

**VALORISATION DES RESULTATS DE RECHERCHE COST —
DES GUICHETS UNIQUES EN QUETE DE GESTION**

ABSTRACT

Le concept de « guichet unique » est un concept très porteur dans la politique actuelle de modernisation des administrations publiques et de rapprochement entre usagers et administration. Derrière ce concept de « guichet unique » se cache cependant une très large palette de réalités administratives, organisationnelles et technologiques.

Un premier objectif poursuivi par la présente recherche est de donner à mesure de la diversité des formes organisationnelles et technologiques que peut prendre aujourd'hui ce qu'on appelle communément un guichet unique. Prolongeant une enquête européenne menée dans le cadre du réseau COST (European Co-operation in the field of Scientific and Technical Research) A14 dans 11 états membres du réseau portant sur une centaine de cas intéressants de « guichets uniques », la recherche actuelle tente de dégager quelques tendances fortes présentes au plan européen en matière de modernisation des services publics, mais aussi de relever les principales difficultés auxquelles sont confrontés ces projets.

Le second objectif de la recherche est de compléter les résultats de l'enquête COST par une analyse plus en profondeur de certaines initiatives de guichets uniques. Pour ce faire, 6 études de cas approfondies ont été réalisées sur des projets de « guichets uniques » suffisamment diversifiés pour tenir compte de leurs multiples réalités organisationnelles, technologiques ou administratives. A travers l'analyse de ces cas, ce sont également les éléments essentiels de la gestion de ce type de projet qui sont étudiés.

La troisième partie s'attache à tirer les leçons des expériences observées, l'objectif ultime de cette recherche étant en effet que les études de cas et les observations qui en découlent permettent aux managers publics d'appréhender les modèles de gestion qui supportent ces projets avancés, ainsi que les principaux facteurs de réussite ou d'échec identifiés par les acteurs mêmes des projets.

RESUME EXTENSIF

Le concept de « guichet unique » est un concept très porteur dans la politique actuelle de modernisation des administrations publiques et de rapprochement entre usagers et administration. Derrière ce concept de « guichet unique » se cache cependant une très large palette de réalités administratives, organisationnelles et technologiques.

Un premier objectif poursuivi par la présente recherche est de donner la mesure de la diversité des formes organisationnelles et technologiques que peut prendre aujourd'hui ce qu'on appelle communément un guichet unique. Prolongeant une enquête européenne menée dans le cadre du réseau COST (European Co-operation in the field of Scientific and Technical Research) A14 dans 11 états membres du réseau et qui a permis de recenser une centaine de cas intéressants de « guichets uniques », la recherche actuelle tente de dégager quelques tendances fortes présentes au plan européen en matière de modernisation des services publics, mais aussi de relever les principales difficultés auxquelles sont confrontés ces projets.

Partant de cette analyse globale, le second objectif de la recherche est de compléter les résultats de l'enquête COST par une analyse plus approfondie de certaines initiatives de guichets uniques. Pour ce faire, 6 études de cas approfondies ont été réalisées sur des cas de « guichets uniques » suffisamment diversifiés pour tenir compte de leurs multiples réalités organisationnelles, technologiques ou administratives. Après la présentation de l'historique et du contexte du projet analysé, chacune de ces études de cas s'attardera sur quelques aspects fondamentaux du développement de projets informatiques : l'étude d'opportunité et la définition des objectifs, l'identification et la prise en compte des besoins de l'utilisateur, l'identification des acteurs et la maîtrise de leur environnement, les différents types de partenariats privés/publics préconisés dans ce type de projet, la problématique de l'évaluation des performances, etc.

Dans une troisième partie, la présente recherche reviendra, sur base des constatations tirées des études de cas, sur quelques points critiques de la gestion d'un projet de guichet unique.

L'objectif ultime de cette recherche est que les études de cas et les observations qui en découlent permettront aux managers publics d'appréhender les modèles de gestion qui supportent ces projets avancés, ainsi que les principaux facteurs de réussite ou d'échec identifiés par les acteurs mêmes des projets.

1. Guichet unique : définition et contexte

Bien que de plus en plus utilisé, le concept de « guichet unique » reste encore assez flou et difficile à cerner pour une grande partie de la population. Il est vrai que ce terme désigne une multitude de réalités, que de nombreux auteurs ont tenté de classer. Suite aux travaux du réseau COST, il a ainsi été possible de dégager trois formes majeures de guichets uniques sur base, d'une part, du type de service offert et, d'autre part, du caractère intégré ou non du service offert. S'agissant du type de service offert, on distinguera les guichets purement informationnels et les guichets permettant aux citoyens d'accomplir une procédure administrative, encore appelés guichets transactionnels. S'agissant du caractère intégré ou non du service offert, la distinction se fera entre les guichets uniques qui transcendent les frontières établies en termes de compétences départementales pour offrir un service intégré et réorganisé en fonction d'un parcours administratif réel du citoyen, et les guichets uniques qui offrent, en un seul point d'accès, différents types de services ou de prestations administratives mais sans réorganisation et intégration préalables de ceux-ci.

