

2005

L'administration locale dans la société de l'information : de la diffusion à la traduction

Brigitte Rorive

LENTIC, HEC Liège, brigitte.rorivefeytmans@hcuge.ch

Olivier Lisein

Université de Liège, LENTIC, o.lisein@ulg.ac.be

Follow this and additional works at: <http://aisel.aisnet.org/sim>

Recommended Citation

Rorive, Brigitte and Lisein, Olivier (2005) "L'administration locale dans la société de l'information : de la diffusion à la traduction," *Systèmes d'Information et Management*: Vol. 10 : Iss. 1 , Article 3.

Available at: <http://aisel.aisnet.org/sim/vol10/iss1/3>

This material is brought to you by the Journals at AIS Electronic Library (AISeL). It has been accepted for inclusion in Systèmes d'Information et Management by an authorized administrator of AIS Electronic Library (AISeL). For more information, please contact elibrary@aisnet.org.

L'administration locale dans la société de l'information : de la diffusion à la traduction

Brigitte RORIVE¹ & Olivier LISEIN²

¹Directrice du LENTIC, Professeur invité à HEC, Liège

²Assistant à l'Université de Liège, Chargé de recherche au LENTIC

RÉSUMÉ

Soumise à des pressions multiples, l'administration publique développe plusieurs initiatives visant à moderniser une institution à l'image ternie. Parmi celles-ci, le recours accru aux TIC occupe une place prépondérante. Si des projets de e-administration sont progressivement mis sur pied par les collectivités locales, ils ne rencontrent toutefois qu'un succès relatif. A partir de trois cas concrets, mis en œuvre dans des administrations communales belges, cette contribution entend cerner le pourquoi d'une appropriation mitigée des projets de e-gouvernement ainsi que proposer, sur base de la sociologie de la traduction, des pistes de réflexion pour la conduite et la gestion de projets de cyber-administration.

Mots-clés : E-administration, E-gouvernement, Gestion de projet, Gestion de l'innovation, Diffusion, Traduction.

ABSTRACT

While facing several challenges, public administration is developing initiatives to modernize the way services are offered. The use of ICT is one of them. State administrations as well as local ones are launching e-administration projects. But e-government is still in progress and bis success has to be looked at in perspective. Based on three Belgian case studies of e-administration, our contribution aims to understand why those projects do not really meet citizens and enterprises expectations. By using the Actor-Network Theory, our analyses focus on several ways and practises to manage cyber-administration projects.

Key-words: E-administration, E-government, Project management, Management of innovation, Diffusion, Actor-Network Theory.

INTRODUCTION

Malgré les nombreuses déclarations de bonnes intentions, le e-gouvernement, c'est-à-dire la numérisation des relations que l'administration entretient avec ses administrés et établit entre ses différents services, peine encore à prendre corps dans les faits et usages. Les différentes stratégies annoncées en vue de concrétiser l'avènement de la société de la connaissance semblent toujours se heurter à des taux de pénétration relativement bas dans certains pays¹ et à un usage massivement centré sur la communication (courrier électronique, forums, chat, etc.). Les débats entourant la fracture numérique de même que les écarts constatés entre l'offre technologique et les besoins réels montrent que les modes selon lesquels se diffusent les innovations technologiques relatives à l'information et à la communication ne favorisent pas l'intégration de ces technologies dans la vie courante.

Les décalages qui existent actuellement entre les intentions, souvent ambitieuses, et les usages réels des innovations en matière d'administration électronique trouvent également leur justification dans la façon dont sont réfléchis et conduits ces projets. Conçus et implémentés essentiellement sous une optique diffusionniste, les projets de e-administration souffrent d'une prise en compte insuffisante des at-

tentes et intérêts des différentes parties prenantes, avec, en guise de résultat, une dynamique d'appropriation et une utilisation effective de ces innovations qui sont inférieures à celles escomptées. Cette hypothèse sera développée en revisitant, à la lueur des différents courants de pensée entourant l'innovation technologique, trois projets de e-administration mis en œuvre par des collectivités locales. Ces projets, d'ampleur différente, visent tous trois l'informatisation des processus de communication avec le citoyen. Deux d'entre eux ont fait l'objet d'une importante médiatisation depuis leur lancement, en raison de leur côté précurseur et novateur en matière d'administration électronique. Néanmoins, leur succès mitigé en termes d'usages soulève de nombreuses questions. Le troisième, quoique beaucoup plus modeste et discret, est aussi riche d'enseignements quant à la difficulté de traduire les intentions des promoteurs en résultats concrets et durables.

L'analyse rétrospective de ces trois exemples de télématique communale permet de montrer en quoi les différentes initiatives visant à créer des cyber-administrations agiles et interactives, centrées sur le citoyen, n'ont pas toujours permis d'être en prise avec ce dernier. La confrontation de ces trois innovations avec la sociologie de la traduction – ou théorie de l'acteur-réseau² – aide à déceler et expliquer les

1. Selon une récente enquête de l'Agence Wallonne des Télécommunications (2004), l'indice de pénétration d'Internet en Europe pour la fin 2003, basé sur les données de Insites Forester Research, s'élève à 48 % en Belgique et en Italie, 39 % en France, 55 % en Allemagne, 58 % au Pays-Bas, 61 % au Royaume-Uni et au Danemark et 68 % en Suède.

2. Le vocable « Actor-Network Theory », utilisé principalement hors Hexagone pour désigner l'appareil conceptuel proposé par Callon (1986 et 1991) et Latour (1987), a pour effet de placer au centre de l'analyse des processus d'innovation le réseau d'acteurs qui se constitue autour de cette dernière. Nous préférons, pour notre part, garder l'appellation de sociologie ou théorie de la traduction qui nous semble mieux rendre compte de l'importance des opérations et processus de « traduction » qui lient le réseau d'acteurs.

facteurs qui, dans les modes de gestion de ces trois projets, peuvent justifier le décalage entre intentions de départ et usages réels des applications mises en place. L'analyse transversale de ces expériences à la lueur des fondements de cette théorie de l'innovation permet enfin d'identifier des pistes pour guider l'élaboration et le pilotage de projets de e-gouvernement.

1. L'ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE : ENTRE INTENTIONS ET USAGES

Faisant face à de multiples pressions, l'administration publique est progressivement entrée ces dernières années dans la voie de la modernisation (Hughes, 1994). Invitée à relever de nombreux défis, et entreprenant plusieurs réformes en ce sens, l'administration entend se rapprocher du citoyen et lui offrir des services de qualité (OCDE, 1996). Le citoyen, l'utilisateur est placé au centre de toutes les attentions (Farnham et Horton, 1996) et voit son statut se transformer : il est désormais perçu comme un véritable « client » (Thomas, 1999). Comme l'illustrent les propos de Weller (1998, p. 376), « le management a construit un usager au statut différent, obligeant l'administration à devoir inventer des ajustements différents, des manières nouvelles d'apprécier son activité et d'organiser le travail ».

Parmi les initiatives qui se mettent en place, les projets de e-gouvernement et de e-administration ne sont pas les

moins médiatisés. Les TIC sont généralement présentées comme une aubaine devant permettre à l'administration de se métamorphoser et d'accroître l'efficacité des services rendus aux citoyens (Poullet et Van Bastelaer, 1999 ; Lasserre *et al.*, 2000). Dans ce cadre, les administrations, quel que soit leur niveau – national, régional, local ou autre –, sont incitées à prestre leurs services d'une nouvelle façon, basée sur un recours accru aux TIC, la mise en ligne d'un site Internet interactif et le développement d'une offre de services électroniques.

Des initiatives « e-gouvernementales » sont ainsi lancées dans de nombreux pays, amenant les pouvoirs publics à relever de nombreux défis – technologiques, sociaux, réglementaires, juridiques, infrastructurels, etc. – en vue de concrétiser et de rendre effectifs les projets de e-administration. Les premiers résultats, largement médiatisés, se veulent encourageants : les sites Web gouvernementaux foisonnent, les portails se développent, les services électroniques à valeur ajoutée commencent à s'élaborer, notamment dans le domaine fiscal (déclarations en ligne, services « Tax-on-Web », etc.) (Accenture, 2001 ; OCDE, 2004). Cependant, comme le souligne une récente étude comparative (Bureau Fédéral du Plan, 2004), rares sont les pays qui ont développé une administration en ligne reposant sur un portail centralisé, sur la possibilité de transmission électronique de données et sur les échanges « spontanés » de renseignements d'une administration à l'autre³. Plusieurs étapes doi-

3. Voir le plan d'action eEurope 2005 pour un aperçu plus complet des objectifs souhaités en matière de modernisation des services publics et de gouvernement électronique.

vent encore être concrétisées en ce sens, nécessitant « le développement d'infrastructures cachées, des systèmes administratifs amalgamés, des finances plus importants et éventuellement des changements perturbateurs pour les administrations publiques » (OCDE, 2004, p. 178). Le décroisement des services, la prestation de services intégrés et la nécessité de travailler conjointement autour des besoins des citoyens et des entreprises (OCDE, 2004) constituent les chantiers à investiguer en vue de développer encore davantage la notion d'administration électronique.

