).

Cette phase d’avant-projet a été mise en place en février 2006. Dans un premier temps, nous avons proposé de réunir l’ensemble des membres du projet (soit 35 cadres dirigeants de la branche famille) au cours de deux séminaires. Des divergences d’opinions ont été exprimées dans ces espaces de discussion, mais elles 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 sur une reformulation des positions de chacun rendant possible la formalisation de compromis. Ensuite, 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

La phase d’avant-projet a donc débouché sur la rédaction d’une « doctrine » de l’usage des TIC dans la modernisation des CAF (voir annexe B pour une présentation succincte de son contenu). Cette doctrine est aujourd’hui un document de référence pour la branche famille puisqu’elle a été validée par la direction générale de la CNAF en décembre dernier. Il est difficile de qualifier à ce jour les résultats de notre accompagnement au changement dans la mesure où la mise en application de cette doctrine débute seulement. Toutefois, nous pouvons présumer que l’existence même de ce document orientera l’action puisque toute décision prise concernant l’usage des TIC dans la modernisation des CAF devra désormais se conformer aux orientations définies (celles-ci encourageant la dynamique de développement de l’administration électronique).

En conclusion, la création d’espaces de discussion lors d’une phase d’avant-projet pour encadrer les constructions de sens des acteurs a constitué dans le cas de la branche famille un moyen pour

⁹ 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 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.

piloter un usage accru des TIC dans la modernisation des CAF. Toutefois cette conclusion tirée d'une analyse sur un cas particulier (même s'il est jugé exemplaire par sa similarité avec les problématiques des autres services publics), ne peut être généralisée, si elle ne fait pas l'objet d'une analyse critique sur ces conditions de mise en place, comme d'une discussion théorique. La prochaine section a donc pour objet de discuter la généralisation analytique de notre préconisation d'action.

2.2. DISCUSSION THEORIQUE : COMMENT PILOTER UNE DYNAMIQUE EQUIVOQUE DE DEVELOPPEMENT DE L'ADMINISTRATION ELECTRONIQUE?

2.2.1. La création d'un espace de discussion : une condition nécessaire mais non suffisante pour modifier les représentations et donc les comportements

La formalisation d'un lieu d'échanges entre les dirigeants est une condition nécessaire à des modifications graduelles de représentations donc de comportements. En effet, « 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).

Toutefois il ne s'agit pas de manière générale d'une condition suffisante pour deux raisons principalement.

D'une part, il n'est jamais 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 ». 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 le 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, notamment un examen critique des opinions émises par les membres du groupe et un suivi collectif des décisions arrêtées.

Dans notre recherche, l'importance de ces coûts s'est révélée relative. La qualité et l'intensité des échanges suivis montrent au contraire que ces difficultés ont rapidement été surmontées. Pourtant cette proposition ne nous semble pas nécessairement généralisable pour deux raisons principalement.

D'une part, l'espace de discussion que nous avons étudié, n'est pas le fait de cadres intermédiaires se coordonnant pour répondre à des situations incertaines, mais de dirigeants sélectionnés, 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.

D'autre part, 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 avait 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 auraient pu 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, l'importance des coûts politiques n'était pas à sous-estimer *a priori*. Néanmoins dans notre cadre de recherche, le pouvoir n'a pas été détenu par des dirigeants contrôlant des incertitudes fortes (Crozier et Friedberg, 1977), car 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. Il s'agit donc d'une autre caractéristique du fonctionnement de la branche famille qui explique l'importance relative des coûts de participation à l'espace de discussion.

Outre l'existence de coûts liés à la discussion qui peuvent venir diminuer l'implication des acteurs, la formalisation d'un lieu d'échanges entre les dirigeants, n'est pas nécessairement une condition suffisante à des modifications graduelles des 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, notre préconisation d'action dans cette phase d'avant-projet ne fut pas 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 cherche 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, risque de se heurter à "l'opacité" de la vie sociétale, marquée par des compromis entre groupes d'acteurs. De même, les travaux d'Allard-Poesi (Allard-Poesi, 1997) ont montré que les processus de conformation n'aboutissent pas de toute façon à une appropriation des représentations au niveau individuel.

Cette formalisation de principes d'action et non d'usages opérationnels précis présentait par ailleurs 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, il s'est agi certes de construire, par l'examen et l'argumentation des opinions de chacun, de trajectoires ou principes d'action qui paraissaient plausibles au moment t, mais aussi

de poser des principes plus généraux qui permettront aux dirigeants de ne pas être submergés par les différentes interprétations possibles des situations futures.

En d'autres termes, avec la mise en place d'espaces de discussions, le but n'était pas d'engager un processus de conformation des individus à une majorité ou à un groupe, qui aurait été en outre nécessairement obsolète car trop statique, mais de constituer des grilles de lecture transverses 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.