Partant du croisement de ces deux dimensions, on peut établir une première typologie des guichets uniques. Le tableau ci-après en distingue trois types :

Guichet unique	Informationnel	Transactionnel
-----------------------	-----------------------	-----------------------

Non intégré	First stop of information	Multiple services shop
Intégré	-	One-Stop-Shopping

Le *first stop of information* vise essentiellement à l'information du public. Il entend, via un seul point d'accès, qui peut être un point physique, un Call Centre ou un site Web, donner aux citoyens une information simple et facilement accessible sur les services offerts, les procédures à suivre et les personnes à contacter dans les différents départements ministériels que supporte ce guichet unique. Bien que ce type de guichet unique nécessite des accords interdépartementaux relatifs au genre d'information nécessaire, à la maintenance de celle-ci et aux responsabilités des différents intervenants, il laisse généralement inchangé le déroulement des procédures suivies par les différents départements, se contentant de les indiquer sans les réorganiser.

Le *multiple services shop* est un peu à l'administration ce que le supermarché peut être à la grande distribution. Dans ce cas aussi, c'est l'idée de plus grande accessibilité des citoyens au service public qui motive l'innovation. Mais ici, le guichet unique ne se contente plus seulement de renseigner le citoyen : il lui permet également, via un seul point d'accès physique ou électronique, d'entreprendre, voire d'accomplir différents types de procédures administratives. Toutefois, si la délivrance du service est améliorée, le service, lui, reste inchangé, les différentes procédures administratives étant peu ou pas modifiées dans le sens d'une approche plus horizontale de la demande du citoyen.

Le *one stop shopping* correspond à la forme la plus avancée de guichet unique. Généralement ciblé sur un domaine particulier de la vie économique ou sociale du citoyen, le guichet soutient ici une réorganisation fondamentale des procédures administratives en vue de développer une approche complète et intégrée de la demande du citoyen. À la verticalité des compétences qui structure les autres formes de guichet unique, on peut opposer ici une horizontalité de la prestation qui transcende les compétences propres de chaque département dans une procédure unifiée et centrée sur la demande du citoyen. Ce dernier type de guichet unique suppose non seulement une réorganisation de la «vitrine» ou front office de l'administration mais aussi, et sans doute avant tout, du «magasin» ou back office de l'administration à travers des révisions de fond des procédures et des systèmes humains et informationnels qui les supportent.

Le contexte de l'émergence du concept de guichet unique doit également être rapproché des nombreux travaux et recherches qui mettent aujourd'hui l'accent sur le besoin impératif de modification et de modernisation de l'administration. Différents éléments sont ainsi régulièrement mis en évidence pour souligner la nécessité de l'amélioration des services publics. Parmi ces éléments, citons à titre d'illustration les trois réflexions suivantes : la légitimité des administrations et les exigences des citoyens ; les avantages comparatifs d'une localité et la chute des monopoles ; la rareté des ressources publiques.

La légitimité des administrations et les exigences des citoyens

A la fois client des entreprises privées et usager de l'administration publique, le citoyen entend aujourd'hui être traité de la même façon dans ces deux mondes. Or, le monde de l'administration et celui de l'entreprise possèdent évidemment des logiques d'organisation et des principes de légitimation radicalement différents, voire opposés. Ainsi, si les entreprises doivent composer avec les contraintes de la concurrence, les administrations doivent quant à elles veiller au respect des principes d'équité de traitement des citoyens, de légalité des pratiques et de continuité du service public, principes qu'il serait d'ailleurs intolérable de remettre en cause au nom de la modernisation.

Toutefois, les citoyens ont eux aussi certaines attentes de qualité et de rapidité d'information ou de simplicité des procédures sur leur administration.

Il s'agit donc pour les administrations de trouver le juste milieu entre principes démocratiques d'intérêt général et exigences des citoyens pour opérer leur modernisation. En pratique, il s'avère particulièrement difficile de trouver cet équilibre et ceci peut expliquer le

relatif immobilisme de l'administration face aux attentes citoyennes de modernisation et de changement.

Les avantages comparatifs d'une localité et la chute des monopoles

Si l'administration ne peut pas réellement puiser les incitants à la modernisation dans les contraintes de la concurrence, elle n'échappe pas pour autant à toute concurrence dans son secteur d'activités.

Tout d'abord, il suffit de prendre en compte l'importance d'une administration efficace dans la chaîne de valeur d'un pays, d'une région ou d'une ville. Pour de nombreuses entreprises privées, une administration performante signifie en effet des coûts de transaction réduits et ce facteur peut s'avérer décisif lorsqu'il s'agit pour un investisseur de décider entre deux localisations. Dans un environnement concurrentiel, de bons rendements administratifs constituent ainsi autant d'avantages comparatifs essentiels pour attirer et maintenir les investisseurs sur le territoire local.