Au niveau local également, les projets de e-administration se multiplient. La plupart des communes ont développé leur propre site Internet, dont la presse se fait souvent l'écho, poussées en cela par une sorte de surenchère médiatique qui impose aux municipalités de développer leur image « virtuelle » (Graham et Aurigi, 1997 ; Van Bastelaer *et al.*, 2000). La position de « première ligne » qu'occupent les communes par rapport aux formalités et démarches administratives que doivent remplir les citoyens incite également les collectivités locales à proposer à leurs habitants une offre de services en ligne, en vue d'accroître l'interactivité, la rapidité et la qualité des services prestés. Las, si les lettres d'intentions sont nombreuses, les réalisations concrètes en la matière le sont moins !

Même si des exceptions existent, l'administration locale en ligne est encore loin d'être une réalité : les projets actuels s'apparentent davantage à des sites informationnels qu'à des portails interactifs, à partir desquels les citoyens auraient la possibilité de se voir délivrer des actes authentiques par leur municipalité et d'effectuer des transactions électroniques.

En outre, le succès de ces initiatives auprès des citoyens demande à être relativisé. Ainsi, en Belgique par exemple, la fréquentation des différents sites et portails gouvernementaux reste relativement modeste, malgré une augmentation sensible ces dernières années⁴. En France également, l'administration électronique semble souffrir d'un manque de reconnaissance au sein de la population. Celle-ci y recourt prioritairement pour des recherches d'informations plutôt que pour y réaliser de véritables démarches administratives⁵. Les hypothèses avancées pour expliquer ce succès mitigé – faiblesse des taux de pénétration d'Internet, coût des communications et des équipements, manque de familiarité avec les TIC, etc. – montrent que la problématique du développement des usages est loin d'être maîtrisée et que la question du e-gouvernement reste avant tout considérée à partir de l'offre technologique. Or, un des problèmes de l'administration électronique n'est-il pas la primauté de cette logique de dif-

4. Selon le baromètre TIC publié régulièrement par l'Agence Wallonne des Télécommunications (AWT, 2004), la consultation des sites de services administratifs progresse depuis 2002 : elle concerne 19 % de la population de la Wallonie et 38 % des Internautes Wallons en 2003 contre respectivement 10 et 22 % en 2002.

5. Selon les résultats du sondage réalisé dans le cadre du Forum Européen de l'Administration Electronique de 2004 (BVA, 2004), une personne sur cinq sait réellement ce qu'est l'administration électronique ; parmi les démarches administratives effectuées par Internet, la première d'entre elles, réalisée par 36 % de la population interrogée, consiste en la recherche d'informations.

fusion des TIC qui entoure les projets actuels ? La principale raison qui pourrait justifier les écarts entre les intentions et les usages en matière de e-administration n'est-elle pas davantage à mettre en relation avec la façon dont les processus d'innovation sont appréhendés et gérés ?

2. APPRÉHENDER LES PROCESSUS D'INNOVATION : DU DÉTERMINISME À LA CONSTRUCTION

Le déploiement des technologies et la gestion de l'innovation sont depuis longtemps dominés par l'idée d'un déterminisme technologique. Cette approche, qui se fonde sur l'idée que la technologie va « se diffuser » et créer les usages, repose sur la croyance techniciste selon laquelle il suffirait qu'un produit, une application, un réseau soient techniquement au point pour que l'utilisateur s'y adapte, en respecte les contraintes et en exploite les potentialités. Ce courant diffusionniste (Rogers, 1962, 1995 ; Chambat, 1994) sépare irrémédiablement l'innovation technique du milieu plus ou moins réceptif dans lequel elle devra s'implanter une fois développée. Il se concentre sur les caractéristiques sociales qui semblent favoriser ou au contraire freiner l'adoption des innovations technologiques par analogie avec la consommation de n'importe quel bien et service. Or, envisager le développement des innovations sous le seul angle de la diffusion se heurte à une série de limites (Clark et Sauton, 1989). La principale est son incapacité à envisager la non adoption d'une technologie et à comprendre les

écarts qui existent entre les besoins, les usages et les intentions, malgré la technicité et la qualité des produits et services proposés.

Face à cette approche, qui impose la technologie à l'utilisateur et au contexte, plusieurs courants théoriques envisagent les processus d'innovation sous un angle différent, et démontrent l'importance du mode de gestion des technologies au sein des organisations (Giddens, 1984 ; Orlikowski, 1992 ; Chambat, 1994 ; Boullier, 1997). Parmi ceux-ci, les travaux du centre de sociologie de l'innovation (Callon, 1986 ; Latour, 1987 ; Akrich, Callon et Latour, 1988 ; Callon, 1991) apportent un éclairage particulier en étudiant les interactions entre les différentes parties prenantes au processus, en les intégrant dans un « dispositif d'intéressement » et en voyant comment ces interactions réciproques constituent in fine le projet d'innovation. Ce modèle dit « de la traduction », ou « théorie de l'acteur-réseau », offre un cadre d'analyse qui envisage donc l'innovation technologique comme un construit social. Cependant, l'activité de construction apparaît comme le résultat, toujours provisoire, de l'interaction entre les entités d'un réseau. C'est parce que chaque entité est mise en interaction avec les autres, dans une convergence d'intérêts, que le réseau se constitue et que l'innovation prend corps (Amblard *et al.*, 1996). L'innovation est donc appréhendée comme « un dispositif d'intéressement » par lequel les gestionnaires d'un projet parviennent à « traduire » ce dernier dans différents registres, en prenant en compte des éléments aussi bien techniques que sociaux, économiques ou organisationnels.

Dans cette approche, ce ne sont plus les seuls concepteurs techniques qui construisent le cours de l'innovation et en déterminent le succès. Au contraire, concepteurs, gestionnaires et utilisateurs participent tour à tour à la construction sociale de l'innovation, dans une sorte d'interaction et de traduction permanente, de recherche de convergence, dans un contexte donné (Orlikowski et Hoffman, 1997). La capacité à constituer les réseaux d'innovateurs appropriés, à faire émerger un bien commun à toutes les parties, à choisir les bons porte-parole, à redéfinir les alliances en cours de route est tout aussi cruciale pour la réussite d'un processus d'innovation que le contenu du projet lui-même, ou les stratégies d'appropriation déployées par les utilisateurs (Doolin, 2001).

Cette théorie fournit un cadre d'analyse pertinent et original pour appréhender le succès ou l'échec relatif de certains projets technologiques, car elle conduit à envisager les interactions entre le contenu de l'innovation, son contexte d'implémentation et les différents acteurs concernés. Après l'euphorie qui a suivi les premiers développements d'importance autour des réseaux numériques et de l'Internet, son approche permet de mieux comprendre comment, au-delà des simples aspects techniques, une innovation prend corps dans un ensemble social. Recourir au modèle de la traduction pour revisiter des projets d'implémentation des TIC dans les administrations

locales permet de tirer des conclusions en matière de gestion des initiatives visant à promouvoir le développement des cyber-administrations.

3. QUAND TROIS COMMUNES SE LANCENT DANS LA E-ADMINISTRATION

La gestion de projets de e-administration mis en place au sein de collectivités locales est appréhendée grâce à la relecture de trois cas⁶ d'innovation technologique, de type, d'ampleur et de contexte diversifiés :

- un projet de faible ampleur – recours à une borne interactive au sein du service de l'Etat civil – à Cité Nouvelle ;
- une innovation fortement médiatisée – développement d'un site Internet offrant des services interactifs et implémentation d'un Intranet pour favoriser l'échange de données entre les différents services communaux – à Urba l'Interactive ;
- un projet largement relayé dans les médias de refonte intégrée des services communaux – passant entre autres par un reengineering des processus administratifs et par le recours intensif à Internet dans les différents échanges de données et d'informations – dans le cas de e-Town.

Offrant donc un intéressant contraste des efforts déployés par des adminis-

6. Les études « Urba l'Interactive » et « e-Town » ont été réalisées en 2001 par le Lentic dans le cadre d'un projet de recherche commandité par la Fondation Roi Baudouin et dont l'objectif était d'établir un état des lieux de la diffusion des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) en Belgique. Le cas « Cité Nouvelle » est issu du mémoire de fin d'études en gestion réalisé par un des auteurs du présent article, en 2000.

trations communales belges pour innover en matière de services électroniques, ces projets, bien qu'a priori fortement différenciés, laissent émerger des problèmes identiques dans la façon dont ces innovations ont été réfléchies, implémentées et concrétisées. Leur succès doit cependant être relativisé, tant leur appropriation et leur utilisation par les citoyens restent peu élevées. Ce qui n'est pas sans soulever de multiples questions sur la gestion de ces trois projets et, d'une manière plus large, sur la façon dont les administrations locales appréhendent la question de la e-administration.