Par ailleurs, les membres de ce projet prioritaire ont formulé au cours de la phase d'avant-projet leurs préoccupations, ce qui a permis de construire non pas des interprétations fermées mais plutôt un espace global au sein duquel des informations ont été connectées entre elles et réagencées de manière à construire du sens. Le concept de « bricolage » (Weick, 1979) est donc central pour comprendre le processus complexe d'enactment qui a été observé dans la branche famille.

2.2.2. Des espaces de discussion pour établir un sensemaking collectif et enacter l'usage futur des TIC dans la modernisation des services publics

Cette élaboration collective de sens correspond à un sensemaking (Weick, 1995), car elle en respecte les sept propriétés (David, 2006). La doctrine établie est en effet reliée à la construction de l'identité des CAF puisqu'elle reprecise certaines missions de ces organismes (notamment la mission d'égalité est élargie à celle d'équité pour tenir compte du fait que les engagements de service ne sont pas identiques selon les modes de communication), elle est rétrospective (elle permet de relire rétrospectivement les stratégies d'usage des TIC dans certaines CAF), elle promulgue des environnements raisonnés (répondre aux demandes des allocataires tout en rationalisant l'action publique), elle est sociale (elle n'est pas pure connaissance, car elle a été générée au sein d'un réseau social), elle est continue (car elle structure durablement les échanges), elle met l'accent sur – et est conduit par – l'extraction d'indices (la doctrine restitue des éléments chiffrés sur l'usage actuel des TIC dans les CAF), elle est enfin guidée par la recherche de plausibilité plutôt que de vérité.

Ce sensemaking collectif s'est appuyé sur la variété actuelle des représentations des dirigeants, sur les attentes de multiples parties prenantes (la CNAF, la direction de la Sécurité Sociale, l'État plus généralement mais aussi les allocataires et partenaires de gestion) et sur les images du futur

projeté pour enacter (Weick, 1979) un modèle d’usage des TIC dans la modernisation des services publics.

D’un point de vue théorique, cette notion d’enactment correspond bien à la perspective structurationniste 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’organisation¹⁰.

Ainsi, notre recherche s’inscrit dans le prolongement de la perspective structurationniste qui insiste davantage sur une structuration par les acteurs (Pozzebon et Pinsonneault, 2000). Notre recherche montre en effet que la dynamique de développement de l’administration électronique est façonnée dans les CAF par les interprétations des acteurs, des dirigeants de CAF plus spécifiquement.

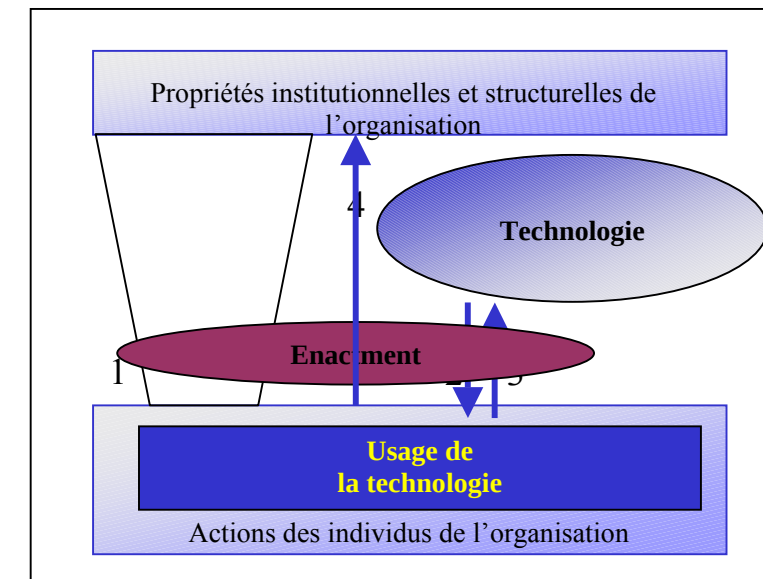
Toutefois les travaux de K. Weick sont un véritable apport à la compréhension des processus de structuration.

Non pas que des travaux structurationnistes antérieurs n’aient pas déjà souligné le caractère équivoque des technologies (Orlikowski (1992) propose en effet que la technologie soit vue comme étant « éactée » par l’action des individus), mais cette notion « d’enactment » permet de mieux décrire le processus de changement (variation –sélection – rétention) induit par l’introduction et l’usage des TIC au sein des CAF. En d’autres termes, cette intégration de la notion d’enactment permet de progresser dans la description du processus de structuration (dans une perspective dynamique). En effet, nos matériaux de recherche montrent que les dirigeants de service public contribuent dans un premier temps à façonner la dynamique de développement de l’administration électronique, puisque par leur processus de sensemaking face à une situation équivoque, ils contribuent à créer l’objet de leurs interprétations. Toutefois, l’enactment agit dans les deux sens ; par les actions entreprises dans cet usage des TIC, les dirigeants modifient en retour les structures de l’organisation et des techniques qui viendront affecter la dynamique future de développement de l’administration électronique.