Ensuite, il semble important de se remémorer des exemples européens ou nord-américains récents de réforme des administrations pour constater à quel point le monopole de droit dont semble jouir le service public peut se révéler fragile. Il est par exemple possible de relever de très nombreux cas de privatisation au moins partielle dans les pays occidentaux au cours de ces dernières années. Cette menace relative devrait constituer un puissant incitant au changement et à l'amélioration de l'efficacité de l'administration.

La rareté des ressources publiques

Nous pouvons encore évoquer un dernier élément pour expliquer la nécessité de la recherche d'une plus grande efficacité des services publics : la rareté des finances publiques. Toutefois, cette rareté joue le double rôle d'incitant et de contrainte puisque si elle constitue un frein à la réforme et aux investissements, elle est également un « *accélérateur à la modernisation* » puisque « *plus les ressources sont rares, plus il est nécessaire de faire des choix, de définir des priorités (...), de dégager des gains de productivité. Dès lors qu'on ne peut plus compter sur l'(...) augmentation de moyens pour améliorer son efficacité, l'Etat doit investir dans la modernisation. Mais pour que chaque franc dépensé produise le maximum de résultats, l'audace et l'imagination doivent permettre d'inventer de nouvelles formes d'organisation et de transformer les comportements publics* »¹.

On comprend au vu de ces trois éléments que si elle est nécessaire, la modernisation et l'amélioration de la qualité des services publics s'avère également très difficile.

2. Les six études de cas

Sélectionnés sur base des enseignements tirés de l'étude COST et de critères complémentaires comme la diversité des modes de gestion appliqués aux projets, les types de partenariats favorisés au cours du développement, la diversité technologique ou le degré d'intégration des services, les six cas analysés dans le cadre de la présente recherche sont : Hotjob (Belgique), AEAT (Espagne), Bremen Online Service (Allemagne), Téléphone Vert-Site Carrefour de la Région Wallonne (Belgique), Business Transformation Project (Canada) et Fewer Forms, Faster Service (Canada).

Ces six guichets uniques sont représentatifs des trois grands types de projets exposés précédemment : le *first stop of information* (Téléphone Vert – Site carrefour de la Région Wallonne), le *multiple services shop* (FFFS) et le *one stop shop* (BOS, AEAT, Hotjob, BTP).

Les interviews effectuées pour réaliser les études de cas ont été menées sur base d'un guide d'entretien développé en collaboration avec le CEFRIO (Centre Francophone de Recherche en Informatisation des Organisations), un organisme canadien qui s'est notamment

¹ Secrétariat d'État auprès du Premier Ministre chargé du Plan, *Le pari de la responsabilité*, Rapport de la commission Efficacité de l'État présidée par François de Closets, La Documentation française, 1989.

spécialisé ces dernières années sur les nouveaux modèles de collaboration entre les secteurs public et privé. Les principaux thèmes de ce guide d'entretien (présenté en détail dans la version complète de ce rapport) sont les suivants : organisation générale du projet ; services offerts et réorganisation ; technologie et sécurité ; collaboration ; coût ; promotion, performance et satisfaction.

Hotjob (Belgique)

« hotjob.be » est un portail mis en place par le FOREM (Formation-Emploi), l'organisme compétent en Région Wallonne en matière de service aux particuliers en matière d'emploi et de formation et de service aux entreprises en matière de recrutement et de formation du personnel. Son but est de gérer le marché des offres d'emploi, tant du point de vue du demandeur d'emploi que de celui des entreprises.

Lancé en 1997, le projet a abouti en novembre 1999 à la mise en ligne de la première version du site hotjob.be. Celui-ci a évolué depuis lors, proposant aujourd'hui deux grandes classes de services en fonction du type de l'utilisateur externe : l'accès aux particuliers et l'accès aux entreprises.

Les services proposés aux particuliers comprennent ainsi une consultation des offres d'emploi (avec différents critères de sélection et de recherche), une liste des entreprises qui recrutent, la mise en ligne du *curriculum vitae* de l'utilisateur, l'inscription en ligne au Forem, de l'information sur les possibilités de formations en Belgique et à l'étranger et des conseils divers aux jeunes, comme des conseils pour la rédaction du *curriculum vitae*, pour la préparation et la gestion des premiers entretiens d'embauche, etc.

Les entreprises peuvent quant à elles diffuser des offres d'emploi, gérer des réserves de recrutement, consulter des CV en ligne, trouver des informations pratiques sur les contrats de travail ou la sécurité sociale, consulter les possibilités de formation, etc.

Bremen Online Service — BOS (Allemagne)

L'objectif du Bremen Online Service (BOS) est de devenir un portail offrant en ligne des services publics et privés. BOS entend clairement modifier l'interaction existant entre les citoyens, le gouvernement et le secteur privé. La ville espère ainsi moderniser l'administration publique tout en fournissant un nouveau canal de prestation de services.

