

**L'administration électronique québécoise : examen
préliminaire des problèmes et des pistes de solution**

Projet « Services électroniques aux citoyens et aux entreprises »



Novembre 2003

Le CEFRIO

est un centre réseau qui regroupe plus de 140 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, 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 TI. Ces projets touchent l'ensemble des secteurs de l'économie québécoise tant privé que public. Le gouvernement du Québec est son principal partenaire financier.

L'administration électronique québécoise : examen préliminaire des problèmes et des pistes de solution « Projet « Services électroniques aux citoyens et aux entreprises »

RÉDACTION

Réjean Roy, analyste-conseil, CEFRIO

ÉQUIPE DE RECHERCHE

Michel Audet, directeur scientifique au CEFRIO et professeur agrégé, Département des relations industrielles, Université Laval

Luc Bernier, professeur titulaire, directeur de l'enseignement et de la recherche, École nationale d'administration publique (ENAP)

Anne-Marie Croteau, professeure agrégée, Département de gestion des systèmes d'information, École de gestion John-Molson, Université Concordia

Maurice Gosselin, professeur agrégé, Département des sciences comptables, Université Laval

Pierrôt Péladeau, coordonnateur scientifique du Programme éthique et télésanté, Centre de bioéthique, Institut de recherches cliniques de Montréal, Université de Montréal

Alain Rondeau, professeur titulaire, Service de l'enseignement du management, et directeur du CETO, HEC Montréal

PARTENAIRES DU PROJET

- Bell Canada
- Commission de la santé et de la sécurité du travail
- Fédération des caisses Desjardins du Québec
- Fonds de l'autoroute de l'information (SCT)
- Le groupe CGI inc.
- Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (Québec)
- Ministère du Conseil exécutif - Allègement réglementaire
- Ministère du Développement économique et régional
- Ministère du Revenu du Québec
- Régie des rentes du Québec
- Secrétariat du Conseil du trésor
- Société de l'assurance automobile du Québec

GESTION DU PROJET

Marcel Gilbert, directeur de projet, CEFRIO

Assure la direction du projet

Éric Lacroix, directeur, veille stratégique et enquêtes, CEFRIO

Pilote les enquêtes et les *focus group*

Pour tout renseignement additionnel, communiquer avec le CEFRIO.

Bureau à Québec

900, boul. René-Lévesque Est, bureau 717

Québec (Québec) G1R 2B5 Canada

Téléphone : (418) 523-3746

Télécopieur : (418) 523-2329

Bureau à Montréal

550, rue Sherbrooke Ouest, Tour Ouest, bureau 350

Montréal (Québec) H3A 1B9 Canada

Téléphone : (514) 840-1245

Télécopieur : (514) 840-1275

Courriel : info@cefrio.qc.ca

Site Internet : www.cefrio.qc.ca

Novembre 2003

© Copyright CEFRIO 2003. 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.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE	5
ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE ET RÉINGÉNIERIE	7
LE MODÈLE	11
L'ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE RÉPOND AUX ATTENTES DES ADMIMINISTRÉS	13
L'OFFRE DE SERVICE : UN GOUVERNEMENT À LA FOIS EN RETARD ET EN AVANCE	15
« NÉCESSITÉ EST MÈRE DE RÉINVENTION »	17
NOS PROBLÈMES SONT AUSSI CEUX DES AUTRES GOUVERNEMENTS	21
L'EFFICACITÉ PERÇUE	23
LES FACTEURS FACILITANTS ET CONTRAIGNANTS : PREMIERS CONSTATS	25
DÉFINITION D'UN MODÈLE ÉMERGENT D'ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE	41
LES ÉTAPES À VENIR	43

PRÉAMBULE

Produit par le CEFRIO avec la collaboration des chercheurs associés au projet Services électroniques aux citoyens et aux entreprises, ce court document vise à faire une présentation préliminaire des obstacles entravant le déploiement de l'administration électronique au Québec et des pistes de solution susceptibles de favoriser leur élimination.

Ce document ne doit pas être perçu comme une réponse définitive aux questions posées au CEFRIO et aux chercheurs au début du projet. Cette réponse viendra plutôt en 2004, lors du dépôt de la version finale des rapports de recherche commandés par les partenaires du projet¹.

Le CEFRIO croit cependant que ce rapport d'étape pourrait servir à guider la réflexion des partenaires, alors que s'intensifient les efforts québécois en matière d'administration électronique.

1. Le statut transitoire de ce document explique qu'il contient un nombre relativement réduit de références bibliographiques. Pour connaître l'ensemble des sources ayant alimenté la réflexion des chercheurs, le lecteur se tournera plutôt vers les livrables finaux du projet.

ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE ET RÉINGÉNIERIE

En juin dernier, lors de son discours inaugural, le premier ministre du Québec, M. Jean Charest, déclarait à l'Assemblée nationale :

Le Québec est à l'heure des décisions. Nous sommes arrivés au bout d'un modèle de fonctionnement. Ce modèle a été créé il y a une quarantaine d'années par de grands Québécois. Il nous a permis d'aller loin. Mais nous devons maintenant le revoir pour continuer à progresser².

L'idée que l'État ne pourra jouer son rôle adéquatement, dans les années à venir, sans réingénierie, n'est pas seulement québécoise. Par exemple, dans *L'Hyper République — Bâtir l'administration en réseau autour du citoyen*, rapport français remis en janvier 2003 au secrétaire d'État à la Réforme de l'État, Pierre de la Coste écrivait :

Si nous voulons que l'État continue à remplir sa tâche, au service de tous les citoyens, nous devons reconnaître [...] que le contexte économique, technologique, culturel dans lequel il évolue l'empêche absolument de continuer à agir avec les moyens, les outils, les processus qu'il a utilisés jusqu'à présent.

L'État ne pourrait même pas maintenir son niveau d'activité, car la complexité administrative n'est pas derrière nous ; elle est devant nous. Notre société et notre économie sont de plus en plus complexes et génèrent un droit complexe et des procédures complexes. La société civile, la mondialisation, font pression pour que l'État rende un meilleur service à un moindre coût. Avec les mêmes [moyens, outils et processus], l'État moderne va donc s'effondrer sous le poids de ses lourdeurs, de ses rigidités et de ses lenteurs. Autrement dit, en améliorant la vie des usagers c'est-à-dire en se rendant utile, [...] l'État s'assure de ne pas se couper davantage de la société, et finalement, de ne pas disparaître purement et simplement³.

Au Québec, en France et ailleurs en Occident, il est admis que la modernisation de l'État passera en forte partie par le recours aux technologies de l'information (TI), c'est-à-dire par le déploiement de l'administration électronique (ou administration en ligne)⁴. Depuis le

2. Voir « Discours inaugural du premier ministre Jean Charest », *Le Devoir*, 5 juin 2003, www.ledevoir.com/2003/06/05/29224.html.

3. Voir La Coste, Pierre de (2003). *L'hyper république : bâtir l'administration en réseau autour du citoyen*, rapport remis à Henri Plagnol, secrétaire d'État à la Réforme de l'État, France, section 1, Problématique, www.internet.gouv.fr/article.php3?id_article=430.

4. La convergence des visions québécoise et française à cet égard explique que, dans le cadre de la *Nouvelle alliance franco-québécoise signée le 23 mai 2003*, les premiers ministres Charest et Raffarin se soient engagés à poursuivre « une réflexion commune sur l'émergence et la mise en œuvre des outils liés au 'gouvernement en ligne' ». Voir Québec (Province), ministère des Relations internationales (2003). *Nouvelle alliance franco-québécoise signée le 23 mai 2003*. www.mri.gouv.qc.ca/francais/a_la_une/2003/030528_raffarin_decisions.html.

milieu des années 1990, les ministères et les organismes québécois ont d'ailleurs entamé ce virage avec la création d'une pléiade de sites web et d'applications en ligne.

L'administration électronique

Le CEFRIO, dans le cadre du projet, recourt à la définition de l'administration électronique donnée par le *Grand dictionnaire terminologique*. L'expression administration électronique renvoie à « l'utilisation des nouvelles technologies dans la prestation de services entre un gouvernement et ses citoyens. L'Administration en ligne comporte essentiellement trois fonctions : l'accès des citoyens et des entreprises aux informations du secteur public; l'utilisation par les citoyens et les entreprises des services fournis par l'Administration afin, notamment, de se conformer à ses obligations; le traitement des nombreuses transactions qui sont générées chaque année entre l'Administration et les usagers. »

L'administration électronique est un sous-ensemble du gouvernement électronique. En plus de recourir à l'inforoute pour fournir certains services recherchés par les administrés, le gouvernement en ligne l'utilise pour favoriser la participation des citoyens à la vie des institutions politiques. À titre d'exemple, les projets visant à permettre aux électeurs de voter ou de commenter un projet de loi par Internet relèvent du gouvernement électronique.

