

L'INNOVATION TECHNOLOGIQUE

AU SERVICE D'UNE PROTECTION SOCIALE PLUS « SMART »

Publié in « L'innovation technologique au service d'une protection sociale plus 'Smart' », Regards (revue de l'En3s), n° 40, 2011, pp. 35-57.

Julien Damon

Professeur associé à Sciences Po (Master d'urbanisme)

Hammou Messatfa

Directeur Technique IBM Europe – Solutions Secteur Publique

Daniel Chabut

Consultant en Stratégie & Organisation - Santé et Affaires sociales

La plupart des organismes sociaux sont confrontés à un accroissement de la demande de services et de prestations, avec des attentes fortes en termes de qualité et d'équité de traitements. Les bénéficiaires attendent des organismes publics qu'ils délivrent des services d'une qualité au moins égale à celle du secteur privé. Les régimes de sécurité sociale sont intrinsèquement complexes. Les prestations sociales manquent de cohérence et de coordination : nouvelles lois, restrictions budgétaires, décisions ou non décisions prises sous la pression populaire, programmes qui n'atteignent pas leurs objectifs, etc. La fraude et les erreurs peuvent entraîner des chaînes de coûts induits et des manques à gagner de plus en plus importants pour l'Etat et les collectivités. Elles génèrent, de fait, la frustration des administrés et une perte de confiance des citoyens dans leurs institutions. Tous ces défis peuvent être abordés et traités à partir de l'approche « smart social protection » que développe IBM à l'échelle internationale. On décrira ici le contenu de cette approche (1), avant de l'illustrer par les deux cas de l'analyse de l'information (2) et du développement rendu possible des guichets uniques (3).



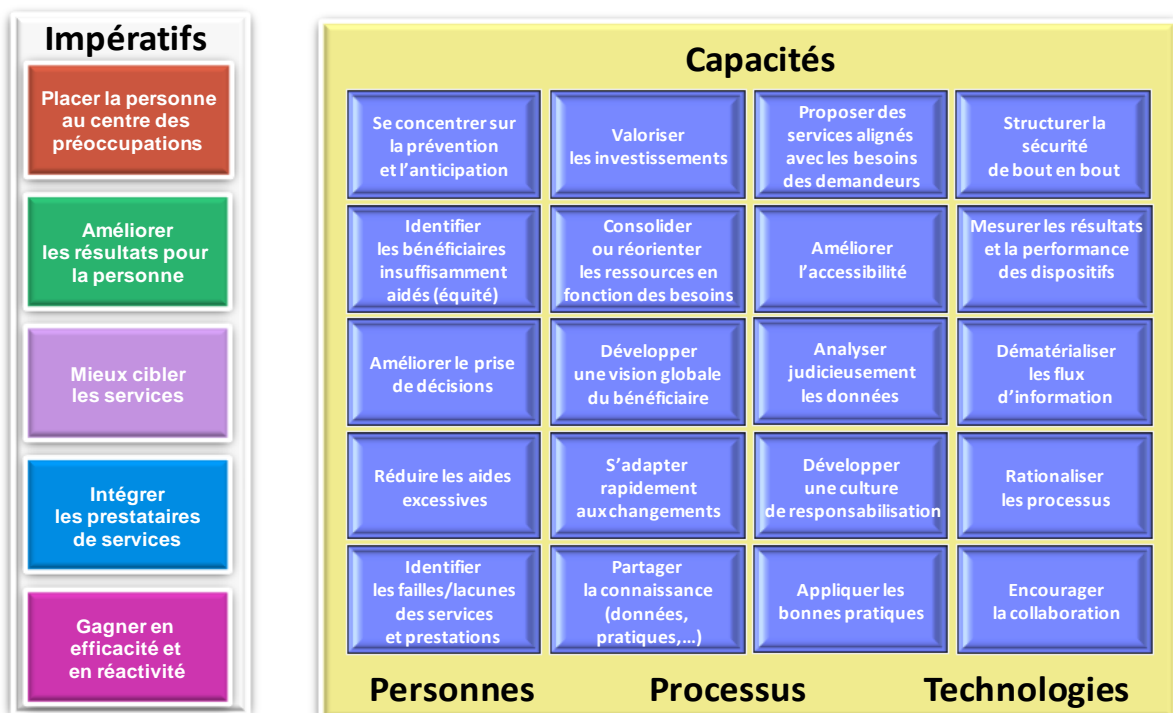
1. Le cadre « Smart Social Protection »

Bien que tous les organismes de protection sociale ne soient pas confrontés à l'ensemble des difficultés exprimées en introduction, chacun d'eux en subit, d'une manière ou d'une autre, plus ou moins les conséquences. Pour leur permettre de surmonter ces défis et optimiser leur modèle de prestation, plusieurs organismes de différents pays ont collaboré et travaillé avec IBM à la définition d'un cadre global de diagnostic stratégique et de hiérarchisation des domaines d'action prioritaires et des moyens et solutions à apporter : le « Social Services and Social Security Strategic Capability Framework » . .

Ces travaux et ces expériences nous enseignent que les organismes de protection sociale se sont fixés cinq impératifs stratégiques principaux à atteindre, à savoir :

1. Placer la personne (physique et morale) au centre de leurs préoccupations,
2. Améliorer les réponses et résultats pour la personne bénéficiaire,
3. Mieux cibler les services proposés (adéquation aux besoins réels),
4. Intégrer les acteurs de la prestation de services (concepteurs, donneurs d'ordre, fournisseurs, prestataires, tiers, contrôleurs, etc.),
5. Gagner en efficacité globale.

Au regard de l'ampleur de la tâche, chaque organisme établit un ordre de priorité dans la mise en œuvre opérationnelle de ces impératifs stratégiques afin de pouvoir gérer au mieux les changements importants à opérer en interne à tous les niveaux de l'organisation, que ce soit le personnel, les processus, les compétences ou les technologies.



Si l'adoption de ces impératifs est soutenue par une réelle volonté, les organismes de protection sociale peuvent transformer la nature de leurs relations avec les citoyens et entreprises bénéficiaires, améliorer leur image et servir efficacement et équitablement.

La réalisation de ces impératifs stratégiques majeurs passe par le développement et la mise en œuvre de capacités non moins stratégiques et qui constituent les fonctions essentielles qu'un organisme doit pouvoir réaliser afin de mettre en œuvre ses stratégies, remplir sa mission et améliorer sa prestation de services. Pour mettre en œuvre ne serait-ce qu'un seul des cinq impératifs stratégiques décrits dans la matrice précédente, l'organisation doit mettre à contribution une part importante de son temps, de ses ressources et de son budget. Toutefois, comme ces impératifs stratégiques se renforcent mutuellement, la mise en œuvre de l'un d'eux facilite la mise en œuvre des autres. Par exemple, intégrer les fournisseurs externes de services dans son système de prestation améliore également les résultats pour les bénéficiaires en améliorant les capacités de services. Si ces impératifs stratégiques se renforcent mutuellement, c'est bien parce qu'ils sont soutenus, ensemble, par un système de capacités stratégiques.