Dès le milieu des années 1990, la ville de Brême et le département d'informatique de l'université de la ville avaient développé une importante collaboration débouchant sur la mise en place d'un système d'information qui allait devenir le site officiel de Brême. L'idée d'associer à ce projet des institutions privées a vu le jour par la suite, ouvrant ainsi la voie à un service recouvrant de nombreux aspects de la vie du citoyen et disponible 24 heures sur 24. Une des grandes avancées escomptées de ce projet est de « regrouper » en un seul point plusieurs services requis pour un événement de vie particulier et qui, en temps normal, sont prestés par des autorités différentes. Le meilleur exemple est sans doute celui du changement d'adresse, nécessitant à Brême 26 transactions auprès de 18 organismes (ville, poste, banque...). Ce type de formalités restant néanmoins assez peu fréquent, BOS développe d'autres services. Le portail devrait à terme offrir environ 70 transactions, dont 30 ont déjà été implémentées et regroupées en une dizaine d'événements de vie.

Téléphone Vert — Site carrefour de la Région Wallonne (Belgique)

Dans le souci de rapprocher l'administration régionale wallonne du citoyen, cette administration eut en 1988 l'idée originale de mettre en place un service téléphonique à tarification réduite, principalement pour fournir de l'information à propos de ses compétences ou de certaines formalités. Au fil des années, ce « numéro vert » s'est complété de centres d'information et d'accueil, puis d'un site web (lancé en 1997) donnant accès aux informations officielles de la Région Wallonne.

Le « site carrefour de la Région Wallonne » doit donc être vu comme un service d'information complétant un réseau physique d'infrastructures de proximité (téléphone vert, centres d'information et d'accueil, mobilinfos...).

Toutefois, on voit apparaître en 2000 quelques formulaires administratifs. Mais si ceux-ci sont désormais disponibles en ligne, le citoyen doit toujours les imprimer après les avoir consultés, avant de les remplir manuellement et de les renvoyer par courrier traditionnel. Ce n'est qu'en 2001 qu'un premier ensemble de formulaires « intelligents ». L'utilisateur bénéficie désormais d'une assistance électronique au remplissage, mais il doit encore envoyer le document par la poste. L'envoi électronique des formulaires est prévu à moyen terme. D'autres améliorations sont attendues à l'avenir, comme la construction d'un véritable site portail intégrant les différents niveaux de pouvoir.

AEAT (Espagne)

La Agencia Tributaria est une entité de droit public dépendant l'administration espagnole des contributions et qui répond à une conception moderne du service public en prestant ses services de manière flexible et autonome. La Agencia poursuit deux grandes lignes directrices : l'amélioration du service au citoyen dans son rôle contribuable afin de l'aider au mieux à remplir ses obligations fiscales. Ceci se traduit par des actions améliorant la diffusion ainsi que l'assistance au contribuable ; d'autre part, la Agencia tente d'améliorer au maximum son efficacité interne. L'informatisation des services a ainsi toujours été considérée comme essentielle et est devenue une priorité de l'administration comme instrument indispensable à la réalisation de ses objectifs.

C'est en 1998 que la Agencia décide d'incorporer dans son plan de modernisation l'utilisation d'internet. Quelques mois plus tard, une déclaration d'impôts à destination des grandes entreprises est disponible sur le site de la AEAT. En 1999, ce service devient obligatoire et il est étendu aux personnes physiques (mais reste facultatif pour les particuliers).

A présent, plus de 60 formulaires de taxation (à destination des citoyens et des entreprises) sont disponibles sur le site et la Agencia poursuit le développement d'outils d'assistance aux contribuables.

Business Transformation Project — BTP (Canada)

Suite au portrait alarmant du Ministère des Affaires Sociales et Communautaires dressé en 1995 par le nouveau gouvernement ontarien (augmentation des coûts, programme d'aide sociale lent et coûteux, nombreux cas de fraude, perte de confiance du citoyen, etc.), le gouvernement prend une série de mesures destinées à réformer le système d'aide sociale. Dans la poursuite de ce programme, un plan d'action comportant 21 priorités est énoncé en 2001. Deux de ces objectifs ont directement entraîné la mise en œuvre du projet BTP : l'amélioration de l'efficacité du gouvernement grâce à une rationalisation de l'appareil gouvernemental en assurant une meilleure coordination entre les ministères ; le développement de l'aide aux assistés sociaux à trouver un emploi, les affranchissant ainsi de l'aide sociale.

Le *Business Transformation Project* a donc pour objectif la réforme organisationnelle et technologique d'une des trois activités de base du Ministère des Affaires sociales et communautaires : l'activité de soutien de l'emploi et du revenu. A cet effet, le projet, comprenant un vaste ensemble de services, est segmenté en différentes phases, elles-mêmes divisées en divers composants plus faciles à implémenter séparément. Deux composants présentant un lien direct avec l'utilisateur externe sont détaillés dans cette étude de cas : l'implémentation des centrales d'appels, premier point de contact entre le Ministère et les candidats aux programmes d'aide sociale ; le développement d'une boîte vocale interactive permettant aux affiliés de consulter leurs données personnelles via les touches du téléphone.

