

**La transformation vers un  
gouvernement en ligne  
Apprentissages et défis**

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

**Alain Rondeau**

Centre d'études en transformation  
des organisations  
HEC Montréal



SEPTEMBRE 2004

COLLECTION RECHERCHE ET ÉTUDES DE CAS

La transformation vers un gouvernement en ligne : Apprentissages et défis

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

Les personnes suivantes ont participé à la réalisation de ce rapport :

**Alain Rondeau**, Ph.D.

Professeur titulaire et directeur du Centre d'études en transformation des organisations (CETO)  
HEC Montréal

**Danielle Luc**, MBA

Directrice administrative et professionnelle de recherche, CETO  
HEC Montréal

**Solime Gaboriaux**, étudiant à la M.Sc.

Assistant de recherche  
HEC Montréal

**Direction du projet de recherche** : Marcel Gilbert, CEFRIO

**Directeur scientifique** : Michel Audet, Université Laval

Six rapports thématiques ont été produits dans le cadre de ce projet. Ils sont disponibles à l'adresse Internet suivante : [http://www.cefrio.qc.ca/projets/proj\\_32.cfm](http://www.cefrio.qc.ca/projets/proj_32.cfm)

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

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

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

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

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

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

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

© CEFRIO 2004, Tous droits réservés

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



## **Le CEFRIO**

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

Diffusion :



### **Bureau à Québec**

888, rue Saint-Jean, bureau 575  
Québec (Québec) G1R 5H6 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

Site Internet : [www.cefrio.qc.ca](http://www.cefrio.qc.ca)

## TABLE DES MATIÈRES

<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>9</b>
<b>1 PREMIÈRE PARTIE : PRÉAMBULE .....</b>	<b>11</b>
1.1 OBJECTIFS DE CE RAPPORT .....	11
1.2 MÉTHODOLOGIE .....	12
1.2.1 <i>Limites de cette recherche</i> .....	13
1.3 MODÈLES UTILISÉS POUR L'ANALYSE .....	14
<b>2 DEUXIÈME PARTIE : ANALYSE .....</b>	<b>17</b>
2.1 LA NATURE DE LA TRANSFORMATION.....	17
2.1.1 <i>La légitimité de la transformation</i> .....	17
2.1.2 <i>Le type de transformation</i> .....	21
2.1.3 <i>La complexité de cette transformation</i> .....	22
2.2 LES CONDITIONS DE LA TRANSFORMATION.....	25
2.2.1 <i>Le contexte de la transformation</i> .....	25
2.2.2 <i>Les caractéristiques du système où se déroule le changement</i> .....	28
2.3 LE PROCESSUS DE TRANSFORMATION.....	31
2.3.1 <i>La démarche de changement</i> .....	31
2.3.2 <i>La progression du changement</i> .....	37
2.4 LES ACTEURS DE LA TRANSFORMATION .....	40
2.4.1 <i>La perspective des acteurs</i> .....	41
2.5 LES EFFETS DE LA TRANSFORMATION.....	43
<b>3 TROISIÈME PARTIE : LES PRINCIPALES PROBLÉMATIQUES, LES DÉFIS À RELEVER ET QUELQUES STRATÉGIES D' ACTIONS .....</b>	<b>45</b>
3.1 LES PRINCIPALES PROBLÉMATIQUES .....	45
3.1.1 <i>Une pénétration discontinue</i> .....	45
3.1.2 <i>Une faible capacité à changer</i> .....	47
3.2 LES DÉFIS À RELEVER.....	48
3.3 QUELQUES STRATÉGIES D' ACTIONS À ENVISAGER.....	49
3.3.1 <i>Une gouvernance stratégique</i> .....	49
3.3.2 <i>Un pilotage rigoureux</i> .....	51
3.3.3 <i>Une gestion du changement soutenue</i> .....	52
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>55</b>
<b>ANNEXE 1 : QUESTIONS DE RECHERCHE.....</b>	<b>57</b>
<b>ANNEXE 2 : LES ÉQUIPES DE RECHERCHE DU PROJET SERVICES ÉLECTRONIQUES AUX CITOYENS ET AUX ENTREPRISES.....</b>	<b>61</b>

## ***Liste des tableaux, figures, etc.***

Figure 1 : Modèle d'analyse du CETO .....	15
Figure 2 : Modèle d'appropriation du changement.....	16
Figure 3 : La complexité de la transformation .....	22
Figure 4 : Évolution de l'environnement des gestionnaires publics.....	26
Figure 5 : Gouvernance de la transformation .....	50

## SOMMAIRE

Depuis quelques années, le gouvernement québécois multiplie ses efforts afin d'améliorer sa prestation de services aux citoyens et aux entreprises en intégrant notamment les technologies de l'information dans les processus d'affaires des ministères et organismes. Le Centre d'études en transformation des organisations de HEC Montréal a examiné les paramètres de gestion de l'implantation de la prestation électronique de services et les caractéristiques du processus de transformation suivi pour se faire. Ce rapport présente un bilan des analyses et observations d'initiatives gouvernementales (d'ici et d'ailleurs) allant dans cette direction et vise à dégager les apprentissages et les défis d'ordres stratégique et organisationnel qu'implique le déploiement de ce nouveau modèle d'affaires.

Les premiers constats amènent à distinguer de façon claire les initiatives de réaménagement de la prestation des services intraministériels des expériences de redéploiement de prestation de services horizontaux (impliquant plus d'un ministère ou organisme). Ces derniers présentent un défi de taille et une réelle complexité de mise en œuvre. Si, aujourd'hui, les conditions contextuelles poussent les organisations publiques vers une administration électronique, une forte culture de fonctionnement en silos accentuant la différenciation rend difficile l'établissement de mécanismes de partenariats et de gestion réseau. Ces lacunes n'ont pas servi de levier pour justifier le besoin de changer et la légitimité politique n'a pas été suffisante pour mobiliser les acteurs. De toute évidence, le positionnement stratégique ne permet pas de dégager une image forte de ce qu'on veut devenir et les moyens pour y arriver. La structure actuelle de gouvernance de cette transformation devrait démontrer un leadership plus convaincant et proposer une démarche globale et stratégique de gestion de la mise en œuvre, conditions *sine qua non* au succès de l'implantation du gouvernement en ligne. Le pilotage de la transformation et particulièrement la responsabilité du volet technologique devront être revus afin de conduire à une gestion plus efficace du déploiement des projets.

La capacité à changer de chacun des ministères et organismes (M/O), tributaire du niveau de maturité organisationnelle, varie considérablement d'un M/O à l'autre. En général, peu de pratiques en gestion des processus, en amélioration continue, en mode transversal de travail ou en gestion du changement ont été observées, lesquelles favorisent le développement de cette capacité à changer. Pourtant, la fenêtre d'opportunité existe encore pour le développement de telles capacités, comme l'illustre la dernière partie du présent rapport.





## **INTRODUCTION**

Une transformation majeure, telle que celle envisagée par l'implantation de l'administration électronique, suppose de guider et de mener divers projets de changement au sein des M/O, de coordonner les acteurs et les ressources, d'assurer une cohérence entre les diverses situations de changement, de réconcilier les agendas politiques, d'être en mesure de négocier et de faire de multiples compromis. Bref, cette mise en œuvre nécessite une planification à la fois rigoureuse et souple afin de traduire en actions concrètes l'intention stratégique.