¹⁰ Pour autant, comme dans les travaux de Weick, cette recherche 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.

Le processus de structuration dans la dynamique de développement de l'administration électronique peut donc être modélisé à partir du schéma suivant.

Figure 2- Modélisation du processus de structuration avec intégration de l'enactment



Par ailleurs, l'utilisation de la notion d'enactment permet de préciser que l'équivocité ou l'ambiguïté en cause dans le processus de structuration étudiée renvoie à la présence d'interprétations multiples pour une même situation et non pas à 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.

En conclusion, notre recherche montre que face à une dynamique de changement organisationnel équivoque, les dirigeants de service public établissent différentes représentations ou sensemaking de l'usage des TIC dans la modernisation des services publics qu'il convient de confronter au sein d'espaces de discussion pour établir un sensemaking collectif et enacter un modèle commun d'usage de ces outils de gestion.

Notre recherche n'est pas exempte de limites méthodologiques et conceptuelles qui constituent autant de voies de recherche possibles. Notamment, du fait de notre positionnement méthodologique, nous ne pouvons prétendre à un objectif de validité externe de nos résultats de recherche. Toutefois, les contacts que nous avons eus avec un autre service public – l'Agence Nationale Pour l'Emploi [ANPE] – montrent que notre grille d'analyse en termes d'équivocité de la dynamique de développement de l'administration électronique semble a priori pertinente pour

d'autres organismes. Une investigation plus poussée et étendue à d'autres services publics serait néanmoins nécessaire pour étayer cette affirmation. D'autre part, une telle analyse nous permettrait de prolonger nos recherches sur les facteurs clefs de succès des espaces de discussions, si notre préconisation d'action était retenue.

Par ailleurs, notre proposition de changement conduit à porter l'action managériale spécifiquement sur les dirigeants. Or nous avons également recueilli d'autres matériaux de recherche qui montrent que les créations de sens des techniciens freinent aussi la dynamique de développement de l'administration électronique et participent (tout autant que les dirigeants ?, plus ?, moins ?) à son « grippage ».

RÉFÉRENCES

- Accenture (2004), *EGovernment Leadership : High Performance, Maximum Value*, 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.
- 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.
- Benghozi P.-J. et Vaast E. (2000), Intranets et entreprises : technologie, apprentissages et organisation de la cohérence, *5ème conférence de l'AIM*, Montpellier, 8-10 novembre.
- Beyer J. M. (1981), Ideologies, values and Decision making in Organizations, in Nystrom P.C. Starbuck H. (Coord.), *Handbook of Organizational Design*, London: Oxford University Press, 166-201.
- Chanal V., Lesca H. et Martinet A. C. (1997), Vers une ingénierie de la recherche en sciences de gestion, *Revue Française de Gestion*: n°116, novembre-décembre, 41-51.
- Crozier M. et Friedberg E. (1977), L'acteur et le système, les contraintes de l'action collective, in Paris: Seuil,
- Daft R. L. et Weick K. E. (1984), Toward a Model of Organizations as Interpretation Systems, *Academy of Management Review*, 9: n°2, 284-295.
- David A. (2000), La recherche-intervention, cadre général pour la recherche en management?, in R. Laufer A. David, A. Hatchuel (Coord.), *Les nouvelles fondations des sciences de gestion. éléments d'épistémologie de la recherche en management*, Paris: Vuibert, 193-213.
- David A. (2006), Sensemaking, outils de gestion et activités de conception: quatre rapprochements, in Autissier D. Bensebaa F. (Coord.), *Les défis du sensemaking en entreprise*, Paris: Economica, 249-272.
- Detchessahar M. (1999), Quand discuter, c'est produire, *VIIIème Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique*, Paris, Ecole Centrale, 26, 27 et 28 mai.
- Detchessahar M. (2003), L'avènement de l'entreprise communicationnelle, *Revue Française de Gestion*, 29: n°142, 65-84.