Bien que la mise en place du gouvernement électronique soulève des questions de recherche aussi importantes qu'intéressantes, le présent projet requerrait du CEFRIO qu'il se préoccupe strictement du déploiement de l'administration électronique.

Plusieurs de ces projets ont donné les résultats escomptés, tandis que d'autres rencontrent toujours des difficultés substantielles.

C'est pour apprendre des bons coups réalisés à ce jour, tirer les enseignements qui s'imposent dans le cas des initiatives moins réussies et, surtout, éviter aux ministères et organismes de réinventer la roue que le CEFRIO, avec le soutien de 13 partenaires gouvernementaux et privés⁵, a entrepris, en 2002, le projet de recherche Services électroniques aux citoyens et aux entreprises⁶. Ce dernier s'inscrit dans la foulée de deux projets récents du CEFRIO : l'un portait sur le cadre de gestion des ressources informationnelles du gouvernement du Québec et l'autre, sur l'apport des technologies comme levier susceptible de permettre d'alléger le fardeau administratif et réglementaire imposé aux entreprises québécoises.

5. Ces partenaires sont : la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST), le ministère du Développement économique et régional, le Fonds de l'autoroute de l'information (FAI), le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, le ministère du Conseil exécutif, le Secrétariat à l'allégement réglementaire, le ministère du Revenu, la Régie des rentes du Québec, le Secrétariat du Conseil du trésor, la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), Bell, la Fédération des caisses Desjardins du Québec et le groupe CGI.

6. Michel Audet, directeur scientifique au CEFRIO et professeur en relations industrielles à l'Université Laval, dirige le projet *Services électroniques aux citoyens et aux entreprises* sur le plan scientifique. Marcel Gilbert, directeur de projet au CEFRIO, en assure la gestion d'ensemble. Pierrot Péladeau, chercheur à l'Institut de recherches cliniques de Montréal (IRCM), Maurice Gosselin, professeur de comptabilité à l'Université Laval, Alain Rondeau, professeur titulaire et directeur du Centre d'études en transformation des organisations (CETO) à HEC Montréal, Anne-Marie Croteau, professeure en gestion des systèmes d'information à l'Université Concordia et Luc Bernier, directeur de la recherche et de l'enseignement à l'École nationale d'administration publique (ENAP) constituent l'équipe de recherche du projet.

Plus précisément, il est prévu que le projet Services électroniques aux citoyens et aux entreprises permettra :

- de mieux connaître les attentes des administrés (citoyens, travailleurs autonomes et entreprises) en matière de services électroniques;
- de définir des modèles de prestation de services susceptibles de favoriser la rencontre des attentes des administrés québécois;
- d'élaborer des solutions pratiques aux différents problèmes organisationnels empêchant l'État de répondre adéquatement aux attentes des administrés et de déployer les modèles de prestation les plus prometteurs⁷.

Le projet *Services électroniques aux citoyens et aux entreprises* ne prendra fin qu'en 2004. Cependant, le présent document de travail présente quelques résultats de recherche préliminaires et quelques pistes de solution éventuelles que les chercheurs du CEFRIO continueront d'explorer dans les mois qui viennent. Il est souhaité que sa lecture stimulera les discussions à mi-parcours du projet.

7. Voir CEFRIO. Services électroniques aux citoyens et aux entreprises : description du projet. www.cefrio.qc.ca/projets/proj_32.cfm.

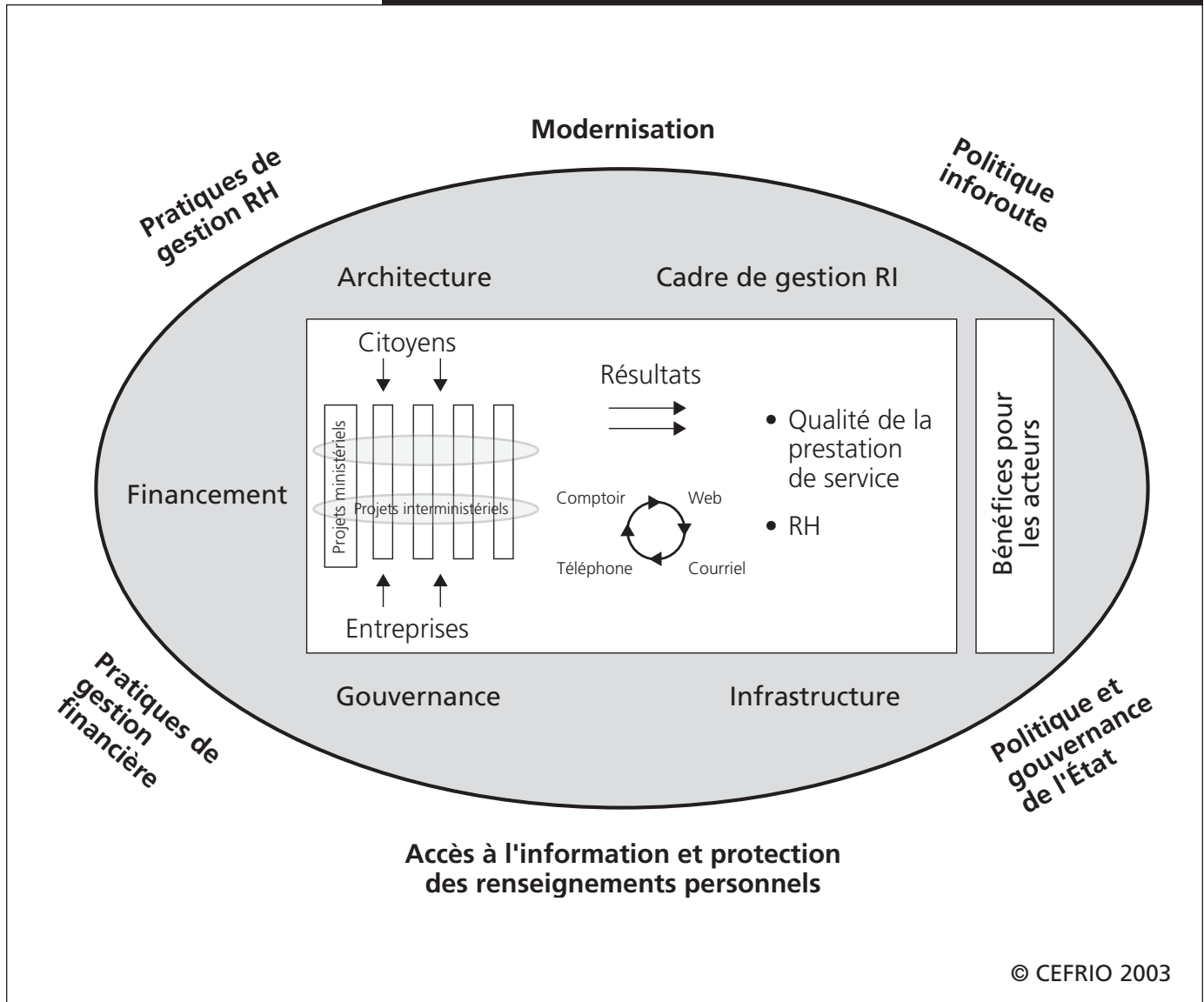
LE MODÈLE

Le modèle choisi pour mener la recherche tient compte des paramètres clés du déploiement de l'administration en ligne, de même que de la dynamique prévalant entre eux. Comme l'illustre le schéma 1, les chercheurs s'attarderont aux questions suivantes :

- La demande de services électroniques, telle que perçue par les citoyens et les entreprises;
- L'offre actuelle de services en ligne;
- L'efficacité des services en ligne offerts, telle que perçue par les citoyens et les entreprises;
- Les facteurs facilitants et contraignants :
 - La cohérence avec les autres chantiers de modernisation;
 - Le processus de transformation : la gouvernance et le *leadership*; le pilotage de la transformation; la gestion du changement;
 - Les pratiques de gestion financière et comptable;
 - Les pratiques de gestion des ressources humaines;
 - Les enjeux technologiques;
 - Les pratiques de protection des renseignements personnels;
 - L'adaptation des services aux réalités individuelles des citoyens;
- La définition d'un modèle émergent d'administration électronique.

SCHÉMA 1

MODÈLE DE LA RECHERCHE



© CEFRIO 2003

L'ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE RÉPOND AUX ATTENTES DES ADMIMINISTRÉS

Tout d'abord, soulignons que les données recueillies par voie de sondage dans le cadre du projet confirment que l'administration électronique répond à une demande réelle. Ainsi, les administrés québécois :

- sont majoritairement en mesure de tirer profit du déploiement de l'administration électronique : 60 % des adultes québécois ont accès à l'inforoute de la maison ou du travail et 71 % des entreprises de cinq employés et plus sont branchées à Internet;
- sont déjà nombreux à utiliser les services de l'administration électronique : dans les 12 mois précédant l'enquête, 35 % des citoyens, 57 % des entreprises et 45 % des travailleurs autonomes avaient visité le site web d'un ministère et organisme québécois;
- souhaitent que le Québec *webifie* une portion croissante de ses services : par exemple, respectivement 83 % et 72 % des citoyens jugent « prioritaire » que l'État permette de signaler un changement d'adresse à un seul endroit et d'échanger électroniquement avec des spécialistes gouvernementaux⁸.