La nouvelle procédure d'admission d'un candidat via les centrales d'appels téléphoniques se déroule en deux temps : dans une première phase de filtrage, un agent détermine suite à une conversation avec le candidat si il remplit les critères financiers pour être admis au programme d'aide sociale. A la fin de ce premier entretien téléphonique, les candidats jugés potentiellement accessibles sont conviés à leur administration locale pour un entretien de vérification de la candidature, au terme duquel l'agent peut prendre sa décision finale.

La boîte vocale interactive, elle, est entièrement automatisée et ne requiert aucune intervention d'un agent du service. Il s'agit d'un système de téléphonie automatisé qui permet aux personnes qui bénéficient déjà d'une aide sociale d'accéder de manière rapide et efficace à leurs données personnelles. L'utilisateur doit s'identifier à l'aide d'un numéro d'identification personnel et d'un code secret avant d'accéder aux différents menus via les touches de son combiné. Ce service est accessible en permanence dans toute la province de l'Ontario via un numéro gratuit.

Fewer Forms, Faster Service — FFFS (Canada)

FFFS est un second projet initié dans la province canadienne de l'Ontario. Les deux initiateurs en sont le Bureau des services communs du Secrétariat du conseil de gestion et la commission pour la réduction des formalités administratives. A la fin des années 1990, la réduction des procédures administratives est dans l'air du temps et est à la fois une des préoccupations majeures des hommes politiques et une des principales attentes des citoyens.

Le but du projet *Fewer Forms, Faster Service* est précisément d'améliorer les relations entre le citoyen et l'administration via la simplification des formulaires administratifs. Il vise donc à réduire le nombre de formulaires en circulation, à les «normaliser», à les regrouper en «cycles de vie» et enfin à les mettre à disposition des particuliers, des entreprises et des agents de l'administration dans une base de données centralisée et consultable via l'Internet ou l'Intranet des services publics ontariens.

Le projet FFFS est encore relativement récent, puisqu'il n'a été lancé qu'au début de l'année 2000. Il a en outre été retardé par certains événements externes, comme la grève prolongée des services publics ontariens et la retraite du premier ministre en plein mandat.

3. Des guichets uniques en quête de gestion

Les données récoltées lors de l'étude des six initiatives ainsi que notre observation plus sommaire d'un certain nombre d'autres guichets uniques nous permettent de conduire une analyse relative à la gestion de ce type de projet. Plusieurs étapes que l'on peut considérer comme critiques au bon développement de tout projet informatique, et plus particulièrement aux projets de guichets uniques, ont ainsi retenu notre attention. Nous nous y attardons dans la troisième partie du présent rapport.

Le cycle de vie d'un projet informatique

Il semblait tout d'abord intéressant de revenir quelque peu sur le concept fondamental de cycle de vie d'un projet informatique. Les définitions du cycle de vie d'un projet sont multiples mais elles s'accordent tout de même à le définir comme étant la décomposition d'un projet en un ensemble d'étapes nécessaires au développement d'un produit ou d'un service. Un certain nombre de méthodologies ou encore de modèles de développement de projet ont été élaborés depuis les années 60, afin d'aider les gestionnaires de projet dans leur tâche. Ces divers modèles se caractérisent par un agencement particulier des étapes de base décrites précédemment, selon la complexité du projet à développer, l'environnement organisationnel, le degré de complexité des spécifications ou encore le degré d'implication souhaité des utilisateurs. Alors que l'on pourrait croire que compte tenu du caractère innovant des projets de guichet unique et du manque relatif de maîtrise en la matière, l'adoption d'une méthodologie rigoureuse se révèle plus que jamais indispensable, l'expérience semble nous montrer que le manque de moyens et de temps, la pression politique et la concurrence inter-administrations poussent la plupart des gestionnaires à foncer tête baissée, la visibilité d'un résultat quelconque primant ainsi sur la pertinence ou l'efficacité du résultat obtenu. Il apparaît dès lors plus que jamais essentiel de tenir compte de certains facteurs critiques à la réussite d'un projet.