Le réaménagement des M/O en prestations électroniques de services est une intervention si délicate, liant un ensemble d'enjeux qu'on ne peut ignorer, qu'il convient de tenter de diminuer cette complexité en ciblant des actions où les résultats seront visibles et rapides. En fait, il est impossible de tout changer en même temps et il faut éviter de mettre un ou plusieurs M/O dans une situation vulnérable et déstabilisante. Sachant qu'une approche de transformation ne peut être dictée, voire programmée et qu'elle doit tenir compte des conditions et des capacités en place, des ressources, des exigences et de l'urgence de la situation, mettre en œuvre le changement exige donc un découpage en composantes réalistes et réalisables afin de rendre cette intervention manœuvrable.

C'est dans cette perspective que le Centre d'études en transformation des organisations (CETO) a étudié les situations de transformation des organisations publiques par les initiatives d'administration électronique. Ce rapport se veut davantage un outil d'analyse et un instrument de réflexion pour les acteurs impliqués et intéressés par ce type de transformation, en proposant une compréhension globale des variables importantes du processus de ce changement et en mettant l'accent sur les éléments et les aspects les plus critiques<sup>1</sup>. La « lunette » d'observation est celle de chercheurs qui tentent de comprendre pourquoi, vers quoi et surtout, comment les organisations se transforment. L'idée n'est pas de remettre en question ce changement, mais plutôt de prendre en considération un certain nombre de variables, reconnues par plusieurs auteurs comme des facteurs de succès dans la gestion d'un changement stratégique complexe, de les combiner entre elles dans une quête de démarche logique en changement bref, de les examiner dans une perspective systémique.

---

<sup>1</sup> Voir les limites de cette recherche à la section 1.2.1.



# **1 PREMIÈRE PARTIE : PRÉAMBULE**

En première partie sont présentés les objectifs poursuivis par le mandat de recherche, la méthodologie utilisée pour les rencontrer, les limites de cette recherche et les modèles d'analyse propres au CETO structurant les parties subséquentes du rapport.

## **1.1 Objectifs de ce rapport**

Les questions de recherche, qui ont été traitées dans cette étude, concernent les dimensions critiques à la transformation induite dans un système administratif par un changement technologique majeur et, notamment, au pilotage d'une telle transformation. La mise en place de nouveaux services bouleverse non seulement les modes de prestation des services et l'organisation du travail au sein des ministères et organismes concernés mais affecte également les rôles, responsabilités et rapports d'influence des nombreux acteurs impliqués dans la dispensation de ces services. Le principal objectif de la présente recherche était d'étudier diverses démarches de mise en oeuvre de services électroniques aux citoyens déjà déployés. En analysant les expériences tentées ici et ailleurs, un deuxième objectif est de dégager les stratégies de déploiement, les structures de pilotage et les activités permettant la progression du changement. Un tel exercice devrait permettre de tirer des apprentissages susceptibles de guider la mise en place éventuelle de tels services.

Le présent rapport comporte trois parties, incluant celle-ci. En analysant les données recueillies à l'aide du cadre d'analyse du CETO, la deuxième partie vise à éclairer les cinq grands enjeux d'un changement organisationnel majeur. On s'attardera d'abord à la construction de la légitimité de la transformation, puis à la disposition des M/O à tenir compte des conditions déterminantes et à agir en conséquence. Compte tenu de ces informations, on évaluera la capacité à mettre en oeuvre le processus de transformation, tout en examinant les préoccupations et les rôles des principaux acteurs. La partie se terminera avec le signalement des effets et de l'efficacité de l'implantation de la prestation électronique de services. À la lumière de l'analyse, la troisième partie présente une série de recommandations proposant à l'ensemble des M/O des pistes d'action applicables à chacun des niveaux importants, soit stratégique, fonctionnel et opérationnel.

## **1.2 Méthodologie**

La première grande étape de cette étude a consisté à monter une revue documentaire sur la mise en œuvre de services électroniques, en apportant une attention particulière au processus de transformation. Le gouvernement électronique constitue actuellement un sujet chaud et les sources d'information sont de nature éparses et variées. Bien que ces informations aient été utiles à l'identification de tendances et de problématiques en matière de gouvernement électronique, elles sont plutôt discrètes en matière de processus de transformation. Les études commandées ou publiées par les pays précurseurs, les rapports de consultants ou d'organismes non gouvernementaux mondiaux présentent en général les projets porteurs dans le monde, les facteurs de succès particuliers aux changements dans la fonction publique ou listent le degré d'avancement des gouvernements électroniques les uns par rapport aux autres. Cependant, cette manne d'informations dépasse rarement les lieux communs et les recherches pertinentes documentant le processus de transformation sont virtuellement introuvables. Par conséquent, notre revue de littérature est appuyée par les solides recherches de terrain de l'équipe de Michel Audet, professeur au Département de relations industrielles de l'Université Laval, qui s'est penché en particulier sur l'impact du déploiement des services électroniques aux citoyens sur les politiques et pratiques en matière de gestion des ressources humaines (à Tourisme Québec, Emploi-Québec, aux ministères de l'Éducation et de la Justice du Québec et à la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST)). Nous nous sommes aussi basés sur les études de l'équipe de Yves-Chantal Gagnon, professeur à l'École nationale d'administration publique, préoccupé par l'impact humain de tels changements, qui a tiré des observations des ministères des Ressources naturelles, des Transports, du Revenu, de la Régie de l'assurance-maladie du Québec (RAMQ) et de la Régie des rentes du Québec (RRQ). Les autres études, rapports et cas ayant alimenté notre réflexion sont présentés dans notre bibliographie.

La deuxième grande étape a été marquée par des rencontres et des entrevues avec les directions de trois M/O : le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (MRCI), le ministère du Revenu du Québec (MRQ) et la Régie des rentes du Québec (RRQ). Au total, nous avons rencontré une vingtaine de personnes en groupes, lors d'entrevues semi-structurées. Ces rencontres regroupaient, selon les trois projets, soit des directeurs de projet, des gestionnaires et coordonnateurs de projet, des responsables de la gestion du changement, des champions, des consultants, des responsables de veille technologique, de la qualité des services ou des ressources humaines.

Au cours de la troisième étape de l'étude, l'équipe de recherche a traité les données recueillies et procédé à une première analyse. Deux modèles supportaient cette analyse : celui sur les dimensions critiques à un pilotage d'une transformation majeure et celui sur l'appropriation du changement par les acteurs aux niveaux stratégique, fonctionnel et opératoire. Les résultats de cette analyse ont été discutés, retravaillés et en partie validés d'une part lors de rencontres particulières avec des chercheurs aux objets d'étude complémentaires, tels que la gouvernance (avec Luc Bernier), la gestion des ressources humaines (avec Michel Audet), l'architecture et l'infrastructure technologiques (avec Anne-Marie Croteau), d'autre part avec le comité directeur du CEFRIO. Par ailleurs, les commentaires reçus lors de la présentation aux dirigeants des M/O et partenaires du CEFRIO le 27 novembre 2004 ont également guidé l'équipe dans la rédaction du présent rapport.

### **1.2.1 Limites de cette recherche**

Habituellement, une grille multi-acteurs (directeurs, gestionnaires, coordonnateurs, etc.) – multi-observations (pilotage, mise en œuvre, administration, traitement des prestations, etc.) permet de bien comprendre et d'être en mesure de décrire la réorganisation en cours. Ce type de méthodologie permet normalement, par recoupement, de recréer les principaux événements ayant jalonné une transformation afin d'en clarifier le processus de mise en œuvre. Malheureusement, il a été impossible de rencontrer des personnes directement touchées par le changement, ostracisant ainsi la compréhension de la mise en œuvre au niveau opératoire, soit la mesure d'appropriation des nouvelles pratiques et façons de faire par les acteurs concernés.