L'analyse qui suit établit des liens entre les différents impératifs stratégiques et leurs capacités fondamentales. Il est important de noter que la réalisation de ces capacités repose non seulement sur la mise en œuvre de solutions techniques, mais également sur l'amélioration des capacités des équipes, la conception de nouveaux processus et l'adoption ou la modification de nouveaux modèles métier selon les besoins.

Placer le client au centre des préoccupations

Placer le client au centre d'une organisation redéfinit toutes ses priorités. Il s'agit donc de fournir des services en fonction des besoins des clients, et non en fonction des lois ou des programmes. S'il semble assez simple de mettre en place un libre-service en ligne 24h/24, recentrer réellement les activités sur le client requiert de modifier la culture, les processus et les systèmes de l'organisation. Dans certains organismes, ces changements pourront prendre une ampleur considérable, mais la démarche s'avérera profitable en termes de résultats et de satisfaction client.

Pour recentrer ses activités sur le client, l'organisme devra également acquérir une vision globale du bénéficiaire, afin de pouvoir développer une gestion holistique de sa situation et réunir toutes les informations nécessaires dans une vue d'ensemble. Les informations à prendre en compte portent notamment sur la situation familiale du bénéficiaire, son parcours professionnel, son profil social, sur les prestataires qui suivent le client, ainsi que sur les prestations et services dont il bénéficie.

Pour recentrer l'organisation autour du bénéficiaire, il s'agit également de proposer un point d'entrée unique afin que les bénéficiaires puissent accéder aux programmes de l'organisme, quelle que soit la raison qui l'amène à prendre contact avec l'organisme ou les moyens qu'il utilise. Grâce au point d'entrée unique, le bénéficiaire pourra accéder à tous les services disponibles alors qu'il ne sollicitait qu'un seul service ou un renseignement. En effet, ce premier contact lancera tout un processus d'évaluation générale visant à identifier toutes les aides possibles. Le recentrage sur le client suppose une meilleure prise en compte de l'accessibilité et de la détection des clients insuffisamment aidés.

Il s'agit donc de rendre les prestations, les services et les informations plus faciles d'accès à ceux qui en ont besoin, quelle que soit leur situation. D'un point de vue technique, il convient de valoriser la technologie pour rendre l'information accessible à tous, y compris aux

personnes handicapées. D'un point de vue culturel, l'organisation doit proposer des services adaptés à la situation spécifique du client.

Améliorer les résultats pour le citoyen

L'amélioration des résultats auprès des bénéficiaires suppose que les organismes soient à même de mesurer ces résultats. Pour ce faire, ils doivent d'abord définir les résultats auxquels ils aspirent, et qui reflètent l'impact que leurs actions devraient avoir sur la communauté. Afin d'améliorer les résultats auprès du bénéficiaire, l'organisme doit mettre en place des processus et systèmes de gestion qui lui permettront de récolter les données requises pour comparer sa performance par rapport aux objectifs qu'il s'est fixé. L'organisme pourra ainsi apporter les modifications nécessaires aux programmes et en améliorer les performances au besoin.

Les organismes sociaux doivent pouvoir instaurer les meilleures pratiques. Pour ce faire, il convient de définir celles qui reflètent les dernières innovations et les tendances observées chez des organismes comparables, quel que soit leur emplacement géographique ou leur domaine d'activité, puis d'appliquer ces meilleures pratiques à l'organisation. L'application suppose une formation du personnel, la mise en place d'audits et d'outils de contrôle de gestion, ainsi que, lorsque c'est pertinent, l'intégration de ces pratiques dans des solutions techniques. Il est également possible d'améliorer les résultats en responsabilisant les employés, les prestataires de services et les bénéficiaires. Cela suppose d'établir des contrats de performance avec les bénéficiaires et les prestataires de services, et de lier ces contrats avec les objectifs fixés par l'organisme social. Enfin, les organismes doivent utiliser efficacement les données pour établir une stratégie, définir des programmes et participer à la création d'offres de services adaptées. Au final, ces données contribueront au programme d'amélioration permanente de l'organisation.

Mieux cibler les services

Mieux cibler les services, signifie utiliser au mieux des ressources limitées, tout en cherchant à optimiser leur valeur pour le bénéficiaire et le contribuable. Les organismes doivent donc réduire les dépenses improductives notamment envers les bénéficiaires aidés de manière inappropriée, suite à des erreurs, des fraudes ou des abus, ou pour lesquels les aides sont peu susceptibles d'améliorer leur situation. Bien sûr, en parallèle, les organismes doivent s'efforcer d'identifier et de contacter les bénéficiaires insuffisamment aidés ou les prospects qui pourraient recevoir une aide substantielle de la part de l'organisme. Il peut s'agir par exemple de proposer à une mère adolescente recevant des prestations en espèce de souscrire à des services supplémentaires qui l'aideront à élever son enfant, ou encore, d'encourager un chômeur qui demande une indemnisation à participer à des programmes de formation.

Pour mieux cibler les services, l'organisation doit également se concentrer sur la prévention et intervenir au plus tôt. Elle doit donc mettre son expérience à profit pour identifier les personnes exposées à une crise et travailler à éviter la crise ou intervenir dès que possible afin de limiter les conséquences néfastes pour la personne et, au final, réduire le coût pour l'organisme et la société. L'organisme doit également évaluer constamment l'écart entre les services offerts à la communauté et les besoins des bénéficiaires, pour identifier les lacunes et les chevauchements du système et établir un plan pour y remédier.

Pour remplir tous ces objectifs, l'organisme doit pouvoir utiliser ses données et celles des bénéficiaires plus efficacement. Il pourra ainsi accéder à une connaissance plus approfondie et objective des bénéficiaires et de leur environnement.

Intégrer les prestataires de services

Intégrer les prestataires externes dans le système de prestation de services ne se limite pas à établir des contrats de services. Il s'agit de mieux incorporer ces prestataires dans les processus métier de l'organisation et abattre le mur qui sépare l'organisme du prestataire externe afin d'améliorer l'efficacité et les performances du système de prestation. La réelle intégration d'un prestataire dans l'organisation suppose que celle-ci partage les données des bénéficiaires et ses dossiers avec ce prestataire afin de lui offrir une visibilité précise et complète de la situation du bénéficiaire, dans l'objectif d'un service plus efficace. Cette considération est particulièrement vraie dans le domaine de l'emploi où les prestataires privés sont de plus en plus nombreux à être sollicités par la sphère publique et intégrés dans la démultiplication des processus de retour à l'emploi.