Les monographies, présentées ci-dessous, reposent sur la collecte de données venant de trois sources complémentaires : des entretiens semi-directifs, menés avec des responsables de projets et des personnes directement impliquées dans leur mise en œuvre (fonctionnaires, consultants informatiques, élus, administrés, etc.), des analyses documentaires (plans d'actions, cahiers des charges, rapports de réunions, etc.) ainsi que des consultations et analyses des portails et sites de télématique administrative développés dans le cadre de ces projets. Réalisées dans un premier temps pour décrire et expliquer l'usage des TIC dans les administrations locales, ces études de cas sont ici revisitées dans un tout autre objectif : celui de comprendre et d'expliquer le pourquoi du succès mitigé de ces projets qui, à première vue, paraissaient largement prometteurs. Lancées à la fin des années 90, en pleine période d'euphorie face aux potentialités des TIC et de l'Internet, ces innovations nous offrent aujourd'hui un intéressant terrain d'étude sur la façon

dont elles ont été réfléchies et conduites. Utiliser la sociologie de la traduction comme fil conducteur de la relecture de ces trois exemples permet de dépasser les constats et de comprendre a posteriori l'importance du mode de gestion pour le succès et l'appropriation de ces innovations.

3.1. Cité Nouvelle

Confrontée à un engorgement permanent de son service de l'Etat civil, Cité Nouvelle, importante ville industrielle comptant près de 200 000 habitants, a revu fin des années 90 la politique d'accueil de ses administrés en recourant à une borne interactive d'accueil et de gestion des files d'attente. A son arrivée, le citoyen est désormais convié à se diriger vers une borne à écran tactile, où sont mentionnées les différentes formalités administratives qui peuvent être remplies au service population, pour y recevoir un ticket d'ordre de passage : le logiciel optimise les temps d'attente – en fonction du nombre de citoyens présents, de leurs demandes administratives et du nombre d'employés disponibles – et aiguille les personnes vers les guichets en conséquence. L'objectif de cette initiative est de faire de la borne interactive un lieu d'accueil et de passage obligé pour tout citoyen se rendant au service population et de gérer le premier contact entre l'administration et le citoyen.

L'utilisation de cette borne pose cependant certains problèmes. La formulation des services dans un langage administratif peu compréhensible par le citoyen moyen, la barrière de l'écran, les diverses manipulations, les erreurs

qui conduisent à « faire la file pour rien » rendent le citoyen réticent à utiliser cet outil. Il se détourne alors progressivement du système pour se diriger d'abord vers un comptoir d'accueil, y expliquer la raison de sa visite et demander comment utiliser la borne. Le résultat en est un engorgement croissant de ce comptoir d'accueil, ce qui contribue en fait à « déplacer » le problème plutôt qu'à le solutionner.

3.2. **Urba l'Interactive**

Urba est une ville semi-rurale, de faible taille (10 500 habitants), dont les projets de e-administration ont été largement médiatisés. Contrainte par un audit relativement sévère sur ses modes de fonctionnement, et désireuse de s'afficher comme « commune pilote » en matière de technologies Internet, la municipalité a décidé au milieu des années 90 de se réorganiser et de réformer son administration au travers d'un ambitieux projet TIC. Ce projet, qui place la ville parmi les premières à avoir mis en ligne un site communal, comporte deux volets. Il vise tout d'abord à donner aux citoyens un accès interactif, via un site Internet, aux services communaux et à leur permettre de gérer à distance leurs démarches administratives. Ce volet est complété par l'installation dans les lieux publics de la commune de bornes informatives multimédia et par la promotion auprès des citoyens et des écoles de l'usage des nouvelles technologies, en proposant notamment des ordinateurs, modems et abonnements de connexion Internet à des prix avantageux (kit multimédia). Le projet comprend également la mise en place d'un Intranet communal dans

le souci de stimuler et de faciliter les interactions entre les différents services administratifs de l'entité. L'ensemble de ces initiatives est mené dans le but de faire d'Urba une commune interactive, ouverte sur le monde des TIC et de l'Internet.

Si les différents services administratifs semblent avoir adopté les TIC dans leur fonctionnement quotidien, principalement pour faciliter les communications entre services, l'usage du site citoyen reste très modeste. Malgré une offre de formations de base à l'utilisation des TIC, les bornes interactives connaissent peu de succès, le projet de kit est abandonné faute d'intéressés et l'essentiel des relations numériques avec les citoyens se centre sur la diffusion d'informations via le site communal.

3.3. **e-Town**

Le cas e-Town analyse un ensemble de projets novateurs implémentés par une importante ville industrielle du nord du pays (450 000 habitants). Figurant parmi les pionnières avec la mise en ligne d'un site communal dès 1995, e-Town poursuit depuis lors dans la même voie en accentuant à la fois ses projets TIC et la politique d'orientation « client » qu'elle impose à ses services administratifs. Plusieurs initiatives sont ainsi concrétisées. Le site Internet de la Ville est revu et amélioré en accroissant l'interactivité avec le citoyen et en proposant une information centralisée, reprenant l'ensemble des services administratifs locaux et des activités organisées à e-Town. Des formations sont dispensées aux habitants pour les familiariser à l'utilisation des nouvelles technologies et d'Internet. Les citoyens

se voient également proposer un accès gratuit à une boîte électronique personnelle. Des bornes ou des PC connectés à Internet sont placés dans les lieux publics (bibliothèque, maisons communales, centres culturels, etc.). Des kiosques et des télé-cabines télématiques sont installés dans des lieux de grande fréquentation populaire, selon le principe des cabines téléphoniques. Par ailleurs, une importante réorganisation du travail est enclenchée à l'administration. Elle constitue l'enjeu le plus important du projet e-Town et doit permettre de mieux répondre aux attentes des citoyens par une offre de services de qualité. Cette dernière étape illustre la volonté de la ville de ne pas recourir à une implémentation « superficielle » de projets TIC, mais bien de l'accompagner d'un reengineering en profondeur de ses processus.

Malgré les efforts consentis par la ville en matière de formation et d'accès aux TIC, les responsables constatent que l'utilisation du site et des services reste principalement l'apanage de citoyens aisés, équipés à domicile. Les formations ne parviennent pas à attirer la cible qu'elles visaient ; elles sont principalement suivies par des personnes déjà familières avec les TIC qui les trouvent mal adaptées à leur niveau. Implantés dans des quartiers populaires, pour desservir une population ne possédant pas d'équipement, les télé-cabines et kiosques ont été rapidement détériorés et sont à présent peu fréquentés. Le fait que cette population n'ait pas suivi les formations offertes, ainsi que le manque d'ergonomie et de convivialité des outils, ont freiné considérablement leur usage.

4. POURQUOI LE SUCCÈS MITIGÉ DE CES PROJETS D'ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE ?

Au-delà des discours politiques d'élus enclins à considérer et à présenter comme une réussite le recours aux TIC et la présence sur le Net, les trois cas proposés à l'analyse montrent, chacun à leur niveau, des décalages et des écarts entre les intentions de leurs promoteurs et les résultats finalement obtenus. Ainsi, à Cité Nouvelle, les files d'attente se sont progressivement reconstituées devant le comptoir d'accueil, ce qui a conduit les responsables du projet à former les fonctionnaires communaux à l'aide et au support des utilisateurs de la borne. A Urba l'Interactive, les taux de fréquentation du site communal par les citoyens sont en augmentation : les statistiques, affinées dans le courant de l'année 2004, montrent que les fréquentations quotidiennes dépassent maintenant régulièrement la barre des 300 visites alors qu'elles sont longtemps restées sous les 200. Cependant, le temps moyen de connexion reste très faible (58 % des connexions durent moins de 30 secondes) et les pages les plus visitées sont celles de « l'album photo communal ».

Dans l'ensemble, on reste éloigné d'un citoyen qui communique et gère ses relations avec l'administration au travers des réseaux numériques. Cet écart demande de considérer avec attention la question des usages « durables » des TIC et de leur appropriation dans la vie quotidienne. Les entretiens conduits dans les trois cas analysés montrent que cet aspect est loin d'être maîtrisé et considéré dans la

gestion des projets. L'absence d'indicateurs de succès autres que la mise en ligne d'un site ainsi que le peu de dispositifs de suivi et d'évaluation des usages nous semblent révélateurs d'une approche des technologies encore largement diffusionniste.

Un regard croisé sur les trois projets étudiés fait émerger plusieurs facteurs pouvant expliquer le succès très relatif de ces initiatives, parfois présentées comme ambitieuses, d'administration électronique locale.

4.1. Des objectifs insuffisamment partagés, des positions différentes et parfois divergentes

Les projets *Urba l'Interactive* et *e-Town* sont initiés et promus par des élus communaux qui partagent la même idée : faire de la commune une ville pilote et avant-gardiste en matière de TIC. Dans la première ville, les élus et responsables municipaux voient dans le e-gouvernement l'opportunité de redorer l'image d'une administration locale ternie par un audit interne sévère ; dans l'autre, ils souhaitent conférer un élan de modernité à une ville dont la reconversion industrielle n'est pas entièrement achevée. Le positionnement comme « pilote » ouvre également la voie à des aides financières spécifiques, particulièrement dans le cas de *Urba*, ville située dans une zone classée en « Objectif 1 » par la Commission européenne⁷. Cette ambition de modernité et cette image

avant-gardiste permettent d'unir autour du projet les élus et des directeurs d'administration, tout en y intéressant des prestataires techniques (sociétés de consultance informatique, développeurs, etc.) que les retombées indirectes en matière d'image et les perspectives de reconduction d'initiatives expérimentales ne laissent pas indifférents.

