

**L'adaptation du gouvernement en
ligne aux réalités sociales
des citoyens**

Rapport de recherche réalisé dans le cadre
du projet du CEFRIO
Services électroniques aux citoyens
et aux entreprises

Marc Lemire

Université de Montréal

Synthèse de recherche

Présentée au CEFRIO



Janvier 2005

Collection Recherche et Études de cas

L'adaptation du gouvernement en ligne aux réalités sociales des citoyens

Rapport publié dans le cadre du projet du CEFRIO intitulé : « Services électroniques aux citoyens et aux entreprises »

Les personnes suivantes ont participé à la réalisation de cette recherche :

Pierrot Péladeau, coordonnateur scientifique
Centre de bioéthique
Institut de recherches cliniques de Montréal (IRCM)

Marc Lemire, chercheur postdoctoral
Groupe de recherche interdisciplinaire en santé (GRIS)
Département d'administration de la santé
Université de Montréal

Rédaction

Marc Lemire

Direction du projet de recherche : Marcel Gilbert, CEFRIO

Directeur scientifique : Michel Audet, Université Laval

Six rapports thématiques ont été produits dans le cadre de ce projet. Ils sont disponibles à l'adresse Internet suivante : http://www.cefrio.qc.ca/projets/proj_32.cfm

Audet, Michel (2004). *La dimension ressources humaines dans la prestation électronique de services gouvernementaux*, Québec, CEFRIO, 113 p. (Recherche et études de cas)

Bernier, Luc (2004). *Technologies de l'information et gouvernance : une nécessaire transformation*, Québec, CEFRIO, 67 p. (Recherche et études de cas)

Croteau, Anne-Marie (2004). *Gouvernance, architecture et infrastructure technologiques*, Québec, CEFRIO, 45 p. (Recherche et études de cas)

Gosselin, Maurice (2004). *L'influence des pratiques budgétaires et des conventions comptables sur le financement des services gouvernementaux en ligne aux citoyens et aux entreprises*, Québec, CEFRIO, 103 p. (Recherche et études de cas)

Lemire, Marc (2005). *L'adaptation du gouvernement en ligne aux réalités sociales des citoyens*, Québec, CEFRIO, 53 p. (Recherche et études de cas)

Péladeau, Pierrot, *Rapport sur la protection des renseignements personnels et sécurité des réseaux. Rapport à venir en 2005*, Québec, CEFRIO. (Recherche et études de cas)

Rondeau, Alain (2004). *La transformation vers un gouvernement en ligne : apprentissages et défis*, Québec, CEFRIO, 63 p. (Recherche et études de cas)

© CEFRIO 2005, Tous droits réservés

L'information contenue aux présentes est de nature privilégiée et confidentielle. Elle est destinée à l'usage exclusif des partenaires et des équipes de recherche du projet du CEFRIO intitulé « Services électroniques aux citoyens et aux entreprises » et ne peut être utilisée, reproduite ou divulguée à une tierce partie à moins d'une autorisation écrite du CEFRIO. Le destinataire de ce document, par sa conservation ou son utilisation, accepte de protéger ledit document et l'information qu'il contient.

Le CEFRIO

est un centre réseau qui regroupe plus de 150 membres universitaires, industriels et gouvernementaux. Sa mission : aider les organisations québécoises à utiliser les technologies de l'information de manière à être plus performantes, plus productives et plus innovatrices. Situé à Québec et à Montréal, le CEFRIO réalise, en partenariat, des projets de recherche et de veille stratégique sur l'appropriation des TIC. Ces projets touchent l'ensemble des secteurs de l'économie québécoise, tant privé que public. Le gouvernement du Québec est son principal partenaire financier.

Diffusion



Bureau à Québec

888, rue St-Jean, bureau 575
Québec (Québec) G1R 5H6 Canada
Téléphone : (418) 523-3746
Télécopieur : (418) 523-2329

Site Internet : www.cefrio.qc.ca

Bureau à Montréal

550, rue Sherbrooke Ouest, Tour Ouest
Bureau 350, Montréal (Québec) H3A 1B9 Canada
Téléphone : (514) 840-1245
Télécopieur : (514) 840-1275

Table des matières

SOMMAIRE.....	9
INTRODUCTION.....	11
1. POUR LE SUCCÈS DU GOUVERNEMENT EN LIGNE.....	13
1.1 UNE PERPÉTUELLE TENSION ENTRE DIVERSITÉ DE PRATIQUES ET VOLONTÉ DE NORMALISATION	13
1.2 LE DÉFI POSÉ PAR LA NOUVELLE MÉDIATION TECHNIQUE ENTRE L'ÉTAT ET LE CITOYEN	17
1.3 UN ENGAGEMENT POUR DES SERVICES DE QUALITÉ AUX CITOYENS	20
2. MÉTHODOLOGIE ET LIMITES DE LA RECHERCHE	21
3. CONSTATS DE RECHERCHE.....	23
3.1 LA FOCALISATION SUR L'INTERNAUTE... LA MÉCONNAISSANCE DU CITOYEN	23
3.1.1 <i>La confiance de l'internaute</i>	23
3.1.2 <i>La satisfaction de l'internaute</i>	24
3.1.3 <i>L'accompagnement de l'internaute</i>	25
3.1.4 <i>Le citoyen au-delà de l'internaute</i>	26
3.2 L'ATTENTION SUR L'INTERFACE... LA NÉGLIGENCE DES PROCESSUS D'INFORMATION	27
3.2.1 <i>La convivialité de l'interface</i>	28
3.2.2 <i>La simplicité du contenu</i>	28
3.2.3 <i>La personnalisation de l'interface et du contenu</i>	29
3.2.4 <i>Les processus au-delà de l'interface</i>	30
3.3 LES BONNES PRÉOCCUPATIONS... LE MANQUE DE MÉTHODES ADÉQUATES	32
3.3.1 <i>L'identification et la formalisation des besoins</i>	32
3.3.2 <i>Les études de risques et de vulnérabilité</i>	34
3.3.3 <i>Le design centré sur l'utilisateur</i>	34
3.3.4 <i>L'ergonomie</i>	36
3.3.5 <i>Le profilage des utilisateurs</i>	37
3.3.6 <i>Une panoplie de méthodes insuffisantes</i>	38
3.4 DES DÉMARCHES QUI COURT-CIRCUITENT LES BONNES INTENTIONS.....	39
3.4.1 <i>L'initiative et le leadership</i>	39
3.4.2 <i>L'appel aux connaissances et aux compétences du milieu</i>	41
3.4.3 <i>La séquence des actions</i>	42
3.5 DES FACTEURS DE DIFFICULTÉS ET DES FACTEURS FAVORABLES	44

4. PISTES DE RECOMMANDATIONS.....	47
4.1 POUR LE DÉVELOPPEMENT DES CONNAISSANCES	47
4.2 POUR LES MINISTÈRES ET ORGANISMES (M/O)	47
4.3 POUR LE CEFRIO.....	49
BIBLIOGRAPHIE	51
ANNEXE 1 : LES ÉQUIPES DE RECHERCHE DU PROJET SERVICES ÉLECTRONIQUES AUX CITOYENS ET AUX ENTREPRISES	53

Liste des tableaux

Tableau 1 :	Concepts clés de la recherche sur l'adaptation du gouvernement en ligne aux réalités sociales des citoyens.....	14
Tableau 2 :	Problématique de l'adaptation d'un service gouvernemental aux réalités sociales des citoyens	15
Tableau 3 :	Exemple d'informations dont le sens varie selon les réalités sociales particulières.....	16

SOMMAIRE

L'adaptation des nouveaux dispositifs aux réalités sociales des citoyens est une condition essentielle de succès des services gouvernementaux en ligne. En découle tout particulièrement la confiance et la satisfaction des utilisateurs à l'égard de la qualité de la prestation de services. D'où l'intérêt d'étudier la capacité des ministères et organismes (M/O) à capter ces réalités sociales, par définition complexes et plurielles, et leur capacité à les traduire dans le développement de services automatisés ou semi-automatisés.

Ce document présente une synthèse des analyses et des observations relatives à cette problématique. Une revue documentaire et des études de cas permettent de dégager des constats et de formuler des pistes de recommandations pour l'adoption d'approches et de méthodes mieux adaptées et davantage intégrées.

Les premiers constats amènent à souligner que, même si les responsables de projets ont une idée relativement claire des types d'utilisateurs ciblés et des caractéristiques générales de ces différents types d'utilisateurs, leurs réalités sociales sont essentiellement envisagées en termes d'attentes et d'habitudes d'utilisation et de navigation plutôt qu'en fonction des motivations (contraintes, besoins, attentes et objectifs) propres à leur réalité de citoyens interagissant avec une institution publique.

Une deuxième série de constats permet d'affirmer que, même si les responsables de projets portent attention à la qualité des dispositifs et du contenu informationnel, ils n'accordent pas la même importance aux différents processus d'information qui supportent l'ensemble de la prestation de services. L'accent est davantage mis sur la qualité de la navigation et de la transaction alors que c'est la qualité de la prestation du service qui importe, telle qu'elle apparaît comme résultat des processus d'information enclenchés par l'intervention en ligne du citoyen.

Les observations conduisent ensuite à noter l'insuffisance de plusieurs méthodes de développement technologiques et la nécessité d'une meilleure intégration des méthodes actuellement employées. Comme les réalités sociales ont une influence directe sur les motivations des citoyens et sur leur appréciation du résultat de la prestation, le défi consiste à se doter de moyens appropriés pour rapidement intégrer cette préoccupation dans toute démarche de développement technologique.

Les derniers constats concernent justement la gouvernance. Parfois, les démarches de changement et, plus largement, les conditions dans lesquelles sont conçus et mis en oeuvre les services électroniques sont à ce point défavorables qu'elles finissent par court-circuiter toute bonne intention des responsables de projets.

INTRODUCTION

L'un des changements décisifs induits par le développement du gouvernement en ligne a trait à la relation instaurée entre l'État et le citoyen. La prestation électronique de services (PES) implique une informatisation partielle ou totale de cette relation. Elle se traduit donc par une élimination progressive de l'intervention humaine au profit d'une intervention croissante de dispositifs automatisés ou semi-automatisés. Autrement dit, c'est à une machine qu'il incombe plus que jamais d'opérer la délicate médiation entre l'individu et l'institution.

Le phénomène n'est certes pas entièrement nouveau, mais il se généralise incontestablement. Il concerne d'abord un nombre accru de pratiques et, plus fondamentalement, il touche plus que jamais le citoyen. La PES requiert de ce dernier une implication directe et autonome dans une partie significative des processus d'information de l'organisme, en particulier à l'étape initiale de collecte ou saisie de l'information.

Cette situation conduit à porter une attention toute spéciale aux nouveaux dispositifs développés. En effet, de leur qualité dépend largement la qualité des services dispensés aux citoyens. L'objectif ici n'est cependant pas d'évaluer les caractéristiques des dispositifs eux-mêmes, mais d'analyser les préoccupations, méthodes et approches de ceux et celles qui voient à leur développement. Est-on bien préparé, outillé et organisé pour faire en sorte que ces nouveaux dispositifs soient convenablement adaptés aux réalités sociales des citoyens?

S'appuyant sur une problématique élaborée par Pierrot Péladeau et largement inspirée de l'évaluation sociale et éthique des technologies, la recherche menée vise tout particulièrement à étudier la capacité des ministères et organismes (M/O) à capter la diversité et la complexité des réalités sociales des citoyens requérant les services et leur capacité à les traduire dans le développement de services adaptés.

Ce document synthèse présente les analyses et observations découlant d'une revue documentaire et d'études de cas. La première partie résume les principaux éléments de problématique. La seconde partie expose la méthodologie et fait part de certaines limites de recherche. La troisième partie, la plus substantielle, livre les différents constats de recherche. La quatrième partie, enfin, contient certaines pistes de recommandations.