Les résultats de cette recherche sont également limités par la difficulté d'approfondir les intérêts spécifiques de notre groupe de chercheurs sur la gestion du processus de transformation et plus spécifiquement sur l'évolution de la dynamique organisationnelle par rapport aux préoccupations des acteurs et aux niveaux d'appropriation du changement. L'organisation des rencontres se voulait plus pratique pour les partenaires participant aux entrevues que pour les chercheurs. Ainsi, ces séances réunissaient souvent des chercheurs aux intérêts divergents et des interviewés de divers niveaux hiérarchiques, rendant laborieux les échanges d'informations pertinentes. Or, pour être en mesure d'avoir des données probantes, fiables et surtout qui reflètent les perceptions réelles des acteurs rencontrés, on doit en premier lieu créer une relation de confiance entre le participant et l'intervieweur, ce qui n'était pas possible dans les rencontres de groupe. Les réponses avaient alors une essence «politiquement correcte».

Par ailleurs, les projets observés ont beaucoup évolué depuis les premières entrevues datant de novembre 2002. Certaines constatations faites par les chercheurs apparaîtront donc comme désuètes et non valables. En outre, de nouvelles données sont apparues en cours de projet, telles que le retrait du projet GIREs, de nouveaux acteurs au sein du Secrétariat de l' Autoroute de l' information (maintenant la Direction de l' autoroute de l' information), le dépôt du rapport Gautrin et les travaux du comité interministériel de création d' une vision québécoise sur le gouvernement électronique.

Considérant la difficulté de citer correctement les cas, la perspective d' acteurs limitée et l' évolution des projets et du contexte, la portée réelle des résultats de recherche pour une appréciation précise et valable de ces seules trois situations de mise en œuvre (MRCI, MRQ, RRQ) demandaient une réflexion sur le type de rapport à soumettre. Bref, ce rapport se veut de type impressionniste, une présentation par touches qui finit par créer un tableau révélateur des grandes observations et des principes importants de gestion de transformation à retenir.

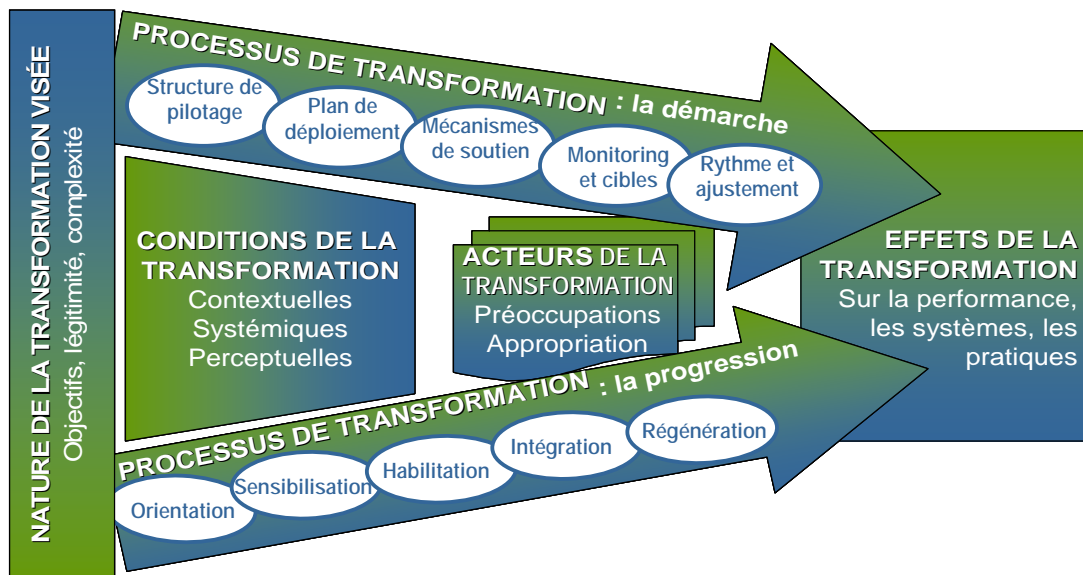
### **1.3 Modèles utilisés pour l' analyse**

Les informations du présent rapport ont été recueillies et analysées à la lumière d' un modèle générique de mise en œuvre de transformations majeures. Ce modèle, développé au CETO à la suite de nombreuses observations de changement, permet d' isoler des observations et de les caractériser. Il regroupe cinq dimensions jugées critiques et significatives au succès d' un pilotage d' un changement organisationnel majeur. Au sein de chacune des cinq dimensions, les capacités reliées à celles-ci seront explorées :

- Le contenu ou la nature des changements visés : les capacités à gérer l' orientation stratégique;
- Les conditions dans lesquelles vont se dérouler les changements : les capacités à établir un diagnostic d' ensemble;
- Les processus par lesquels vont se mettre en place les changements : les capacités à piloter et faire progresser le changement;
- Les acteurs impliqués dans la mise en œuvre : les capacités d' habilitation et d' appropriation;
- Les effets et impacts réels ou anticipés de cette transformation : les capacités à mesurer les impacts et les résultats.

Les questions contenues dans le canevas d'entrevue (voir le guide d'entrevue à l'annexe 1) tentaient de répondre à ces cinq dimensions. L'implantation d'un modèle d'administration électronique, dans sa forme la plus avancée, est une transformation organisationnelle profonde qui nécessite d'abord une réflexion à caractère stratégique dans laquelle on se préoccupe de répondre aux questions suivantes : «Pourquoi et vers quoi se transformer? Quelles sont les conditions initiales, d'où on part? Comment conduire cette mise en oeuvre? Quels sont les acteurs concernés, leurs rôles et les préoccupations des destinataires? Quels seront alors les impacts sur le fonctionnement de l'organisation, sur les responsabilités des acteurs, les pratiques, la performance? La figure 1 présente de façon sommaire le principal modèle d'analyse qui a guidé notre recherche et qui divise le présent rapport.

**FIGURE 1 : MODÈLE D'ANALYSE DU CETO**

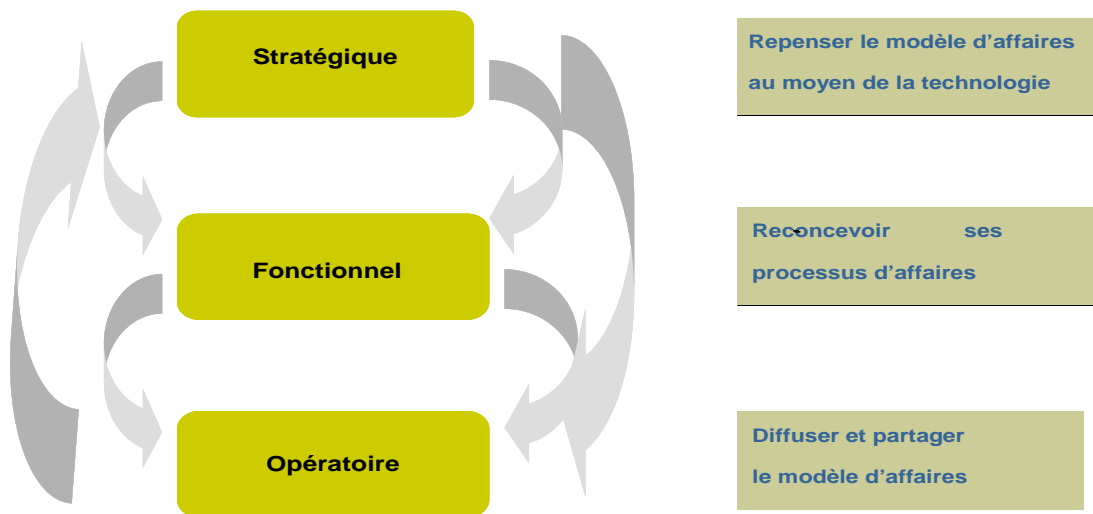


©Centre d'études en transformation des organisations

Les dirigeants des M/O intéressés à mettre en place une administration électronique, à l'instar de tout autre changement, doivent également être en mesure de saisir la capacité des acteurs à s'appropriier le changement aux niveaux stratégique, fonctionnel et opératoire. En d'autres termes, ils doivent d'abord réfléchir à la manière de repenser le modèle d'affaires et, subséquemment, formuler une intention stratégique claire, puis traduire cette intention stratégique en un plan précis