Pour appuyer cette image de modernité, élus et responsables communaux envisagent de réformer l'administration locale en recourant aux TIC et n'hésitent pas à (sur-)médiatiser leurs initiatives en matière de e-administration. Leur souci de notoriété n'est pas nécessairement partagé par les fonctionnaires, qui se disent davantage préoccupés par le fonctionnement interne de leur service et les relations au quotidien avec les administrés. Tout en accueillant parfois très positivement l'idée d'améliorer les relations avec les citoyens, les propos que tiennent les fonctionnaires sont révélateurs de crainte : surcharge de travail, changement de fonction, disparition ou réaffectation de certains postes, modifications des usages et routines, utilisation d'un outil neuf, peu connu et peu « apprivoisé », sont autant d'enjeux que représente pour eux le projet TIC.

Les objectifs annoncés de ces deux projets ne font pas vraiment écho aux préoccupations des citoyens, pourtant directement concernés par leur développement. Les entretiens avec les administrés montrent que ces derniers cherchent avant tout la qualité, la rapi-

7. L'Objectif 1 des Fonds structurels européens vise à soutenir par des aides spécifiques les régions en retard de développement socio-économique par rapport à la moyenne européenne.

dité et l'efficacité du service offert par l'administration, de même que l'accès aisé et en temps voulu à la bonne information. Pour eux, le fait que leur commune soit pionnière en matière de TIC et bénéficie d'une image avant-gardiste n'est pas nécessairement synonyme d'une amélioration sensible des différents services. Alors que cette dernière catégorie d'acteurs est essentielle pour la réussite des projets de e-gouvernement, il est surprenant de constater qu'aucune attention n'est accordée au fait que l'objectif poursuivi n'est pas nécessairement en phase avec leurs intérêts.

A Cité Nouvelle, l'objectif de départ est différent. Le projet de borne interactive doit répondre à un problème d'engorgement des guichets du service population et d'allongement des temps d'attente. De façon générale, il entend contribuer à réduire l'insatisfaction croissante des citoyens face au manque d'égard de l'administration. Cet objectif est dès le départ partagé par les différentes parties qui vont intervenir dans le projet : élus, responsables de service et fonctionnaires. Il correspond également à un besoin ou à une attente du citoyen, qui ne cesse de décrier la faible considération dont il bénéficie de la part de son administration locale. Il inquiète cependant les fonctionnaires qui semblent mal maîtriser la technologie et craindre des perturbations dans leur travail.

Face aux divergences de positions et d'enjeux, des choix ont inévitablement été faits, privilégiant, consciemment ou non, certains groupes d'acteurs concernés par l'innovation. Ainsi, tant à Urba l'Interactive qu'à Cité Nouvelle, un changement « en douceur » a été

entrepris, affectant peu les processus de travail et ne parvenant finalement pas à intégrer l'attente des citoyens, à savoir une réorganisation des services et un accroissement de leur qualité. La logique administrative et les craintes des fonctionnaires quant à l'innovation qui se mettait en place semblent avoir pris le dessus sur les enjeux du projet pour les citoyens. Tout se passe comme si les projets, menés dans une logique essentiellement interne, n'ont pas été « jusqu'au bout » de leur logique externe (la satisfaction du citoyen). Les gestionnaires des projets ont préféré limiter leur initiative à une implémentation « superficielle » des TIC, rendant le projet peu attrayant ou peu adapté aux besoins du citoyen. A contrario, les élus et directeurs d'administration de e-Town ont opté pour une importante modernisation de leur administration, au travers d'un reengineering des processus de travail, dans un réel souci d'orientation client. Le problème, dans ce cas, se déplace au niveau du personnel, qui se voit imposer ce changement. Ses craintes et ses enjeux sont peu pris en compte et les difficultés que cela soulève sont résolues par des mutations vers d'autres services ou des départs volontaires.

4.2. Des élus fortement impliqués, des fonctionnaires en retrait, une gestion « top-down »

Motivés par les retombées médiatiques de l'usage des TIC dans l'administration publique, les élus communaux de Urba l'Interactive et de e-Town jouent un rôle actif de promoteurs, mais aussi de moteurs de ces

projets de villes virtuelles : ils s'impliquent dans le pilotage des projets, dans les décisions le concernant et même, à Urba l'Interactive, dans l'utilisation des réseaux numériques avec une application de « e-collège »⁸. Développée dans l'intention de montrer que l'exemple « vient d'en haut », cette application a parfois produit un effet d'entraînement sur les fonctionnaires et en a encouragé certains à s'intéresser au projet (service d'urbanisme et service des achats, notamment).

A e-Town comme à Urba l'Interactive, les élus locaux sont en général suivis par des directeurs d'administration soucieux d'améliorer l'image de leur service et son fonctionnement interne. Certains d'entre eux, acquis au projet et à son objectif, s'emparent du rôle de relais et encouragent fortement leurs subordonnés à y participer. Le projet s'est ainsi développé en prenant appui sur des responsables de services administratifs acquis aux nouvelles technologies et disposés à relayer en interne la dynamique impulsée grâce à ces innovations. A Urba, le projet a trouvé plus ou moins d'écho auprès des fonctionnaires qui se sont impliqués à des degrés différents dans les groupes de travail et de réflexion. Certains se sont montrés plus réticents face au projet et rétifs à la contrainte d'utiliser un outil imposé par la hiérarchie. Ces difficultés, qui ont donné lieu à des mutations négociées vers des services et des fonctions moins touchés par le projet télématique, ont éloigné certains acteurs du projet d'innovation. Elles ont également retenu les responsables de

modifier en profondeur l'administration : les fonctions ne sont ni revues, ni redéfinies et les processus de travail ne sont pas redessinés. Par contre, les responsables de e-Town ont donné suite à leur volonté de réformer « en profondeur » l'administration. Un reengineering des processus administratifs a été initié et a donné lieu à une série de recommandations et de décisions. Le suivi de leur mise en œuvre, de même que le suivi du projet TIC, a été confié à un comité de gestion interne chargé de s'assurer de l'application des décisions prises par le collège des élus et les responsables du projet de ville virtuelle. La création de cette structure supplémentaire montre bien la difficulté de mobiliser et d'impliquer les fonctionnaires dans le projet ainsi que la nécessité de recourir à des instruments de contrôle pour faire avancer le processus d'innovation.

Dans ces deux villes, le pilotage du projet ainsi que le développement et la maintenance des applications TIC sont confiés à une entité autonome spécifiquement créée à cet effet. Elle est gérée, dans les deux cas, par des consultants externes et des élus communaux. Des ressources humaines, techniques et financières sont affectées à ces entités pour leur permettre de remplir adéquatement leur rôle, sans solliciter outre mesure les ressources de l'administration (le personnel est recruté en dehors de l'administration). La création de ces entités indépendantes (Régie Autonome à Urba et association sans but lucratif à e-Town) traduit la volonté de doter les projets d'une

8. Il s'agit d'une application de numérisation et de gestion des documents, minutes, ordres du jour et agendas des différentes réunions du conseil communal et du collège échevinal.

structure de gestion pérenne échappant à la lourdeur et à l'inertie de l'administration publique, tout en restant sous son contrôle et en impliquant fortement les élus communaux. A travers les entretiens, il apparaît que ces acteurs collectifs, parallèles aux administrations, ont agi comme « tampon » entre les fonctionnaires et les décideurs, rôle parfois délicat et difficile à tenir. Les fonctionnaires ne sont impliqués ni dans la direction de ces entités, ni dans les opérations courantes, ce qui a pour effet indirect de mettre à l'écart cette catégorie d'acteurs déjà en retrait par rapport aux projets.

A Cité Nouvelle, le projet est conduit par un comité de pilotage regroupant des élus et responsables communaux, des membres du service population et des représentants du prestataire technique. Ce comité est mené par le prestataire technique qui jouit d'une expertise reconnue en système de gestion des files d'attente, ce qui le rend légitime aux yeux de l'administration. Le directeur du service population a été désigné comme coordinateur du projet et interface entre le projet et son administration. A ce titre, il a relayé les contraintes et spécificités de l'organisation du travail propre à son service de façon à les intégrer à l'application développée. Il a également fourni l'information nécessaire à l'élaboration des contenus des différents écrans. Le rôle des élus communaux, quoique participant au comité de pilotage, reste flou et abstrait. En l'absence d'une affectation précise, ils suivent le projet de loin, ne jouent pas de rôle actif et ne pressentent pas les difficultés d'utilisation qui vont survenir. Les fonctionnaires du service population ne sont

impliqués qu'indirectement, par la voix de leur responsable hiérarchique, dans le paramétrage et le design de la borne. Un rôle actif leur est dévolu en fin de projet, lorsque les difficultés rencontrées par les premiers citoyens utilisateurs convainquent les responsables du projet de former quelques agents d'administration à l'aide et au support technique aux citoyens. Le déroulement du projet reste dans son ensemble guidé et orienté par le prestataire technique qui s'avère l'acteur le plus influent dans les choix et orientations retenus.

De façon générale, ces différents projets restent dans une logique d'imposition, une démarche « top-down », initiée le plus souvent par des élus convaincus, et relayée par des directeurs d'administration séduits ou attirés par l'idée de l'innovation. Bien que l'implication forte de la hiérarchie leur confère une légitimité importante aux yeux des autres parties concernées, ils peinent à trouver un réel écho auprès des fonctionnaires dont les positions restent frileuses ou craintives, et à se traduire par une interaction entre ces derniers et les citoyens.