Les deux parties doivent mettre en œuvre une collaboration en temps réel, de sorte que l'organisme et le prestataire externe puissent parvenir à un plan de services commun et coordonné. Les organismes doivent identifier les lacunes du système de prestation de services afin d'encourager les prestataires à les combler. En parallèle, les prestataires doivent se porter garants des résultats obtenus, notamment en évaluant ces résultats par rapport aux financements.

Gagner en efficacité

Pour augmenter l'efficacité, il ne suffit pas de continuer à fonctionner de la même manière avec un peu plus d'efficacité ; il s'agit de transformer les modes opératoires de manière à optimiser la valeur des programmes et des financements administratifs. Un organisme souhaitant améliorer son efficacité doit se concentrer sur la prévention et l'intervention rapide, qui sont généralement plus efficaces économiquement, plutôt que de répondre à des situations de crise. Pour ce faire, l'organisme doit également réduire les prestations excessives et lutter contre les fraudes et les abus, mais également identifier les clients qui bénéficient de services n'offrant pas de résultats satisfaisants.

Les organismes doivent également prendre de meilleures décisions en fournissant à leurs employés les outils nécessaires pour appliquer les meilleures pratiques dans les situations difficiles. Ils doivent rationaliser leurs processus métier, et automatiser les tâches récurrentes, tout en cherchant à affecter leurs employés aux postes où ils apportent le plus de valeur. Ils ont besoin de systèmes homogènes et de structures organisationnelles flexibles pour pouvoir mieux utiliser leurs équipes et les affecter vers d'autres programmes, quand les circonstances l'exigent. Ils doivent valoriser leurs investissements informatiques de manière à tirer le meilleur parti des capacités des nouveaux systèmes. Ils doivent utiliser les données plus efficacement pour bénéficier d'une visibilité en temps réel de l'efficacité de leurs opérations, et pouvoir mener plus rapidement les ajustements nécessaires.

2. Vers une Protection Sociale « Smart » par analyse de l'information

Aujourd'hui plus que jamais, pour prendre de meilleures décisions les organisations doivent exploiter des masses d'information de plus en plus importantes. Avec la prolifération des équipements personnels, des capteurs et des mécanismes d'accès, la nature des données est en train de changer. Les volumes de données et les débits des réseaux devraient être multipliés par dix en trois ans. L'explosion du volume des informations s'accompagne d'une grande disparité des caractéristiques des données disponibles, sans véritable pertinence pour prendre des décisions en temps réel. La protection sociale exige des organismes et des entreprises qu'ils optimisent leurs décisions, s'appuient sur des informations pertinentes et développent des capacités prévisionnelles performantes – et qu'ils le fassent plus vite qu'auparavant et plus efficacement. L'ère de la connaissance et du savoir succède à l'ère de l'information qui elle-même avait succédé à l'ère industrielle. Toute la difficulté sera de ne pas être dépassé par la quantité et la diversité des informations et de la connaissance. Les distinctions entre les disciplines n'ont plus lieu d'être.

Beaucoup d'informations peu exploitées

Que ce soit dans les origines ou dans les manifestations, nous sommes confrontés à un enchevêtrement de causes et de conséquences, et l'arbre des solutions possibles croît de manière exponentielle. Actuellement, nous ne disposons pas d'un cadre suffisamment explicite décrivant de façon homogène les objectifs de la politique sociale. Certes, les pays de l'OCDE consacrent depuis longtemps d'importantes ressources à l'élaboration d'enquêtes nationales et internationales, à la collecte de données et à leur analyse, mais la complexité des enjeux qui sont liés à l'élaboration de politiques publiques et sociales est devenue telle, qu'elle nécessite un changement de paradigme (une rupture, un saut quantique !) dans les méthodes, les techniques et les technologies de collecte, d'analyse et de modélisation. Les techniques modernes de calcul rendent possible la modélisation de différents scénarios d'élaboration de politiques sociales ou de santé.

Construire une connaissance utile et dynamique

Dans un environnement économique et social de plus en plus changeant et aux interconnexions croissantes, les organismes publics et privés impliqués dans la protection sociale vont devoir, s'ils veulent maximiser l'efficacité des politiques sociales et mieux prévenir les risques, assimiler et traiter des volumes croissants d'informations. Les approches traditionnelles d'intelligence économique - qui se fondent sur la capture, l'organisation et le questionnement d'images instantanés d'ensembles fixes de données – ne peuvent plus soutenir le rythme accéléré des demandes et des changements. Pour tirer un avantage de toutes ces informations, les organismes de protection sociale ont besoin de comprendre les données qu'ils détiennent et reçoivent, et construire rapidement une connaissance utile à leur besoin de décision.

Une telle approche exige de disposer de structures et d'infrastructures capables de traiter de vastes volumes de données, en temps réel, dans des formats et protocoles très variés, et qui offrent des outils d'analyse et de modélisation simples et puissants. Les logiciels de traitement de flux dynamiques d'informations représentent une percée technologique adaptée aux demandes de la protection sociale. En permettant une analyse rapide et intelligente de flux de données « vivantes » issues d'un nombre pratiquement illimité de sources, ces technologies délivrent une vision perspicace, en temps réel, à partir d'un mélange chaotique de données structurées et non structurées. Mais si tout le monde sait comment stocker de l'information, la véritable question est de savoir comment la retrouver. En effet, déjà au sein d'un même

organisme, et qui plus est, entre les organismes même, on constate de grandes disparités, à la fois dans les référentiels, la sémantique, les contextes, les modes de gouvernance et l'accessibilité aux informations.

Aujourd'hui, les données numériques représentent plus de trois millions de fois le volume d'informations contenues dans l'ensemble des livres jamais écrits. En 2010, ce volume a doublé toutes les 11 heures. Ces informations sont générées par des milliards de personnes, d'appareils, de capteurs et d'équipements intelligents de toutes sortes. Pour suivre le rythme actuel, les systèmes doivent, en temps réel, capter, transformer et analyser tous les types de données... plus de 60 000 fois par seconde ! Derrière le traitement dynamique des flux (*stream computing*) se cache la notion d'analyse perpétuelle. On transforme le processus classique - alimentation, stockage, analyse - par un flux permanent où les données sont analysées en provenance de plusieurs sources, en temps réel, comparées aux modèles mathématiques définis au préalable, avec en fin du processus, des indicateurs de décision proposés au décideur de façon à ce qu'il puisse prendre les mesures appropriées.