8. Voir CEFRIO (2003). NETGouv : services gouvernementaux en ligne au Québec [dépliant], www.cefrio.qc.ca/rapports/NETGouv_depliant_2003.pdf.

L'OFFRE DE SERVICE : UN GOUVERNEMENT À LA FOIS EN RETARD ET EN AVANCE

L'examen de l'offre de service électronique du gouvernement du Québec révèle que celui-ci est à la fois en retard et en avance sur les autres gouvernements provinciaux et sur les gouvernements de l'OCDE.

Par exemple, certaines initiatives québécoises, comme *Placement en ligne* et *Information sur le marché du travail en ligne* (Emploi Québec), les outils de planification de la retraite de la Régie des rentes, le portefeuille de services Internet du ministère du Revenu, le *Registre des droits personnels et mobiliers* du ministère de la Justice, les pages *Aide financière aux études* du ministère de l'Éducation du Québec, *Bonjour Québec.com*, etc. comptent parmi les plus avant-gardistes en Occident.

Par contre, l'implantation difficile de services comme la trousse de démarrage d'entreprise ou le guichet unique de changement d'adresse fait clairement émerger les limites du modèle national de mise en œuvre et de gestion des projets interministériels d'administration électronique.

« NÉCESSITÉ EST MÈRE DE RÉINVENTION »

Il est vrai que pendant quelques années, il n'a pas vraiment été nécessaire aux ministères et organismes de revoir leurs processus organisationnels pour répondre aux attentes des citoyens et des entreprises en matière d'administration électronique. Il y a peu de temps encore, l'administration électronique québécoise se trouvait aux premiers stades des échelles de développement mises au point par des sociétés de conseil réputées comme Gartner, Bearing Point ou Deloitte (voir graphique 1).

Ainsi, les ministères et organismes n'ont pas vraiment dû chambouler leurs modes de gestion des ressources, ni apprivoiser des technologies complexes pour se doter de sites rudimentaires servant à l'affichage d'information telles leurs heures de bureau⁹ (étape 1 du déploiement de l'administration électronique selon Gartner). La création de sites interactifs (étape 2) permettant d'éviter un coup de fil ou un déplacement au client ou encore celle de sites transactionnels rendant possible le renouvellement d'une licence ou le paiement d'une amende (étape 3) ne nécessite pas non plus, très souvent, de transformation des façons de faire traditionnelles.

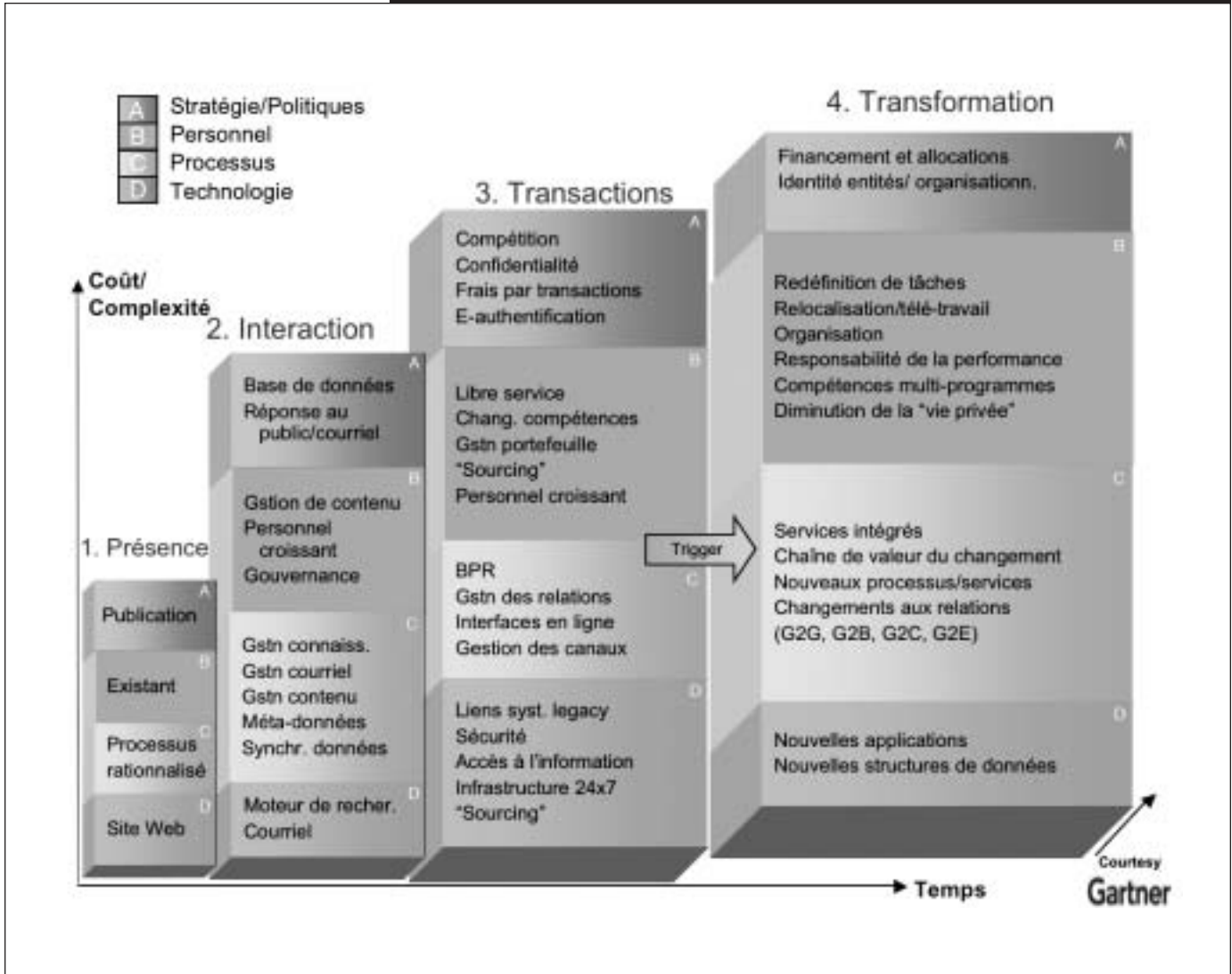
Cependant, les services dont les citoyens et les entreprises souhaitent la mise en place sont de plus en plus complexes. Il est difficile de les développer sans apporter de changements importants aux modes de fonctionnement traditionnels de l'administration électronique, pour que ces derniers collent au potentiel d'Internet (étape 4). Par exemple, les exemples suivants donnent une idée de certains des obstacles auxquels l'administration sera confrontée :

- répondre aux courriels des citoyens en 24 heures (le temps de réponse auquel 47 % d'entre eux s'attendent) : il ne suffira pas de placer un hyperlien sur une page web pour ouvrir le dialogue; il faudra trouver une manière rapide d'acheminer chaque missive au bon endroit et de la traiter convenablement; éventuellement, il faudra aussi modifier les pratiques de gestion existantes pour donner aux fonctionnaires le pouvoir de régler une question sans certaines des autorisations hiérarchiques requises par le passé;

9. Un service prioritaire pour 83 % des citoyens sondés par le CEFRIO, mais un service souvent mal rendu. Dans certains cas, les sites gouvernementaux ne comportent pas ce renseignement clé. Dans d'autres cas, ce dernier est enfoui si creux dans le site que l'internaute se décourage avant de le trouver.

GRAPHIQUE 1

LE MODÈLE DE GARTNER



Source : www.postelecom.dz/sitic03/rabhi.ppt, consultée le 24 novembre 2003.

- construire des sites transactionnels permettant à un citoyen de faire une demande de permis ou de carte (une opération que 42 % des citoyens branchés préfèrent réaliser par Internet) : l'expertise requise à l'interne pour ce genre de projets n'existe pas toujours;
- élaborer de véritables guichets uniques (ex. : un guichet permettant, comme le suggère le dernier rapport du Groupe conseil sur l'allègement réglementaire, la saisie unique des données exigées des entreprises¹⁰) : pour créer ceux-ci, il faudra multiplier les partenariats interministériels.

Pour assurer le succès du Québec dans la société de l'information, l'État a récemment entamé la mise en branle d'un vaste projet de réingénierie. Dans les mois à venir, le gouvernement du Québec continuera de changer son plan de match global, ses stratégies, ses structures, la manière dont il gère ses ressources informationnelles, ses pratiques d'allocation de ressources, ses priorités, etc.