4.3. Un défaut de vigilance et un acteur essentiel oublié : le citoyen

A la question de savoir comment le citoyen, qui est pourtant l'utilisateur ou le destinataire final des applications développées, a été impliqué dans le projet, les responsables répondent qu'aucune action spécifique n'a été prévue dans la gestion et la planification du projet. Les besoins, attentes et habitudes des citoyens ne sont pas

analysés et ne font l'objet d'aucune attention particulière en cours de développement. Les citoyens ne participent à aucun test ou simulation. Ils ne sont pas consultés sur leur façon d'appréhender l'administration, sur la lisibilité et l'intelligibilité des informations numériques, sur les solutions retenues pour faciliter les contacts avec leur administration et favoriser l'utilisation des TIC. Les gestions de projet s'intéressent peu à l'insertion de ces nouveaux moyens de communication dans la réalité quotidienne des citoyens, ni aux « événements de vie » dans lesquels ils s'inscrivent. Il en résulte que les différentes initiatives menées à l'égard des administrés, tant sur le plan de l'accès aux TIC (kit interactif, guichet citoyen, espace citoyen dans le cas de e-Town) que sur le plan des usages (forums de discussion, téléservices à Urba l'Interactive et à e-Town), rencontrent un succès pour le moins mitigé.

Comme les outils, applicatifs et fonctionnalités ne sont pas testés par des groupes de citoyens utilisateurs, ce n'est qu'au moment de leur mise en ligne qu'on peut éventuellement en mesurer l'adéquation, la pertinence ou même la convivialité. Constatée à e-Town lors d'une évaluation de la première version du site communal, cette lacune a interpellé les autorités qui tentent de mettre en place des systèmes de consultation informels. Soulignons que ces consultations ont déjà permis de rendre la seconde version du site plus proche des attentes et spécificités des citoyens.

A Cité Nouvelle, bien que le citoyen soit directement concerné par l'objectif du projet, il ne reçoit aucun rôle actif dans son déroulement. Alors que le problème est bien posé (les files d'attente constituent un problème pour les élus, les fonctionnaires et les citoyens), les choix technologiques concernant l'outil qui devrait permettre une gestion plus efficace des flux de citoyens vont s'avérer moins judicieux. Ils restent basés sur une vision unique du citoyen, capable de lire et comprendre rapidement les énoncés administratifs figurant sur un écran. Ils négligent le fait qu'une partie sensible des personnes traitant avec le service population est d'origine immigrée et/ou défavorisée sur le plan socio-économique et culturel et donc moins apte à traiter aisément de l'information écrite et présentée dans un langage administratif⁹.

Grand absent de ces trois initiatives de e-gouvernement, le citoyen peine à s'approprier ce nouvel outil de communication avec son administration, comme le montrent les chiffres de fréquentation des sites (voir supra), le rejet de certaines offres (kit interactif, bornes Internet) ou encore le contournement de la borne d'accueil. Alors qu'il possède des niveaux très différents de culture TIC, de ressources techniques et financières ou encore d'habitudes d'interaction avec l'administration, le citoyen est considéré par les responsables des trois projets de villes virtuelles comme une figure universelle et ne fait l'objet d'aucune segmentation particulière. Pourtant, il s'avère que selon son niveau de matu-

9. Par exemples, le terme « prorogation d'un passeport » était incompréhensible, les termes « actes de naissance » et « déclarations de naissance » indifférenciés.

rité technologique, sa maîtrise de la langue écrite et son aisance, il craindra ou accueillera favorablement des solutions numériques permettant d'entrer en relation avec son administration locale.

L'absence du citoyen semble révélatrice d'un autre manquement constaté dans la gestion des trois projets, à savoir le défaut de vigilance et de dispositif de suivi. Certes, les trois gestionnaires de projet ont mis en place les habituels outils de suivi budgétaire et temporel, mais nous n'avons trouvé nulle part de système de veille sur les usages ou les résultats en matière d'appropriation des technologies par leurs destinataires. Les entretiens et les documents analysés montrent au contraire que ces projets ont démarré sans que n'ait été posée la question des résultats attendus et de leurs indicateurs (autre que la simple mise en ligne des différents outils).

Ainsi, sans mécanisme de retour sur son contenu et son déroulement, le projet Cité Nouvelle s'est trouvé largement dominé par le prestataire technique. Ce dernier l'a géré comme des projets similaires, conduits dans d'autres contextes, sans réelle prise en compte des particularités de la situation. Cela a conduit à la construction d'un outil dont la logique reste principalement technologique et administrative, difficile à appréhender par le citoyen de Cité Nouvelle. De même, la diversité des degrés d'implication et d'intéressement des fonctionnaires municipaux au projet *Urba l'Interactive* n'a été ni mesurée ni prise en considération. La relative méfiance, ou le peu d'enthousiasme, de certains services ou individus face aux outils technolo-

giques a conduit à la mise en place d'un Intranet communal dont les principales fonctions restent de nature informationnelle et communicationnelle (courrier électronique, diffusion d'information, partage de certains fichiers), sans entrer dans les processus métier. Selon les intérêts manifestés (gestion des achats, des factures, de la GRH), des « mini-projets » ont été réalisés, sans être nécessairement inscrits dans une opération plus vaste de révision des processus administratifs. Ce développement à plusieurs vitesses n'a pas permis la modernisation annoncée de l'administration locale et ne se traduit pas, pour le citoyen qui en exprime le besoin, par la possibilité d'effectuer ses démarches et procédures administratives via Internet.

Interpellés par l'insuccès de certaines initiatives (dégradation des cabines télématiques, sous-utilisation du site, sous-fréquentation des formations aux TIC, etc.), les responsables du projet *e-Town* ont mis en place des mesures correctrices pour solidifier les projets d'innovation. Ils ont notamment entrepris d'intégrer des habitants à divers groupes de travail et de discussion, ou par le biais de consultation (questionnaires de satisfaction via Internet), sans toutefois les constituer en groupe formel d'intérêt. Par ailleurs, la prise en compte de la nécessité d'orienter les outils dans une logique d'usage (donc une logique « citoyen-utilisateur ») et non dans une logique de diffusion (donc une logique technologique et administrative) a conduit à revoir en profondeur les processus administratifs. Il semble donc que les gestionnaires de *e-Town* soient parvenus à dépasser les aspects purement techno-

logiques du projet pour en faire un véritable projet organisationnel impliquant l'administration et ses processus. Ces différentes mesures sont cependant trop récentes pour en percevoir les effets directs sur le développement des usages et le recours accru à Internet dans les relations entre administrés et administration locale.

5. S'INSPIRER DE LA SOCIOLOGIE DE LA TRADUCTION POUR PILOTER DES PROJETS DE E-GOUVERNEMENT

L'analyse croisée de ces trois cas de télématique communale conduit au constat d'une logique de développement et de pilotage de l'innovation largement diffusionniste. Les projets sont pensés et guidés par la croyance que la technologie, parce qu'elle est au point et a fait ses preuves, va s'imposer aux utilisateurs et faire émerger les usages. L'utilisateur final, qu'il soit administré ou fonctionnaire, ne participe pas, ou très peu, à l'élaboration des outils. Ses enjeux spécifiques, ses besoins, ses intérêts sont peu pris en considération dans les différentes étapes de la conduite du projet. Les effets qu'ils produisent sur le déroulement des projets (refus ou contournement de certaines applications, absence de changement significatif dans l'amélioration des services ou l'organisation du travail, etc.) ne sont

pas mesurés et donc difficiles à corriger. Les projets restent essentiellement le fait des responsables communaux – élus et directeurs d'administration – et des prestataires techniques. Le manque d'implication du citoyen et du fonctionnaire conduit à des écarts entre les intentions et les résultats en termes d'usage, et freine une réforme en profondeur des services administratifs.

En s'appuyant sur les fondements de la théorie de la traduction, et sur les enseignements tirés des trois projets étudiés, plusieurs pistes peuvent être explorées pour améliorer la conduite de projets de e-administration. Elles sont guidées par le principe qu'un projet d'innovation suppose de constituer une chaîne, un réseau où sont maillés des acteurs, des situations et des objets, en vue d'un objectif commun (Amblard *et al.*, 1996 ; Rorive et Rocher, 2003). Dans cette optique, il s'agit de repérer l'ensemble des acteurs concernés, de définir ce qui peut les réunir dans un projet d'innovation et de construire progressivement un réseau d'interaction entre eux, le contexte dans lequel ils évoluent et l'objet de l'innovation.

5.1. Identifier les différents acteurs, leur position et leur contexte spécifique

De façon générale, un projet de télématique communale concerne à tout le moins cinq catégories d'acteurs¹⁰ : les

10. Callon (1986 et 1991) et Latour (1987) proposent le terme « actant » pour désigner toute partie prenante, humaine et non humaine, à un projet. Pour éviter de complexifier le propos, nous proposons de nous en tenir ici à la notion stricte d'acteur, soit toute partie prenante « humaine » à un projet, et de ne pas intégrer dans notre raisonnement les actants « non-humains », comme Internet et les TIC.