La plupart des modèles de gestion des projets de guichet unique analysés peuvent s'apparenter au modèle de l'épure. Cette constatation se base principalement sur l'observation selon laquelle ces gestions démontrent avant tout un caractère opérationnel. L'objectif est imposé, souvent ambitieux, et il convient de l'atteindre le plus rapidement

possible. Il faut que les résultats soient visibles et pour cela, on dégrossit l'objectif global en phases plus ou moins détaillées, on y attribue un ensemble de ressources et on planifie le tout. Cette tendance à adopter le modèle de l'épuration est à mettre en regard avec les risques inhérents à de tels projets. En effet, confrontés à l'incertitude que représentent ces projets mais aussi aux ambitions attendues de ceux-ci, le réflexe presque naturel des chefs de projets est d'isoler ceux-ci des perturbations externes qu'une méthode plus flexible ne manquerait pas de faire jaillir. La méthodologie de gestion de projet selon laquelle l'étude d'opportunité, première phase importante, est justement supposée aider le gestionnaire à décider de la validité ou non du projet semble bien peu exploitée. Cette tendance à recourir au modèle de l'épuration reflète également le dilemme qui se pose généralement aux porteurs de ce type de projet. Confrontés à une pression politique qui souhaite une visibilité rapide, les gestionnaires ont tous tendance à limiter dès le départ le risque, en enfermant les projets dans des choix technologiques, administratifs et sociaux fixés une fois pour toute au démarrage. Paradoxalement, comme nous le verrons dans la suite, cette réduction du risque au démarrage entraîne souvent un risque à l'arrivée, quand le projet doit se confronter à une autre réalité sociale que celle de ses spécifications formelles : la réalité des utilisateurs. Toutefois, ce modèle de l'épuration n'est pas à rejeter. Il importe, en effet, de souligner qu'il est sans doute la seule façon d'avancer dans des projets difficiles et risqués tant sur le plan technologique que social. A ce titre, le développement d'un projet à partir du modèle de l'épuration constitue une première phase du cycle d'apprentissage des administrations vers un autre mode de fonctionnement. Cette première phase questionne leurs capacités d'appropriation du changement et jaillit souvent sur de nouvelles évolutions du projet.

L'analyse d'opportunité et la définition des objectifs

L'analyse des différents cas étudiés révèle quelques tendances qu'il nous semble important de souligner. Premièrement, par rapport à un discours politique qui entend avant tout améliorer à travers ces expériences la relation administrations-usagers, il importe de relever que dans les cas étudiés, mis à part le projet de la Région Wallonne, ces buts de mission semblent à la fois « galvaudés » et passés au second plan par rapport à la prégnance des buts de système dans ces projets. « Galvaudés » tout d'abord, dans la mesure où ceux-ci s'expriment dans des considérations très génériques peu argumentées sur base d'une analyse sociologique rigoureuse des attentes des usagers. De second plan, ensuite, dans la mesure où dans la plupart des cas le recours à ces buts de mission hautement légitimés aux yeux de l'opinion vise avant tout à justifier des buts de système plus difficiles à faire passer au plan politique tant aux yeux de l'opinion publique que des administrations. Le cas du projet BTP est à ce niveau tout à fait illustratif, présenté officiellement comme une amélioration de la qualité de la relation entre l'aide sociale et ses administrés, il vise dans les faits avant tout à lutter contre la fraude sociale et à rendre l'administration plus performante dans ses contrôles.

Ainsi très souvent dans les projets analysés, les buts de mission servent-ils de faire-valoir ou de buts officiels de la politique menée, alors qu'au plan opérationnel les buts officiels se déclinent bien plus en termes de rationalisation des administrations et d'amélioration de leurs moyens de contrôle. Il importe de souligner, comme nous l'avons fait dans l'introduction, que la clarification des objectifs poursuivis au départ est essentielle pour fédérer les énergies nécessaires au projet mais aussi pour éviter tout risque lié aux malentendus. Cette clarification est loin d'être la règle dans les projets étudiés, tous se parant dans un premier temps d'une légitimité incontestable en termes de buts de mission, pour ensuite révéler des objectifs d'une autre nature tant pour les usagers que pour les administrations concernées. Cette stratégie n'est pas sans générer des difficultés dans la suite du projet aussi bien au niveau de réactions internes aux administrations concernées qu'au niveau de l'atteinte des objectifs de mission dont on avait drapé ce projet et du soutien politique nécessaire.

Les acteurs et l'environnement d'un projet

Les différents cas montrent des stratégies très contrastées dans la constitution de l'équipe de projet et dans la gestion de ses relations avec l'ensemble des administrations concernées. Les

différentes stratégies semblent pouvoir se ranger sur un continuum positionnant les cas entre une stratégie de forte différenciation des équipes de projet comme c'est le cas pour Hotjob et une stratégie de forte intégration comme nous le révèlent les cas de FFFS et AEAT. La stratégie de différenciation privilégie les objectifs de l'équipe et par là même entend protéger l'équipe de toute perturbation externe qui pourrait porter préjudice aux objectifs fixés. A l'inverse, la stratégie d'intégration vise à fondre l'équipe de projet dans les ressorts de l'administration elle-même, pour en faire le projet non pas d'une équipe mais des administrations concernées. Chacun de ces pôles comporte des avantages et des inconvénients. Si les avantages du pôle de la différenciation se situent au niveau de la vitesse de développement, celui-ci n'étant pas entravé par des perturbations émanant du monde des utilisateurs, son désavantage se situe au niveau de la capacité de ces mêmes utilisateurs à s'approprier un projet dans lequel ils ne sentent pas impliqués. Ce bilan est à l'inverse pour le pôle de l'intégration, pour lequel les désavantages se situent plutôt du côté du développement, celui-ci devant s'ouvrir à la concertation et la collaboration avec le monde des utilisateurs. Les avantages de cette stratégie relèvent quant à eux d'une plus grande capacité d'appropriation des projets par les utilisateurs, à la mesure de leur implication dans le projet.