conduisant à la re-conception des processus et enfin, mettre en place des activités tenant compte des enjeux humains. Ainsi, la construction d'une logique interreliée à ces trois niveaux (stratégique, fonctionnel et opératoire) contribuera à la cohérence du projet de transformation électronique. La plus grande difficulté, pour une organisation qui met en œuvre une transformation importante, comme c'est ici le cas, consiste à réussir l'arrimage continu entre ces trois logiques. C'est ce qu'on étudiera avec ce modèle, illustré en figure 2.

**FIGURE 2 : MODÈLE D'APPROPRIATION DU CHANGEMENT**





## **2 DEUXIÈME PARTIE : ANALYSE**

Cette partie contient cinq sous-sections présentant les dimensions étudiées. Au sein de celles-ci sont présentés les éléments importants et les conditions essentielles à tenir compte, puis les constats des observations québécoises et des expériences d'ailleurs sont discutés et analysés.

### **2.1 La nature de la transformation**

Pourquoi changer? Où l'organisation veut-elle aller? Est-ce réaliste et pertinent de vouloir changer de cette façon? Afin de déterminer les capacités à gérer l'orientation stratégique, trois dimensions doivent être bien clarifiées : la construction de la légitimité de la transformation, la clarification des exigences propres au type de changement déployé et l'impact de la complexité du changement sur son déploiement.

Selon l'observation la plus importante de l'expérience liée aux transformations technologiques, l'implantation de services électroniques modifiera la façon de concevoir et de déployer les services, voire le fonctionnement même de l'organisation. Donner du sens à une transformation suppose la construction d'une légitimité partagée par les divers acteurs impliqués dans ce changement. Cela nécessite la constitution d'objectifs clairs et la compréhension fine de ce qu'on veut faire, ce qui s'avère le premier défi critique des dirigeants. Sa réussite est donc intimement rattachée à la capacité à construire la légitimité de ce changement et à en maîtriser la complexité. De ce point de vue, la question cruciale de tout dirigeant de M/O n'est pas uniquement de savoir pourquoi il faut adopter les changements menant au gouvernement électronique, mais d'une part établir l'importance de la transformation à mettre en œuvre, selon la capacité réelle de son M/O et d'autre part identifier les enjeux et défis que pose ce changement.

#### **2.1.1 La légitimité de la transformation**

Un changement stratégique perçu comme légitime crée une adhésion autour de sa réalisation. Construire la légitimité constitue donc un élément critique à la mise en place d'un changement stratégique. Plus elle est généralisée, c'est-à-dire qu'elle touche non seulement les décideurs mais aussi les personnes atteintes par le changement, les bénéficiaires potentiels et autres observateurs, plus elle diminue les risques d'obstructions et de conflits lors de la mise en œuvre. De ce fait, il est

primordial que les dirigeants prêtent attention à une série d'actions concourant à légitimer la décision de changement tant sur le plan de sa conception que celui de sa mise en œuvre. Ce processus s'avère davantage plus qu'un simple exercice de justification du changement. À cet égard, la légitimité se construit sur les faits, puis par des symboles où le discours joue un rôle important<sup>2</sup>.

#### *2.1.1.1 Une légitimité factuelle*

La prestation électronique de services (PES) est une occasion d'améliorer la prestation du service global et s'insère dans le cadre de la modernisation de l'État. Dans l'Administration publique, le citoyen et l'entreprise sont les principaux consommateurs des services déployés. Ces derniers désirent des services qui répondent à leurs besoins, des services plus nombreux, simplifiés, améliorés et rapidement accessibles. Ils sont peu intéressés à connaître la provenance administrative de ces services. En outre, ces besoins changent aussi rapidement que la société devient plus diversifiée, complexe et fragmentée.

En plus des besoins des citoyens qui changent, le volume des bénéficiaires ou de citoyens demandant des services spécialisés augmente, les interventions exigent une coordination plus intégrée avec les services offerts et les coûts administratifs des services actuels ne cessent de croître, ce qui force à plus d'efficacité et d'efficience. Les développements récents en TI, la démocratisation d'Internet et la tendance lourde et mondiale vers le développement de l'administration électronique (Canada, Singapour, États-Unis, Australie, Danemark<sup>3</sup>, France, Nouvelle-Zélande...) incitent à essayer de nouveaux modèles de prestations de services. Par ailleurs, les nombreux et récents scandales politiques exigent une plus grande transparence. Tous ces arguments contribuent en quelque sorte à construire la légitimité du changement, à justifier le « pourquoi changer ».

En Europe, l'étude des pratiques démontre que l'administration électronique s'avère un moyen puissant pour fournir des services publics de meilleure qualité, pour réduire les délais d'attente et améliorer le rapport qualité/prix, pour augmenter la

---

<sup>2</sup> Atangana Abe, J. (2000). «*La légitimité et le changement stratégique*», dans Hafsi, T., Séguin, F., Toulouse, J.-M., (sous la direction de), *La stratégie des organisations : une synthèse*, Les Éditions Transcontinental, p. 641-648.

<sup>3</sup> Placés dans l'ordre de maturité organisationnelle en termes de gouvernement électronique, par Accenture (2002) « *eGovernment Leadership - Realizing the Vision* ».

productivité et améliorer la transparence et la responsabilité des services<sup>4</sup>. Au Québec, dans les cas étudiés, certains projets ont démontré clairement, avec de nombreux chiffres à l'appui, la nécessité d'opérer des changements. Par exemple, le projet de renouvellement de la prestation des services de la Régie des rentes du Québec (RRQ) a été justifié par une prévision d'augmentation substantielle du volume de bénéficiaire (44 % en dix ans) combinée à une augmentation des coûts administratifs dus à une moindre hausse de cotisants (10 % en dix ans).

Si la documentation regorge de justificatifs à la transformation et présente régulièrement l'état de l'avancement des travaux dans les pays les plus progressifs, rarement il est question de démontrer que l'organisation gouvernementale s'en voit réformée de façon tangible. On comprend les avantages perçus par le citoyen, mais on n'est pas en mesure de faire ressortir un lien avec une amélioration éventuelle et anticipée de la performance administrative ou financière de l'État. C'est le cas du Service québécois de changement d'adresse (SQAC), projet du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (MRCI) visant à simplifier la vie des citoyens. Aucun bénéfice financier réel n'est anticipé suite à la mise en place du SQCA, qui ne remplacera pas les mécanismes existants de changement d'adresse, mais plutôt s'y superposera. Par contre, on précise que l'amélioration des capacités de mise à jour des fichiers d'adresses des M/O pourra permettre à ceux-ci de réaliser des économies, sans pourtant être en mesure de les chiffrer. Dans le manuel d'organisation du projet des échanges électroniques (version 5.0, mars 2003), du ministère du Revenu du Québec (MRQ), on ne retrouve pas non plus de justifications précises de ce projet ni de cibles quantitatives en termes de résultats attendus.