Dans un tel contexte, la capacité à « capturer » les données, à transformer ces données en informations, à partager ces informations et à exploiter en temps réel ces informations pour prendre des décisions éclairées est clé

Le traitement dynamique des flux est un nouveau paradigme. Dans les traitements dits « traditionnels », les requêtes effectuées le sont généralement sur des données relativement statiques, telles par exemple, « obtenir la liste de tous les bénéficiaires résidant dans un rayon de moins de 50 km autour de Bordeaux ». Cette requête se traduira par un seul ensemble de résultats. Si l'on souhaite avoir une vision dynamique, il faut alors prendre des images successives à des intervalles de temps donnés et en comparer les évolutions, mais toujours sur des ensembles de données statiques mis à jour périodiquement. Les enquêtes transversales fonctionnent de cette manière.

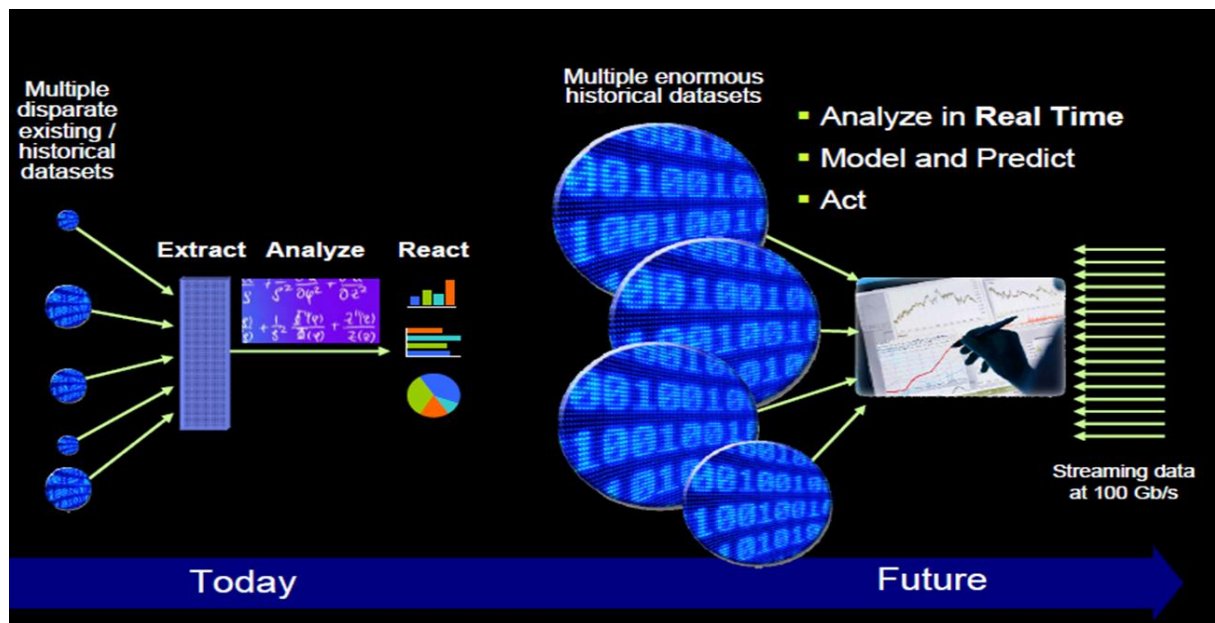
Avec le traitement dynamique des flux, il est maintenant possible de réaliser des traitements semblables à une « requête en continu ». Pour reprendre l'exemple, ce type de requête identifiera toujours « la liste des bénéficiaires qui sont actuellement à moins de 50 km de Bordeaux », sauf que cette liste sera mise à jour en continu à partir, par exemple, d'information de localisation GPS rafraîchie périodiquement au fil du temps, ou de changements d'adresse déclarés à la Direction des impôts ou à La Poste, etc. Dans le premier cas, les questions sont posées à des données statiques, dans le second cas, les données sont continuellement évaluées par questions statiques. Ce système va plus loin en permettant la continuité des requêtes et leur modification dans le temps.

Le schéma ci-après présente une vue simplifiée de cette distinction. L'objectif est ici de disposer de technologies révolutionnaires qui permettent la production et la gestion dynamique d'informations et de connaissance à partir de données pertinentes, qui doivent être extraites d'énormes volumes de données apparemment sans importance. Plus précisément, l'objectif du système de traitement dynamique des flux est d'étendre radicalement l'état de l'art dans le traitement de l'information en répondant à plusieurs défis techniques, à savoir :

- ♦ Répondre rapidement aux événements et à l'évolution des besoins,
- ♦ Analyser des données en continu, à des taux dont les ordres de grandeur sont sans commune mesure avec les systèmes existants,
- ♦ S'adapter à l'évolution rapide de formes et de types de données,

- ◆ Gérer, pour ce nouveau paradigme, la haute disponibilité, l'hétérogénéité et la distribution
- ◆ Assurer la sécurité et la confidentialité des informations partagées.

Cette technologie s'avère particulièrement pertinente dans le cadre d'une approche globale et « événementielle » des usagers et parties prenantes dans leurs relations avec les organismes de la protection sociale. En facilitant une dynamique de la connaissance, elle contribue à améliorer la compréhension du passé, du présent et des tendances d'évolution, notamment dans les enquêtes longitudinales sur les parcours de vie. Dans le domaine de la maîtrise des risques, elle permet d'optimiser l'anticipation et la prévention et notamment le ciblage des campagnes d'informations et la lutte contre la fraude.



Les systèmes d'information sont amenés à jouer un rôle clé dans cette évolution. Le nombre des acteurs impliqués dans le versement des prestations sociales et la lutte contre la fraude, la nature des corrélations et des rapprochements à établir, l'hétérogénéité et les quantités volumineuses de données à traiter, les besoins de réactivité ainsi que les obligations réglementant les échanges entre organismes et/ou entre pays, créent les conditions d'une nouvelle complexité à gérer que les nouveaux outils d'analyse de l'information sont à même de gérer.

3. Vers une Protection Sociale « Smart » en intégrant les services par mise en œuvre de guichet unique

L'idée d'un guichet unique, pour la protection sociale, a pied depuis des années dans le débat spécialisé. Le terme même de guichet unique est néanmoins maintenant galvaudé en France, tant ces guichets que l'on voulait uniques se sont en réalité multipliés, qu'il s'agisse de l'emploi, de la famille ou du handicap. L'existence d'innovations dans d'autres contextes, Service Canada, Centrelink en Australie ou la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale en Belgique montre que le principe d'une entrée et d'une interface uniques n'est pas un rêve ou un mythe.

Les guichets uniques, par intégration des services

Les guichets de services intégrés - des guichets « uniques » assurant une relation simplifiée avec un ensemble de services en place – sont d'abord des sites Internet à partir desquels sont gérés les contacts, les demandes d'informations, les dossiers, les droits et les transactions des ressortissants. Ils intègrent tous les services qui y sont rattachés, sans nécessairement les remplacer.