1. POUR LE SUCCÈS DU GOUVERNEMENT EN LIGNE

L'adaptation des nouveaux dispositifs aux réalités sociales des citoyens est une condition essentielle de succès des services gouvernementaux en ligne (voir le tableau 1 pour une définition des principaux concepts de la recherche). En découlent tout particulièrement la confiance et la satisfaction des utilisateurs à l'égard de la qualité de la prestation de services. Le défi est cependant de taille puisque les réalités sociales des citoyens sont par définition plurielles et complexes et que les institutions font elles-mêmes face à des réalités qui motivent leurs choix en matière de PES. Le défi réside ainsi dans la capacité de concilier les intérêts respectifs avec comme préoccupation essentielle d'adapter les nouveaux dispositifs aux situations particulières complexes.

1.1 Une perpétuelle tension entre diversité de pratiques et volonté de normalisation

Beaucoup d'espoirs sont fondés dans la possibilité de *réingénierie* sous-jacente au développement du gouvernement en ligne. L'élimination du fonctionnement « en silos » compte parmi les possibilités souvent évoquées en regard de l'administration publique. Il ne faut cependant perdre de vue les raisons objectives ayant historiquement conduit l'administration publique à opérer de telles divisions. Il apparaît notamment risqué de négliger le fait que les pratiques associées à la prestation de services gouvernementaux sont, par essence, fort diversifiées tout comme d'ailleurs les contextes dans lesquels elles s'exercent¹.

Cette grande diversité de pratiques, dans le cadre de la prestation de services gouvernementaux, trouve plusieurs explications et se retrouve autant du côté des pratiques individuelles qu'organisationnelles (tableau 2).

D'une part, les services gouvernementaux varient d'une institution à l'autre et même au sein de chacune des institutions étatiques. La différence tient pour une large part à la mission, aux processus, à l'organisation et aux rapports de chacune des institutions avec les autres. Au sein de chacune des institutions aussi, on observe un foisonnement de pratiques qui, tout en pouvant partager une même finalité ultime

¹ Pierrot Péladeau approfondit cette question en lien avec le réseautage du secteur de la santé dans Demers et autres (2004). Certains éléments évoqués dans ce résumé de problématique sont d'ailleurs tirés du chapitre intitulé « L'adaptation des applications normalisées et automatisées aux situations particulières complexes ». D'autres éléments sont inspirés d'un article publié dans la revue *Direction informatique* (Péladeau, 2002).

(exemple : la santé), répondent à des objectifs très distincts. Au quotidien, le fonctionnement d'une organisation peut d'ailleurs exiger des milliers de tâches sensiblement différentes les unes des autres quant à leur nature, leur finalité, les types d'acteurs impliqués et les informations à manipuler.

TABLEAU 1 : CONCEPTS CLÉS DE LA RECHERCHE SUR L'ADAPTATION DU GOUVERNEMENT EN LIGNE AUX RÉALITÉS SOCIALES DES CITOYENS

Service électronique gouvernemental (ou gouvernement en ligne) : Ensemble des services gouvernementaux accessibles par l'intermédiaire d'Internet ou, en d'autres termes, l'utilisation des nouvelles technologies dans la prestation de services entre un gouvernement et ses citoyens. Dans un sens rapproché, la prestation électronique de services (PES) désigne la prestation de services gouvernementaux, sécurisés ou non, offerts aux citoyens par l'intermédiaire d'Internet².

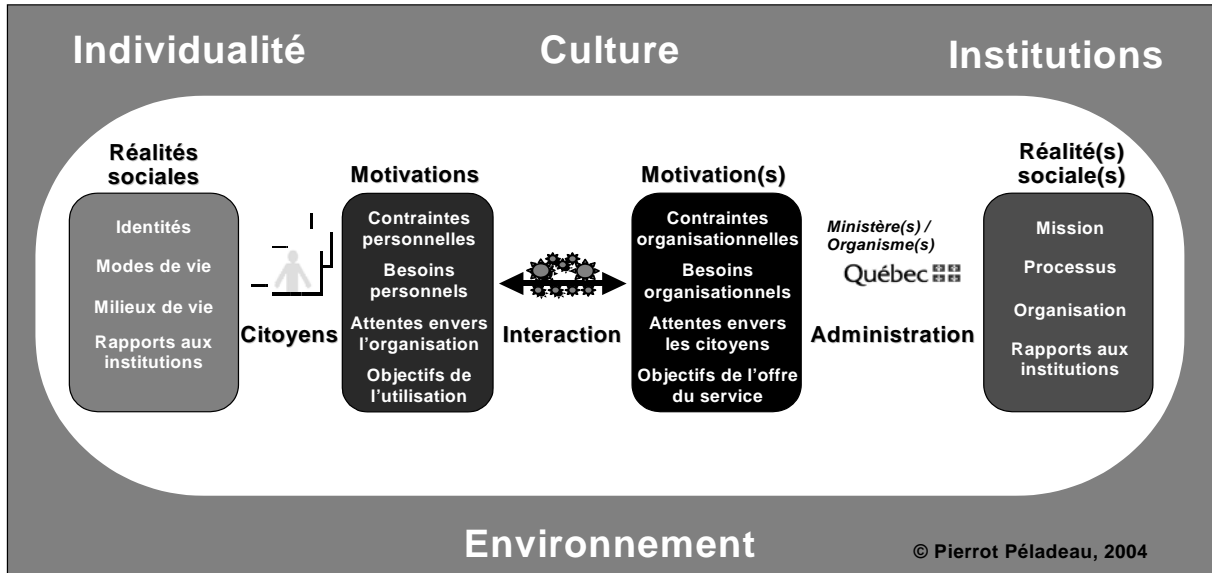
Citoyen : Individu destinataire du service électronique gouvernemental, lequel n'est pas forcément l'utilisateur du dispositif sociotechnique, mais tout administré ou usager à qui s'adresse en finalité le service.

Réalités sociales des citoyens : Variété des identités, modes de vie, milieux de vie et rapports aux institutions qui conditionnent les motivations à l'égard des services gouvernementaux, et plus spécialement les contraintes et besoins personnels, les attentes envers l'institution et les objectifs d'utilisation des services en ligne. Les réalités sociales des citoyens susceptibles d'avoir une incidence sur le succès de la prestation électronique du service correspondent aux quatre dimensions suivantes de la vie en société : l'individualité, la culture, l'environnement et les institutions.

Adaptation du gouvernement en ligne aux réalités sociales des citoyens : Capacité du dispositif sociotechnique de satisfaire aux principales motivations du citoyen ayant recours au service en ligne, en particulier sa capacité de répondre aux contraintes individuelles, aux besoins personnels, aux attentes envers l'institution et aux objectifs d'utilisation. Cette capacité implique de reconnaître et de prioriser les nombreux cas types de réalités sociales des citoyens et d'adapter ou de moduler conséquemment le dispositif sociotechnique tout en considérant les motivations de l'institution et les réalités sociales qui lui sont propres.

² Éléments de définition tirés du Grand dictionnaire terminologique de l'Office québécois de la langue française, 2004 (termes : gouvernement en ligne et prestation électronique de service).

TABEAU 2 : PROBLÉMATIQUE DE L'ADAPTATION D'UN SERVICE GOUVERNEMENTAL AUX RÉALITÉS SOCIALES DES CITOYENS



Le gouvernement en ligne sera donc inévitablement pluriel. Son développement conduit toutefois à questionner la diversité existante. Il amène à revoir les activités, les tâches et même la terminologie pour donner à l'ensemble une plus grande uniformité. L'informatisation et l'automatisation ne sont possibles, en effet, que dans un univers de langages et de pratiques plus ou moins normalisé. Sans un degré suffisant de normalisation, le partage d'informations ou encore la réalisation en commun d'activités et de tâches s'avérerait impossible, à tout le moins contre-productif.

D'autre part, les réalités sociales des citoyens sollicitant les services gouvernementaux sont elles aussi multiples et complexes. La figure singulière du citoyen dissimule une diversité d'identités, de modes de vie, de milieux de vie et de rapports aux institutions. L'ensemble de ces données sociales, tant objectives que subjectives, explique les motivations individuelles à utiliser les services en ligne. Elles conditionnent les contraintes et besoins personnels, les attentes envers l'institution et les objectifs de l'utilisation des nouveaux dispositifs. C'est d'ailleurs souvent en fonction de ces réalités, fondement des motivations individuelles, que le citoyen évalue la pertinence et la qualité des services dispensés.

Ainsi, lorsque le recours au dispositif ne conduit pas, à terme, à un résultat correspondant à ses motivations ou, du moins, aux attentes suscitées par l'institution

qui en fait la promotion, le citoyen risque de ne pas apprécier la nouveauté et ce, même si la technologie s'est avérée des plus conviviale au moment de l'utilisation. L'appréciation de la qualité du nouveau dispositif découle avant tout du résultat de la prestation, tel qu'il apparaît comme aboutissement des processus d'information enclenchés au moment de la requête en ligne du citoyen, plutôt que des caractéristiques ergonomiques de la technologie ou du contenu informationnel.

L'une des principales difficultés de la PES réside dans le fait de bien cerner la multiplicité et la complexité des réalités sociales qui sous-tendent les motivations individuelles des citoyens (tableau 3). À celle-ci s'ajoute le développement des dispositifs adaptés et conçus à partir d'une vision d'ensemble de tous les processus d'informations sollicités en amont et en aval de l'intervention en ligne du citoyen.

TABLEAU 3 : EXEMPLE D'INFORMATION DONT LE SENS VARIE SELON LES RÉALITÉS SOCIALES PARTICULIÈRES

La notion d'«adresse»

En apparence simple et objective, cette information n'a pas forcément la même valeur ou signification pour tous les citoyens et dans toutes les circonstances. En outre, une même personne peut porter plusieurs « chapeaux » face à des institutions différentes, ce qui entraîne une variation de valeur ou de signification à son ou à ses adresses.

- L'adresse relève parfois d'un choix discrétionnaire découlant, par exemple, de la liberté de résider au lieu de son choix, de déterminer une adresse de livraison du courrier ou de requérir à un endroit précis la prestation d'un service.
- Elle peut découler de circonstances environnementales comme le fait, pour un enfant d'une famille divorcée ou même pour une personne aux études postsecondaires, d'avoir deux résidences dans deux régions différentes.
- Il peut s'agir également d'une simple fiction juridique servant à l'exercice de droits civils, comme dans le cas de voyageurs, de travailleurs saisonniers ou de sans-abri.
- Elle est parfois imposée par la loi, tel le cas d'un tribunal qui place un enfant dans un milieu dont l'adresse diffère de celle des parents ou de personnes en ayant la garde.

Ainsi, la bonne idée de l'automatisation du changement d'adresse nécessite de tenir compte des identités, modes de vie, milieux de vie et rapports aux institutions qui donnent sens à l'adresse, du point de vue du citoyen, et qui expliquent ses motivations à effectuer un changement d'adresse.

Source : inspiré de Péladeau dans Demers et autres (2004)

1.2 Le défi posé par la nouvelle médiation technique entre l'État et le citoyen

Une adaptation réussie des nouveaux dispositifs aux réalités sociales des citoyens apparaît d'autant plus impérieuse que c'est à travers cette technologie que se joue davantage chaque jour l'interaction entre l'État et le citoyen. Le développement de services en ligne implique en effet que l'on informatise et automatise en tout ou en partie cette relation, laquelle est non seulement de nature juridico-administrative, mais aussi sociale et politique. Il se traduit donc par une élimination progressive de l'intervention humaine dans une partie ou dans la totalité de la prestation de services. La substitution du préposé au service ou de l'agent de l'État par une machine à laquelle doit s'adresser le citoyen représente un changement des plus critique.

Historiquement, c'est au préposé ou à l'agent que revenait la responsabilité d'assurer la traduction entre les critères formels de l'institution (lois, règlements, normes) et les contraintes, besoins, attentes et objectifs de l'administré. La complexité croissante des activités de l'administration publique et la volonté d'accroître l'efficacité de l'action de l'État ont depuis longtemps contribué à un développement toujours accentué de systèmes de classification. Les lois s'appliquant au fonctionnement de l'administration dictent également un ensemble de normes qui ont à leur tour pour conséquence d'orienter ces mêmes processus de classification. La tendance à la simplification et à l'uniformisation, qui est sous-jacente à cet effort de classification, apparaît toutefois exacerbée par l'informatisation de l'administration publique.