élus, les directeurs de service, les prestataires techniques, les fonctionnaires et les citoyens. Selon les cas, le rôle de ces acteurs variera : ils seront ou non utilisateurs des applications, décideurs, relais, etc. Ce qui importe, et ce que montrent les trois histoires relatées, c'est l'identification précoce, dès l'amont du projet, de l'ensemble des acteurs concernés, de leurs intérêts dans le projet (ce que le projet va concrètement leur apporter) et de leurs enjeux (ce que le projet va représenter comme pertes et/ou gains). Les projets développés à Cité Nouvelle, à Urba l'Interactive et à e-Town auraient probablement gagné en pertinence et en efficacité si les applications et outils proposés avaient été basés sur une analyse fine des besoins de leurs utilisateurs, plutôt que sur des usages pressentis. Replacer dans son contexte un des utilisateurs-clés – le citoyen – et l'appréhender dans toute sa diversité, auraient permis de mieux répondre à ses aspirations et d'éviter une situation actuellement paradoxale. En effet, dans les projets étudiés, les personnes qui sont familiarisées aux nouvelles technologies expriment peu d'intérêts pour les applications proposées (le back office est souvent en décalage par rapport aux exigences de vitesse et réactivité qu'induit le recours aux TIC, les sites communaux restent surtout informationnels et, s'ils permettent certaines démarches, ne proposent pas de tout faire à distance). A l'inverse, pour les personnes peu à l'aise avec l'innovation informatique, peu équipées et/ou

socialement et économiquement défavorisées, les projets s'avèrent trop complexes, voire inutiles, et incitent ces personnes à privilégier un déplacement à l'administration ou à contourner l'application.

Les trois projets de e-administration auraient également gagné en cohérence et en importance si les réticences et les craintes, somme toute légitimes, des fonctionnaires face aux nouveaux outils et aux changements induits n'avaient pas été sous-évaluées, contournées, voire balayées. Il faut en effet souligner que la fonction publique est actuellement dans un contexte de travail mouvant, voire hostile, au sein d'une administration « bousculée » par le passage d'une logique « citoyen-administré » à une logique « citoyen-client ». Elle est soumise à des coupes budgétaires successives et est redevable de résultats¹¹. Ces pressions, et les craintes qui en découlent chez les fonctionnaires, rendent ces derniers particulièrement frileux et rétifs aux TIC ainsi qu'aux risques de substitution qu'elles représentent.

Une meilleure prise en compte de ce contexte et une gestion des changements liés aux TIC auraient peut-être permis aux responsables du projet « Urba Interactive » de ne pas freiner considérablement les velléités pourtant largement annoncées et attendues de modernisation de l'administration publique. A e-Town, cela aurait sans doute contribué à éviter d'« imposer » la révision de l'organisation du travail et le reengineering des processus, avec

11. Fortement médiatisée en Belgique par le projet fédéral « Copernic », la modernisation de l'administration publique ne concerne pas que le gouvernement fédéral ; la pression se fait sentir également sur l'administration locale qui tente elle aussi d'y apporter des réponses.

les conséquences déjà relatées en matière de mutations, de départs, de difficultés importantes d'appropriation.

5.2. Définir un « bien commun » qui tienne compte des différentes logiques

L'observation attentive des trois cas proposés montre qu'il ne suffit pas d'identifier, en contexte, les différentes catégories d'acteurs. Encore faut-il que le projet fasse sens pour eux, suscite leur intérêt, entraîne leur implication. La faible participation des fonctionnaires dans certains groupes de travail à *Urba l'Interactive* ou à *e-Town*, leur absence à *Cité Nouvelle* montrent bien qu'il reste difficile de « faire participer » les principaux intéressés à un projet de ce type. Une des réponses apportées par la sociologie de la traduction consiste à tenter de départager les éléments de convergence et de divergence, qui entourent inévitablement un projet d'innovation, de façon à isoler un objectif – un « bien commun »¹² – autour duquel mettre en mouvement les différents acteurs. L'identification, dès le début du projet, de ce « bien commun » permet d'intégrer les enjeux de l'ensemble des acteurs concernés par le projet, et non uniquement les intérêts de ses promoteurs.

Avec un objectif de départ défini et formalisé en tenant compte de tous les intérêts en présence, les projets *Urba l'Interactive* et *e-Town* auraient sans doute trouvé davantage d'écho auprès

des citoyens et des fonctionnaires, au lieu de rester centrés principalement sur les intérêts des élus et des directeurs d'administration. Alors qu'ils étaient présentés dans la presse, à la fois comme des projets de modernisation de l'administration publique et de positionnement à l'avant-garde des TIC, ces projets sont restés dans une logique de moyens. L'objectif semble s'être recentré sur la création des sites Internet et Intranet, leur mise à disposition et le déploiement des applications, au détriment des résultats qu'auraient pu attendre les citoyens et les fonctionnaires (raccourcir le temps des démarches administratives, rendre accessible à distance et en tout temps l'information relative aux différents services, constituer des dossiers uniques, etc.).

Cité Nouvelle fait preuve de la même dynamique, alors que l'objectif du projet est ici bien plus modeste et formulé en fonction des besoins et attentes des différents protagonistes. Il s'agit en effet d'améliorer le service d'accueil aux citoyens et par là-même de redorer l'image de ce service. Dans ce cas également, les moyens (le développement technique de l'outil) prennent le pas progressivement sur les résultats (sa convivialité, son langage, ses usages), ce qui fait évoluer progressivement l'objectif de départ et l'empêche de se concrétiser. Alors que les acteurs ont été bien identifiés au départ, leur manque d'implication dans le développement des outils a conduit à des applications non adaptées.

12. Les auteurs de la sociologie de la traduction semblent utiliser à escient l'expression « bien commun ». Au-delà de ses éventuelles connotations idéologiques ou dogmatiques, cette expression nous semble appropriée dans la mesure où elle indique que l'objectif du projet doit, d'une part, être partagé par les différents acteurs, et, d'autre part, être perçu dans son aspect positif.

Enfin, à y regarder de plus près, il apparaît que formuler un objectif commun qui « fasse sens » pour l'ensemble des parties concernées par un projet de télématique communale demande également de concilier logique « interne » et logique « externe ». De nos cas ressort le fait qu'une de ces logiques est privilégiée au détriment de l'autre. Le maintien d'un certain statut-quo en matière d'organisation du travail à Urba l'Interactive et à Cité Nouvelle se fait au détriment d'une logique « citoyen » tandis que la focalisation sur la satisfaction des citoyens à e-Town a engendré départs, mutations et licenciements de membres du personnel. La tendance à séparer les aspects internes (organisation du travail, état des processus, satisfaction des fonctionnaires au travail, etc.) des aspects externes (satisfaction des citoyens, redéfinition d'une orientation « client », habitudes des citoyens en matière de TIC, etc.) des projets de e-administration locale ne permettent pas d'engendrer les résultats attendus en termes de modernisation des services. L'articulation de ces deux logiques aurait cependant pu conduire à placer au centre des projets une « réelle » amélioration, ou modernisation, du fonctionnement de l'administration locale au bénéfice de ses administrés et salariés.

5.3. Construire et maintenir un réseau d'interactions autour de l'innovation

L'articulation des différentes logiques qui sous-tendent inévitablement un processus d'innovation est un autre élément essentiel à sa conduite dans une optique non diffusionniste. Cela

permet de faire avancer le projet en prenant en considération ses différents enjeux, en transposant dans différents registres les énoncés, les logiques, les intérêts, tout en cherchant et en mobilisant les zones de convergence.

Cela suppose notamment de mettre en interaction la logique de la technologie, portée par le prestataire technique, avec celle des utilisateurs dans la recherche d'usages qui rencontrent les besoins. Cette mise en adéquation, cette « traduction », est nécessaire pour favoriser l'adoption et l'appropriation des technologies dès l'amont des projets et non en aval des réalisations, lorsque les outils sont développés et qu'on forme les utilisateurs à des usages pré-établis par les technologues. Mettre en interaction les différents acteurs et leur logique demande de les impliquer dans le projet et de les faire participer à son déroulement. Les auteurs de la sociologie de la traduction parlent à cet égard de « mobilisation » et « d'enrôlement », dans le sens de l'affectation à chaque partie prenante d'un rôle actif dans le projet, produisant de l'intérêt à participer à l'élaboration du réseau qui se constitue autour de l'innovation.

Les projets analysés ont difficilement réalisé cette interaction. Ce qui explique en partie que les résultats obtenus restent peu adaptés aux besoins et particularités des utilisateurs, fonctionnaires ou citoyens. Les acteurs au centre de ces projets sont les responsables d'administration (principalement les élus) et les prestataires techniques, au détriment des fonctionnaires, qui semblent les avoir subis plus que construits, et des administrés, qui ne bénéficient d'aucune implication active. Pourtant, favoriser un échange ré-

current entre les développeurs et les usagers aurait aidé à éviter la mauvaise ergonomie de la borne interactive de Cité Nouvelle ainsi que son langage prioritairement administratif et peu compréhensible. Cela aurait empêché que la première version du site Internet interactif de e-Town n'abuse d'animations difficiles à visualiser pour les citoyens disposant d'une connexion classique, ou propose des forums dont le citoyen moyen n'a que faire, et qui ont été détournés, dans certains cas, par des groupuscules d'extrême droite.