Ce sont des points d'entrée uniques (« one stop shop ») pour accéder à des informations, des programmes, des prestations, principalement dans le domaine de la protection sociale. A haute teneur technologique, et haute valeur ajoutée de services, on les voit se développer un peu partout dans le monde. Ils permettent une forte personnalisation de la relation de service, des gains substantiels de temps et de ressources.

Le développement de ces guichets de services intégrés est une réforme administrative d'ampleur, couvrant de larges domaines de l'action publique, mais entrepris à l'origine toujours dans le domaine de la protection sociale.

Cette logique d'intégration de services est d'abord une architecture technique, permettant notamment l'intermédiation des relations entre institutions et l'interopérabilité des systèmes. Elle ne passe pas par la normalisation des institutions, des accueils et des prestations, mais par celle des données. Plus précisément, elle normalise l'usage de l'information par une structuration homogène de la donnée. Toute cette démarche technique permet de simplifier la vie de l'utilisateur, en faisant véritablement coopérer les institutions.

Cette innovation répond aux attentes liées aux services de proximité dans la mesure où chaque usager se voit confronté, à différents moments de sa vie, à des interrogations et des problèmes en termes de santé, maladie, maternité, famille, chômage, invalidité, retraite. Elle correspond par ailleurs à l'impératif d'une meilleure présence et d'une meilleure perception de l'administration au sein du public. Elle répond également à un besoin de réorganiser les services administratifs dans un souci à la fois d'économie financière et d'efficacité.

Ces guichets procèdent, dans les pays où ils ont été établis, d'un double constat et d'une double visée.

- Un double constat : l'insatisfaction relative des usagers des différents services (obligés de passer d'un point d'entrée à un autre) et les possibilités offertes par les systèmes d'information (pour rapprocher les modalités de gestion).
- Une double visée : la personnalisation de la relation et l'intégration des différents services.

Ces guichets ne naissent pas d'une idée de transformation des prestations, mais de la possibilité d'améliorer leur administration. L'ambition est de diminuer les coûts de gestion pour l'organisation mais surtout pour la personne. Quels que soient les sujets d'entrée (une naissance, une perte de revenus, un accident, un départ à la retraite, etc.), il n'y a plus de codes et de dossiers différents. Le principe est que la personne doit être reconnue dès qu'elle est rencontrée, c'est-à-dire dès qu'elle est individuellement connectée.

Ces guichets uniques sont construits pour être des « intégrateurs » des politiques publiques. Les différents pans des politiques, les différents organismes en charge des différents risques ne sont plus seulement conçus comme complémentaires, mais comme agrégés.

Ils s'inscrivent dans un mouvement de dématérialisation des relations et de développement du e-gouvernement, voire de l'« Etat digital ». Les différentes expériences sont mises en avant dans toute la documentation internationale qui existe autour de la réforme des services publics, des services publics sociaux en particulier¹.

Quatre traits caractérisent généralement leur légitimité et leur identité :

- le souci d'adapter les politiques aux technologies contemporaines,
- le souci de l'excellence dans la délivrance des services,
- la personnalisation la plus poussée possible de la relation,
- l'efficacité budgétaire et organisationnelle.

Quelques cas illustratifs

C'est dans des contextes assez variés que sont apparus les guichets de services intégrés. Le premier, et probablement le plus connu, est *Centrelink*². Né en 1997, il s'agit d'une agence du gouvernement australien. Son ambition est de « servir l'Australie en aidant les personnes à être autonomes et en aidant les personnes en difficulté ». Concrètement, *Centrelink* est un guichet unique virtuel, servant des prestations et services aux retraités, aux familles, aux étudiants, aux chômeurs, aux handicapés. Travaillant avec tous les autres départements ministériels, il fonctionne à partir d'un site Internet, de centres d'accueil et de 20 centres d'appel.

Sans véritablement proposer immédiatement un point d'entrée unique aux usagers, la *Banque Carrefour de la Sécurité sociale (BCSS)*³ relève de la même logique et des mêmes outils. Elle a été créée en 1990. C'est une plate-forme de transmission de données recueillies par chaque organisme de sécurité sociale, afin de les rendre accessibles aux autres institutions. En termes d'organisation du réseau, la *BCSS* ne suppose aucun stockage centralisé des données, celles-ci restant gérées par chaque institution source, qui en garde l'entière responsabilité. La *BCSS* s'inscrit dans une logique d'optimisation du travail des différents opérateurs tout en respectant les libertés individuelles des assurés. L'ambition est de concilier la bonne gestion des informations et le respect de la vie privée des assurés. Ce projet vise notamment

¹. Voir par exemple l'étude réalisée et diffusée par le Cabinet office britannique, *Power in People's Hands. Learning from the World's Best Public Services*, Londres, HM Treasury, juillet 2009. Pour des descriptions fouillées, voir Jeffrey Roy, John Langford, *Integrating Service Delivery Across Levels of Government. Case Studies of Canada and Other Countries*, IBM Center for the Business of Government, 2008.

². www.centrelink.gov.au

³. www.bcsc.fgov.be

l'accroissement de l'efficacité de la prestation servie aux assurés et aux entreprises avec un minimum de contraintes administratives grâce à la gestion interne et la normalisation des informations⁴.

*Service Canada*⁵, s'inspirant de *Centrelink*, a été créé en 2005 pour que les canadiens accèdent plus rapidement et plus facilement aux programmes et aux services du gouvernement du Canada. Ils bénéficient maintenant de services personnalisés offerts par un réseau comptant plus de 600 points de services partout au Canada, de nombreux centres d'appels et un site Internet fédérateur. Chaque personne peut disposer d'un dossier *Service Canada* qui constitue un seul point d'accès pour visionner et mettre à jour ses renseignements personnels en matière d'assurance-chômage, de retraite, de fiscalité, de prestations sociales. Plus largement encore, *Service Canada* offre information et orientation, voire gestion directe du dossier, pour de multiples autres sujets : création d'entreprise, voyage à l'étranger, gestion de dettes, reconnaissance de titres de compétences, etc.

Description de *Service Canada*

Service Canada est d'abord le portail d'entrée et le coordinateur de l'e-government dans le secteur social au Canada. Le développement de *Service Canada*, qui a demandé du temps, de l'énergie et des moyens, s'est étendu depuis le début de la décennie 2000, jusqu'à une mise en œuvre effective, sous un premier format, en 2005.

Le constat de départ est celui des demandes accrues d'accessibilité et de facilité de la part des canadiens. Des études menées autour de 2000 ont mis l'accent sur les demandes de services à la fois personnels et simples, garantissant la sécurité des informations privées. Sur la même période, il apparaissait un affaiblissement des niveaux de satisfaction, des habitants comme des entreprises, en ce qui concerne la qualité générale des services publics. En particulier les programmes sociaux étaient jugés toujours davantage complexes et fragmentés.