- 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.
- Ferry J.M (1987), Habermas, l'éthique de la communication, Paris: PUF.
- Gautier F. et Lenfle S. (2004), L'avant-projet: définition et enjeux, in Garel G. Giard V., Midler C. (Coord.), *Faire de la recherche en management de projet*, Paris: FNEGE, 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.
- 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*, 37: 197-229.
- Hatchuel A. et Molet H. (1986), Rational modelling in understanding and aiding decision-making, *Journal of Operational Research*, 24: 178-186.
- Kalika M. et Kéfi H. (2004), *Evaluation des systèmes d'information : une perspective organisationnelle*, Paris: Economica.
- Klimoski R. et Mohammed S. (1994), Team Mental Model: Construct or Metaphor?, *Journal of management*, 20: n°2, 403-437.
- Koenig G. (1996), Les constructeurs: Karl E. Weick, *Revue Française de Gestion*, 108: Mars-Avril-Mai, 57-71.
- Koenig G. (1996), Management Stratégique. Paradoxes, Interactions, Apprentissages, in Koenig G. (Coord.), *De Nouvelles Théories pour Gérer l'Entreprise du XXIe siècle*, Paris: Economica,
- Langfield-Smith K. (1992), Exploring the Need for a Shared Cognitive Map, *Journal of management studies*, 29: n°3, 349-368.
- Laroche H. (1996), Karl E. Weick, Sensemaking in Organizations, note critique, *sociologie du travail*, n°2, 225-232.
- Markus M. L. et Robey D. (1988), Information Technology and Organizational Change: Causal Structure in Theory and Research, *Management Science*, 34: n°5, May, 583-598.
- Martinet A. C. (1990), *Epistémologie et Sciences de Gestion*, Paris: Economica.
- Millerand F. (1999), Usages des NTIC : les approches de la diffusion, de l'innovation et de l'appropriation, Université de Montréal, http://composite.uqam.ca/99.1/articles/ntic_2.htm.
- Moisdon J. C. (1984), Recherche en gestion et intervention, *Revue Française de Gestion*: n°47-48, Septembre, 61-73.
- Nonaka I. et Takeuchi H. (1997), *La connaissance créatrice*, Paris: DeBoeck Université.
- Ocde (2003), *The e-Government Imperative*, www.oecd.org: OECD Publication Service.
- Orlikowski W. J. (1992), The duality of technology: rethinking the concept of technology in organizations, *Organization science*, 3: n°3, 98-118.
- Orlikowski W. J. (2000), Using technology and constituting structures: a practice lens for studying technology in organizations, *Organization science*, 11: n°4, 404-428.
- Peters T. et Waterman R. (1983), *Le prix de l'excellence*, Paris: Dunod.
- Pfeffer J. (1982), *Organizations and Organization Theory*, Marshfield, MA: Pitman.
- Pozzebon M., Pinsonneault A. (2000), The structuration Theory in IS : usage patterns and methodological issues, *cahier du CReSI* n°00-05.
- Proulx S. (2001), Usages des technologies d'information et de communication : reconsidérer le champ d'étude?, *Actes du Congrès national des sciences de l'information et de la communication*, UNESCO, Paris, 10-13 janvier.
- Reix R. (2002), *Systèmes d'information et management des organisations*, Coll. Gestion, Paris: Vuibert.



- Roux-Morin L. (2006), *Equivoque et dynamique de développement de l'administration électronique*, Paris: Ecole des Mines,
- Senge P. M. (1990), *The Fifth Discipline: the Art and Practice of the Learning Organization*, Toronto: Currency Doubleday.
- Titah R. et Barki H. (2006), e-Government Adoption and Acceptance: a Literature Review, *International Journal of Electronic Government Research*, 2: n°3, 23-57.
- Vidaillet B. (2003), *Le sens de l'action*, Institut Vital Roux, Paris: Vuibert.
- Weick K. E. (1995), *Sensemaking in Organization*, Londres: Sage Publications.
- Weick K. E. (1979), *The social Psychology of Organizing*, New York: Random House.

ANNEXE A- PRESENTATION DE L'ARTICULATION DES MATERIAUX DE RECHERCHE

	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
Travail théorique	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.
Travail Empirique National	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. 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.
Travail Empirique Local	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 www.caf.fr [3848 réponses analysées] Enquête écrite auprès de l'ensemble des techniciens (dans trois CAF) puis travaux de groupe sur les principales technologies structurant leur environnement de travail [196 réponses analysées] Poursuite de l'analyse par la réalisation d'entretiens auprès de l'équipe de direction. Recherche de données dans le système d'information décisionnel pour évaluer les gains de productivité réalisées suite à l'incorporation de nouvelles technologies 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.
Résultats	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 B – PRESENTATION SUCCINCTE DU CONTENU DE LA DOCTRINE, « PRODUIT-FINAL » DE L'ESPACE DE DISCUSSION MIS EN PLACE DANS LA BRANCHE FAMILLE.

Si la qualité de service est au cœur de la démarche stratégique de la branche famille depuis de nombreuses années, le développement de l'administration électronique rend possible et nécessite même, le **passage d'une notion de relation de service à une notion de gestion de la relation client**. *« Notre vocation n'est plus seulement de traiter vite et bien tous les droits, mais de reconnaître les attentes de nos publics 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 de la doctrine).

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 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.

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). L'« intéressement » du client à l'amélioration de la gestion de la CAF est effectué par des avantages en termes de services.

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.