Il sera crucial de veiller à ce que cet exercice de transformation soit mené d'une manière qui tienne compte des *besoins* de l'administration électronique. En effet, comme nous le verrons maintenant, sans *arrimage* entre les deux chantiers, l'État sera incapable de tirer le maximum des TI en matière de prestation de services aux administrés.

10. Voir Québec (Province), ministère du Conseil exécutif, Groupe conseil sur l'allègement réglementaire (2003). Une Administration plus attentive aux entreprises : pour créer plus d'emplois et de richesse, 82 p. www.mce.gouv.qc.ca/f/publications/rapport_2003.pdf.

NOS PROBLÈMES SONT AUSSI CEUX DES AUTRES GOUVERNEMENTS

Les obstacles entravant le déploiement de l'administration électronique ne sont pas tous propres au Québec. À preuve, les constats suivants, tirés d'un excellent ouvrage de la professeure Jane Fountain sur l'administration électronique aux États-Unis, pourraient s'appliquer ici :

- « La possibilité de gains dramatiques sur le plan de l'efficacité ne séduit pas les organismes quand ces gains se traduisent pour eux en perte de ressources (budget et personnel) »;
- « La mise en place et le maintien de réseaux interorganismes est difficile, parce que les règles de fonctionnement des organismes encouragent les activités intraorganismes et découragent les activités interorganismes. Il y a peu de procédés en place pour évaluer ou promouvoir les activités interorganismes »;
- « Le climat de coupure qui prévaut actuellement, climat qui requiert que les dépenses en TI débouchent immédiatement sur des économies, rend difficile le développement de prototypes et le démarrage de nouveaux systèmes par les organismes. La courbe d'apprentissage que doivent négocier les gestionnaires gouvernementaux lors de chaque projet est raide...¹¹».

Les problèmes du Québec et des États-Unis sur le plan de l'administration électronique sont en partie similaires, parce que :

- comme le souligne Jane Fountain, « l'appareil bureaucratique sur lequel repose l'État moderne est maintenant démodé à de nombreux égards » et
- parce que l'ensemble des États occidentaux rencontrent des difficultés budgétaires importantes.

D'une part, l'État contemporain est mal adapté à la mise en place de l'administration en ligne. Par exemple, l'idée de créer des silos à l'intérieur du gouvernement avait beaucoup de sens selon la définition donnée par le sociologue Max Weber à la bureaucratie moderne : les organismes composant l'appareil gouvernemental devaient avoir des fonctions et des juridictions claires, de manière à ce qu'aucun doute ne subsiste sur les devoirs et les responsabilités des acteurs (et sur les voies de recours en cas de difficultés).

11. Voir Fountain, Jane (2001), *Building the Virtual State*, Washington, Brookings, p. 102-103.

Cette compartimentation et ses effets (notamment sur le plan budgétaire) sont aujourd'hui des obstacles majeurs au déploiement de projets inter-ministériels. Par exemple, les TI permettent de créer des guichets uniques, mais, à cause de la manière dont l'État *weberien* fonctionne, à cause des frontières étanches séparant les ministères et les organismes¹², les gouvernements sont souvent¹³ mal équipés pour répondre à des questions comme : « Qui sera responsable de ce projet transversal ? », « Comment les participants se partageront-ils son financement ? », « Comment la répartition des bénéfices éventuels se fera-t-elle ? », « Qui sera responsable, politiquement, en cas de pépins¹⁴ ? », etc.

D'autre part, en raison du contexte économique et budgétaire actuel, les États occidentaux éprouvent de la difficulté à dégager la marge de manœuvre nécessaire à la mise en place de l'administration électronique. Selon Jane Fountain, « les ressources limitées du gouvernement [américain] font qu'il est difficile pour lui d'innover grâce aux TI ». On devine sans peine que ce problème se posera avec encore plus d'acuité au Québec.

En conclusion, il conviendra pour les responsables de l'administration électronique québécoise de ne pas succomber trop vite à la tentation de l'auto-flagellation. Il est vrai que dans l'État québécois contemporain, certaines actions gouvernementales ont mené au renforcement du modèle *weberien*. Cela dit, ici comme ailleurs, il ne sera pas facile de dépoussiérer un appareil bureaucratique dont les racines ont près de 100 ans et d'optimiser la gestion des ressources humaines et financières dont dépendra la mise en place de l'administration électronique.

12. Le cloisonnement des services s'observe aussi, parfois, au sein d'un même ministère.

13. Malgré ces obstacles, certains ministères et organismes (ex. : la CSST et la RAMQ, la SAAQ et la RAMQ) ont réussi à réaliser des projets communs dans le but de simplifier les relations avec leur clientèle.

14. La *Loi sur l'administration publique* est récemment venue confirmer la responsabilité ministérielle eu égard à la déclaration de services. Cela pourra compliquer la mise en branle d'initiatives en ligne impliquant plusieurs partenaires.

L'EFFICACITÉ PERÇUE

LES INTERNAUTES ÉVALUENT POSITIVEMENT LES SERVICES OFFERTS ACTUELLEMENT

Selon les données des sondages réalisés par le CEFRIO, les citoyens et les entreprises semblent généralement satisfaits des services gouvernementaux électroniques actuellement disponibles. Par exemple :

- 86 % des citoyens et 80 % des entreprises croient que sur les sites des ministères et organismes, l'information est organisée pour répondre aux besoins des administrés;
- 82 % des citoyens et 79 % des entreprises sont d'avis qu'Internet permet au gouvernement du Québec d'offrir des services de meilleure qualité;
- 78 % des citoyens et 76 % des entreprises croient que les moteurs de recherche installés sur les sites des ministères et organismes permettent de trouver l'information recherchée de manière efficace.

MAIS CERTAINS SERVICES DÉJÀ OFFERTS PRÉSENTENT DES LACUNES ERGONOMIQUES

Ainsi, selon une étude ergonomique¹⁵ des sites gouvernementaux québécois réalisée par la société Shumac dans le cadre du projet *Services électroniques aux citoyens et aux entreprises*, les résultats des sondages ne doivent pas occulter le fait que certaines déficiences nuisent à l'accessibilité de l'administration en ligne. Ainsi, un examen des sites de cinq ministères et organismes a révélé que :

- « la priorité est parfois donnée aux aspects techniques et visuels plutôt qu'au contenu valorisé par les citoyens ou les entreprises;
- « la lisibilité des informations sur les sites laisse souvent à désirer »; souvent, le style de rédaction employé n'est pas « concis et orienté vers les buts des utilisateurs¹⁶ »;
- des « problèmes semblent se situer au niveau de l'organisation des groupes d'information [présents sur les sites] et de la navigation entre ces groupes;

15. Voir Fiset, Jean-Yves (2003). Services électroniques aux citoyens et aux entreprises : cartographie et analyse des sites Web gouvernementaux québécois – 4. Recommandations, Shumac, 13 p. www.cefrio.qc.ca/pdf/Rapport_Recommandations.PDF.

16. L'étude rapporte par exemple qu'une page d'accueil étudiée comportait le texte suivant : « Le plan d'action des orientations ministérielles relatives à l'utilisation exceptionnelle des mesures de contrôle propose des actions concrètes visant l'actualisation des objectifs poursuivis ».

- « dans beaucoup de cas, [...] les utilisateurs ont été incapables d'exécuter [des] scénarios [...] choisis en fonction de leur représentativité » (par exemple, une forte majorité des *cobayes* ont été incapables de parvenir à la liste des écoles privées dressée par le ministère de l'Éducation; aucune personne n'a réussi à consulter la description faite par le ministère de la Santé des exigences pour devenir infirmier¹⁷).

17. Voir Fiset, Jean-Yves (2003). Services électroniques aux citoyens et aux entreprises : volet cartographie et analyse de sites Web gouvernementaux : étude ergonomique des sites Web gouvernementaux québécois – 2. Tests d'utilisabilité, Shumac, 20 p. www.cefrio.qc.ca/pdf/Rapport_Tests_dutilisabilite.pdf.

LES FACTEURS FACILITANTS ET CONTRAIGNANTS : PREMIERS CONSTATS

Le succès des projets d'administration électronique de l'État québécois passera par le maintien d'une forte cohérence entre les initiatives d'administration en ligne et les chantiers de modernisation en cours, une gouvernance de projets efficace, une bonne compréhension des dimensions importantes du processus de transformation, certains changements dans les pratiques de gestion financière et comptable, une gestion renouvelée des ressources humaines, de saines pratiques de protection des renseignements personnels, ainsi qu'une nouvelle gouvernance en matière de ressources informationnelles (où les ressources informationnelles comprennent les éléments d'infrastructure).

Toutefois, selon les résultats préliminaires des chercheurs, ces conditions de succès ne sont pas toutes réunies aujourd'hui.