Malgré tout, un rôle discrétionnaire a toujours pu s'exercer grâce à l'intervention humaine, celle du personnel de l'administration. Le préposé ou l'agent a réussi à opérer la nécessaire traduction entre les catégories formelles des formulaires administratifs et les réalités hautement plus diverses et complexes vécues ou exprimées par les administrés. Or, le dispositif qui s'interpose dans la relation entre l'individu et l'institution établit un mode de transaction beaucoup plus rigide et arbitraire. Si aucun programme ne l'incite à procéder autrement, le dispositif traite les données indistinctement des réalités spécifiques des individus concernés. La substitution de la médiation humaine par une médiation technique peut donc poser problème.

Elle conduit non seulement à substituer la médiation humaine par des protocoles informatisés mais, plus encore, à reléguer au citoyen un rôle croissant dans la traduction entre ce qui est prévu par l'institution et sa propre situation. Seul devant l'ordinateur, celui-ci doit pouvoir décoder la « logique » du dispositif pour l'utiliser aux fins prévues ou pour s'assurer de fournir l'information la plus appropriée en regard

de ses besoins, attentes et objectifs d'utilisation. Sans les connaissances ou le soutien approprié, il risque facilement de ne pas s'y retrouver.

L'enjeu semble particulièrement critique au moment de la collecte ou de la saisie de l'information puisque c'est à ce moment que les réalités individuelles sont traduites dans les catégories du formulaire utilisées dans l'immédiat et parfois pour plusieurs années par l'institution concernée ou par d'autres organisations.

Diverses situations, aussi fâcheuses pour l'institution que pour le citoyen, sont possibles faute de connaissances ou de soutien approprié : requête inappropriée, erreur de saisie, carence des informations recueillies, abandon de la démarche de requête, traitement incorrect du dossier, mauvais suivi donné à la requête, etc.

Plus largement, le succès de la PES pourrait être compromis dans les cas suivants :

- Lorsque l'utilisateur est dans l'impossibilité de fournir les renseignements nuancés sur sa personne ou sur sa situation alors que ces renseignements peuvent lui être nécessaires pour exprimer correctement ses contraintes, besoins, attentes et objectifs envers l'institution;
- Lorsque l'utilisateur est dans l'impossibilité de comprendre une partie ou la totalité des processus enclenchés par sa requête, de sorte qu'il n'a pas l'assurance que sa requête enclenchera les bons processus ou les bonnes actions;
- Lorsque l'impossibilité de fournir des renseignements nuancés ou de comprendre adéquatement les processus d'information vient à engendrer des erreurs et des carences dans la constitution ou le traitement des dossiers de l'institution ou encore lorsqu'elle incite l'utilisateur à interrompre sa transaction en ligne, lorsqu'elle suscite son insatisfaction ou lorsqu'elle mène à son désintérêt à l'égard du service ou de l'institution.

Pour éviter de telles situations, les M/O doivent être en mesure de bien identifier la diversité et la complexité des réalités sociales des citoyens et de voir à leur traduction dans les dispositifs développés. En regard de notre problématique, les conditions suivantes apparaissent tout particulièrement cruciales.

- Premièrement, la reconnaissance des interactions entre le dispositif et quatre dimensions de la vie des individus en société : l'individualité, la culture, l'environnement et les institutions; Deuxièmement, et pour chaque service déployé, l'identification des différents : destinataires, réalités sociales individuelles, scénarios d'utilisation du service, processus d'information impliqués, types de résultats et conséquences possibles pour l'administration et les individus;
- Troisièmement, la priorisation des destinataires et des cas types d'utilisation privilégiés pour le dispositif;

- Enfin, quatrièmement, l'adaptation et la réactivité conséquentes du dispositif sociotechnique.

Comme ce qui précède l'indique bien, le succès de la PES en regard de l'adaptation aux réalités sociales des citoyens dépend d'une série de facteurs que l'on peut regrouper succinctement en trois catégories :

1. Les méthodes de conception, les approches de réalisation et la gouvernance des projets. Il s'agit de facteurs cruciaux dans la mesure où ils déterminent en grande partie l'acuité d'identification des réalités sociales, la capacité de les traduire convenablement dans le développement du dispositif et la possibilité d'assurer les ajustements requis une fois le dispositif déployé.
2. Les aspects relatifs à la transparence des dispositifs, c'est-à-dire l'ensemble des renseignements livrés aux utilisateurs relativement aux caractéristiques et limites du service en ligne, aux conditions d'utilisation, aux processus d'information enclenchés par la saisie d'une requête, à la confirmation de réception d'une requête, au suivi à prévoir, etc.
3. Finalement, les éléments relatifs à l'aide contextuelle, au soutien en ligne, à l'assistance en dehors du moment de la transaction en ligne, à l'accès au service sans passer par le web, etc.

Tout porte à penser que les responsables de projets technologiques sont, dans l'ensemble, relativement bien informés de l'importance de ces différents facteurs. La plupart savent pertinemment bien qu'un travail d'identification des besoins est requis et que des moyens appropriés nécessitent conséquemment d'être déployés. Le problème réside ailleurs : dans la mise en pratique de ces idées. En référant aux travaux de A. Cooper (1999), P. Péladeau identifie certains facteurs qui contribuent à détourner l'attention des concepteurs :

« Tout d'abord, la complexité et le caractère incontournable des contraintes et des exigences techniques peuvent aisément détourner leur attention des réalités et des demandes extérieures au monde de la programmation. Ceci est d'autant plus vrai lorsque l'organisation qui commande l'application a investi insuffisamment dans l'analyse des besoins et des réalités. Dans bien des cas, ce sont des concepteurs complètement extérieurs au domaine d'activité qui ont inventé et mis sur le marché une solution, indépendamment de besoins précis. Il y a alors risque que ce soit les promesses ou l'élégance de la solution offerte qui structurent l'analyse des besoins plutôt que ce soit cette dernière qui oriente la recherche de solution.

Même lorsque les concepteurs se concentrent sur les demandes des utilisateurs et autres acteurs concernés, ils arrivent souvent à ne penser ces besoins que de façon abstraite, en fonction des besoins des machines composant leur dispositif.

Or, les concepteurs ne sont pas les seuls à penser spontanément la réalité en termes purement abstraits. Les administrateurs, les juristes ou autres technocrates qui les accompagnent tombent également souvent dans le même piège. Même des praticiens ou des membres des populations concernées peuvent également y tomber ».
(Péladeau dans Demers et autres, 2004)

Les pièges relatifs à l'identification des besoins des utilisateurs sont donc nombreux et dans ce genre d'exercice, il n'y a pas que les concepteurs qui puissent manquer le tir.

L'un des pièges les plus fréquents et les plus lourds de conséquence consiste à définir les utilisateurs en termes purement abstraits. Dans le cadre du gouvernement en ligne, les utilisateurs ne sont pas que de simples internautes. Il s'agit pour la plupart de citoyens de droit qui vivent des contraintes, ont des besoins, font part d'attentes légitimes envers l'État et visent des objectifs concrets en utilisant les nouveaux dispositifs. Ils interagissent avec l'une ou l'autre des institutions de l'État, lesquelles sont toutes investies d'une mission publique et entretiennent, par conséquent, une relation à la fois juridico-administrative, sociale et politique avec les citoyens.

1.3 Un engagement pour des services de qualité aux citoyens

La confiance et la satisfaction des citoyens dans l'utilisation des nouveaux dispositifs sont déterminantes dans un contexte où, engagé dans la « modernisation » de l'État, le gouvernement entend faire du gouvernement en ligne un canal privilégié pour renouveler sa relation avec les citoyens. Les services en ligne doivent ainsi répondre des mêmes exigences de qualité que celles auxquelles se sont engagés les M/O à travers leurs déclarations de services aux citoyens : des services axés sur les résultats, la transparence et la satisfaction des citoyens. L'exigence est claire, le risque est connu. Au Québec comme ailleurs, les exemples sont nombreux de développements technologiques s'étant soldés par un échec du fait qu'ils ne rencontraient pas les véritables besoins des utilisateurs (voir notamment Addison, 2003; OECD, 2001).

2. MÉTHODOLOGIE ET LIMITES DE LA RECHERCHE

Une revue documentaire a d'abord été menée afin d'identifier, parmi les méthodes et approches discutées, celles qui sont le plus couramment employées dans le développement de services électroniques. L'exercice a permis de cerner leurs forces et faiblesses en regard de la problématique. Il a confirmé l'importance accordée au développement technologique centré sur l'utilisateur, mais aussi l'absence d'une documentation exhaustive ou approfondie de la problématique telle que définie pour cette recherche. Du coup, la démarche subséquente s'est révélée davantage exploratoire.

Un travail d'analyse et de discussion échelonné sur plusieurs semaines, au sein d'une équipe de l'Institut de recherches cliniques de Montréal (IRCM), a contribué à préciser des éléments de problématique et à élaborer conséquemment une grille d'analyse. Nous nous sommes fixé comme objectif d'analyser les préoccupations à l'égard des utilisateurs et des dispositifs, de même que les méthodes et approches des responsables du développement. L'approche privilégiée s'inspire largement des principes de l'évaluation sociale et éthique des projets technologiques, tels qu'adoptés pour d'autres travaux de recherche par le Centre de bioéthique de l'IRCM.

Une étude de cas multiples, coordonnée par l'équipe du CEFRIO, a ensuite donné lieu à un examen exhaustif de la documentation gouvernementale disponible sur les questions de conception, de gestion de projet et de mise en œuvre. Les trois projets étudiés concernent le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (MRCI), le ministère du Revenu du Québec (MRQ) et la Régie des rentes du Québec (RRQ). Ces projets ne reflètent pas à eux seuls toute la diversité des pratiques auxquelles correspond la prestation de services gouvernementaux, mais ils sont révélateurs de tendances observées ailleurs en matière de conception, de gestion et de mise en œuvre.

Une série d'entrevues semi-structurées a été conduite auprès d'intervenants des M/O concernés. Dans certains cas, l'organisation des rencontres n'a pas permis l'approfondissement souhaité des différentes questions pertinentes. Des rencontres plus individualisées ont cependant contribué à éclaircir certains points et ont même parfois révélé des situations hautement significatives qui n'avaient pas été abordées dans les entrevues de groupe.

Les résultats de la recherche ont finalement été discutés dans le cadre de réunions regroupant l'équipe de chercheurs et le comité directeur du projet au CEFRIO. Des

commentaires ont aussi été recueillis auprès de partenaires du projet de recherche réunis lors d'une session de transfert au mois de juin 2004.

3. CONSTATS DE RECHERCHE

Quatre catégories de constats sont successivement présentées. Les premiers constats concernent la façon dont les responsables de projets conçoivent l'utilisateur. Les suivants ont trait à la façon dont ils envisagent les dispositifs sociotechniques. La troisième catégorie de constats porte sur les méthodes employées tandis que la dernière s'intéresse aux démarches dans leur ensemble, avec en toile de fond la gouvernance des projets.

3.1 La focalisation sur l'internaute... la méconnaissance du citoyen

En général, les responsables du développement des services électroniques accordent une grande importance à la *confiance* et à la *satisfaction* de l'utilisateur. Ils sont également attentifs à l'*accompagnement* de l'utilisateur en vue de favoriser son autonomie tout au long de la démarche en ligne. Cependant, ils tendent à focaliser leur attention sur l'internaute comme utilisateur des services électroniques alors que c'est en tant que citoyen et en fonction de l'ensemble de sa démarche auprès du M/O que celui-ci pourra juger de la qualité de son expérience. Dans les faits, comme le démontre notre étude, la focalisation sur l'internaute s'accompagne bien souvent d'une méconnaissance des réalités du citoyen.

3.1.1 La confiance de l'internaute

Les analyses de risque font presque toujours mention de la confiance comme l'un des enjeux du développement des services en ligne. La confiance de l'utilisateur et, par extension celle du public en général, est le plus souvent envisagée en fonction de deux principaux facteurs : la sécurité des systèmes et la protection des renseignements personnels (PRP). Des efforts considérables sont donc consentis, avec raison, à sécuriser les applications et les réseaux de même qu'à élaborer une stratégie de protection des renseignements à caractère personnel.

Tout en étant importantes, la sécurité des systèmes et la PRP ne sont pas suffisantes à établir ou susciter un sentiment de confiance durable. Celui-ci découle aussi de l'assurance, aux yeux de l'utilisateur, que le recours au service électronique donnera les résultats prévus ou attendus auprès de l'administration publique. Or, il est plus difficile et engageant pour l'organisation de fournir une telle assurance.