### *2.1.1.2 Une légitimité politique*

Même si la légitimité factuelle est difficile à établir en termes de performance anticipée, la légitimité politique est, elle, plus clairement établie. Elle s'est lentement construite par l'instauration de mesures comme l'implantation de la loi 82 sur l'Administration publique (adoptée le 25 mai 2000) et la politique québécoise de l'autoroute de l'information (lancée le 27 avril 1998). Les réformes proposées s'appuient sur « la nécessité de mettre l'accent sur les résultats plutôt que sur les moyens et celle d'accroître la transparence, la responsabilisation et la reddition de

---

<sup>4</sup> Commission de la communication au conseil, au parlement européen, au comité économique et social européen et au comité des régions (2003). Le rôle de l'administration en ligne (eGovernment) pour l'avenir de l'Europe. (SEC (2003) 1038).

comptes<sup>5</sup> ». « Difficile de s'opposer au bon sens », diront plusieurs des personnes interpellées par ce changement. En effet, on ne peut guère s'objecter à un changement promettant l'amélioration de la qualité des services aux citoyens et aux entreprises par des procédures simplifiées, des délais et un accès bonifiés. Le récent plan de modernisation de l'État, déposé en mai 2004 et annonçant la création de Services Québec, s'ajoute aux mesures visant à la construction d'une légitimité politique.

### *2.1.1.3 Une légitimité symbolique*

S'interroger sur la légitimité symbolique d'un changement, c'est questionner dans quelle mesure le porteur principal de ce changement incarne les valeurs centrales que l'on veut faire progresser et sait générer une adhésion des divers groupes concernés par ce changement au-delà de leurs intérêts propres. Les initiateurs du changement doivent donc être perçus comme légitimes d'une part, par les acteurs organisationnels et d'autre part, par les partenaires, dans les cas de projets interministériels.

Pour l'ensemble du gouvernement, c'est la Direction de l'autoroute de l'information du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) qui a agi comme acteur principal chargé d'articuler ce changement. Au moment où l'étude a été faite<sup>6</sup>, ses actions apparaissaient confuses, ne réussissant pas à donner du sens à celles-ci, particulièrement au niveau de sa participation aux initiatives des divers projets des M/O. Son leadership paraissait peu convainquant et sa contribution à la gestion du changement faible. Dans les projets interministériels, l'initiative venait surtout d'un ministre. La volonté seule ne suffisant pas, celui-ci doit aussi avoir la capacité à coopter les partenaires, à déterminer, recueillir et coordonner les ressources nécessaires. L'absence d'une démarche mobilisante a certes accentué les jeux politiques et fait ressortir la lourde inertie bureaucratique.

En fait, on a constaté une légitimité symbolique fort différente lorsque les initiatives sont venues directement de M/O intéressés à revoir leur propre offre de service. Plusieurs exemples montrent que les initiatives prises par les M/O représentent des succès retentissants. La plupart de ces projets n'ont pas fait l'objet de suivi particulier de la Direction de l'autoroute de l'information du SCT puisqu'ils ne nécessitaient pas d'autorisation spéciale. Le choix de la personne désignée pour

---

<sup>5</sup> Voir le site : <http://www.tresor.gouv.qc.ca/ministre/modernisation/enonce.htm>.

<sup>6</sup> Depuis ce moment, de nouveaux acteurs ont été nommés à cette Direction.

conduire le changement était dans tous ces cas très important. La conduite du changement était donnée à des acteurs stratégiques de l'organisation, reconnus pour leur crédibilité et leurs qualités de leader. On y reviendra un peu plus loin.

### **2.1.2 Le type de transformation**

S'interroger sur le type de transformation en cours, c'est se questionner sur ce qui est au cœur du changement et ce sur quoi on doit faire porter les efforts. L'objet d'amélioration va influencer la démarche entreprise mais il faut reconnaître que si les objets visés sont trop nombreux, ils risquent de créer de la confusion et d'engendrer une démarche difficile à réaliser.

La PES est ce type de changement où nombreux sont les objets de travail, ce qui risque de compliquer passablement la stratégie à utiliser. Ainsi, on peut vouloir implanter une PES par souci d'être plus efficient, de mieux servir la clientèle, de diminuer ses coûts de prestations, etc. et chacun de ces objectifs crée en quelque sorte une pression supplémentaire qui rend plus difficile la conduite du changement

Par exemple, dans les cas du Service québécois de changement d'adresse ou de trousse de démarrage, on vise à mettre en place à la fois un changement de type redéploiement où l'on revoit son offre de service dans une perspective plus holistique et un changement de type réalignement qui s'inscrit dans une logique de concentration avec des actions d'intégration et qui vise à obtenir des économies d'échelles (donc une logique de réduction de coûts à moyen terme). Ces changements affectent l'enveloppe organisationnelle et demandent une cooptation des acteurs, un inventaire global des besoins et des compétences disponibles et une harmonisation des pratiques.

Pour les projets comme la déclaration d'impôts en ligne, les demandes de rentes et de prestations, il s'agit d'un type de transformation qui, non seulement répond à une logique de réduction de coûts mais le plus souvent vise aussi l'optimisation des processus d'affaires (temps, délais, coûts, qualité, satisfaction client) par une meilleure intégration des activités et une coordination plus efficace des acteurs, souvent à la faveur de l'introduction des technologies de l'information et de la communication. C'est alors un changement de type réaménagement où on se propose de faire les activités autrement. Un réaménagement de services implique une refonte des postes de travail qui disparaissent, de ceux qui apparaissent, qui se transforment ou qui gardent le statu quo. Cela demande aussi une refonte des descriptions des fonctions et de classification, une évolution des statuts d'emploi, des efforts importants en termes de formation (habilitation), une redéfinition des

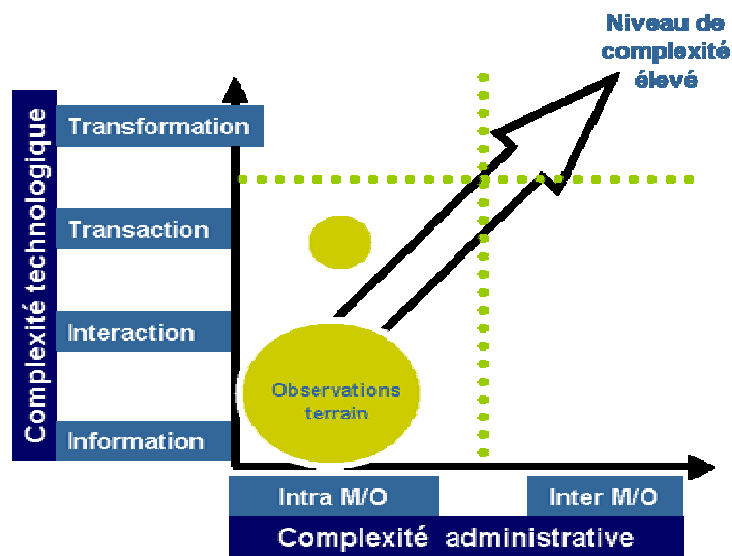
règles de mobilité/carrière, tout en voyant à des modalités de départ pour ceux qui n'arrivent pas à s'adapter <sup>7</sup>.