LA COHÉRENCE AVEC LES AUTRES CHANTIERS DE MODERNISATION DE L'ÉTAT

Problèmes

- Au cours des dernières années, l'État a initié plusieurs grands chantiers de modernisation qui se sont bureaucratisés. Déclarations de services aux citoyens, plans stratégiques, tableaux de bord, cadres de gestion des ressources informationnelles se sont succédés, parfois en harmonie mais, plus souvent qu'autrement, en parallèle et même en opposition les uns avec les autres.
- Le gouvernement du Québec annonçait récemment le démarrage de l'important chantier de la réingénierie de l'État, rendait public le rapport Dutil sur l'allégement réglementaire et donnait une importance particulière aux questions d'administration électronique en affectant un adjoint parlementaire au premier ministre à leur examen (M. Henri-François Gautrin). Bien qu'interreliés, ces trois sujets sont souvent abordés séparément, comme s'ils n'avaient rien de commun l'un avec l'autre.

Pistes de solution

- Il faudrait inclure la dimension administration en ligne de façon beaucoup plus spécifique dans les *outputs* des autres chantiers de modernisation de l'État (ex. : plans stratégiques, déclarations de services aux citoyens, réingénierie) ainsi que dans leur dynamique de gestion;

- Il faudrait cerner les exigences gouvernementales en matière de collaboration horizontale dans les attentes signifiées aux hauts dirigeants de l'État;
- Il faudrait développer des mécanismes d'imputabilité qui soutiendraient l'exercice d'un plus grand leadership en matière de déploiement des services en ligne, incluant les projets interministériels.

LES DIMENSIONS IMPORTANTES DU PROCESSUS DE TRANSFORMATION : LA GOUVERNANCE ET LE LEADERSHIP, LE PILOTAGE DE LA TRANSFORMATION ET LA GESTION DU CHANGEMENT

Problèmes

En matière de mise en œuvre de l'administration électronique, les problèmes relevés sont importants :

Au niveau stratégique

- le gouvernement du Québec ne semble pas avoir de l'administration en ligne une vision globale à laquelle l'ensemble des ministères et organismes adhèrent. Cela se traduit par un manque d'objectifs clairs quant à la séquence des actions à entreprendre et aux délais requis pour le faire. Par conséquent, il devient difficile pour l'État de passer à une logique de gestion par résultats (*monitoring*, évaluation et ajustements). Toujours sur le plan stratégique, on n'a pas établi de façon claire le partage des responsabilités à l'intérieur de la structure gouvernementale, ainsi que les mécanismes d'allocation de ressources.
- l'arrimage des intentions stratégiques de l'administration en ligne avec celles des acteurs politiques n'est pas toujours visible (quelles sont leurs priorités dans un contexte d'austérité budgétaire? comment comptent-ils dépenser les ressources disponibles? quelles retombées anticipent-ils?) ce qui peut créer des attentes injustifiées et de la frustration chez les *entrepreneurs* gouvernementaux;
- il n'est pas facile de trouver un équilibre entre la nécessaire coordination d'ensemble que requiert la mise en place de l'administration en ligne et l'importance de laisser les *entrepreneurs* gouvernementaux développer des projets qui finiront par s'agréger pour former l'administration électronique. Plus précisément, la multitude de rôles joués par le SCT rend complexe ses relations avec les ministères et organismes;
- parce que le *leadership* a longtemps été manquant ou déficient, une bonne partie des acteurs ministériels concernés par le déploiement de l'administration en ligne ont les pieds sur les freins (les contraintes sont plus importantes que l'objectif), surtout en ce qui a trait aux initiatives interministérielles;

- la collaboration et la synergie entre les ministères et organismes et le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) connaît certains ratés (plusieurs ministères et organismes préfèrent travailler de façon relativement autonome plutôt qu'en collaboration).

Au niveau fonctionnel

- les capacités d'analyser et de reconcevoir les processus de services publics existants, de mesurer la performance actuelle sont relativement limitées. Les expériences analysées sont caractérisées par la superposition du canal Web aux autres canaux de prestations de services (poste, comptoir, téléphone) et pas nécessairement à l'intégration des modes et des processus dans une logique de multicanal;
- la conduite des projets interministériels et de certains projets ministériels gagnerait à être renforcée par des méthodologies de gestion de projets technologiques qui ont fait leur preuve dans l'administration publique;
- dans le pilotage des projets, on a peu impliqué les directions fonctionnelles (direction des ressources humaines, direction des finances, ...) qui éprouvent des difficultés à suivre et à supporter les changements requis par l'administration électronique;
- il y a méconnaissance des modèles d'affaires pertinents au déploiement des services publics en ligne. Les acteurs de l'administration en ligne ont besoin d'être éclairés et guidés quant au contenu des modèles d'affaires, de leur logique et de leur potentiel de viabilité;
- dans la conduite de la transformation, les éléments suivants sont négligés : le monitoring, comme les indicateurs de progression, les mécanismes de rétroaction et de diffusion ainsi que l'évaluation des résultats et les mesures d'ajustement.

Au niveau opératoire

- quoique certains ministères et organismes se soient dotés de plans de changement, il n'existe pas au Québec de modèle *global* de transformation de l'administration traditionnelle en administration électronique. On observe donc l'apparition d'effets pervers quant à la gestion des ressources humaines et même quant à la relation avec la clientèle. De tels effets sont gérés à la pièce, organisme par organisme;
- certains ministères et organismes impartissent la gestion du changement au secteur privé;

- malgré l'importance de la collaboration entre acteurs, il n'existe pas de mécanismes collectifs d'apprentissage permettant de valoriser adéquatement l'expérience des ministères et organismes, de faire connaître les pratiques exemplaires en matière d'administration en ligne, de profiter des effets de synergie, de publiciser les bons coups d'un intervenant donné, etc.;

Pistes de solution

- la conception et la mise en œuvre d'un modèle de gouvernance s'imposent surtout pour les projets qui tirent leur origine de l'administration centrale et pour les projets interministériels. Ce modèle devrait fixer les paramètres requis en matière d'objectifs, de *monitoring* des résultats, de cadre structurel (approche de *e-ministre*, de CIO ou autre) et d'allocation de ressources. L'ensemble de ces quatre paramètres — objectifs visés, résultats attendus, structure de pilotage, plan et ressources — forment les bases de la gouvernance des chantiers d'administration en ligne;
- La création d'une instance de pilotage stratégique ou la mise sur pied d'un *start-up* gouvernemental de type Ontario Business Connects, d'une structure de type CIO ou d'un organisme périphérique de type Services Nouveau-Brunswick, lequel serait doté d'un budget propre et chargé de coordonner et de vendre l'administration en ligne aux autres ministères et organismes, pourrait avoir un effet bénéfique sur l'entrepreneuriat gouvernemental et dynamiser le leadership. Il y aurait également lieu de considérer ce type d'unité administrative à l'intérieur du mode de fonctionnement gouvernemental actuel à la condition d'assumer les fonctions d'impulsion, d'arbitrage et de pilotage des chantiers d'administration en ligne. De tels arrangements structurels devraient également stimuler l'intégration des processus liés à divers modes de prestation de services.
- L'adoption d'un nouveau mode de gouvernance pourrait permettre de résoudre les problèmes, particulièrement de faire les arbitrages nécessaires et de faciliter l'arrimage des projets des M/O avec les priorités des organismes centraux (les chercheurs tiendront compte des changements que le gouvernement vient d'apporter à cet égard);
- En s'inspirant des modèles de gouvernance qui ont du succès à l'intérieur de certains ministères et organismes (Régie des rentes, Revenu Québec, Emploi-Québec, etc.), il conviendrait d'établir les règles de gestion des projets interorganisationnels permettant de clarifier les rôles et les responsabilités de chaque entité participante et d'arrêter le mode de partage des coûts et des bénéfices;
- Le SCT devrait davantage assumer ses responsabilités de gouvernance et demeurer au-dessus de la mêlée afin d'orienter, d'évaluer globalement les résultats et de donner les impulsions de réajustement. Les responsabilités d'accompagnement devraient être séparées des responsabilités de gouvernance;

- La conduite des projets intra et interministériels gagnerait à s’inspirer de méthodologies de gestion de projet qui ont fait leur preuve dans certains chantiers déjà réalisés par des ministères et des organismes innovateurs;
- Il y aurait lieu de développer un certain nombre de modèles d’affaires propres aux services gouvernementaux lesquels pourraient servir de guide et inspirer à la fois l’émergence d’initiatives ministérielles et d’initiatives interministérielles;
- les hauts dirigeants de l’appareil gouvernemental devraient constamment rappeler et promouvoir l’importance des projets d’administration électronique à leurs équipes et suivre leur évolution de près;
- la création de communautés de pratique formelles pourrait favoriser le partage d’information sur l’administration en ligne et pallier le manque de collaboration entre acteurs (ces communautés s’ajouteraient à celle, déjà existante, des webmestres gouvernementaux);
- la mise sur pied d’un site de présentation des projets électroniques en cours et des pratiques d’administration en ligne exemplaires servirait à valoriser les initiatives les plus prometteuses et réussies, de même qu’à éviter les doublons.
- l’organisation d’événements pourrait aider à faire connaître les bons coups et les initiatives porteuses en matière d’administration en ligne et à faire reconnaître les entrepreneurs et les innovateurs.