Mis en œuvre par des opérations de traduction et d'articulation, le réseau d'acteurs est en outre animé et consolidé par des actions créatrices de convergence, des mécanismes et dispositifs (points de passage obligés, intermédiaires, objets, ressources, décisions, etc.) destinés à lier les acteurs entre eux et à cimenter le réseau. A cet égard, la création d'un organe spécifique pour le pilotage et la gestion des projets de *Urba l'Interactive* et de *e-Town* constitue un « point de passage obligé », qui a entraîné la solidification et une certaine irréversibilité du réseau. Cependant, fruit d'une alliance entre trois des acteurs du projet – les élus communaux, les directeurs d'administration et les prestataires techniques –, son effet sur le réseau et les résultats de l'innovation aurait été plus important s'il n'avait pas laissé à l'écart deux autres acteurs pourtant essentiels : le citoyen et le fonctionnaire.

CONCLUSION

En revisitant, à l'aide de la sociologie de la traduction, trois projets de e-gou-

vernement implémentés par des administrations communales belges, notre analyse vise à cerner les raisons du succès relatif des innovations actuelles en matière de e-administration. Au-delà du discours sur le coût des équipements et des communications ainsi que sur l'ergonomie et la convivialité des applications apparaît comme facteur principal une gestion de l'innovation essentiellement diffusionniste, qui laisse peu de place à l'utilisateur et impose la technologie plus qu'elle ne la construit. Il en résulte un développement d'innovations « parcellaires », ne parvenant pas à rencontrer l'ensemble des intérêts en présence et en décalage par rapport aux véritables besoins. Dans la mesure où le principal défi du e-gouvernement reste la nécessité de moderniser l'administration publique (OCDE, 2004 ; Bureau Fédéral du Plan, 2004 ; Lasserre, 2000), il conviendrait alors de gérer les projets technologiques en veillant à concilier et à articuler des logiques diversifiées (volontés politiques, attentes des administrés, positionnement des fonctionnaires, possibilités technologiques, etc.).

Un regard croisé sur ces trois projets de e-administration locale plaide pour la réhabilitation du couple « fonctionnaire – citoyen » au côté du couple « élu – prestataire technique » qui prédomine actuellement dans les projets. Pour favoriser le développement des usages tant internes qu'externes et l'appropriation des innovations, il conviendrait donc de mettre ces quatre pôles en équilibre et en interaction au sein du réseau qui se construit autour d'un projet de e-gouvernement. Le recours aux principes et fondements de la sociologie de la traduction permet de tracer des

pistes concrètes d'action à cet égard. Une telle gestion, quoique plus complexe et exigeante, nous semble être le prix à payer pour développer une administration électronique qui, au-delà des retombées médiatiques, rencontre effectivement les attentes et les besoins des différentes parties prenantes.

BIBLIOGRAPHIE

Accenture (2001), *E-gouvernement : combler le fossé entre discours et réalité*, source : <http://www.accenture.com/fr>

Agro, L., Cornet, A. et Pichault, F. (1995), « L'implication des utilisateurs dans les projets informatiques : un scénario en quête d'acteurs », *Gérer et Comprendre*, n° 41, décembre, pp. 33-45.

AWT – Agence Wallonne des Télécommunications (2004), *Usages TIC 2003 en Région Wallonne – Citoyens*, source : <http://www.awt.be>

AWT – Agence Wallonne des Télécommunications (2005), *Enquêtes communes 2004*, source : <http://www.awt.be>

Akrich, M., Callon, M. et Latour, B. (1988), « A quoi tient le succès des innovations. Premier épisode : l'art de l'intéressement », *Annales des Mines : Gérer et comprendre*, juin, pp. 4-17.

Alsène, E. (1990), « Les impacts de la technologie sur l'organisation », *Sociologie du travail*, n° 3/90, pp. 321-337.

Amblard, H., Bernoux, P., Herreros, G. et Livian, Y.-F. (1996), *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Paris, Seuil.

Besson, P. (1999), « Les ERP à l'épreuve des organisations », *Systèmes d'Information et Management*, vol. 4, n° 4, pp. 21-52.

Besson, P. et Rowe, F. (2001), « ERP Project Dynamics and Enacted Dialogue : Per-

ceived Understanding, Perceived Leeway and the Nature of Tasks-related Conflicts », *Database advances in Information Systems*, vol. 32, n° 4, pp. 47-67.

Bon, J. et Conde-Salazar, M. (1999), « Gestion de l'interface client et marketing du service public », *Revue française de marketing*, n° 171, pp. 77-85.

Boullier, D. (1997), « Les styles d'usage des outils de communication : proposition de méthode », *Système d'Information et Management*, vol. 2, n° 1, pp. 7-28.

Bureau Fédéral du Plan (2004), « Transition vers une société de l'information : Perspectives et enjeux pour la Belgique », *Politique scientifique fédérale belge*, Série d'études R&D et innovations en Belgique.

BVA – Forum Européen de l'Administration Electronique (2004), *Etude sur l'administration électronique*, rapport d'étude, source : <http://www.forumadministrationelectronique.com>

Callon, M. (1986), « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, n° 36.

Callon, M. (1991), « Réseaux technico-économiques et irréversibilités », in *Figures de l'irréversibilité en économie*, R. Boyer (Eds), Paris, EHESS.

Chambat, P. (1994), « Usages des technologies de l'information et de la communication (TIC) : évolution des problématiques », *Technologies de l'information et société (TIS)*, vol. 6, n° 3, pp. 249-270.

Claisse, A. et Meininger, M.-C. (1995), « Les fonctions publiques à l'épreuve de la modernisation », *Revue française d'administration publique*, n° 75, juillet-septembre, pp. 441-448.

Clark, P. et Staunton, N. (1989), *Innovation in Technology and Organisation*, London, Routledge.

Davadoss, P., Pan, S. et Huang, J. (2002), « Structural Analysis of e-Government Initiatives : a Case Study of SCO », *Decision Support Systems*, vol. 34, n° 3, pp. 253-269.

Dieu, A.-M. et Rondeaux, G. (2003), « Les Technologies de l'Information et de la Communication : un instrument de motivation des fonctionnaires ? » in *La motivation au travail dans les services publics*, T. Duvillier, J.-L. Genard et A. Piraux (Eds), L'Harmattan, pp. 331-346.

Doolin, B. (2001), « Understanding Organisational Change : Discourse, Technology and Social Relations », Paper presented to the Change and Organisations Stream, *Critical Management Studies Conference*, July 2001.

Farazmand, A. (1999), « Globalization and Public Administration », *Public Administration Review*, vol. 59, n° 6, pp. 509-519.

Farnham, D. et Horton, S. (sous la direction de) (1996), *Managing the New Public Services*, 2^e édition, MacMillan.

Giddens, A. (1984), *The Constitution of Society*, Cambridge, Polity Press.

Graham, S. et Aurigi, A. (1997), « Virtual Cities, Social Polarization, and the Crisis in Urban Public Space », *Journal of Urban Technology*, vol. 4, n° 1, pp. 19-52.

Hughes, O. (1994), *Public Management and Administration*, MacMillan.

Hureau, P. (1999), « Les Français se sentent-ils usagers ou clients des services publics ? », *La Documentation française*, n° 2640, novembre, pp. 1-2.

Lasserre, B., Chantepie, P. et Japiot, O. (2000), *L'Etat et les technologies de l'information : Vers une administration à accès pluriel*, Paris, La Documentation française.

Latour, B. (1987), *Science in Action*, Harvard University Press.

Lisein, O. (2003), « Modernisation de l'interface citoyen – fonction publique : vers

une intégration réfléchie des TIC », *Revue Pyramides*, n° 7, pp. 135-147.

OCDE – Organisation de Coopération et de Développement Economiques (1996), *L'administration à l'écoute du public. Initiatives relatives à la qualité du service*.

OCDE – Organisation de Coopération et de Développement Economiques (2004), *L'administration électronique : un impératif*, Etudes de l'OCDE sur l'administration électronique.

Orlikowski, W. J. (1992), « The Duality of Technology : Rethinking the Concept of Technology in Organizations », *Organization Science*, vol. 3, n° 3, pp. 398-427.

Orlikowski, W.J. et Hofman, J.D. (1997), « An Improvisational Model of Change Management : The Case of Groupware Technologies », *Sloan Management Review*, Winter 1997.

Perriault, J. (1989), *La logique de l'usage. Essai sur les machines à communiquer*, Paris, Flammarion.

Poullet, Y. et Van Bastelaer, B. (1999), « Rapprochement entre administrations locales et citoyens via les technologies de l'information et de la communication », *Ubiquité*, n° 2, mai, pp. 97-101.

Rocher, O. et Rorive, B. (2004), « Le modèle de la traduction enrichi au service de la conduite du changement sur le terrain », *Conférence Internationale sur les méthodes de recherche*, ISEOR Lyon, mars.

Rogers, E. (1962), *Diffusion of Innovations*, New York, The Free Press.