Plusieurs services transactionnels sont développés de telle sorte qu'ils émettent un avis pour signaler à l'internaute que le formulaire de saisie a été correctement complété ou que les renseignements requis ont été envoyés de façon adéquate. De plus, plusieurs sites sont configurés de telle sorte que l'internaute puisse savoir

d'entrée de jeu à qui s'adresse le service de façon générale. Beaucoup plus rares sont les services qui informent en temps réel de la réussite de l'ensemble de la démarche pour laquelle l'utilisateur a recours au service électronique. Une fois les renseignements envoyés, ce dernier reste généralement dans l'incertitude quant au succès réel de la transaction, au-delà de l'étape qui l'implique directement. Il ignore si les processus d'information enclenchés par sa demande conduiront au résultat souhaité.

Sans une connaissance minimale des processus se situant en aval de l'application, l'utilisateur se trouve devant une grande inconnue : dans quelle mesure sa demande sera traitée dans le sens prévu ou attendu. Si aucun effort significatif n'est fourni pour rendre les processus de traitement enclenchés le moins transparents, comme cela semble généralement le cas, la situation est susceptible d'alimenter la crainte, ou du moins de contenir le sentiment de confiance que recherche pourtant le M/O auprès de l'utilisateur.

3.1.2 La satisfaction de l'internaute

Tout comme la confiance, la satisfaction de l'internaute s'avère un enjeu important dans la dynamique d'appropriation sociale des services électroniques. Et les responsables de projet sont de toute évidence sensibles à cet enjeu.

La satisfaction représente un des critères de réussite identifiés tant par l'approche clientèle préconisée dans la gestion des organisations, que par l'approche de conception technologique centrée sur l'utilisateur. La mesure de la satisfaction s'inscrit d'ailleurs logiquement dans les processus d'assurance-qualité, par lesquels on tente de vérifier si tel projet, politique ou programme rencontre les différentes attentes.

Toutefois, au contraire de l'approche clientèle, la conception centrée sur l'utilisateur que préconisent de nombreux responsables de projets tend à réduire la mesure de la satisfaction à la réalité d'usage du dispositif technique. Comme le confirme notre étude, on accorde de cette façon une importance significative à des aspects comme l'accessibilité, la facilité et la rapidité d'utilisation, mais on ne couvre pas entièrement les sources de satisfaction. En fait, la partie la plus cruciale de l'appréciation du service électronique se trouve négligée : le résultat de l'ensemble du processus d'information, qui peut être une prestation de services, une modification au dossier de renseignements sur la personne, une réponse à une demande formulée, etc.

Si le résultat de l'ensemble du processus est que la prestation de services, la modification du dossier ou la réponse formulée s'avère inadéquate, incomplète ou erronée, ou encore s'il n'y a aucune suite cohérente à la transaction en ligne, l'appréciation globale de l'utilisateur sera avant tout négative, quand bien même il

aura jugé satisfaisante son expérience de navigation ou de transaction en ligne. D'où le constat souvent observé d'une limite dans la façon de concevoir et de mesurer la satisfaction de l'utilisateur.

3.1.3 L'accompagnement de l'internaute

L'accompagnement de l'internaute constitue l'un des moyens auxquels on a le plus souvent recours en vue de favoriser l'autonomie et la confiance et, de ce fait, encourager la satisfaction et la fidélisation de l'utilisateur à l'égard des services électroniques.

Les formes et les degrés d'accompagnement varient d'un projet à l'autre, allant de l'aide contextuelle (sur des mots ou des sections) ou des hyperliens jusqu'à l'assistance par courriel ou, ce qui est moins valorisé par les M/O du fait qu'ils privilégient l'automatisation, par téléphone. En général, un même projet intègre différentes formes et degrés d'accompagnement selon le niveau de difficulté pressenti ou avéré, ou selon le caractère stratégique de la partie du processus en question. Le but commun observé dans la plupart des projets consiste à rendre la présentation et l'utilisation par l'internaute les plus simples et efficaces possible, de façon à limiter au maximum l'aide assistée par un préposé à la clientèle ou un préposé au service.

En ce sens, on évite très souvent de développer des champs de saisie qui permettraient à l'utilisateur de formuler des questions ou des commentaires dans les termes de son choix. En effet, le traitement de ces informations impliquerait l'intervention d'un préposé, ce qui est perçu comme contraire à l'esprit des changements envisagés. Dans la mesure où certains M/O se sont même fixé comme objectif d'accroître de façon significative le pourcentage du traitement des dossiers sans intervention humaine, comme dans un cas étudié où l'on vise un taux de 80 %, il n'est pas surprenant de constater que l'on favorise davantage l'automatisation de l'accompagnement sous forme d'aide contextuelle et de l'hyperlien.

Tout en étant indispensable et dans certains cas fort prometteur, l'accompagnement en ligne comporte sa part de limites, particulièrement lorsqu'il n'est lié à aucune autre forme d'intervention qui permette de régler les cas d'exception ou problématiques. D'une part, il se traduit par un retrait systématique, dans le processus de traitement des dossiers, des acteurs traditionnellement chargés d'assurer la médiation entre les réalités sociales des citoyens et celles de l'organisation et qui, de ce fait, avaient pu développer une connaissance relativement fine des contraintes, besoins, attentes et objectifs propres aux individus desservis par l'organisation. D'autre part, il implique une volonté soutenue et des moyens efficaces permettant de prévoir l'ensemble des cas d'exception ou

problématiques que peuvent représenter les utilisateurs et ce, non seulement en tant qu'internautes mais en tant que citoyens. Nous observerons, plus loin, que s'il y a bel et bien volonté en ce sens de la part des responsables de projets, les moyens employés, eux, ne permettent pas de faire ce genre d'exercice de prévision.

Au total, il y a lieu de constater que l'accompagnement de l'utilisateur contribue bel et bien à résoudre certains problèmes découlant de la conception de l'interface ou du contenu informationnel. Il ne peut cependant évacuer à lui seul le sentiment d'inconfort, de frustration ou de perte de confiance engendré par une expérience difficile due à un dispositif ou un contenu non adapté aux réalités sociales des utilisateurs. De surcroît, l'accompagnement en vue de la stricte complétion de la navigation ou de la transaction ne résout pas l'un des problèmes fondamentaux souvent rencontrés et dont il a été question précédemment : la méconnaissance, par l'utilisateur, des fonctions exactes du dispositif, c'est-à-dire des processus d'information enclenchés par la demande en ligne, et surtout des effets concrets de la démarche, c'est-à-dire les résultats finaux en termes de prestation de services gouvernementaux.

3.1.4 Le citoyen au-delà de l'internaute

L'une des conditions de réussite des services électroniques réside dans la connaissance adéquate des utilisateurs. La première obligation pour y répondre consiste à bien cibler les utilisateurs en question, ce qui paraît évident de prime abord mais qui ne l'est pas forcément dans la pratique.

Dans les projets étudiés, on semble bien comprendre que sans une connaissance suffisante des utilisateurs, on peut difficilement envisager la mise en place d'applications qui soient adaptées à leurs besoins. On semble aussi avoir conscience que les utilisateurs sont généralement multiples et diversifiés.

Dans certains cas, on s'en remet à la connaissance acquise auprès des clientèles existantes dans les différents services traditionnellement offerts. En tirant profit de la connaissance des préposés à la clientèle ou au service, on est en mesure de cerner efficacement certaines réalités sociales auxquelles sont généralement confrontées les populations desservies. Sur ce plan, certains M/O comme le MRQ et la RRQ sont plus avantagés que d'autres puisqu'ils ont pu développer l'habitude de traiter avec une clientèle diversifiée et, dans certains cas, au profil complexe. Il reste à voir dans quelle mesure on réussit à tirer profit de la connaissance acquise par le personnel en place dans l'organisation et dans quelle mesure les moyens adoptés permettent de cerner les bons utilisateurs qui sont plus que des internautes : des citoyens.

L'un des pièges ici est de présumer que les utilisateurs internes à l'organisation sont de fidèles représentants des utilisateurs externes. On observe que des M/O font

appel à des employés de l'organisation pour agir en tant qu'utilisateurs externes pour tester ou valider les applications développées. Cela peut s'avérer utile à certains égards, mais ne permet pas de représenter la diversité et la complexité des cas de figures spécifiques aux citoyens.

Un autre piège est de confondre les attentes et les habitudes d'utilisation en général par rapport à celles qui sont spécifiques à une application particulière. On observe que les M/O ont souvent une bonne connaissance des attentes des internautes et de leurs habitudes d'utilisation en général, comme en font foi différents documents de travail rapportant des tendances en matière d'intentions et de désir d'utilisation. Dans l'un de ceux-ci, on indique par exemple que les citoyens « désirent pouvoir transmettre et recevoir des informations, et même effectuer des paiements, par voie électronique ».

Or, cette connaissance est toute relative en regard de la conception d'un dispositif qui doit s'enraciner dans l'interrelation entre un citoyen et une institution publique, d'autant qu'elle repose presque toujours sur des enquêtes et des sondages qui ne sont pas spécifiques aux services développés. Elle n'indique que des attentes et habitudes générales sans révéler la singularité des réalités sociales et des motivations qui sont propres aux citoyens concernés par le nouveau service développé.

En somme, bien que les responsables de projets puissent avoir une idée relativement claire des types d'utilisateurs ciblés et des caractéristiques générales de ces différents types d'utilisateurs, on observe que les réalités sociales sont souvent perçues en termes d'attentes et d'habitudes d'utilisation et de navigation sur Internet plutôt qu'en fonction des besoins et objectifs propres au contexte de la prestation de services dans lequel des citoyens interagissent avec une institution publique.

3.2 L'attention sur l'interface... la négligence des processus d'information

Le développement des services électroniques conduit les M/O à porter une grande attention à l'application ou à l'interface technique. En témoigne l'importance accordée à la *convivialité*, à la *simplicité* du contenu et la *personnalisation* de l'interface et du contenu par exemple. Dans l'objectif d'assurer un développement qui réponde aux besoins des utilisateurs, on mise essentiellement sur la qualité des dispositifs et du contenu communicationnel. Ce faisant, comme l'indique notre étude, on néglige souvent d'accorder la même importance à l'ensemble des processus

d'information qui supporte la prestation de services aux citoyens. En somme, dans la logique qui préside au développement des applications, l'accent semble plus mis sur la qualité de la navigation et de la transaction que sur la qualité de la prestation de services qui intervient comme résultat des processus d'information enclenchés par la demande du citoyen.

3.2.1 La convivialité de l'interface

La recherche de convivialité de l'interface accapare une partie des ressources consenties au développement des services en ligne. L'objectif est le plus souvent de développer à travers une approche ergonomique un dispositif avec lequel l'utilisateur va se sentir suffisamment à l'aise pour continuer sa démarche jusqu'au bout et, mieux encore, avoir l'intention de la répéter ultérieurement.

Différents moyens sont déployés afin de développer une application conviviale, parfois sur la base d'une fine compréhension de la démarche ou du comportement de l'utilisateur devant l'écran. On observe qu'une grande attention est ainsi portée aux difficultés de navigation et aux aspects de l'interface susceptibles de constituer des irritants pour les utilisateurs. Pour limiter les désagréments et faciliter la navigation, des outils d'accompagnement sont aussi développés à l'intention de l'internaute. Ils contribuent à rendre l'utilisation de l'application plus simple et efficace.

L'objectif de développer une interface facilement utilisable par un utilisateur non spécialisé ne peut toutefois être confondu avec celui de développer un service qui soit satisfaisant en regard des motivations initiales du citoyen à l'endroit de l'administration publique. Si la convivialité de l'interface constitue un des facteurs essentiels de satisfaction, elle n'est pas seule et peut-être pas, non plus, aussi déterminante que la fiabilité des processus d'information qui supportent la prestation du service en question et qui, de ce fait, en conditionnent le résultat.