LES PRATIQUES DE GESTION FINANCIÈRE ET COMPTABLE

Problèmes

Certaines pratiques budgétaires sont partout un frein majeur à la mise en place de l’administration en ligne. Ainsi, au Québec comme partout en Occident¹⁸ :

- il est difficile de mesurer les avantages et les coûts exacts des projets d’administration électronique, ce qui complique leur financement;
- les mécanismes budgétaires gouvernementaux conviennent mal à la mise sur pied de projets transversaux (entre autres, il est ardu d’établir les coûts associés à la participation d’un ministère ou organisme à un projet et l’ampleur des bénéfices qu’il en retirera, et, par conséquent, de déterminer le niveau souhaitable de sa contribution);
- le fait que les coûts de changement organisationnel soient considérés comme des dépenses et que seuls les coûts associés au développement des systèmes et au déploiement des infrastructures technologiques soient considérés comme des investissements complique le démarrage de projets coûteux;

18. Voir à ce sujet le document OCDE (2003), *The E-Government Imperative*, Paris, p. 54-
<http://oecdpublishings.gfi-nb.com/cgi-bin/OECDBookShop.storefront/EN/product/422003071P1>

- les projets d'administration électronique s'étalent typiquement sur une période plus longue que l'horizon budgétaire de l'État;
- les fonds ou budgets spécifiques disponibles pour le développement de projets interorganisationnels ont été utilisés à un rythme plus lent que prévu, tandis que peu de fonds ou budgets spécifiques sont disponibles pour soutenir des projets émergents à caractère sectoriel;
- les projets d'administration électronique entraînent souvent des dépenses accrues pour leurs promoteurs, sans baisses de coûts à terme (il arrive qu'un projet ait *seulement* comme retombée une hausse de satisfaction de la clientèle);
- les coûts des projets de gouvernement en ligne sont principalement assumés par les ministères et les organismes alors que ce sont souvent les utilisateurs des services qui bénéficient des avantages;
- dans les projets à caractère interministériel, les coûts des projets de gouvernement en ligne sont assumés par un ou plusieurs ministères ou organismes et les avantages récoltés par d'autres ministères ou organismes.

Pistes de solution

- il conviendrait d'établir des méthodes standardisées de calcul des avantages et des coûts des projets d'administration en ligne (ces méthodes tiendraient particulièrement compte des retombées des initiatives électroniques sur le plan économique; en effet, comme le rappelle le rapport Dutil sur l'allégement réglementaire, en dépensant pour mieux servir les entreprises et les travailleurs autonomes, l'État accroîtra leur compétitivité et, éventuellement, le niveau de richesse de tous les Québécois) ;
- l'État pourrait davantage recourir à la création de partenariats privés-publics en matière d'administration électronique¹⁹;
- le gouvernement pourrait augmenter l'enveloppe centrale consacrée au démarrage de projets interministériels et de projets d'infrastructure transversaux dont la réalisation devrait avoir un effet de levier (identifiant unique, sécurité, etc.);
- une enveloppe spéciale pourrait servir à stimuler l'émergence de projets innovateurs initiés par la base et fortement susceptibles d'être imités à l'intérieur de l'administration publique;
- le gouvernement pourra envisager d'éliminer certains canaux de livraison de service (ex. : aux États-Unis, certains « *departments* » forcent les entreprises à transiger avec eux électroniquement) afin de réaliser des économies;

19. À titre d'exemple, soulignons qu'en Arizona, IBM a créé — et entretient — à ses frais le site permettant aux conducteurs de renouveler leurs immatriculations; l'État économise 2 millions de \$ US par an; en contrepartie, IBM touche 2 % des sommes perçues sur le site. Voir Al-Kibsi, Gassan, et autres (2001). « Putting citizens on-line, note in line », The McKinsey Quarterly, no 2, www.mckinseyquarterly.com/article_page.asp?ar=1020&L2=33&L3=94. Le dernier colloque du CEFRIO sur le partenariat public-privé a permis de fouiller d'autres exemples. (site Web des actes du colloque http://www.cefrio.qc.ca/Actes/acte_04.cfm)

- les ministères et organismes pourront facturer les administrés pour le privilège de réaliser certaines opérations par Internet (selon le sondage du CEFRIO, 24 % des citoyens se disent prêts à payer un montant modique pour certains services électroniques);
- les ministères et organismes devraient pouvoir conserver ou réinvestir une certaine partie sinon l'ensemble des économies en ressources générées par leurs projets d'administration électronique.

LES PRATIQUES DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES (GRH)

Problèmes

La dimension *ressources humaines* du déploiement de l'administration en ligne comprend trois volets : le rôle des acteurs en matière de GRH, les pratiques de GRH et les impacts sur les personnes. Certains problèmes sont visibles à chaque niveau.

Rôle des acteurs

- à une ou deux exceptions près, les directions de ressources humaines (DRH) ne présentent aucune offre de service ni stratégie de déploiement de l'administration électronique, ni support à la stratégie de déploiement des projets de services en ligne;
- les autres acteurs considèrent les DRH comme « gardiennes » de la bureaucratie, des normes et des procédures, mais, aussi, comme des entités peu en mesure d'offrir un soutien personnalisé et rapide en matière de gestion de projet et de changement organisationnel;
- en l'absence d'implication des DRH dans le champ de la gestion du changement, les leaders opérationnels impartissent cette responsabilité à des consultants;
- l'acteur syndical consacre toutes ses énergies à combattre la soustraction et le partenariat privé-public. On observe une absence de positionnement idéologique et pragmatique de la part du monde syndical et de ses représentants, même chez ceux qui oeuvrent dans les structures des comités ministériels sur l'organisation du travail;
- on reproche aux technologues une logique et un vocabulaire qui rejoignent peu les besoins et la sensibilité des utilisateurs. Ces reproches ont tendance à s'effacer dans le cadre de projets où le leadership est assumé par les *opérateurs* et par les gestionnaires opérationnels.

Pratiques de GRH

- On observe l'émergence d'un *modèle parallèle* de GRH qui prend forme à l'insu des DRH ministérielles et du Secrétariat du Conseil du trésor. Les DRH et leurs ressources n'ont pas — ou ont peu — de place dans la structure de gestion des projets d'administration en ligne. Il y a par conséquent danger de voir se développer une GRH « mercenaire » qui, à court terme, sert les finalités des projets mais qui, à long terme, pourra court-circuiter les politiques visant à garantir l'équité au travail (ex. : conventions collectives, équité salariale, classification). Un tel glissement pourra provoquer des tensions et des conflits qui ralentiront le déploiement et diminueront l'efficacité des services en ligne.

Impacts sur les personnes

- En théorie, les TI permettent aux ministères et organismes de libérer leur personnel de certaines tâches répétitives (ex. : saisie de données) et, par conséquent, de mieux soutenir leurs clientèles internes et externes (leurs employés peuvent consacrer plus d'efforts à la résolution de cas problématiques). Cependant, les ministères et organismes n'ont généralement pas idée des effets que l'offre de service en ligne aura sur l'emploi, ils n'ont pas de plan de redéploiement de leur main-d'œuvre, etc.;
- certaines personnes n'ont pas l'expertise requise pour oeuvrer efficacement dans l'environnement de travail qui se met en place ou souffrent de ce que l'on ne reconnaît plus autant la valeur de leur travail;
- le degré de mobilisation des employés touchés par les projets d'administration électronique est très inégal. D'une part, les personnes qui oeuvrent à l'intérieur de la structure des projets sont hautement mobilisées. D'autre part, les utilisateurs sont souvent indifférents et déçus (on ne tient pas toujours les promesses qui leur sont faites).