Entre ces deux stratégies, on retrouve des stratégies intermédiaires, comme celles appliquées dans le projet BTP, qui visent à maximiser les bénéfices des deux stratégies ci-dessous. Cette stratégie médiane, du moins celle présente dans le cas de BTP, nous semble à la fois plus élaborée et mieux réfléchiée dans les relations à construire entre l'équipe de projet et les administrations concernées. En effet, si cette stratégie entend privilégier les objectifs de l'équipe, elle met également en place différents mécanismes de « boundary-permeability » et « boundary-spanning » visant à maîtriser l'ouverture de ces objectifs aux administrations concernées et partant la relation à ces administrations.

Comme nous l'avons souligné plus haut, le choix d'une stratégie particulière n'est pas indifférent sur les chances de succès à l'interne comme à l'externe de ce type de projet. Au vu des cas étudiés, il apparaît assez clairement que la constitution d'une équipe dédiée au projet est un facteur important de réussite. Toutefois, la constitution de l'équipe doit être soigneusement étudiée pour tenir compte de la nécessaire intégration du projet au sein de l'administration. De même, une politique de gestion des relations aux administrations concernée doit-elle être rigoureusement définie et validée par l'ensemble des acteurs concernés.

La participation directe des utilisateurs dans le cadre des projets de guichet unique reste assez rare et se borne presque exclusivement à une participation de type consultatif.

Cette consultation semble viser essentiellement les acteurs internes du projet, à savoir les agents de l'administration, futurs utilisateurs du développement. Il importe cependant de commenter quelque peu les expériences. Dans la plupart des cas, la participation des utilisateurs internes se fait difficilement. Quelquefois, ce défaut de participation apparaît clairement comme une volonté du management de développer un projet en le protégeant de toute influence externe qui viendrait en perturber l'agenda. C'est le cas du projet Hotjob. Mais comme on a pu le voir également, le bénéfice du respect de l'agenda de développement se perd en quelque sorte dans les difficultés qu'éprouve ce projet dans sa phase d'implémentation et d'appropriation par les utilisateurs. Dans d'autres cas, il s'agit moins d'un défaut de volonté que d'un défaut de méthodologie. S'il y a consultation des utilisateurs, c'est essentiellement de manière peu contrôlée ou peu planifiée, sans réelle maîtrise du processus. A défaut de méthodologie avérée, on comprend que la stratégie des gestionnaires de projet soit relativement prudente en la matière. Seul le projet BTP semble avoir développé une stratégie et des méthodes permettant une conduite maîtrisée de la consultation des utilisateurs. Ce type de stratégie et de méthodes nous apparaît essentiel à construire tant pour l'efficacité du processus de développement que pour la capacité des futurs utilisateurs à s'approprier le projet.

Ces démarches participatives sont plus volontiers entamées en interne qu'en externe, c'est-à-dire auprès des citoyens. Cette constatation peut sembler quelque peu étonnante quand on sait que tous les projets, sans exception, justifient leur développement par le souci d'un meilleur service au citoyen.

Les raisons de ce manque de participation de l'utilisateur externe sont multiples : le nombre d'utilisateurs externes (citoyen et/ou entreprises), est très important et difficilement identifiable ; les contraintes de temps et de budget qui pèsent sur ces projets ne permettent pas la participation ; le manque d'expérience et de méthodologies aptes à faire participer activement les utilisateurs externes à l'élaboration d'un projet ; la consultation n'est pas culturellement inscrite dans la démarche administrative.

Les différents types de partenariat

La mise sur pied d'un véritable partenariat public-privé n'est pas encore culturellement acceptée. Cette notion est encore relativement jeune et commence seulement à faire son chemin en Amérique du Nord. La culture européenne considère qu'une autorité publique est et doit rester autonome. Même si ces nouveaux types de partenariats sont regardés avec intérêt, le secteur public ne semble pas encore prêt à franchir le pas. Ainsi, à l'exception du cas allemand, l'ensemble des partenariats européens peuvent être qualifiés de partenariat de sous-traitance, le développement opérationnel d'un module ou d'une activité de développement du projet étant confié à un tiers privé. Il est clair que cette réflexion sur le partenariat soulève plus de questions qu'elle n'apporte de réponses. Parmi ces questions, relevons celles soulevées par la responsabilité des administrations publiques par rapport à un éventuel partenariat, qui comme dans le cas de BOS, confie à un opérateur privé non seulement le développement du projet mais aussi l'administration d'une partie des compétences du secteur public, notamment au niveau des systèmes d'authentification et de sécurité du système. Relevons également, comme mis en avant dans le cas de AEAT, la question de la gestion des connaissances à la fois nécessaires au partenaire privé pour développer le projet mais aussi indispensables au partenaire public pour utiliser le projet et le faire évoluer.