3.2.2 La simplicité du contenu

La plupart des M/O font de la simplification des communications avec les citoyens un objectif central du déploiement de services électroniques, donc une priorité dans le développement de contenu informationnel. Le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (MRCI) a d'ailleurs piloté, au nom du gouvernement, un projet de guide de simplification de la communication axé sur la lisibilité, l'intelligibilité et la vulgarisation. Il a de plus produit, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du trésor et d'autres M/O, le « Guide de normalisation de la présentation des formulaires électroniques » (2002) pour tendre vers une plus forte cohérence, uniformité et compréhension du contenu des formulaires

gouvernementaux. Le déploiement des services électroniques implique donc souvent la participation de linguistes ou de spécialistes de la communication.

Certains M/O souhaitent que le portail devienne la première source d'information non seulement pour l'internaute mais aussi pour le préposé au service, de façon à ce que tous disposent de la même information et parlent un même langage. Cet objectif implique de revoir la cohérence du contenu actuellement disponible sur l'ensemble des supports d'information, qu'ils soient papier ou informatiques. En ce sens, les projets de services en ligne amènent parfois une prise de conscience accrue de la valeur de la diffusion d'une information cohérente, donc unique, sur l'ensemble des canaux de communication avec les citoyens. On est conscient aussi que le développement des services en ligne implique une modification de la logique de préparation des formulaires, notamment du fait que l'on transforme les différents guides explicatifs en bulles d'aide ou en guides d'accompagnement interactifs, page par page et parfois personnalisés.

Bien qu'il s'agisse d'une priorité justifiée, la simplification des communications (normalisation, uniformisation, etc.) est insuffisante pour que les services électroniques donnent lieu à des résultats satisfaisants tant pour le citoyen que pour l'organisation. En effet, l'un des enjeux de la satisfaction des services en ligne réside plutôt dans la qualité des informations diffusées ou saisies car, de cette qualité de l'information dépend la qualité du résultat lui-même. Le piège réside donc dans le fait de vouloir simplifier le discours sans accorder toute l'attention nécessaire à ce qui constitue le véritable objectif de toute communication : sa compréhension par les personnes visées.

En ce sens, l'organisation a tout intérêt à fournir à l'internaute des renseignements très précis sur les conditions ou les procédures d'utilisation, de façon à réduire les risques de confusion ou de mauvaises interprétations qui pourraient tout autant nuire à l'organisation que désavantager le citoyen. Elle a tout intérêt, aussi, à obtenir des renseignements précis et adéquats de la part du citoyen à qui est dorénavant confié le travail de saisie d'une partie cruciale des informations relatives à son dossier. Dans les deux cas, ce n'est pas tant la simplification des communications qui s'avère la plus décisive que leur précision ou leur exactitude.

3.2.3 La personnalisation de l'interface et du contenu

L'une des tendances observées dans le développement des services en ligne, bien qu'à un degré limité encore, réside dans la personnalisation de l'interface et du contenu informationnel, c'est-à-dire dans l'ajustement automatique du contenu, de la structure et de la présentation de sites et formulaires en fonction des utilisateurs individuels.

Par le recours aux techniques de pistage (*tracking*) et de l'extraction de connaissances à partir de données recueillies en ligne (*data mining*) entre autres, on vise à mieux identifier les utilisateurs pour ensuite offrir un contenu adapté à leur profil de navigation ou de consommation. Le niveau des mots choisis, le choix des énoncés, des paragraphes et des pages, tout cela peut être modulé en fonction de profils cibles. Les notions de « *niche marketing* » (commercialisation de produits ou services selon un créneau) et de « *message customization* » (personnalisation de messages) témoignent d'ailleurs très bien des possibilités qui s'ouvrent en ce sens.

Tout en laissant entrevoir des possibilités nouvelles pour accroître l'efficacité des interactions entre les institutions publiques et les citoyens, notamment en offrant des bouquets de services électroniques adaptés aux différents types d'administrés, la personnalisation de l'interface et du contenu n'est pas pour autant garante d'un développement de services qui soient adaptés aux réalités sociales des citoyens et à leurs motivations initiales à l'égard de l'administration publique. Tant que la personnalisation se résume aux objectifs évoqués ci-dessus, elle s'avère insuffisante pour faire en sorte que les services électroniques répondent aux besoins personnels, aux attentes envers l'organisation et aux objectifs d'utilisation des citoyens.

3.2.4 Les processus au-delà de l'interface

La prestation électronique de services repose sur un ensemble de processus d'information. En retour, elle y contribue en alimentant ces processus ou encore en instaurant de nouveaux processus qui peuvent être soit complémentaires soit contradictoires à ceux existants. Une bonne connaissance de leur maillage s'avère donc essentielle pour anticiper leurs implications sur le résultat de la prestation de services.

On observe que le développement des services en ligne donne souvent lieu à l'émergence de nouveaux processus d'information et que les responsables de projets ont une connaissance relativement bonne de ces processus nouveaux. Tout indique par contre que les responsables de projets n'ont pas toujours une connaissance aussi juste des processus anciens qui alimentent la prestation électronique de services ou qui seront touchés par celle-ci.

Il y a certes, chez quelques-uns, une certaine conscience de la possibilité d'implications particulières sur d'autres processus d'information, comme dans le cas où le développement d'un service générera un nombre de commentaires, de plaintes ou de demandes accrues, que ce soit dans l'organisation chargée du projet ou dans celle d'un partenaire. Dans certains contextes, l'organisation recevra même des commentaires ou des plaintes pour des situations dont elle n'est pas imputable dans la mesure où ils pourraient concerner avant tout un de ses partenaires. Le

développement de la prestation électronique de services favorise en effet l'intégration de nombreux processus, incluant ceux de différentes organisations.

Un des aspects qui semble également sous-estimé de la part des responsables de projets a trait aux conséquences de l'implication directe du citoyen dans l'alimentation des processus d'information. Non seulement peut-il être l'instigateur d'une demande activant les processus d'information, ce qui existait déjà par le passé, mais il est dorénavant appelé à saisir lui-même les renseignements nécessaires pour alimenter les processus supportant la prestation de services, et ce, sans le travail de traduction ou de supervision assuré auparavant par les préposés au service ou à la clientèle. En ce sens, les services électroniques encouragent une plus grande autonomie de la part du citoyen, ce qui place l'organisation dans une situation de plus grande vulnérabilité quant à la fiabilité, la justesse ou la pertinence des renseignements reçus de sa part.

Malgré l'aide contextuelle détaillée mise en ligne à l'intention de l'utilisateur, tout n'est pas organisé pour faciliter le travail de traduction entre les réalités sociales propres à chacun des citoyens et les réalités sociales de l'organisation. En outre, on a tendance à éliminer toute possibilité de composition dans les formulaires électroniques, ce qui permettrait au citoyen d'ajouter des commentaires ou de préciser une situation pour mieux assurer le traitement de sa demande. Pourtant, certains responsables de projets se disent conscients du fait que l'utilisation du formulaire électronique prive la personne habituée au formulaire papier de la possibilité d'ajouter, dans la marge du document, de tels commentaires ou nuances qui permettent au préposé de « composer » avec l'information ou encore l'incitant à appeler la personne pour obtenir des éclaircissements.

Dans tous les cas, il est à prévoir des incidences sur les comportements et actions futurs des citoyens, de même que sur une bonne partie des processus d'information existants. Dans certains cas, ce sont des demandes de support technique pointues qui risquent de se présenter. Mais l'on a tendance à ne pas traiter la problématique en priorité, voire à remettre la réflexion à plus tard, dans une démarche qui se fera donc a posteriori. Certains responsables sont d'ailleurs d'avis que les incidences seront découvertes graduellement après la mise en opération du service et que c'est en temps et lieu que les ajustements pourront le mieux être envisagés.

En somme, bien que les responsables de projets puissent bien connaître les tâches et fonctions prises en charge par l'application, ils paraissent souvent ne pas avoir une connaissance aussi juste de l'ensemble des processus d'information qui interviennent dans la prestation électronique de services, et paraissent ne pas accorder une priorité immédiate à la prévention des incidences de la mise en

opération du service sur les processus existants, bien qu'ils puissent avoir une conscience relative du type d'implications dont il peut globalement s'agir.

3.3 Les bonnes préoccupations... le manque de méthodes adéquates

Les observations précédentes quant au regard porté sur l'internaute et l'interface témoignent de la nature des préoccupations partagées par plusieurs responsables de projets en faveur de services électroniques rejoignant l'intérêt des utilisateurs. Selon notre étude, ces préoccupations s'expriment particulièrement bien dans la volonté largement exprimée de susciter par différents moyens la confiance et la satisfaction des utilisateurs, que ce soit à travers la recherche de convivialité, de simplicité et de personnalisation de l'interface et du contenu, ou encore la recherche de sécurité des systèmes et de protection des renseignements personnels.

Cependant, bien que ce soit là de bonnes préoccupations, il n'est pas dit que les responsables de projets disposent des méthodes adéquates pour intégrer les préoccupations relatives aux réalités sociales des citoyens telles que définies précédemment. Comme nous allons le voir, on constate plutôt l'insuffisance des méthodes généralement employées. Celles-ci permettent rarement de bien capter et de bien intégrer dans le développement du dispositif les différents aspects relatifs aux réalités sociales qui peuvent avoir une influence dans les motivations du citoyen à utiliser le dispositif et dans son appréciation du résultat de la prestation. En faisant l'inventaire des méthodes les plus courantes, tant dans la littérature que sur le terrain, on constate même certaines lacunes susceptibles de se répercuter directement dans le développement des services en ligne. Nous présentons ici les forces et faiblesses des méthodes les plus observées.

3.3.1 L'identification et la formalisation des besoins

Dans un contexte de maîtrise d'œuvre de projet, les responsables doivent théoriquement procéder à l'identification des besoins et les traduire dans la conception et la construction de l'application, sous forme de fonctions à remplir. On constate toutefois que l'importance accordée à cette opération, qui devrait avoir lieu dès le lancement des travaux, de même que la façon d'envisager les besoins, varie souvent d'un projet à l'autre.

D'abord, il semble que la tâche d'identification des besoins des utilisateurs est rarement menée d'une façon aussi systématique et rigoureuse que celle préconisée dans la plupart des manuels de maîtrise d'œuvre de projet. Par exemple, l'une des tendances fortes observées consiste à engager l'ensemble du développement à partir des besoins identifiés dans les documents d'orientations générales (plan d'affaires, plan stratégique, cahier de charge, conception administrative, etc.),

documents qui sont élaborés à un niveau de la hiérarchie organisationnelle relativement éloignée de là où se trouve la connaissance la plus fine et la plus concrète des besoins des utilisateurs ciblés. Aussi, les besoins des utilisateurs y sont très souvent discutés en termes généraux et ce, généralement sur la base d'une compréhension des attentes en tant qu'internautes plus que des réalités spécifiques des citoyens faisant affaire avec les institutions publiques.

De plus, les responsables de projets paraissent avoir rarement l'intention ou même la possibilité de remettre en question les besoins identifiés dans ces documents d'orientations. Cela est d'autant plus vrai dans le cas où les responsables sont strictement mandatés de voir à l'opérationnalisation du projet, et non à sa définition, ce qui est d'ailleurs courant dans la structure hiérarchisée que constitue l'appareil administratif de l'État. Lorsqu'elle est bel et bien menée, l'analyse fonctionnelle des besoins se trouve donc souvent déjà orientée par une définition incomplète, voire superficielle, des besoins.

Il est même surprenant de constater à quel point est démentie l'idée voulant que les besoins de l'utilisateur soient à l'origine de l'intention de développer une application, à moins de s'en tenir à une définition très large des besoins. En effet, des projets sont fréquemment développés sans que les besoins concrets n'aient été identifiés, à l'exception de ceux de l'organisation qui prédominent sur les autres. Dans les cas contraires, une partie du développement est fréquemment menée sur la base de convictions dans le potentiel des nouvelles technologies ou en fonction d'une offre industrielle de plus en plus ciblée vers la prestation électronique de services gouvernementaux. En clair, différents facteurs interviennent dans l'intention de développer une application et, de ce fait, différentes logiques sont à l'œuvre dans l'identification et la traduction des besoins.