Pistes de solution

- Les hauts dirigeants et les gestionnaires de projets doivent développer le réflexe de confier les responsabilités de la gestion du changement aux professionnels en ressources humaines. Ils doivent aussi développer un nouveau partenariat avec les institutions travaillant au fonctionnement démocratique des lieux de travail (ex. : instances paritaires sur l'organisation du travail);
- À l'instar de ce que l'on constate dans le secteur privé, les ministères et organismes devraient assurer l'implication des travailleurs et de leurs représentants syndicaux dès le départ de tout projet d'administration électronique;

- Les organismes centraux et les ministères et organismes devraient mieux intégrer le modèle parallèle de GRH et adapter le modèle traditionnel aux impératifs de la gestion de projets technologiques;
- Par le truchement de leur DRH, les ministères et organismes devraient apprendre à évaluer l'impact des projets d'administration en ligne sur la main-d'œuvre, à tenir compte de la dimension ressources humaines dans les *business cases* et à bâtir des tableaux de bord informant les décideurs du déroulement des projets;
- Les DRH doivent clarifier leur offre de service pour supporter la gestion de projet d'administration en ligne. Elles doivent développer de nouvelles compétences stratégiques reposant sur la gestion du changement, le développement organisationnel et la transformation des organisations. Cette offre de service devrait être plus systématique et formalisée, de manière à bien marquer l'engagement des DRH envers la mutation profonde de leur rôle;
- Les syndicats gagneraient à stimuler la réflexion de leurs membres sur les tenants et aboutissants du développement de l'administration électronique; en se positionnant clairement, ils pourront baliser l'implantation de ces initiatives;
- Les ministères et organismes devraient veiller à favoriser le transfert de connaissances du secteur privé au secteur public, notamment en encourageant la constitution d'équipes de travail mixtes (fonctionnaires-consultants);
- Les dirigeants devraient continuer à déployer les nouveaux postes créés par le gouvernement en ligne de manière équilibrée sur le plan géographique (ex. : ouverture de centres d'appel de dépannage en Gaspésie).

LES ENJEUX TECHNOLOGIQUES

Les enjeux technologiques du déploiement de l'administration en ligne comprennent trois volets : la gouvernance des TI, l'architecture des TI et les infrastructures technologiques.

Gouvernance des TI

- La gouvernance des TI est une activité qui découle de la gouvernance globale de l'administration en ligne. Elle est sous la responsabilité du comité directeur et de la haute direction. Elle a pour but de structurer les activités de déploiement technologique et de s'assurer qu'elles sont alignées avec les objectifs stratégiques de l'administration en ligne;

- Au niveau global de l'appareil gouvernemental, on constate une absence de vision commune et partagée de l'administration en ligne, Par contre, de belles initiatives technologiques sont entreprises lors de projets intraorganismes gouvernés selon une approche structurée et spécifique à ces ministères et organismes;
- Au niveau global, on remarque un manque de leadership technologique. Par contre, lors d'une initiative de prestation électronique de services au sein d'un ministère ou organisme, un leadership marqué et apprécié par les membres de l'équipe existe. Il n'en va pas de même lors des projets interministériels;
- Les informations permettant d'avoir un portrait valide des activités d'administration en ligne sont disparates et éclatées. De ce problème découlent une difficulté à prioriser les projets, à être proactif dans le développement d'infrastructures partagées, à suivre l'évolution des chantiers, etc.;
- De cette absence de priorisation des projets, on observe de la difficulté à rendre imputables les différents intervenants. Il ne semble pas y avoir de mécanismes d'imputabilité pour identifier et rendre responsables ceux qui sont en charge d'un projet technologique ou encore récompenser les ministères et organismes qui réussissent à implanter avec succès une application d'administration en ligne.

Architecture des TI

- *L'Architecture d'entreprise gouvernementale*, un document publié en 2002 par le Secrétariat du Conseil du trésor, comprend des pistes de réflexion importantes qui incitent les ministères et les organismes à partager les pratiques d'affaires électroniques exemplaires et les infrastructures technologiques afin d'optimiser l'utilisation des ressources. On y recommande de penser les projets de prestation électronique en fonction des citoyens et non pas en fonction de la structure gouvernementale;
- Suite aux entrevues réalisées dans le cadre du projet, on constate que les facteurs de succès d'une architecture technologique prônés pour réaliser l'administration en ligne ne sont pas appropriés par les ministères et organismes, surtout lorsqu'il est question de projets interorganismes. Ces facteurs de succès sont l'appropriation, le développement d'une vision commune, la gestion concertée, la révision des modes de gestion, l'encadrement architectural, la capacité d'évolution et les recours à des infrastructures communes.

Infrastructures technologiques

- En théorie, les paramètres traditionnels d'infrastructures sont présents (ex. : serveurs, bases de données, réseaux, etc.). Le problème réside dans leur appropriation par les ministères et les organismes. De plus, certaines de ces infrastructures sont mal adaptées au démarrage de projets interministériels. Par exemple, les ressources informationnelles conviennent aux initiatives de type informationnel ou interactionnel, mais plus difficilement aux initiatives de type transactionnel ou interministériel;
- Même si les infrastructures technologiques utilisées au sein d'un M/O sont adéquates et suffisantes pour un projet intraorganisme, on remarque que le manque de cohérence, de standardisation et d'interopérabilité devient un frein majeur aux projets interorganismes.

Pistes de solution

- Des efforts réels sont nécessaires pour qu'un mode de gouvernance de TI soit défini, déployé et approprié par les responsables de projets intra et interorganismes;
- Il faut investir davantage dans la mise en œuvre et l'implantation des chantiers de prestation électronique de services, pas seulement dans l'élaboration des documents qui donnent les orientations et les intentions stratégiques. Le défi réside dans l'appropriation de ces intentions par les acteurs du terrain. Cette mise en œuvre nécessite du leadership, des ressources, de l'imputabilité et du suivi. Ce sont en grande partie des solutions de gouvernance des projets qui apporteront des réponses aux problèmes de gestion des ressources technologiques;
- Il est recommandé de nommer un responsable de l'ensemble des projets de prestation électronique de services et de déterminer et structurer les activités permettant la mise en œuvre des chantiers électroniques. Mandatée par le premier ministre du Québec, cette personne devrait être outillée pour y arriver (autorité, légitimité, et ressources financières, humaines et technologiques, etc.);
- L'élaboration d'un système d'information et d'un système intégré de gestion des projets d'administration en ligne incluant une priorisation des actions, une programmation dans les moyens pour faire arriver les choses, des tableaux de bord et des mécanismes d'imputabilité et de suivi;
- Finalement, le projet d'administration en ligne est un levier puissant pour que puisse se réformer l'État dans tout son ensemble, tel que préconisé par le gouvernement actuel. En profitant de tout le potentiel des technologies de l'information propres aux affaires électroniques, et en révisant les processus d'affaires de l'État en fonction du citoyen, tout est en place pour que l'administration en ligne se réalise et rende l'État plus efficace et efficient.

LES PRATIQUES DE PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS (PRP)

On entend parfois dire qu'au Québec, les lois nationales en matière de protection des renseignements personnels (PRP) sont trop sévères et entravent, à certains égards, l'établissement de l'administration en ligne. Par exemple, certains auteurs, comme Pierre Trudel, chercheur au Centre de recherche en droit public, déplorent qu'au Québec, « on protège les adresses de courrier électronique avec la même vigueur que les dossiers médicaux, bien que l'on parle de données à l'importance totalement différente ». Certains, comme Pierre Trudel, croient aussi que l'on a tendance, au Québec, à interpréter les lois nationales comme si [elles] devaient nous préserver de tous les inconvénients de la vie plutôt qu'assurer le respect de notre vie privée.

Si la Loi et son interprétation semblent poser problèmes à certains égards, le problème est parfois ailleurs. Ainsi, selon Pierrôt Péladeau, du Centre bioéthique et chercheur associé au projet, certains ministères et organismes pèchent parfois en présentant de manière déficiente leurs projets d'administration électronique à la Commission d'accès à l'information (CAI).

Peu importe les changements apportés, il faudra rassurer la population québécoise sur la capacité du gouvernement d'offrir des services transactionnels en toute confidentialité. Actuellement, 33 % des citoyens et 40 % des entreprises doutent qu'il en soit capable²⁰. Quoique faibles à première vue, ces pourcentages sont très semblables à ceux que l'on obtient quand on demande aux consommateurs s'ils croient que les banques sont en mesure de protéger leurs données personnelles sur Internet.