Ainsi, la prudence manifestée dans la plupart des cas vis à vis d'un partenariat public-privé plus avancé, nous semble explicable par le caractère encore très embryonnaire et tâtonnant des analyses et des directives qui pourraient conférer à ce type de partenariat un cadre institutionnel plus rassurant pour l'ensemble des partenaires impliqués.

L'évaluation

Dans la plupart des projets observés, le dispositif d'évaluation de l'utilisabilité du projet a été conçu ex post et non pas intégré dès le départ sous la forme des critères d'analyse qui auraient dû guider le développement.

Dans la majorité des projets, l'évaluation ne concerne que les utilisateurs effectifs du projet développé. Elle ne dit donc rien sur les non-utilisateurs du projet et sur les raisons qui font que ceux-ci n'ont pas eu recours au service.

Il est également intéressant de noter que la plupart des dispositifs d'évaluation mis en œuvre sont de nature statistique et comptabilisent le nombre d'appels ou de connexions au service visé. Cette vision comptable de l'évaluation est évidemment importante pour les gestionnaires du projet, qui voient dans ces chiffres une source de légitimation à leur action, mais elle reste cependant relativement pauvre du point de vue de l'information de retour qu'elle peut apporter aux concepteurs du service. Elle peut donner des indications précises sur les types de service ou de page consultés mais elle ne dit pas grand chose des raisons qui motivent les utilisateurs à faire appel à tel service ou telle page, ni sur l'appréciation du service ou de l'information qu'ils y ont trouvé.

Notons encore que de nombreux projets font appel à l'évaluation volontaire des usagers, leur proposant des questionnaires en ligne du type «votre avis nous intéresse ». Outre le biais classique inhérent à une telle démarche volontaire focalisant les échantillons de répondants sur les mécontents d'une part et les enthousiastes de l'autre, il faut encore souligner la

relative pauvreté des questionnaires proposés en ligne, où très souvent le concepteur s'en tient à demander l'avis général de l'utilisateur sur le site qu'il vient de consulter.

Enfin, il convient de s'attarder quelque peu sur l'expérience de BTP. Dans ce projet, on observe en effet une cohérence au niveau du dispositif d'évaluation mis en place par rapport aux objectifs initiaux du projet. En d'autres termes et contrairement aux autres cas analysés, les objectifs initiaux de ce projet ont été transformés en dispositif d'évaluation de l'utilisabilité. Ce concept d'utilisabilité du projet ne se réduit plus dans ce cadre à un simple comptage des fréquences d'utilisation mais s'appuie sur une analyse très ciblée de l'intégration du projet dans les pratiques des utilisateurs internes et externes.

Sans doute faut-il voir dans la jeunesse des cas étudiés les raisons d'un recours assez généralisé aux statistiques de fréquence comme seul indicateur de l'utilisabilité. Ce recours se justifie certes par le besoin de légitimité de projets non encore matures, mais aussi par le manque de méthodes et d'outils pouvant aider les concepteurs à élaborer un dispositif intelligent d'évaluation dès le démarrage du projet.

L'évaluation économique est sans doute la partie la plus cachée des projets. En effet, dans la majorité des cas nous n'avons pu obtenir que des informations très sommaires relatives aux coûts des projets et à leur structure. Les bénéfices rapportés par les projets, soit de manière tangible par des diminutions de coûts administratifs, soit de manière intangible par l'augmentation de la qualité du service, de la fiabilité des informations, etc., ne sont quant à eux pas accessibles pour l'analyste. Si de telles analyses coûts/bénéfices sont très présentes dans les projets BOS et BTP organisés autour d'un partage des risques et des bénéfices entre partenaires privés et publics et d'une ligne d'investissement clairement consentie de part et d'autre, elles n'en demeurent pas moins confidentielles dans la mesure où elles font partie de l'accord stratégique qui unit les partenaires.

Dans les autres cas en revanche, le manque d'analyse coûts/bénéfices est plutôt à rechercher dans la difficulté que les projets éprouvent à établir clairement le plan financier qui les soutient. A nouveau, on peut se questionner sur les raisons de cette difficulté : s'agit-il d'une carence au niveau des méthodes et des outils nécessaires à l'établissement et au suivi du plan financier ; cette difficulté tient-elle à l'annuité budgétaire sur laquelle se déploient certains projets et qui rend difficile la claire visibilité de l'investissement consenti ou s'agit-il d'une volonté des décideurs de ne pas rendre trop transparent le calcul du retour de projets non encore matures ?

Quelle que soit la réponse à cette question, il faut souligner l'importance de doter ces projets d'outils et de méthodes permettant d'en faire sereinement l'analyse de la pertinence économique, aussi bien pour leur légitimité interne que pour leur légitimité externe.