Tout cela soulève le problème de définition de la notion de besoins, qui n'est clairement pas la même pour tous. Nous avons noté plus tôt l'existence d'une certaine confusion entre besoins et attentes des utilisateurs, confusion dans le sens que l'on présume parfois avoir bien définis les besoins alors que l'on se rapporte à des attentes générales, souvent celles d'un amalgame d'individus interrogés par sondages en tant que présents ou futurs internautes et qui, dans bien des cas, peuvent difficilement se dire en opposition avec le développement de nouveaux moyens de communication lorsqu'on présente ceux-ci comme étant destinés à améliorer la qualité de la prestation de services.

Une autre confusion vient de la diversité des regards portés sur les besoins, particulièrement de la façon d'y répondre. Il n'est pas rare que l'on monopolise l'attention strictement sur les aspects technologiques ou physiques, et que l'on propose comme réponse à ces besoins des solutions de même nature. Ainsi, on

cherchera une vitesse accrue de transfert de l'information pour répondre à un besoin de fiabilité ou d'efficience, ou encore une meilleure disposition du contenu graphique ou informationnel pour répondre à un besoin de lisibilité ou de convivialité.

Enfin, une dernière confusion réside entre les besoins de l'utilisateur et ceux de l'organisation, confusion dans le discours plus que dans la réalité même si les besoins de l'un et de l'autre finissent parfois par se rejoindre. Il n'est pas toujours facile de savoir si les besoins dont on parle sont réellement ceux des utilisateurs et cette ambiguïté donne à penser que l'on n'a pas toujours clairement procédé à une identification systématique de l'ensemble des besoins de tous les acteurs concernés. La situation est particulièrement complexe dans les organisations dotées de mandat fort de contrôle et de reddition de comptes. Les objectifs de l'organisation y occupent une place prépondérante.

3.3.2 Les études de risques et de vulnérabilité

Les études de risques et de vulnérabilité visent à identifier les risques auxquels sont exposés les projets et les facteurs de vulnérabilité qui en découlent. Selon les méthodes employées, on procède à un inventaire des situations souhaitables et non souhaitables, de même qu'à un inventaire des mesures à privilégier en conséquence.

Comme on a pu l'observer, de telles études permettent à l'occasion d'insister sur les conditions d'adhésion des utilisateurs, notamment sur leur niveau de confiance dans la qualité du dispositif et de la transmission de l'information. En théorie, ces études pourraient aussi contribuer à l'anticipation des effets possibles du nouveau dispositif sur les comportements et actions futurs des citoyens ou sur leurs relations avec les institutions publiques. Mais dans les faits, c'est la réalisation concluante des projets technologiques que cherchent à assurer de telles études.

Le regard des analystes est en effet porté sur les obstacles à la réalisation de ces projets, comme la résistance au changement, la déviation par rapport au plan de travail établi, l'acceptation de la Commission d'accès à l'information, ou le niveau adéquat de formation. En contrepartie, ils s'intéressent peu aux effets de la mise en opération du service électronique sur le rapport des citoyens aux institutions publiques ou encore aux conditions de réussite du service sur la base des motivations initiales des citoyens à y avoir recours.

3.3.3 Le design centré sur l'utilisateur

Les méthodes de conception ou de design centré sur l'utilisateur ouvrent grand la perspective en direction de l'utilisateur. En tenant compte du contexte d'utilisation, des scénarios de tâches, des exigences d'utilisabilité et de l'expérience de

l'utilisateur, ces méthodes permettent clairement d'intégrer dans le développement un souci de prise en compte des aspects relatifs aux utilisateurs. L'intention de bien comprendre la démarche de l'utilisateur pour développer un dispositif avec lequel il va se sentir à l'aise apparaît nettement chez plusieurs responsables de projets. Cette intention touche également la présentation des formulaires et guides explicatifs : en effet, on accorde une grande importance à l'adaptation du contenu des documents en ligne pour tenir compte des « clientèles spécifiques ».

Par contre, dans les documents décrivant les méthodes de développement tout comme dans les projets étudiés, on ne retrouve pratiquement aucune référence explicite aux principaux aspects que recouvrent les réalités sociales des citoyens telles que définies dans notre étude, à savoir la diversité des identités, modes de vie, milieux de vie et rapports aux institutions. De fait, telles qu'employées la majeure partie du temps, ces méthodes arrivent difficilement à capter et à intégrer dans la conception de l'application les principaux éléments qui déterminent les motivations individuelles de recourir d'une façon plutôt que d'une autre au service, en particulier les contraintes personnelles, les besoins personnels, les attentes envers l'organisation et les objectifs de l'utilisation. La principale lacune réside dans un manque de profondeur des différents indicateurs utilisés dans ces méthodes car le point de départ, lui, est généralement pertinent.

Par exemple, l'analyse du contexte d'utilisation s'intéresse à savoir qui sont les utilisateurs visés, quelles sont les tâches qu'ils ont à accomplir et quelles sont leur expérience et leur expertise. L'intention est de s'assurer que les principaux facteurs techniques, organisationnels et physiques liés à l'utilisation du dispositif seront identifiés avant que ne démarre le travail de conception. Mais cette analyse ne touche qu'au contexte d'utilisation du dispositif, donc ne couvre pas tous les facteurs qui interviennent dans la prestation de services elle-même, allant des motivations initiales jusqu'au résultat concret de la prestation au-delà de l'utilisation du dispositif.

La définition des exigences d'utilisabilité offre un autre point de vue intéressant dans la mesure où elle vise l'efficacité, l'efficience et la satisfaction du point de vue des utilisateurs. Conformément à la norme ISO 9241-11, un système est qualifié d'utilisable lorsqu'il permet à l'utilisateur de réaliser une tâche avec efficacité (atteinte de ses objectifs), efficience (utilisation du minimum de ressources ou d'efforts) et satisfaction (état de contentement) dans le contexte d'utilisation spécifié. Parmi les cibles d'utilisabilité proposées (Nielsen) se trouve l'arrimage entre le système et le vrai monde. Cette idée d'arrimage entre l'aspect technologique et l'aspect social est pertinente mais, selon nos observations, ne s'avère pas suffisamment approfondie pour permettre de capter les aspects relatifs aux réalités sociales des citoyens décrits plus tôt.

En fait, on ne pousse pas assez loin la compréhension des critères d'utilisabilité du fait, en particulier. On les définit en fonction de la complétion immédiate d'une démarche de l'utilisateur et non en fonction du résultat concret d'un processus d'information dans lequel interagissent un citoyen et une institution publique. De surcroît, et c'est un problème qui sera abordé plus loin, on a tendance à recourir aux critères d'utilisabilité surtout dans la phase avancée du développement, soit à travers les tests qui sont menés sur des interfaces dont la construction est en cours ou complétée. Enfin, il n'est pas rare que l'on demande aux participants à ces tests d'utilisabilité de s'en tenir au scénario prescrit, c'est-à-dire de procéder à une ou des opérations en fonction d'un profil d'acteur particulier, ce qui ne permet pas d'évaluer tous les cas de figure, surtout les cas problèmes ou d'exceptions. Néanmoins, comme l'affirment certains responsables interrogés, les tests d'utilisabilité sont parfois l'occasion d'une prise de conscience utile des lacunes à corriger, révélant ainsi des aspects qui n'avaient pas été anticipés.

3.3.4 L'ergonomie

Souvent intégré aux méthodes de conception centrée sur l'utilisateur, le travail ergonomique s'inscrit dans une discipline scientifique visant la compréhension des interactions entre les êtres humains et les systèmes techniques. L'ergonomie considère la connaissance, la compétence et l'expérience comme des dimensions importantes de l'utilisation des technologies. Appliquée à la conception de formulaires comme d'autres types d'interfaces, elle suggère un ensemble de critères fondés sur la recherche de cohérence, de logique et de pertinence : brièveté, lisibilité, actions explicites, protection contre les erreurs, etc. En ce sens, elle peut contribuer à améliorer une application pour la rendre plus conforme aux besoins, compétences et limites des utilisateurs.

En pratique toutefois, comme on a pu l'observer, les responsables de projets ont tendance à s'en tenir au volet de l'évaluation ergonomique. L'évaluation ergonomique offre la possibilité d'identifier des faiblesses dans la configuration d'une interface ou d'une application puis de rectifier le tir avant sa mise en service. Cependant, elle a pour limite de n'intervenir qu'après l'identification et la formalisation des besoins et ce, sur la base d'un prototype prêt à être testé. Une majeure partie de la conception est alors complétée. L'évaluation de prototypes ou de maquettes, comme on le remarque dans certains projets, apporte un éclairage utile sur les difficultés de navigation ou de compréhension. Elle peut même se révéler un moment crucial pour une prise de conscience des améliorations à apporter non pas à l'application, mais à des processus de travail internes. Dans certains cas, elle a conduit à des discussions pointues, voire complexes.

Mais en général, elle n'aborde pas la question des processus informationnels sous-jacents à l'application, et encore moins la question de leurs résultats au terme du traitement de la demande. Et quand elle s'intéresse au résultat, elle s'en tient le plus souvent à la question de la complétion de la démarche menée par l'utilisateur, telle que la complétion d'une recherche ou d'une saisie de formulaire, et non au résultat des processus d'information tels qu'ils se manifestent dans la prestation du service lui-même.

3.3.5 Le profilage des utilisateurs

Que l'on parle de modélisation du comportement ou de personnalisation, les modèles orientés vers la construction de profils d'utilisateurs visent à offrir une interface et un contenu adapté au type de navigation, de consommation ou d'intérêt de l'utilisateur identifié. En général, ces modèles reposent sur la collecte de renseignements sur les personnes au moyen notamment des techniques de pistage (*tracking*) et de l'extraction de connaissances à partir de données (*data mining*).

L'extraction de connaissances sur les utilisateurs sert notamment dans les domaines de la vente, de la correspondance, de la distribution, des banques et de l'assurance. Des renseignements tels que les choix de consommation, l'occupation, le revenu, les biens possédés et même la santé de la personne peuvent servir à classer les utilisateurs et à constituer des profils autour desquels s'arrimera l'offre de services.

Bien qu'ils puissent servir à développer des interfaces personnalisées et des grappes de services adaptées à chaque type d'utilisateur, les modèles orientés vers la construction de profils sont rarement associés à l'idée d'adaptation des dispositifs aux réalités sociales des citoyens telles que définies plus tôt. Au lieu d'être envisagés pour voir au succès de la prestation de services en fonction des motivations initiales des citoyens, ils s'inscrivent essentiellement dans une logique marketing et une approche clientéliste, dont les principales finalités sont le ciblage et l'attraction de types de clientèles précis. D'où l'importance qu'ils prennent dans le développement du commerce électronique avec le « niche marketing » (la commercialisation de produits en fonction de créneaux), et la personnalisation de messages (*message customization*). On en retrouve aussi des applications concrètes dans les solutions de gestion de la relation client (Customer Relationship Management) qui ont pour but le recentrage des activités de l'organisation autour du client et la focalisation de ses stratégies sur lui.

Au total, les modèles orientés vers la construction de profils d'utilisateurs pourraient éventuellement contribuer au développement d'applications qui soient mieux adaptées aux réalités sociales des citoyens, mais ce n'est pas dans ce sens qu'ils sont présentement employés.

3.3.6 Une panoplie de méthodes insuffisantes

En somme, les méthodes couramment employées dans le développement d'applications en ligne sont variées, mais à la lumière de nos différents constats, aucune ne réussit à capter et intégrer dans la conception l'ensemble des principaux aspects qui sont relatifs aux réalités sociales des citoyens telles que définies dans notre étude. Tout en étant pertinentes, elles s'avèrent donc insuffisantes.

Le plus souvent, elles font même obstacle à une prise en charge des réalités sociales puisqu'elles s'organisent en fonction de catégories abstraites (l'utilisateur), universelles (modèles de données, modèles orientés objet) ou agrégées (sondages d'opinions) qui ne renvoient jamais entièrement à la diversité et à la complexité des caractéristiques de véritables citoyens ayant des motivations à utiliser ou non l'application mise en ligne.

À l'occasion, ces méthodes permettent de tenir compte de certaines réalités sociales, mais ce n'est que partiellement puisqu'elles s'intéressent plus à l'interaction des internautes avec une interface ou une application qu'aux interrelations entre des citoyens et une organisation. Une part importante des processus d'information est alors occultée, même si c'est l'ensemble de ces processus qui supporte la prestation de services et qui en conditionne le résultat définitif.