Problèmes

- le développement de vastes et puissants systèmes informatisés ainsi que de services électroniques automatisés soulève nombre de questions souvent inédites et complexes de nature administrative, légale ou sociale ;
- plus particulièrement en matière de PRP, le développement de tels systèmes et services de plus en plus coûteux et structurants exige une approche prospective et préventive alors que l'économie actuelle du droit québécois en matière de PRP et le travail de la CAI s'organisent encore en large part sur des mécanismes de type curatif (enquêtes sur plainte, médiation et adjudication de mécontentements relatives à des pratiques déjà établies) qui imposent un certain devoir de réserve à la CAI ;
- depuis le démantèlement de la Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels du ministère des Communications au début des années 1990, la CAI s'est longtemps

20. Source : sondage réalisé par le CEFRIO dans le cadre du projet.

retrouvée le seul véritable pôle d'expertise en matière de protection des renseignements personnels (PRP) accessibles aux organismes publics au sein de l'appareil gouvernemental ;

- or au Québec, comme ailleurs en Amérique du Nord, il s'est progressivement établi une sorte d'équation entre manipulations d'informations à caractère personnel et le droit de la PRP, à tel point que cet ensemble relativement banal de principes de probité des pratiques relatives à l'information personnelle (*fair information principles*) que constitue la PRP est devenu une institution investie de toutes les questions de nature sociale, légale et administrative que soulèvent naturellement ces manipulations (propriétés de l'information, gestion responsable de l'information, sécurité de l'information, fiabilité des processus, vulnérabilités des individus et des populations, respect des droits et libertés de la personne, saines relations avec les citoyens et les clients) ;
- dans ce contexte, nombre d'organisations en viennent donc à croire que répondre aux exigences de la PRP et de la CAI constitue l'essentiel de leur prise en charge des implications sociales, légales et administratives de leurs pratiques de manipulation d'informations personnelles ; les citoyens s'attendent que la PRP et la CAI leur assurent protection et recours sur toutes les implications diverses de ces pratiques ; et la CAI croit de son devoir de fournir aux organisations des observations utiles et, si possible, d'intervenir sur ces autres implications en marge de la PRP.
- alors que nombre d'organisations publiques réussissent à recevoir de la CAI les indications préventives et les autorisations qu'elles souhaitent pour le développement de leurs projets, de nombreuses autres trouvent le processus ardu, sinon carrément impraticable ;
- on attribue volontiers au droit de la PRP ou à la CAI des échecs ou difficultés rencontrés par des projets qui, dans les faits, relèvent d'abord d'analyses inadéquates de besoins, d'erreurs de conception ou de prise en compte déficiente de diverses questions de nature sociale, légale ou administrative.

Pistes de solution

- afin de répondre aux nouveaux défis de l'informatisation et du développement de services en ligne ainsi que pour réaliser un découplage des enjeux de PRP et de ceux relevant d'autres questions de nature légale, sociale et administrative, le gouvernement du Québec pourrait moderniser sa législation en matière de protection des renseignements personnels afin de :
 - permettre à la CAI de jouer un rôle résolument prospectif et préventif en matière de PRP, notamment en aménageant ou répartissant mieux les fonctions d'adjudication, de surveillance et contrôle ainsi que conseil ; et

- à l'instar du Privacy Act fédéral états-unien, inclure une procédure d'avis public sur tout projet d'implantation de nouveaux processus d'information sur les personnes ou projets de modification de processus existants afin de permettre à tout intéressé de transmettre à l'organisme public promoteur lui-même toute observation, avis ou commentaire sur ce projet ;
- le gouvernement du Québec devrait donner à un ministère le développement d'un pôle d'expertise en matière, non pas seulement de PRP, mais de gestion globale des questions légales, sociales et administratives soulevées par la manipulation d'informations à caractère personnel ; ce pôle d'expertise aurait notamment une mission de conseil et de formation auprès des ministères et organismes ainsi que de production d'outils et de méthodes appropriés.

L'ADAPTATION DES SERVICES AUX RÉALITÉS INDIVIDUELLES DES CITOYENS

Problèmes

L'adaptation des nouveaux dispositifs aux réalités individuelles des citoyens est une condition essentielle du développement de services automatisés ou semi-automatisés de qualité. Or, les ministères et organismes ne réussissent pas toujours à bien capter ces réalités complexes et plurielles. Les problèmes relevés s'accroissent nettement dès que les projets comportent une dimension transversale intra ou interorganismes :

- les directions, certaines catégories de personnel, les partenaires et les décideurs politiques étant déjà intégrés au développement des projets, la réponse à leurs préoccupations tend naturellement à prendre le pas sur les efforts visant à reconnaître et à répondre adéquatement aux réalités sociales, contraintes, besoins et objectifs spécifiques des diverses catégories d'individus composant la population à desservir ;
- les méthodes et démarches généralement retenues dans le but de concevoir une réponse adéquate aux besoins des utilisateurs, au mieux, ne prennent que partiellement en charge ces réalités individuelles parce qu'elles s'intéressent plus à l'interaction entre des usagers et une interface qu'aux interrelations entre des citoyens et une institution publique (méthodes de conception centrées sur l'utilisateur, évaluations ergonomiques, développement orienté en fonction de profils d'utilisateurs); au pire, elles peuvent y faire obstacle car s'organisant en fonction de catégories abstraites, universelles (modèles de données, modèles orientés objet) ou agrégées (sondages d'opinion) ;
- dans le meilleur des cas, les responsables de projets avouent n'avoir à leur disposition que le *gros bon sens* pour combler cette lacune ;

- d'autre part, la prise en charge de ces réalités ne survient que tardivement dans le développement des projets; ou encore, faute de temps, de ressources ou de pouvoir réorienter un concept prédéfini, elle est repoussée vers la mitigation des problèmes éventuellement rencontrés par les usagers, une fois le projet déployé ;
- quant à l'accès à l'expertise des préposés à la clientèle, qui serait précieuse ici, il est compliqué par le fait que ces informateurs clés sont souvent d'abord préoccupés par l'impact des nouveaux services sur leur propre travail ou sur leur place dans l'organisation, qu'il n'existe pas de méthodes permettant d'optimiser leur apport à cette réflexion ou encore qu'ils oeuvrent au sein d'organismes autres que celui où le projet est développé.

Pistes de solution

- le gouvernement doit reconnaître que l'adaptation aux réalités individuelles constitue une condition essentielle de succès des projets de services électroniques destinés aux citoyens et que cet aspect, intimement lié à la volonté d'offrir des services de qualité, nécessite d'être pris en compte dès l'amorce des projets ;
- il conviendrait de concevoir une approche :
 - qui intègre mieux les différents éléments des méthodes et démarches déjà employées touchant à l'objectif d'adaptation des dispositifs aux réalités individuelles des citoyens ;
 - qui en comble les lacunes par des méthodes et des démarches complémentaires ;
 - et qui permette une prise en charge de la question à toutes les étapes de vie d'un projet.

DÉFINITION D'UN MODÈLE ÉMERGENT D'ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE

Les problèmes de gouvernance relevés dans l'appareil gouvernemental et l'absence de plan de match soutenu à haut niveau ont créé un certain nombre de dysfonctionnements. Ceux-ci ont permis aux ministères et organismes d'y aller de leurs propres initiatives d'administration électronique, parfois de manière peu harmonieuse.

Ce foisonnement plus ou moins articulé de projets, jumelé à l'intention stratégique symbolisé par les plans et les interventions du SCT, forment ce qu'il est convenu d'appeler le modèle émergent d'administration électronique. Ce modèle est mal défini, mal compris et n'est officialisé d'aucune façon, que ce soit au niveau politique ou au niveau administratif. Ces lacunes peuvent engendrer l'anarchie, la désorganisation et le chaos.

Par conséquent, il paraît important de mieux définir les repères du modèle national d'administration électronique, de le comparer à celui d'autres juridictions et de développer une stratégie susceptible de mener à son amélioration. Cela permettra de guider les actions des divers acteurs de la transformation, de prioriser les actions à entreprendre et de baliser l'allocation des ressources.

LES ÉTAPES À VENIR

Dans un discours prononcé le 14 septembre 2003²¹, le premier ministre du Québec réitérait une nouvelle fois son intention de moderniser l'État québécois:

Moderniser l'État pour mieux soigner, pour mieux éduquer, pour que nos régions puissent mieux se développer, pour que nous soyons plus prospères, pour que les familles vivent mieux. La modernisation de l'État n'est pas une fin en soi. C'est un levier à la réalisation de nos priorités pour le Québec.

De même, la modernisation de l'État québécois, en plus d'être une conséquence de la mise en place de l'administration en ligne, sera une condition essentielle de sa réussite.

Les travaux préliminaires des chercheurs impliqués dans le projet *Services électroniques aux citoyens et aux entreprises* révèlent bien que, de manière générale, les projets d'administration électronique donnent de bons résultats quand ils cadrent avec le fonctionnement actuel de la bureaucratie et marchent mal quand ils nécessitent une remise en question de ce fonctionnement (ex. : quand les ministères et organismes doivent coopérer les uns avec les autres).

Équipés des données qu'ils ont recueillies ces derniers mois en réalisant des études de cas, en analysant des modèles nationaux et en faisant de la veille, les chercheurs du projet continueront leurs travaux dans les mois qui suivent.

Les travaux des chercheurs déboucheront sur la production de recommandations documentées et de guides pratiques qui appuieront concrètement l'administration québécoise dans sa modernisation. En outre, la richesse des résultats obtenus et leur intégration cohérente permettront éventuellement l'élaboration de plans de formation, de modèles de collaboration interministérielle et de campagnes susceptibles d'amener les citoyens et les entreprises à employer les services de l'administration électronique. Le projet se terminera en bout de ligne avec la tenue, en mai 2005, d'un colloque international du CEFRIO sur l'administration électronique.

21. Voir Notes pour une allocution du premier ministre du Québec lors de la clôture du Conseil général du Parti libéral du Québec, le 14 septembre 2003 à Laval, <http://www.plq.org/tousDocuments/clotureCharest.pdf>.