Le projet de *Service Canada* est donc apparu dans un contexte de critiques grandissantes à l'égard non pas des programmes sociaux mais de leur organisation. Cinq faiblesses, se nourrissant respectivement, étaient soulignées :

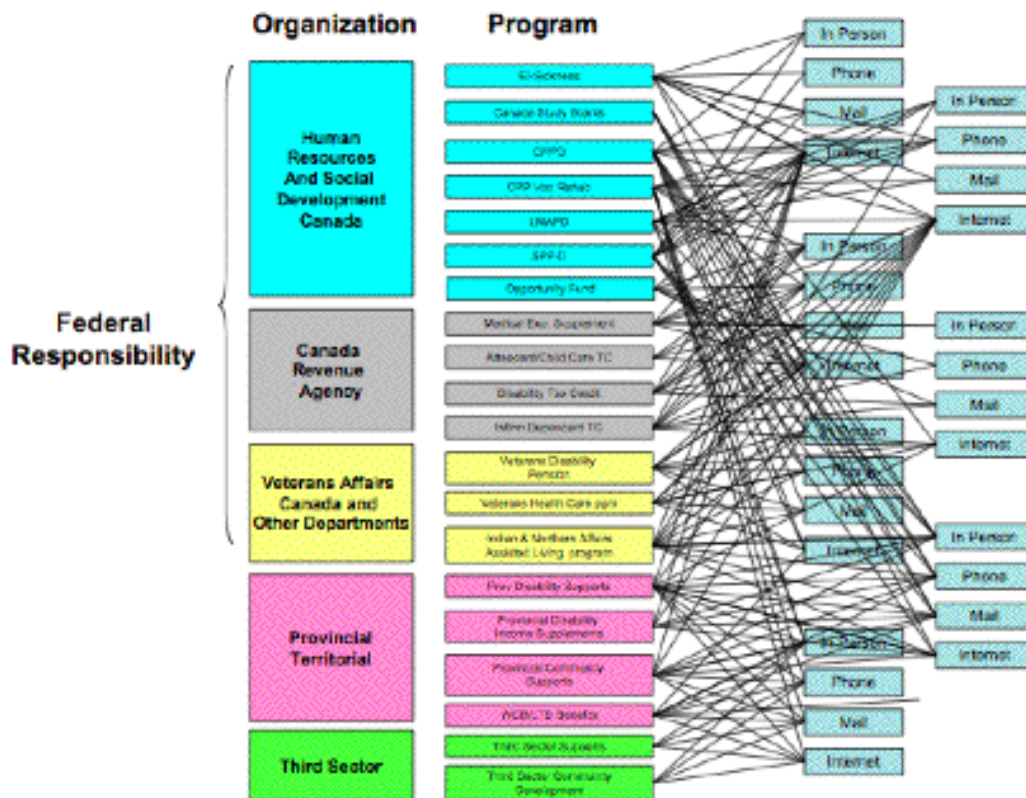
- une satisfaction grandissante pour les services privés et déclinante pour les services publics sociaux ;
- des coûts croissants de gestion, toujours mis en parallèle avec une diminution de la qualité ressentie ;
- une focalisation sur les problèmes des organisations et non sur ceux des citoyens ;
- des services qui ont été conçus et qui se sont ajoutés sans réelle visée d'ensemble, sans visibilité claire pour le destinataire final ;
- des infrastructures technologiques différentes et vieillissantes se réformant dans une logique de silo thématique et non d'intégration au profit des usagers.

⁴. Pour une présentation de cette innovation majeure, par ses promoteurs, voir Franck Robben, Thierry Desterbecq, Peter Maes, « L'expérience de la Banque Carrefour de la Sécurité sociale en Belgique », *Recherches et prévisions*, n° 86, 2006, pp. 19-31.

⁵. www.servicecanada.gc.ca

En un mot, *Service Canada* a été imaginé en réponse à la complexité grandissante à la fois des situations individuelles (demande de personnalisation et d'adaptation) et des mécanismes de gestion des prestations, des équipements et des services.

Cette complexité peut être représentée – un peu comme on aime maintenant souvent à le faire dans le cas français – avec un schéma montrant ce qu'étaient au tournant du millénaire les programmes et services canadiens dans le domaine du handicap.



Cinq objectifs ont été, à l'origine, assignés à cette transformation du service :

- fournir des services intégrés et orientés sur les usagers (dits « clients »), avec notamment établissement d'un profil et d'un dossier uniques ;
- accroître le niveau de confiance et de soutien dans des programmes publics, tout en tentant de réaliser des économies de gestion. Concrètement, le guichet unique et le dossier unique, avec des procédures automatisées, accroissent le niveau d'exactitude des paiements ;
- participer à la réforme générale des politiques publiques en permettant une collaboration réelle et efficace entre les différents opérateurs mis nécessairement en réseau ;
- faire la démonstration de l'efficacité par la transparence des coûts et par l'association des parties prenantes ;
- établir une culture de l'excellence en responsabilisant les agents publics impliqués dans ce mouvement de transformation.

La mise en place de *Service Canada* a mobilisé tous les niveaux de gouvernement (dans une fédération) et tous les acteurs de la protection sociale, sous l'égide de l'Etat fédéral. D'emblée il a été indiqué que le projet ne visait pas la disparition d'agences qui auraient été jugées peu performantes et/ou redondantes. *Service Canada* n'a aucunement vocation à remplacer, mais à intégrer. Comme il s'agit essentiellement d'un point d'entrée pour l'utilisateur, les organisations n'ont eu qu'à permettre le rattachement à ce point d'entrée. Il n'y a pas eu disparition de la complexité du droit et des organisations, mais digestion, toujours en faveur de l'utilisateur final. Les différents opérateurs n'ont eu à s'adapter que pour autoriser l'entrée par le guichet unique.

Cette réforme substantielle de l'administration générale, qui n'est pas révolution pour les opérateurs publics et privés impliqués, a été accompagnée d'une implication politique de premier rang, avec le Premier ministre Harper. Des campagnes massives de communication ont été imaginées, et sont toujours en cours.

L'essentiel de la réforme a été la création d'une nouvelle direction administrative qu'est *Service Canada*. Avec un budget qui est maintenant de l'ordre de deux milliards de dollars canadiens, essentiellement financés par les économies d'échelle qui ont été réalisées, *Service Canada* fonctionne sur trois modalités (call, click, visit) :

- un numéro unique d'appel, avec 24 call centres, des agents bilingues, des aides pour personnes déficientes. En clair, plutôt que des numéros thématiques sur différents sujets, tous les problèmes sociaux peuvent être abordés téléphoniquement auprès de l'unique opérateur (on devrait dire l'opérateur intégré) qu'est *Service Canada* ;
- un service Internet qui s'enrichit de nouvelles modalités, qui vont de l'information à la gestion de son dossier, pour ses prestations familiales, son niveau d'endettement, ses papiers d'identité, son assurance chômage ou encore le lancement d'une entreprise ;
- 320 centres d'accueil et 125 services mobiles pour les parties les plus reculées du territoire, gérés avec les communautés locales.