Il faut dire qu'au-delà des méthodes formelles identifiées, les responsables de projets font appel à différentes expertises tout au long du développement, et que chacune de ces expertises intervient à sa façon et selon son propre domaine d'intérêt.

En outre, on observe la présence d'experts en linguistique et en communication qui se penchent sur la terminologie et le message diffusé. Cette expertise joue donc un rôle crucial dans l'effort de simplification des termes et expressions, de même que dans la normalisation du vocabulaire.

On note aussi l'intervention de juristes qui se prononcent sur la légalité ou la conformité du contenu informationnel ou des mécanismes de protection des renseignements personnels mis en place. Pour le contenu informationnel, ce sont les termes et expressions employés qui font l'objet d'une validation spécifique, validation qui se traduit parfois par des choix de mots différents de ceux proposés par l'expertise linguistique ou communicationnelle.

Ces différentes expertises ont pour intérêt d'assurer une prise en compte ciblée de certaines dimensions relatives au rapport entre l'organisation et l'utilisateur, mais leur apport reste limité en regard de l'ensemble des réalités sociales à considérer.

Finalement, une méthode à laquelle ont recours un nombre grandissant de développeurs n'a pas été rencontrée dans les projets que nous avons étudiés, la méthode dite « persona ». Celle-ci s'avère pourtant intéressante dans la mesure où elle incite à concevoir les applications à partir de personnages fictifs dont les caractéristiques peuvent être aussi complexes que celles d'un véritable utilisateur : il a une histoire, un entourage, un milieu de vie, une occupation, des attentes, des objectifs, etc. Il reste à voir dans quelle mesure elle pourrait pallier aux lacunes observées dans les précédentes méthodes, ce dont on discutera plus loin.

3.4 Des démarches qui court-circuitent les bonnes intentions

Après avoir observé les genres de préoccupations et les méthodes couramment employées, l'attention se déplace vers les démarches de développement, en particulier vers la gouvernance des projets. On s'intéresse par le fait même aux conditions dans lesquelles sont conçus et mis en place les services électroniques. Les démarches de développement ne sont pas neutres; elles font parfois la différence entre une possibilité ou une impossibilité d'allouer les ressources adéquates à l'identification et la prise en charge des réalités sociales des citoyens. Dans certains cas, comme on a pu l'observer, elles peuvent même court-circuiter toute bonne intention. Pour expliquer de quelle façon on peut en arriver à ce résultat, nous allons porter attention à trois dimensions particulières de la gouvernance : l'initiative et le leadership, l'appel aux connaissances et aux compétences du milieu et la séquence des actions.

3.4.1 L'initiative et le leadership

L'initiative et le leadership constituent des facteurs clés dans la bonne conduite de projets. Un appui solide de la part du niveau supérieur de la hiérarchie organisationnelle insuffle un dynamisme et une volonté de réussir qui, dans certains cas, créent un environnement propice au travail préalable de planification et d'anticipation, comme l'anticipation et la gestion des dimensions sociales auxquelles le projet est confronté.

Cette situation a été observée dans notre étude, mais le phénomène inverse également : des responsables de projets qui semblent impuissants ou manquer d'intérêt à approfondir la compréhension des aspects sociaux du fait qu'ils ne sentent pas tout l'appui nécessaire des dirigeants, en particulier en termes de ressources allouées, ou qui ne se sentent pas investis d'un tel mandat.

Cette dernière situation, qui peut être comparée à une forme de déresponsabilisation, trouve une illustration frappante dans le fait que les responsables ont parfois tendance à s'en remettre aux aspects décrits dans le cahier

de charge, le document de conception administrative ou dans tout autre document général plutôt que d'amorcer en propre un travail d'analyse sur les contraintes, besoins, attentes et objectifs des citoyens qui auront recours à l'application développée.

D'ailleurs, dans l'esprit de certains responsables de projets, il semble que la priorisation des besoins à considérer est d'abord liée aux orientations stratégiques et aux besoins de l'organisation. Ainsi, une organisation pour qui l'adresse n'a d'importance que pour pouvoir communiquer avec la personne pourra être portée à accorder moins d'importance aux autres réalités sociales que comporte la notion d'adresse, bien qu'elles puissent intéresser d'autres organisations qui sont impliquées avec elle dans un même projet. Elle peut même, à la limite, faire obstacle à toute volonté d'y accorder une plus grande importance.

Dans le cadre d'un projet interorganisationnel, l'exercice d'un leadership s'avère d'autant plus crucial que les responsables doivent s'assurer que le projet tiendra compte de la diversité des réalités sociales en présence et non seulement celles d'une ou de quelques-unes des organisations partenaires.

La crédibilité ou le manque de crédibilité des entités responsables de projets interorganisationnels ou interministériels peut donc s'avérer ici un facteur important. En l'absence d'une crédibilité suffisante des porteurs de projets, il peut s'en suivre des problèmes de leadership, des difficultés de coordination et un manque d'engagement de la part de certains partenaires. Tout cela peut affecter en retour le travail collectif d'identification et de traduction des réalités des citoyens à qui le service est destiné.

La priorisation des besoins à considérer est aussi liée, dans l'esprit de certains responsables, à ce que le gouvernement lui-même énonce comme politique. Ainsi, on est porté à affirmer qu'il faut se conformer aux orientations gouvernementales en matière d'infrastructures, aux orientations gouvernementales en matière de services à la clientèle, à la Charte de la langue française et aux recommandations du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration en regard des services électroniques, de même qu'aux législations fiscale et civile. Or, se conformer à de telles orientations est une chose qui ne devrait en aucun cas se substituer ou servir de prétexte à l'absence d'un travail rigoureux d'identification et de traduction des contraintes, besoins, attentes et objectifs des citoyens concernés par le développement d'une application spécifique.

Enfin, la priorisation des besoins à considérer est d'abord liée à la mission des M/O ce qui soulève la question du défi que pourrait constituer l'incorporation d'organismes du secteur privé dans un projet spécifique. Déjà dans certaines

circonstances, les M/O n'ont qu'une emprise très limitée sur la prise en compte des réalités et besoins des utilisateurs, en particulier lorsqu'il s'agit du développement d'applications commerciales utilisées par les citoyens pour communiquer avec le gouvernement. Dans un des cas étudiés, lié à la déclaration de revenu, l'organisme est en mesure d'homologuer les applications commerciales en fonction de paramètres généraux dictés notamment par les règles et législations fiscales en vigueur. Mais tous les aspects ergonomiques ou qui renvoient aux besoins et réalités sociales d'utilisation ne sont aucunement de son ressort.

La situation peut s'avérer sans grande conséquence dans la plupart des cas, mais elle peut devenir un enjeu à partir du moment où l'entreprise est en mesure de faire des choix de développement qui favoriseront certaines catégories de citoyens au détriment de certaines autres. Par définition, le marché définit des créneaux, ce qui soulève le danger d'exclusions de certains profils d'utilisateurs.

3.4.2 L'appel aux connaissances et aux compétences du milieu

Le travail d'identification et de traduction des réalités sociales des citoyens constitue une démarche collective dans laquelle interviennent idéalement, d'une façon ou d'une autre, les différents détenteurs de connaissances et de compétences sur cette question. Il faut réussir à asseoir ensemble non pas nécessairement des spécialistes au sens professionnel du terme, mais une diversité de connaissances et de compétences spécialisées. Cette diversité peut venir entre autres et ce, de façon significative, par l'implication des agents et préposés à la clientèle qui disposent d'une connaissance fine des réalités sociales des citoyens avec qui ils sont régulièrement en interaction.

Au moins deux problèmes sont observés à ce propos, en plus de ceux énoncés plus tôt relativement au genre de préoccupations et aux méthodes employées par les responsables. D'abord, on fait appel aux détenteurs des connaissances et des compétences les plus fines à des moments qui ne sont pas toujours les plus essentiels, soit plus vers la fin du développement technologique qu'au commencement. C'est pourtant dès le début que l'on doit procéder à l'identification et à la traduction fonctionnelle des contraintes, besoins, attentes et objectifs des utilisateurs.

Ensuite, on néglige de faire réellement appel aux agents et préposés de l'organisation, du moins on néglige d'y faire appel au bon moment et dans un contexte qui soit adéquat. Ils interviennent essentiellement pour détecter des cas problèmes une fois le prototype réalisé alors qu'ils pourraient jouer un rôle beaucoup plus efficace en évaluant d'abord les concepts à partir desquels doit être réalisé le prototype. En clair, plutôt que d'évaluer un prototype, ils pourraient intervenir plus

rapidement pour valider ou améliorer le résultat de la démarche d'identification des contraintes, besoins, attentes et objectifs des utilisateurs.

D'autres catégories d'employés de l'organisation, notamment de futurs utilisateurs internes, pourraient d'ailleurs intervenir sur les mêmes questions que ces derniers. On fait déjà appel à des utilisateurs internes dans les démarches d'évaluation. Mais leur rôle est confiné à des moments et à la résolution de questions pour lesquelles ils ne sont pas forcément les plus utiles et efficaces, comme le choix de termes ou le choix d'emplacement de telle ou telle information.

Rappelons aussi qu'un piège réside dans le fait de réduire les réalités sociales des citoyens à celles des utilisateurs qui oeuvrent au sein de l'organisation. Nous avons dit plus tôt que leur participation pour tester ou valider les applications développées au nom des citoyens en général ne permet pas de représenter la diversité et la complexité des cas de figures de citoyens spécifiques.

3.4.3 La séquence des actions

La qualité des démarches de développement se reconnaît également à la façon dont les différentes actions sont prévues ou se déroulent dans le temps, c'est-à-dire à la séquence logique et chronologique des actions. Des problèmes dans la prise en charge des réalités sociales des citoyens peuvent notamment découler d'un calendrier de réalisation irréaliste ou d'un ordre d'intervention d'acteurs inadéquat.

Un des problèmes vient de l'implication tardive de certaines catégories d'acteurs pouvant apporter une contribution utile au projet. Nous avons noté plus tôt qu'un temps précieux est perdu avant de faire appel aux connaissances et aux compétences du milieu. Nous avons également observé qu'il n'est pas rare qu'une maquette soit conçue sans que l'on ait jamais encore fait appel à des personnes représentant les utilisateurs éventuels ou des personnes qui connaissent bien leurs réalités. La situation se présente même dans les projets où l'on dénote pourtant une vive préoccupation à l'égard des utilisateurs.

Dans les faits, les représentants des utilisateurs interviennent surtout pour valider un prototype ou valider son acceptation. Il peut arriver aussi que des évaluations par groupes témoins soient menées à la fin de la phase « architecture » ou « analyse ». Dans ce cas, les participants peuvent encore jouer un rôle utile en identifiant par exemple, des éléments de l'application qui pourraient poser problème, comme la formulation des énoncés.

Cependant, il arrive parfois aux responsables de vouloir repousser l'évaluation par les utilisateurs sous prétexte que le prototype n'est pas suffisamment au point ou que son utilisation s'avère encore trop lourde ou trop lente. Bien avant de se pencher

sur le prototype, les utilisateurs pourraient fort bien contribuer à l'évaluation des concepts, ce qui permettrait de détecter certains problèmes avant d'entamer la réalisation de prototype.

C'est principalement à travers les méthodes d'utilisabilité et d'ergonomie que l'on croit pouvoir tenir compte du point de vue des utilisateurs. Comme ces méthodes sont plus souvent employées vers la fin qu'au début du développement des applications, elles sont soumises à d'énormes pressions liées aux contraintes de temps. Dans l'un des cas étudiés, c'est dans les tous derniers mois du développement que l'on a dû arbitrer les positions divergentes sur des questions relatives au contenu qui s'avéraient cruciales pour bien traduire les réalités sociales des citoyens concernés. En fait, les responsables du projet ont subi d'énormes pressions pour livrer l'application dans un délai court, ce qui a eu un impact direct sur la capacité de validation des besoins et sur la capacité d'ajustement et d'itération en cours de développement.

Par ailleurs, on peut voir à quel point est manifeste l'intention de considérer l'expérience des utilisateurs dans l'amélioration éventuelle des services. Certains M/O s'intéressent à mieux comprendre la démarche de l'utilisateur afin de développer une application avec laquelle celui-ci sera à l'aise. Bien que cela ne soit pas une priorité immédiate des chargés de projets durant le développement des services électroniques, il est généralement prévu de mettre en place un processus de suivi, parfois de type assurance-qualité, qui permettra de corriger les problèmes rencontrés par les citoyens à l'utilisation des dispositifs ou des applications.