### 2.1.3 La complexité de cette transformation

Un changement est d'autant plus difficile à réaliser que le niveau de complexité du système d'informations à mettre en place est élevé, mais également si les prestations sont offertes dans plus d'un M/O. Le corollaire de la complexité renvoie à l'intensification de la gestion du changement et à une compréhension fine des interrelations des variables organisationnelles. Plus un changement est complexe, plus il importe d'assurer une mise en œuvre adéquate et adaptable.

Si on attribue le niveau de complexité à différents facteurs, deux d'entre eux semblent particulièrement bien expliquer la difficulté des projets d'administration électronique : la complexité technologique et la complexité administrative. La figure 3, inspirée par Gartner, illustre bien ces niveaux de complexité. D'une part, on constate que la complexité technologique s'accroît à mesure que la nature de l'échange avec le client-utilisateur se raffine et, d'autre part, le degré de complexité augmente selon le nombre d'organisations participant à l'initiative.

FIGURE 3 : LA COMPLEXITÉ DE LA TRANSFORMATION



<sup>7</sup> Cornet, A. (2003). La typologie des transformations : incidence sur la gestion des ressources humaines et la gestion du processus de changement, présenté lors du séminaire le 30 octobre 2003, Centre d'études en transformation des organisations.

### *2.1.3.1 Le niveau de complexité technologique visé*

Par ses différents portails et ceux de ses ministères, le gouvernement québécois occupe déjà une place importante sur Internet. La plupart des M/O sont présents sur le Web. Cependant, la majorité des sites sont encore au stade informationnel : ils ne font que rendre disponibles sur Internet les informations concernant les programmes et les services offerts. Quelques-uns sont interactionnels : ils permettent au citoyen d'interagir avec le M/O, par exemple en téléchargeant un formulaire devant être retourné par la poste. Certains sites sont transactionnels : ils offrent la possibilité de faire des transactions directement sur Internet, par exemple pour remplir sa déclaration d'impôts en ligne. Néanmoins, ces sites n'offrent pas une approche interministérielle intégrée, c'est-à-dire qu'ils ne recourent pas certains renseignements pour éviter qu'un utilisateur ait à saisir à de multiples reprises les mêmes données. Deux chantiers, présentement en cours, constituent une bonne illustration de ce que permet l'intégration adroite des sites Internet : le SQCA pour un système unique de changement d'adresse et un portail de démarrage d'entreprise transactionnel valable pour tous les services gouvernementaux.

Ainsi, les actions à poser pour accompagner le processus de transformation organisationnelle doivent nécessairement s'ajuster à ces divers niveaux de complexité technologique. Il faut s'assurer de se donner les capacités nécessaires pour passer d'un niveau de complexité à un autre.

### *2.1.3.2 Le niveau de complexité administrative visé*

On a vu plus tôt que le citoyen s'attend à des opérations standardisées, à des regroupements logiques se situant dans un tout organisé, à ne pas devoir fournir la même information deux fois. Ces besoins exigent une coordination centrale dans la mise en œuvre de l'administration électronique, une collaboration étroite des M/O dans la diffusion des informations aux citoyens et un partenariat continu dans la mise en place et la prestation de services demandés par le citoyen. En fait, en masquant la complexité de l'organisation gouvernementale, on permet à l'utilisateur d'effectuer plus simplement sa démarche auprès des instances gouvernementales. De la présentation de services en « silos », c'est-à-dire regroupés par ministères et organismes, on passe à une vision en réseau ou horizontale, qui transcende les structures actuelles pour offrir des grappes de services. On passe d'une logique de prestataires à celle d'utilisateurs.

Pourquoi l'implantation de services électroniques prend-elle autant de temps à se concrétiser? Par exemple, dans le projet du SQCA, auprès duquel, au 31 mars 2003,

six M/O avaient confirmé leur partenariat, adhéré au modèle de financement et procédé à une description détaillée de leurs besoins, la complexité administrative réside dans l'obligation de collaboration entre plusieurs M/O et l'intégration désirée ne peut prendre place sans un partenariat constant à tous les plans. En outre, le respect du choix de l'accès exige la mise à la disposition des citoyens de comptoirs sur l'ensemble du territoire, ce qui ne peut se faire par le MRCI uniquement. Un autre exemple, celui du portail de démarrage d'entreprise, exige également une concertation élevée entre les M/O (22 sont impliqués dans le processus de création des entreprises et 200 à 300 formulaires administratifs ont été recensés).

L'abandon de GIRES, le projet de gestion intégrée des ressources, a prouvé qu'il est loin d'être facile de faire collaborer les ministères et organismes autour d'un projet, aussi profitable soit-il. Le projet GIRES représentait un défi sans précédent, visant l'intégration des ressources humaines, financières et matérielles pour l'ensemble des 124 M/O. Le rapport du Groupe ADGA prétend que l'ampleur, la complexité et l'approche retenue pour le développement du projet ont supplanté les bonnes intentions : « L'intégration doit être une vision et non un bien livrable associé à un produit unique déployé de façon centralisée pour répondre aux besoins de tout l'appareil de l'État. Par exemple, une vision d'intégration qui s'appuierait sur un principe d'échanges intersystèmes, donnerait une toute autre perspective et plus de réalisme à l'approche de modernisation des pratiques de gestion adaptée aux besoins diversifiés des ministères et organismes et à leur mission respective<sup>8</sup>. »

Il s'agit des premières initiatives québécoises en matière de prestation horizontale de services électroniques. Rien dans l'appareil gouvernemental provincial ne prévoyait ce genre de service, que ce soit au plan informatique, stratégique, juridique, fonctionnel ou financier. Si, pour le citoyen, l'État réseau revêt une signification factice, il en est autrement des M/O impliqués. Il ne suffit pas d'asseoir six M/O ensemble pour former un partenariat efficace. La gestion interministérielle demande des mécanismes de gestion réseau et l'établissement de mécanismes de partenariat. Pourtant, la coordination est négligée en comparaison des préoccupations budgétaires ou des ressources humaines.

En somme, traiter de l'envergure et de la complexité du changement visé nécessite de clarifier l'importance que l'on accorde au nouveau modèle de gestion à déployer. Il faut répondre à la question « Jusqu'où est-on prêt à aller dans ce changement? », puis préciser les enjeux qui sont liés à l'envergure du déploiement envisagé. Ainsi,

---

<sup>8</sup> Rapport Projet GIRES, CS1868. 22 septembre 2003, ADGA Group Consultants inc.



le plan de mise en oeuvre doit prévoir les étapes permettant de refaire cette programmation et moduler le rythme de déploiement en tenant compte de ces facteurs. Cette démarche sera également tributaire des conditions contextuelles, structurelles et dynamiques dans lesquelles le changement se déploie. C'est ce qu'on verra dans la prochaine section.