Rogers, E. (1995), *Diffusion of Innovations*, 4^e édition, New York, The Free Press.

Rorive, B. et Rocher, O. (2003), *e-projets : la conduite du changement par la traduction*, Lyon, ANACT.

Scott, S. et Wagner, E. (2003), « Networks, Negotiations, and New Times : the Implementation of Enterprise Resource Planning into an Academic Administration », *Infor-*

mation and Organization, vol. 13, n° 4, pp. 285-313.

Strejcek, G. et Theil, M. (2002), « Technology Push, Legislation Pull? E-Government in the European Union », *Decision Support Systems*, vol. 34, n° 3, pp. 305-313.

Sidorova, A. (2000), « Unearthing Some Causes of BPR Failure : An Actor-Network Theory Perspective », *Americas Conference on Information Systems 2000*.

Thomas, J. C. (1999), « Bringing the Public into Public Administration : The Struggle Continues », *Public Administration Review*, vol. 59, n° 1, pp. 83-88.

Vallemont, S. (1996), « Les stratégies autour de la modernisation des services : comment désamorcer les réticences ? », *Revue française d'administration publique*, n° 80, pp. 673-681.

Van Bastelaer, B., Henin, L. et Lobet-Maris, C. (2000), *Villes virtuelles. Entre*

Communauté et Cité. Analyse de cas, L'Harmattan.

Wallace-Ingraham, P., Coleman-Selden, S. et Moynihan, D. (2000), « People and Performance : Challenges for the Future Public Service – the Report from the Wye River Conference », *Public Administration Review*, vol. 60, n° 1, pp. 54-60.

Weller, J.-M. (1998), « La modernisation des services publics par l'utilisateur : une revue de la littérature », *Sociologie du travail*, vol. 40, n° 3/98, pp. 365-392.

Wimmer, M. (2002), « A European Perspective Towards Online one-stop Government : the eGOV Project », *Electronic Commerce Research and Applications*, vol. 1, n° 1, pp. 92-103.

Zack, M. et Mac Kenney, J. (1995), « Social Context and Interaction in Ongoing Computer-supported Management Groups », *Organization Science*, vol. 6, n° 4, pp. 394-422.

Saïd ASSAR est Maître de conférence à l'INT au département des Systèmes d'Information. Ingénieur en informatique et titulaire d'un doctorat en systèmes informatiques de l'Université Paris VI Pierre et Marie Curie. Ses travaux de recherche actuels portent sur l'ingénierie des systèmes d'information (méthodes, modèles et outils logiciels), modèles de processus et ERP, l'exécution des modèles de processus, internet et le commerce électronique, nouvelles technologies et e-administration.

Saïd Assar
INT/DSI
9, rue C. Fourier
91011 Evry
Tél. : 01 60 76 44 88
said.assar@int-evry.fr

Godefroy BEAUVALLET est Maître de conférences en gestion des systèmes d'information à Télécom Paris (GET/ENST, CNRS/LTCI). Ses recherches actuelles portent sur les relations entre usages des technologies de l'information et efficacité au travail (notamment dans les organisation flexibles de type « lean »), le management de projets d'organisation à forte composante technologique (notamment dans le domaine de l'administration électronique) et l'équilibre entre artefacts techniques et organisation sociale au sein des organisations productives médiatées par les technologies de l'information. Il est polytechnicien, ingénieur du corps des télécommunications.

Godefroy Beauvallet
Télécom Paris – ENST
Département EGS
46, rue Barrault
75634 Paris Cedex 13
Tél. : 01 45 81 76 52
godefroy.beauvallet@enst.fr

Imed BOUGHZALA est Maître de conférence à l'INT au département des Systèmes d'Information. Ingénieur en informatique ENSI-Tunis, titulaire d'un DESS d'informatisation des entreprises et d'un DEA d'informatique en systèmes intelligents de l'Université Paris IX Dauphine et d'un doctorat en informatique

(spécialité Systèmes d'information) de l'Université Paris VI Pierre et Marie Curie. Il mène des recherches sur le thème de la conception des systèmes d'information coopératifs pour la gestion des connaissances (e-business, e-administration, transfert intergénérationnel des savoirs). Il est co-auteur du livre *Management des connaissances en entreprise*, publié chez Hermès-Lavoisier en 2004.

Imed Boughzala
INT/DSI
9, rue C. Fourier
91011 Evry
Tél. : 01 60 76 45 74
imed.boughzala@int-evry.fr

Anne-Marie CROTEAU, Professeure agrégée en gestion des systèmes d'information à l'École de gestion John-Molson. Détentrice d'un doctorat en systèmes d'information (Ph.D.) de l'Université Laval, ses travaux de recherche portent sur l'alignement stratégique des technologies de l'information et la gouvernance technologique. Elle est chercheuse associée au CEFRIO (Centre francophone de recherche en informatisation des organisations).

Anne-Marie Croteau
École de gestion John-Molson
Université Concordia
1455, boul. de Maisonneuve ouest
Montréal (Québec) Canada H3G 1M8
Tél. : (514) 848 2424, poste 2983
croteau@alcor.concordia.ca

Olivier LISEIN est licencié et titulaire d'un DEA en Sciences de Gestion (Université de Liège – Belgique). Assistant à l'École de Gestion de l'Université de Liège et chargé de recherche au LENTIC, ses travaux portent essentiellement sur les stratégies des organisations, le e-commerce et le e-business, la gestion de projets TIC et leur influence sur l'organisation du travail.

Olivier Lisein
LENTIC – Université de Liège
Boulevard du Rectorat, 19, Bât. B.51
B-4000 Liège, Belgique
Tél. : + 32 4 366 30 70
Fax : + 32 4 366 29 47
O.Lisein@ulg.ac.be

Danielle LUC, Professionnelle de recherche au Centre d'études en transformation des organisations, HEC Montréal.

Détentrice d'un MBA des HEC Montréal et d'un baccalauréat en sciences de l'Université Laval, elle est chargée de projets pour le Centre d'études en transformation des organisations.

Danielle Luc
HEC Montréal
3000, chemin de la Côte Ste-Catherine
Montréal (Québec) Canada H3T 2A7
Tél. : (514) 340 6019
danielle.luc@hec.ca

Hélène-Marion MICHEL, Enseignante-chercheuse à l'ESC Chambéry, elle est responsable du département Stratégie et Management de l'Ecole. Elle est également chercheuse associée à l'IREGE, Université de Savoie. Spécialisée en Management Public, ses thèmes de recherche portent sur l'administration, le gouvernement électronique et les nouveaux modes de gestion de la relation au citoyen.

Hélène-Marion Michel
IREGE – Université de Savoie
9, rue de l'arc-en-ciel,
74942 Annecy-le-Vieux
Tél. : 04 40 09 24 54
Fax : 04 40 09 24 39
hemic@univ-savoie.fr

Alain RONDEAU, Professeur titulaire et directeur au Centre d'études en transformation des organisations, HEC Montréal.
Détenteur d'un doctorat en psychologie industrielle (Ph.D.) de l'Université de Montréal, ses enseignements portent sur le comportement humain au travail, le changement organisationnel et la consultation en gestion. Il est chercheur associé au CEFRIO (Centre francophone de recherche en informatisation des organisations).

Alain Rondeau
HEC Montréal
3000, chemin de la Côte Sainte-Catherine
Montréal (Québec) Canada H3T 2A7

Tél. : (514) 340 6861
alain.rondeau@hec.ca

Brigitte RORIVE dirige le LENTIC depuis janvier 2004. Elle s'intéresse à l'introduction des TIC dans les organisations, la gestion du changement ainsi qu'aux mutations du travail et des organisations. Elle conduit des recherches et des interventions en organisation dans ces domaines. Elle intervient également en tant qu'expert dans des projets de formation et de coopération sur ces questions.

Brigitte Rorive
LENTIC – Université de Liège
Boulevard du Rectorat, 19, Bât. B.51
B-4000 Liège, Belgique
Tél. : + 32 4 366 30 70
Fax : + 32 4 366 29 47
B.Rorive@ulg.ac.be

Gilles SAINT-AMANT est professeur titulaire au Département de Management et Technologie (M&T) de l'École des sciences de la gestion de l'Université du Québec à Montréal (ESG-UQAM).
Détenteur d'un Ph.D. (1988) en administration de l'UQAM, ses principaux champs d'enseignement, de recherche et de pratique sont depuis les cinq dernières années : le management et les systèmes d'information et de communication ; le management des capacités organisationnelles des affaires électroniques ; le management par processus ; la gestion de projet de changement de processus ; la gestion des connaissances et les communautés de pratique et la gestion de l'informatique.

Gilles Saint-Amant Ph.D.
École des sciences de la gestion
Département de Management & Technologie
Université du Québec à Montréal
315 est Ste-Catherine
Montréal (Québec) Canada H3C 3P8
Tél. : (514) 987 3000 ext 7056
Fax : (514) 987 3343
st-amant.gilles@uqam.ca

Achevé d'imprimer sur les presses de l'Imprimerie BARNÉOUD

B.P. 44 - 53960 BONCHAMP-LÈS-LAVAL

Dépôt légal : Mai 2005 - N° d'imprimeur : 505.026

Imprimé en France