En termes de qualité de service – et ce dans une logique typique de New Public Management - une charte de la qualité précise dans le détail ce que chaque usager est en droit d'attendre, un bureau spécialisé a été créé pour la mesure de la satisfaction, des standards ont été établis, et des tableaux de bord de performance ont été constitués.

Désormais, *Service Canada* :

- compte 32 millions d'utilisateurs ;
- gère directement 77 programmes publics ;
- est responsable du service de 50 % du budget fédéral ;
- verse 74 milliards de dollars canadiens de prestations ;
- reçoit 80 % des appels téléphoniques adressés à des organismes publics ;
- est en relation avec 55 000 organisations locales.

Le guichet unique c'est donc possible

L'existence de *Service Canada*, ou de *Centrelink* en Australie, montre que le principe et l'ambition d'un guichet unique ne relèvent pas uniquement du vœu pieu. Dans des pays de très grande taille et avec une organisation fédérale, il a été possible d'intégrer divers services publics, d'abord ceux relevant de la protection sociale.

Ceci a été rendu possible non pas tant en raison de singularités locales ou de régimes particuliers de protection sociale, mais par de la volonté, de la patience et de la clairvoyance sur les ambitions et la conduite du projet.

La volonté est incarnée par des réformateurs qui ont réussi à convaincre les plus hauts dirigeants de leur pays. La patience est également de mise car c'est le temps long qui a permis la maturation, la préparation et la création de ces guichets intégrés. Il a fallu 12 ans avant la naissance de *Centrelink* (dont le nom a d'ailleurs maintenant remplacé celui de sécurité sociale...). Surtout, c'est la conduite adroite du projet qui a permis de le faire naître puis de le faire vivre. Les experts qui ont accompagné la création de *Centrelink* et de *Service Canada* rappellent que le scepticisme était au départ de mise. La grande crainte liée à un passage de guichets multiples thématiques à un guichet d'entrée unique est, pour certains, de voir disparaître des institutions, des positions, des rémunérations. *Service Canada* s'est mis en place sans suppression d'agence et sans transformation des diverses institutions composant la protection sociale, aux différentes échelles territoriales.

Par guichet unique intégré, le plus important n'est pas qu'il soit unique. C'est qu'il soit intégré. Car c'est l'intégration qui assure la personnalisation. Cette intégration ne suppose pas la fusion (même si elle peut progressivement y conduire).

Ces guichets uniques intégrés en ligne, avec leurs déclinaisons concrètes et humaines (sous formes de centres traditionnels d'accueil et de gestion), sont assurément des progrès pour les usagers, pour les finances publiques et pour l'efficacité, plus généralement, des politiques publiques.

Contraintes et opportunités pour une éventuelle transcription en France

La grande difficulté française pour la mise en œuvre d'un tel guichet unique intégré à l'échelle nationale est l'éclatement, voire le morcellement, de la protection sociale à la française, entre l'Etat, les collectivités locales, et les organismes de Sécurité sociale. S'arrêter à ce constat est cependant très insuffisant... La protection sociale canadienne est assurément tout aussi compliquée et à gouvernance dispersée qu'en France. Ce n'est donc pas la différence de situations et d'histoire qui peut être le principal obstacle. Il est néanmoins vrai que les guichets uniques canadien et australien sont organisés par l'Etat, et non par des organes particuliers comme les caisses de Sécurité sociale.

L'obstacle technologique n'en est pas véritablement un. Les grands opérateurs de service et de systèmes d'information sont tout à fait capables d'assurer (certainement dans des conditions de transition difficiles) les connexions entre les systèmes.

Prosaïquement, un guichet unique intégré pourrait être en France, sur Internet, un service (qui serait dès lors très enrichi), du type www.service-public.fr, « portail de l'administration française »⁶ ou bien www.securite-sociale.fr qui, pour le moment, ne présente que l'actualité des caisses nationales. Par redéploiement de moyens dispersés, mais certainement avec des

⁶. Il s'agit bien d'un guichet unique d'information, comme GovBenefits.gov aux Etats-Unis (le site américain permettant cependant des simulations).

investissements, le projet doit pouvoir être nourri. Mais il faut que toutes les institutions dans lesquelles l'utilisateur pénétrera par un point d'entrée unique soient d'accord pour participer...

Il est peut-être une voie pour cela – voie empruntée autant au Canada qu'en Australie – celle de la priorité à l'utilisateur. Sur un plan rhétorique, tous les rapports concluent en France sur la nécessité de placer l'utilisateur, le client, la personne au centre. Peu débutent par cet objectif, dont découle nécessairement la nécessité de réduire la complexité en empêchant les renvois d'une institution et d'un programme à l'autre, notamment pour les moins favorisés.

D'un point de vue très concret, certaines prémisses et certains chantiers peuvent préfigurer le développement de cette logique de guichets intégrés. On pense au développement du RNCPS (Répertoire National Commun de la Protection Sociale). Si l'interconnexion des différentes bases de données avec le numéro de Sécurité sociale comme identifiant unique est parfois observée avec circonspection et réserve en termes de liberté publique, c'est pourtant exactement la logique de l'intégration de services⁷.

Aujourd'hui, dans le monde de la protection sociale, ce sont les institutions de prévoyance et les régimes complémentaires qui coopèrent (par exemple dans le cadre de l'AGIRC-ARRCO, la mise en place de l'usine retraite) ou qui cherchent à innover en voulant proposer à leurs ressortissants des passeports/ des portails permettant de gérer toutes les dimensions de leur protection sociale.

Il faut aussi observer que dans d'autres domaines que la protection sociale, domaines tout aussi importants désormais pour le quotidien, les interconnexions et normalisations de données ont été rendues possibles. On pense ici au GIE cartes bancaires qui permet en France, d'une part, à tout usager de disposer dans toute banque d'un accès à du liquide et de payer avec des instruments uniformisés, et, d'autre part, aux gestionnaires (i.e. les banques) de personnaliser comme elles le souhaitent la relation de service avec leurs clients et avec les autres usagers.

S'agissant des contraintes et opportunités d'une transcription en France (comme d'ailleurs dans la plupart des pays européens), la mise en place de ce type d'innovation soulève – on le voit – un certain nombre de défis et d'interrogations. On peut tenter de les ramasser en quatre points⁸.

Tout d'abord le passage par l'outil électronique suppose un taux d'équipement important de la population. En la matière les choses avancent, mais la facture numérique – qui tend à se réduire – reste une réalité que le développement de services par trop virtuels ne doit pas accentuer.