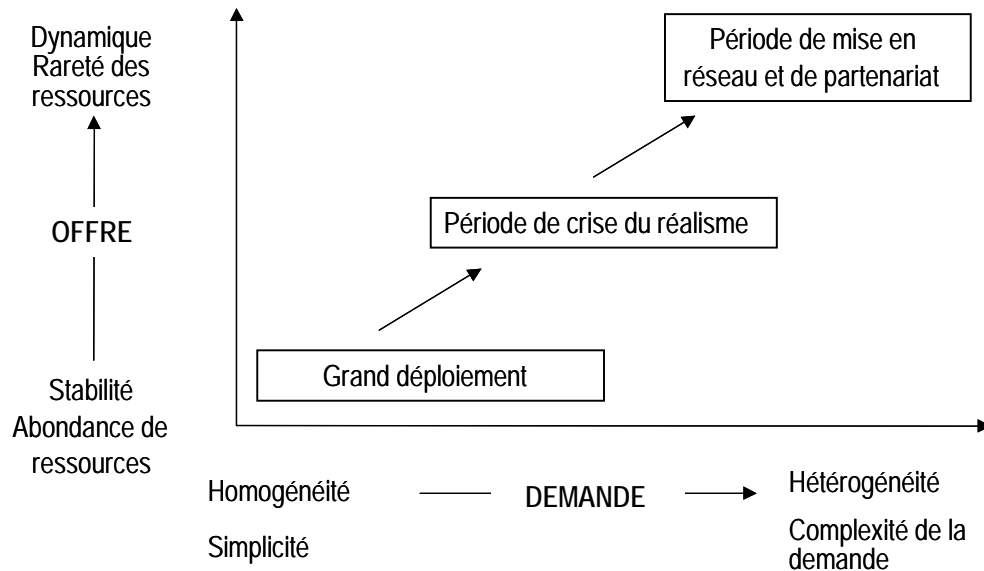
## **2.2 Les conditions de la transformation**

Dans cette partie, nous étudierons les conditions dans lesquelles se déroule cette transformation d'envergure, celles qui sont susceptibles d'en faciliter ou d'en inhiber la progression. Selon Hafsi et Fabi (1997), la capacité à changer d'une organisation est un peu comme la recherche de l'équilibre entre les facteurs causant l'inertie (un élément de stabilisation qui suscite la résistance au changement) et les facteurs entraînant le stress (un élément qui pousse au changement) au sein de l'organisation. De façon concrète, on regarde si le contexte de la transformation et les caractéristiques du système où se déroule le changement sont des facteurs qui peuvent soutenir ou freiner la mise en œuvre du changement.

### **2.2.1 Le contexte de la transformation**

Si le Québec s'est déjà trouvé dans une position où les ressources abondaient et où la demande présentait l'avantage d'être simple et homogène, ce n'est désormais plus le cas. Aujourd'hui, la demande des citoyens en prestation de services est fracturée et on ne dispose que de peu de ressources pour y répondre. La situation a évolué vers une phase, difficile mais nécessaire, de mise en commun et de partenariat. Cependant, cette situation demande des capacités qui ne se retrouvent pas de façon égale dans les M/O. La figure 4 schématise ce type d'évolution.

**FIGURE 4 : ÉVOLUTION DE L'ENVIRONNEMENT DES GESTIONNAIRES PUBLICS**



Jacob, Réal. *Travailler en réseau, fascinant mais exigeant*, 2000.

Il est d'autant plus facile de réaliser le changement que l'environnement *politique* (Loi sur l'administration publique, politique de l'autoroute de l'information, reddition de comptes, etc.), l'environnement *social* (clientèle plus exigeante, vieillissement de la population, etc.), l'environnement *économique* (contraintes budgétaires, recherche de valeur ajoutée des services gouvernementaux, etc.) et l'environnement *technologique* (développement rapide des TI, utilisation vigoureuse de l'intranet, etc.) nous y poussent. Or, ces forces n'agissent pas toutes à titre de levier dans l'effort de transformation. Par exemple, l'établissement d'objectifs et d'échéanciers<sup>9</sup> claironne l'initiative du gouvernement électronique. Est-ce pour autant un facteur qui pousse vers le changement? Pas nécessairement, puisque la réalisation d'un tel changement exige non seulement une intention clairement exprimée mais aussi un plan d'action, et des conditions spécifiques visant à soutenir cette pression vers le changement. Les percées technologiques, les nouveaux canaux de communication et la connaissance approfondie des attentes sont, entre autres, des éléments contextuels qui offrent une fenêtre d'opportunité unique au gouvernement afin

<sup>9</sup> Voir le Plan de modernisation 2004-2007.

d'intégrer certains services, d'innover et trouver des solutions présentant plus de choix. Mais attention, cette fenêtre d'opportunité est, elle-même, à durée limitée.

Il faut aussi reconnaître que certaines politiques existantes peuvent avoir un effet défavorable en regard du changement projeté. La Loi sur la gestion des finances publiques est particulièrement contraignante quand il s'agit de mettre en commun des ressources financières. La définition des responsabilités et l'harmonisation des services de différentes organisations représentent un défi de taille et parfois, les politiques en soi ne permettent tout simplement pas l'innovation souhaitée<sup>10</sup>. Les gestionnaires ont alors le choix entre contourner la politique, tenter de la changer ou abandonner le projet. Or, aucune de ces solutions n'est facile<sup>11</sup>. En d'autres termes, il est clair que si le cadre juridique dans lequel évoluent les M/O les contraint à une reddition de compte touchant ce qui relève de leur mission propre, cela ne facilite pas la poursuite d'objectifs conjoints comme ce que vise la mise en commun de services prévus dans la PES. Il est difficile de rendre des comptes sur ses propres performances lorsque la responsabilité est partagée.

À la lecture de rapports relatifs à l'instauration de services électroniques dans les M/O et lors des entrevues, il apparaît que les acteurs stratégiques et les pilotes du changement font une lecture adéquate de ces éléments contextuels. La description du « pourquoi changer » est généralement détaillée et les déterminants du changement y sont bien identifiés. Mais, comme on a vu dans la section précédente, ils ne semblent pas s'en servir pour développer leur argumentaire dans la sensibilisation des troupes. Par ailleurs, en dépit d'une manne d'informations sur le phénomène de gouvernement en ligne et de la facilité d'accès à cette documentation, la direction en charge de l'implantation de l'inforoute du SCT et les M/O<sup>12</sup> ne semblent pas avoir mis en place une plateforme commune et formelle de vigie afin d'évaluer, comparer et suivre les expériences menées ailleurs pour en faire des apprentissages importants.

---

<sup>10</sup> Le CCG a traité ce problème au cours des dernières années, notamment au cours de sa table ronde sur les mécanismes horizontaux. Voir le document « *Utiliser des mécanismes horizontaux pour transcender les frontières : leçons apprises et indicateurs de succès* ». Disponible à [www.ccmd-ccg.gc.ca](http://www.ccmd-ccg.gc.ca).

<sup>11</sup> Voir étude du Centre canadien de gestion en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du trésor, « Gouvernement électronique : études de cas », mars 2002.

<sup>12</sup> La RRQ emploie deux personnes à temps plein pour effectuer une veille stratégique.