C'est d'ailleurs à travers un tel processus de suivi qu'est envisagée la constitution d'historiques et de profils utilisateurs grâce auxquels on pense pouvoir procéder, éventuellement, à une meilleure adaptation des services. La mise en place d'une base de données accumulant les informations relatives aux caractéristiques et au comportement de « consommation » des utilisateurs rend en effet possible un niveau de personnalisation accru des services électroniques. C'est aussi ce à quoi permet de penser le développement d'une démarche d'intégration des canaux de communication fondée sur le principe du CRM (Custom Relationship Management).

L'un des pièges, ici, est de s'en remettre constamment à des améliorations ultérieures plutôt que de faire face dès maintenant aux caractéristiques de ces utilisateurs. La prise en charge des réalités sociales semble d'ailleurs en partie repoussée vers l'étape de la mitigation des problèmes, c'est-à-dire de résolution des problèmes rencontrés par les utilisateurs, une fois l'application mise en ligne. Le risque devient alors que, faute de temps, de ressources ou de pouvoir réorienter un concept prédéfini, on fasse de la mitigation des problèmes le moment le plus opportun pour s'assurer de répondre aux contraintes, besoins, attentes et objectifs

des utilisateurs. Le renvoi de ces questions à la mitigation des problèmes s'apparenterait aussitôt à une stratégie de pelletage en avant.

Cela étant dit, il apparaît important de s'en remettre à une démarche itérative pour faire face à la complexité des projets. Une telle démarche doit permettre un va et vient entre le travail de conception et celui de réalisation, et entre les différents acteurs susceptibles de contribuer à une meilleure prise en charge des réalités sociales des citoyens.

Un dernier constat ressort, soit la tendance à vouloir répondre en priorité aux besoins des utilisateurs qui présentent les cas de figures les plus simples ou les plus stables, ou qui affichent les besoins les plus « communs ». Nous avons déjà mentionné que l'intérêt de cette approche est notamment de permettre un déploiement plus rapide et de favoriser un apprentissage graduel pouvant être utile avant de s'attaquer aux profils plus complexes. Mais cela n'est possible que lorsque l'on a bien cerné au préalable les différents cas d'exceptions ou problématiques, ce qui pose de nouveau comme nécessaire une démarche rigoureuse d'identification.

3.5 Des facteurs de difficultés et des facteurs favorables

Notre étude permet finalement d'identifier des facteurs de difficultés et des facteurs favorables dans les démarches visant à capter et intégrer dans la conception les réalités sociales des citoyens.

Des difficultés de capter et traduire les réalités sociales des citoyens sont observées dans les situations suivantes :

- lorsque le service développé sur support électronique diffère de celui qui est traditionnellement offert, en particulier lorsqu'il y a introduction de traitements automatisés et de nouveaux processus d'information;
- lorsque le service est de type transactionnel, ce qui implique un degré d'interaction plus fort avec les utilisateurs et induit une approche différente, plus créative en quelque sorte, que pour le développement d'un service de type informationnel;
- et lorsqu'il comporte une dimension transversale intra ou interorganismes.

Dans le cas d'un projet comportant une telle dimension transversale, l'accroissement de la difficulté vient non seulement de la présence d'une plus grande diversité de cas de figure ou de « profils » individuels, mais aussi :

- de la culture de gestion particulière que cela implique, alors que le travail interorganisationnel ou interministériel est souvent perçu comme une entreprise lourde et extrêmement lente;

- du type de relation qui découle de l'implication, dans un même projet, de plusieurs M/O ayant une mission, des processus, une organisation et des rapports aux institutions particuliers les uns par rapport aux autres;
- et de l'intégration de processus pour lesquels on ne contrôle ou on ne connaît pas la valeur ou la qualité de l'information, comme dans le cas de l'intégration ou de la greffe d'anciens fichiers;

On peut s'attendre qu'un projet transversal impliquant de surcroît l'entreprise privée sera susceptible de connaître des difficultés particulièrement importantes du fait de l'inconnu que suscite la participation du secteur privé.

Par ailleurs, notre étude permet d'identifier des facteurs qui favorisent le travail de captation et de traduction des réalités sociales des citoyens :

- lorsque l'initiative est valorisée, les pôles d'autorité clairement affirmés, le leadership efficace, ou plus largement lorsque la gouvernance du projet est adéquate;
- lorsque le développement s'inscrit dans une démarche itérative où les différents acteurs pouvant contribuer au projet interviennent au bon moment et sur les bonnes questions, ce qui renvoie à une démarche participative affirmée;
- lorsque le développement repose sur une connaissance minimale des catégories de citoyens à qui le service est destiné;
- et lorsque les responsables se dotent parallèlement d'une bonne connaissance de la diversité des processus d'information impliqués dans le changement, autant les processus existants que ceux qui seront engendrés.

4. PISTES DE RECOMMANDATIONS

Trois catégories de recommandations sont suggérées. La première, de portée générale, concerne le développement des connaissances appropriées. La seconde s'adresse particulièrement aux M/O impliqués dans le développement des services en ligne. La dernière vise de nouvelles recherches ou réalisations sous l'initiative du CEFRIO.

4.1 Pour le développement des connaissances

- Cibler les processus d'information et non seulement l'interface ou l'utilisation de l'application.
- Re-concevoir les besoins de l'internaute en intégrant ceux-ci dans la problématique plus large des motivations personnelles où se croisent les contraintes, les besoins, les attentes et les objectifs découlant des réalités sociales objectives (identités, modes de vie, milieux de vie, rapports aux institutions).
- Concevoir la PES sur la base d'une connaissance approfondie des processus d'information et des motivations respectives des citoyens et de l'organisation.
- Penser la qualité de la PES et la satisfaction des citoyens en fonction des résultats de l'ensemble de la démarche auprès de l'administration et non seulement de l'utilisation du dispositif.
- Penser la confiance des citoyens non seulement en fonction de la sécurité du dispositif ou du système mais aussi de la réussite de la démarche à la lumière des motivations initiales des citoyens.

4.2 Pour les ministères et organismes (M/O)

Recommandations relatives aux démarches :

- Les responsables de projets devraient s'assurer d'une compréhension précoce et approfondie des motivations des citoyens et de l'organisation à l'égard de la PES.
- Les responsables de projets devraient s'assurer d'une compréhension précoce et approfondie de l'ensemble des processus d'information en cause, tant ceux en aval que ceux en amont de la PES projetée.
- Les responsables de projets devraient s'assurer d'une participation précoce et active des personnes de l'organisation qui détiennent des connaissances

relatives aux réalités sociales et aux motivations des citoyens, comme les réposés à la clientèle et au service.

- Les M/O devraient s'assurer que les chargés de projets sont en mesure de revoir la définition des besoins énoncés en termes généraux par les décideurs, que ce soit dans les plans d'affaires, les documents d'orientation ou de conception administrative, de façon à préciser les motivations spécifiques à l'égard de la PES projetée.

Recommandations relatives aux méthodes :

- Les responsables de projets devraient tirer profit des méthodes existantes en faisant les ajustements requis pour encourager une plus grande adéquation de la PES aux réalités sociales des citoyens.
- Les responsables de projets devraient ajouter aux tests d'utilisabilité certains indicateurs de réussite qui reflètent la satisfaction en regard des motivations personnelles initiales des citoyens (contraintes, besoins, attentes et objectifs).
- Les responsables de projets devraient encourager les études de risques et de vulnérabilité qui intègrent un volet relatif à la satisfaction des citoyens en regard des résultats du service et un autre volet relatif au respect des réalités sociales qui jouent dans les motivations personnelles des citoyens à avoir utilisé les services en ligne.
- Les M/O ne devraient pas limiter la validation de la PES aux tests d'ergonomie puisque ceux-ci s'en tiennent à l'interface (l'application) alors que la réussite de tels services s'apprécie en regard des résultats de la démarche auprès de l'organisation.

Recommandations relatives à la gouvernance :

- Le gouvernement devrait encourager le développement d'un guide des meilleures pratiques, en matière d'adéquation de la PES aux réalités sociales des citoyens, à l'intention des différents M/O.
- Le gouvernement devrait s'assurer de revoir les guides communs sur les approches et méthodes, notamment les guides d'ergonomie des interfaces et des formulaires, à la lumière des connaissances développées en matière d'adéquation de la PES aux réalités sociales des citoyens.
- Le gouvernement devrait encourager le développement de connaissances générales en matière de motivations et de réalités sociales des citoyens, mais inciter aussi les différents M/O qui démarrent un projet à faire leur propre analyse de façon à bien cerner les motivations qui sont spécifiques aux catégories de citoyens visées par les services en question.

4.3 Pour le CEFRIO

- Contribuer au développement d'un guide des meilleures pratiques en matière d'adéquation de la PES aux réalités sociales des citoyens.
- Encourager la collaboration entre chercheurs et M/O sous forme de projet de recherche-action en matière d'adéquation des services électroniques aux réalités sociales des citoyens.

BIBLIOGRAPHIE

- Addison, T. M. (2003). « E-commerce project development risks : Evidence from a Delphi survey », *International Journal of Information Management*, no 23 (1), p. 25-40.
- Cooper, Alan (1999). *The Inmates Are Running the Asylum, Why High-Tech Products Dive Us Crazy and How to Restore the Sanity*. Sams Publishing : Indianapolis, 288 p.
- Demers, Diane L. et autres (2004). *Le réseautage de l'information de santé, Manuel pour la gestion des questions éthiques et sociales*. Centre de bioéthique, Institut de recherches cliniques de Montréal : Montréal, 284 p.
- OECD (2001). *PUMA Policy Brief (Public Management Policy Brief)*, n° 8, mars.
- Péladeau, Pierrot (2002). « Les périlleux chemins de la relation informatique avec l'individu », *Direction informatique*, juillet, p. 11.

ANNEXE 1 : LES ÉQUIPES DE RECHERCHE DU PROJET SERVICES ÉLECTRONIQUES AUX CITOYENS ET AUX ENTREPRISES

- **Michel Audet**, professeur titulaire, Département des relations industrielles, Université Laval, directeur scientifique au CEFRIO et chercheur intégrateur du projet
- **Luc Bernier**, directeur de l'enseignement et de la recherche, École nationale d'administration publique
- **Anne-Marie Croteau**, professeure agrégée, Gestion des systèmes d'information, École de gestion John-Molson, Université Concordia
- **Maurice Gosselin**, vice-doyen à la recherche et aux affaires académiques, professeur titulaire de comptabilité, École de comptabilité, Université Laval
- **Pierrot Péladeau**, coordonnateur scientifique, Centre de bioéthique, Institut de recherches cliniques de Montréal
- **Alain Rondeau**, professeur titulaire et directeur du Centre d'études en transformation des organisations (CETO), HEC Montréal

- Marie-Claude Bastien, assistante de recherche, Université Laval
- Marie Boutin, assistante de recherche, École nationale d'administration publique
- Louis Croteau, assistant de recherche, Université Laval
- Marc Dfouni, assistant de recherche, Département des systèmes d'information, École de gestion John-Molson, Université Concordia
- Guillaume Dubé, assistant de recherche, École nationale d'administration publique
- Tania Dubé, assistante de recherche, Université Laval
- Solime Gaboriault, assistant de recherche, étudiant à la M.Sc., HEC Montréal
- Léna Labonté, assistante de recherche, Université Laval
- Marc Lemire, chercheur postdoctoral, Groupe de recherche interdisciplinaire en santé (GRIS), Université de Montréal.
- Danielle Luc, directrice administrative et professionnelle de recherche, CETO, HEC Montréal
- Amélie Marcheterre, assistante de recherche, Université Laval
- Michel Paquin, professeur associé, École nationale d'administration publique
- Marie-Noëlle Perron, assistante de recherche, École nationale d'administration publique
- Thierry Sinassamy, assistant de recherche, Université Laval
- Monica Tremblay, professionnelle de recherche, École nationale d'administration publique
- Émilie Villemure, assistante de recherche, Université Laval