La question de l'accessibilité des guichets de services intégrés se pose également en termes de principes à respecter. D'abord, toute politique de développement de l'« e-administration » doit se conformer au principe d'égalité devant le service public dès lors qu'un certain nombre de citoyens continueront de recourir durablement aux voies dites traditionnelles. Ensuite, la

⁷. Ce sujet du partage des données n'est pas seulement sensible en France. Voir, dans le cas britannique, Tim Kelsey, « Long Live the Database State », *Prospect*, août 2009, pp. 40-43.

⁸. On reprend les remarques et suggestions formulées, à la lecture d'une première version de cette note, par Yannick d'Haene, Directeur de l'Observatoire de la Sécurité Sociale à l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS). Qu'il trouve ici nos plus vifs remerciements pour son expertise. Signalons également sa proposition, à la suite de cette analyse sur les guichets intégrés de services, et dans la suite d'une idée de Jean-Baptiste de Foucauld, de rendre l'accès à Internet gratuit, comme un « bien commun » permettant désormais à tout un chacun de vivre au mieux, face à l'administration, et au quotidien plus généralement.

mise en réseaux des données stockées par chaque institution de protection sociale pose la question redoutable et sensible de la protection des données. Les exigences d'accès à des services à distance en temps réel doivent prendre en compte les objectifs d'importance au moins équivalente que sont la protection des données personnelles. Cet impératif est d'autant plus sérieux que la complexification et le volume des transactions opérées induit une fragilité croissante des systèmes de gestion.

D'un point de vue managérial, il importe de repenser le processus décisionnel. En effet, la gestion des TIC en général, et notamment le développement d'un outil comme les guichets de services intégrés, a contribué à faire des experts techniques (informaticiens) des quasi décideurs passés d'une fonction explicite de maîtrise d'œuvre (celui qui exécute) à un rôle implicite de maîtrise d'ouvrage (celui qui conçoit et décide). Ce glissement implique une surreprésentation de l'aspect technique des projets par rapport aux dimensions organisationnelles. Il conviendrait donc de systématiser l'évaluation de l'usage de ces nouvelles technologies par des organismes externes et ne pas laisser la technicité apparente de ces sujets s'imposer unilatéralement aux décideurs.

Sur un plan technique, enfin, il convient de souligner la question centrale (et redoutablement complexe ...) de l'interopérabilité à assurer de l'information provenant de différents services ou institutions. La valeur ajoutée des guichets de service intégrés dépend beaucoup de la capacité d'intégrer cette information. Non seulement les données à intégrer doivent correspondre à des formats compatibles et disposer de « clefs » communes, mais encore elles doivent présenter des sémantiques équivalentes et des codifications similaires. Le chemin est long.

Au total, quatre types de messages peuvent alimenter un discours favorable à l'établissement de guichets intégrés en France :

- il s'agit indubitablement d'une simplification drastique de la relation de service en faveur de l'utilisateur qui n'a plus à « jongler » entre les guichets thématiques ;
- c'est une logique qui revient à l'essence même du projet de Sécurité sociale qui visait unité et uniformité, à rebours de l'éclatement des régimes, des risques et des opérateurs ;
- les gains de productivité, du côté de l'utilisateur et du prestataire, sont potentiellement élevés ;
- ces services intégrés ne favorisent pas d'abord les plus aisés, mais les plus défavorisés qui sont les premiers à subir la lourde complexité issue de la diversité des guichets.

Au final, cette logique de guichets intégrés de services peut s'implanter si elle autorise effectivement de la valeur pour l'utilisateur et qu'elle ne se présente pas comme une fusion des institutions, mais comme un service également en leur faveur. Elle permet de la transformation importante sans changer brutalement les institutions en place.

Les conditions de l'intégration de services

La création d'un système intégré de prestation de services qui peut aller jusqu'à couvrir l'ensemble des niveaux de gouvernement, à travers tout un pays, est un programme ambitieux de transformation qui nécessite un prisme holistique. Des questions complexes de gouvernance et de technologie se posent. Une adhésion de tous les opérateurs est nécessaire. En outre, naturellement, le politique et la capacité de décider jouent un rôle majeur.

Dans tous les exemples cités (Canada, Australie et Belgique) où IBM a mené avec succès des initiatives d'intégration de prestation de services, on peut noter la présence de quatre points communs essentiels.

Premièrement, la gouvernance repose sur un réseau collaboratif, qui dépasse les traditionnels silos organisationnels. Deuxièmement, les citoyens ont été impliqués, d'une manière ou d'une autre, dans les processus d'élaboration et de livraison des services. Troisièmement, une infrastructure technologique commune a été créée, afin de favoriser autant que possible les échanges d'informations entre les différentes instances publiques. Enfin, les différents acteurs se sont accordés sur une même vision de la gouvernance publique, qui laisse une place importante à la collaboration et à un partage des responsabilités.

1. Une nouvelle organisation des services gouvernementaux centrée sur le citoyen

L'organisation nouvelle se veut centrée sur le citoyen, reliant le citoyen aux programmes et informations du service public dont il a besoin, indépendamment du prestataire qui les délivre. Elle est axée sur la compréhension des besoins et sur l'intégration et le regroupement des prestations et des avantages réels pour permettre des résultats concrets.

2. Des services gouvernementaux faciles à trouver, faciles d'accès et d'utilisation

L'organisation de services intégrés veille à ce que les programmes, prestations et équipements soient faciles à trouver, faciles d'accès et faciles à gérer. Il s'agit d'une modalité de prestation des services par le biais d'une stratégie intégrée sous la forme d'une chaîne jamais interrompue.

3. Collecter l'information une fois, l'utiliser plusieurs fois

Au lieu de demander les mêmes informations à chaque fois, ou bien qu'une personne accède au traitement des informations à plusieurs reprises, une organisation centrée sur le citoyen autorise que l'information soit fournie une fois pour toute, ceci tout en renforçant la protection de la vie privée, l'exactitude et la transparence de l'information des citoyens.

4. Le partenariat est indispensable pour un service centré sur le citoyen

Un des éléments les plus importants d'une organisation véritablement centrée sur le citoyen est la nécessité de rapprocher les services d'une manière simple et intégrée. Cela nécessite une large collaboration des organisations travaillant ensemble pour tirer profit de leur potentiel collectif afin de créer une nouvelle valeur pour les citoyens.

Il existe des exemples, partout dans le monde, qui démontrent qu'un modèle d'organisation centré sur l'amélioration des services du citoyen peut produire à la fois réduction des coûts et meilleurs résultats. Grâce à une telle architecture conceptuelle et technologique, les gouvernements peuvent redéfinir la façon dont ils peuvent servir les citoyens et, ce faisant, améliorer les performances publiques et l'adhésion à l'action publique.