## 2.2.2 Les caractéristiques du système où se déroule le changement

L'analyse des capacités organisationnelles pour faire cette transformation s'avère aussi déterminante dans le design du plan de déploiement. On ne peut établir le «comment faire» avant de savoir quelles sont les capacités organisationnelles disponibles pour le réaliser. Les structures gouvernementales actuelles sont des organisations complexes et politiques arborant un niveau d'inertie relativement élevé. Les bureaucraties fonctionnelles comportent des structures et des cultures favorisant la prise de décision hiérarchique, avec un niveau élevé de spécialisation des personnes et des mécanismes de coordination et de contrôle formalisés. Or, la croissance du niveau de turbulence de l'environnement et le besoin de réagir rapidement exigent des organisations plus souples : une structure plus légère à travers laquelle les décisions et les communications peuvent se faire rapidement, à tous les niveaux et valorisant davantage des résultats rapides et tangibles. Ainsi, les pressions économiques et technologiques poussent le gouvernement et ses M/O vers l'ère de l'information mais la mécanique traditionnelle des établissements supporte généralement mal la réorganisation. D'autres éléments s'ajoutent aux difficultés structurelles :

- La pérennité des décideurs : l'affectation moyenne des sous-ministres à un M/O est de dix-huit mois. Or il est difficile d'engager une transformation d'envergure sans stabilité relative au sommet.
- L'horizon des bénéfices : les projets concernant les technologies de l'information ne présentent des bénéfices qu'après quelques années tandis que les budgets à déficit zéro demandent des résultats immédiats.
- L'historique des changements technologiques : plusieurs mauvaises expériences de mise à niveau technologique ont été vécues. Qu'il suffise simplement de mentionner les difficultés vécues dans la mise en place avortée du projet GIRES.
- La pression croissante vers un niveau de performance élevé dans la réalisation des opérations courantes rend difficile l'affectation de ressources à des projets de développement comme ce qui est requis par la PES.

La réussite de l'implantation de la PES sera d'autant plus ardue si elle nécessite la collaboration de plus d'un M/O. En effet, aux déficiences propres à chaque M/O, s'ajoutent des pratiques de fonctionnement interministérielles peu développées. Dans un rapport canadien publié par le Public Sector Service Delivery Council<sup>13</sup>, il

---

<sup>13</sup> Public Sector Service Delivery Council. Integrated Service Delivery : A Critical Analysis. May 2003.

ressort que les différences culturelles entre les organisations et les tentatives de partenariat sont les facteurs les plus susceptibles de ralentir la PES. Les M/O travaillent depuis des années en silos, isolés les uns des autres, ce qui crée des cultures organisationnelles distinctes. Afin de passer outre ces différences, les expériences passées démontrent qu'il faut, dès le début, parvenir à un consensus sur une direction et un but commun. Certes, il existe des mécanismes de coordination au Québec tels que la Table de concertation interministérielle et le Conseil des directeurs généraux de l'administration. De nouveaux forums ont aussi été créés pour l'avancement du gouvernement en ligne, tels que le Comité stratégique des ressources informationnelles et le G7 (RRQ, SAAQ, CNT, RAMQ, CSST, CARRA, SEPAQ)<sup>14</sup>. Mais plus il y a de partenaires impliqués, plus le consensus devient difficile à réaliser. Le fonctionnement, les règles de jeu et les ressources sont fort différents entre les M/O. Tous ces éléments peuvent éterniser la mise en œuvre du projet et en augmenter les coûts. Il n'est donc pas tout de saisir la réalité et les préoccupations de ses interlocuteurs, il faut aussi s'entendre sur l'objet de transformation. Au sein des divers cas observés, il faut reconnaître que la définition de cet enjeu n'est pas ressortie comme clairement établie et, comme nous le verrons dans la prochaine section, l'absence de pilotage stratégique central a contribué à renforcer les jeux politiques et d'influence.

La capacité à changer est aussi tributaire du niveau de maturité organisationnelle. Cette perspective, issue des théories évolutionnistes en gestion du changement, soutient qu'un changement réussi est moins le fait de la volonté des acteurs que de l'existence de « dispositions » organisationnelles permettant au changement de prendre forme. Selon cette vision, les capacités à changer de l'organisation tiennent à l'existence non seulement de conditions favorisant le changement (stratégies, structures ou systèmes), mais surtout à la présence d'une dynamique organisationnelle propre à valoriser ces conditions dans la mise en place du changement.

En termes actuels, ces conditions varient beaucoup d'un M/O à l'autre. Ceux qui ont l'habitude de travailler en mode de gestion par projet démontrent plus de facilité à travailler avec des équipes multidisciplinaires ou en mode transversal, utilisant une méthodologie rigoureuse, un suivi régulier et n'hésitant pas à faire les ajustements nécessaires. Ces M/O, performants, obtiennent des résultats probants et ont un

---

<sup>14</sup> Régie des rentes du Québec, Société de l'assurance automobile du Québec, Commission des normes du travail, Régie de l'assurance maladie du Québec, Commission de la santé et de la sécurité du travail, Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances.

rythme de changement plus rapide. Ils reconnaissent surtout l'importance d'une culture organisationnelle axée sur la valeur ajoutée et sur les moyens pour y parvenir. À titre d'exemple, mentionnons que la RRQ nous affirme nettement que si les conditions n'avaient pas été présentes pour renouveler la prestation de services, l'organisation se serait outillée par la mise en œuvre de projets de moindre envergure. Si la gestion en mode projet est reconnue comme un levier du changement comportemental par Bompar et Picq (1998), peu de M/O l'ont utilisé dans la gestion de la PES. Le succès de ce mode de gestion repose sur une démarche précise, une mécanique éprouvée et une rigueur nécessaire.

Outre les quelques initiatives en management par projet, on a observé peu de pratiques en gestion des processus, en amélioration continue (très important pour l'analyse des processus), en pratiques de travail en mode transversal et en gestion du changement. D'autre part, peu d'informations témoignent des capacités des M/O à diagnostiquer leur fonctionnement organisationnel, à mesurer leur performance actuelle dans la prestation des services et à reconcevoir leurs processus. Or, cet exercice d'analyse répond à la nécessité d'évaluer l'écart entre la finalité de la transformation visée et la situation actuelle. La révision des processus est également une prémisses à une optimisation d'une gestion intégrée des modes de prestation. En d'autres termes, la PES nécessite beaucoup plus qu'une simple automatisation des processus existants. Elle est la voie incontournable d'une réingénierie des processus permettant l'intégration des divers canaux par lesquels sont offerts les services gouvernementaux. Pour bien servir un citoyen, on ne peut simplement concevoir un processus de service propre à chaque canal que le citoyen peut emprunter. Il faut clairement déployer un processus de service unique, desservi par divers canaux (comptoir, téléphone, Internet, courrier) que peut emprunter le citoyen. Ainsi, on pourra assurer une continuité de service au citoyen quelle que soit sa porte d'entrée au service qu'il requiert.

Services Nouveau-Brunswick illustrent bien cette formule. On y applique le modèle « spin the terminal ». La prestation de services électroniques est pensée de façon à ce que le canal de communication utilisé importe peu. La personne derrière un comptoir utilise le même outil que celle qui répond à une demande dans un centre d'appel ou sur le site web<sup>15</sup>. Cette philosophie de développement requiert que chaque nouvelle application soit menée en ayant en tête les besoins du citoyen et de l'utilisateur. Ainsi, une fois que l'application est testée, le canal de communication peut être interchangé et le service directement offert sur Internet. Cette méthode

---

<sup>15</sup> Kathleen Sibley (2003). Quiet Revolution in the North, Center for Digital Government. [www.centerdigitalgov.com](http://www.centerdigitalgov.com).

permet des améliorations en étapes incrémentales, ce qui minimise la courbe d'apprentissage et démontre constamment le progrès, tout en mesurant régulièrement la satisfaction du citoyen<sup>16</sup>.

Or, la gestion par processus est une formule encore mal maîtrisée au sein du gouvernement du Québec. Un estimé rapide, généralement reconnu parmi les experts en mise à niveau technologique, laisse croire en effet que peu de M/O (probablement moins de 20 %) maîtrisent leurs processus au point de permettre une intégration des canaux de services.

Ces notions de maturité organisationnelle et de capacités à acquérir se retrouvaient, quoique de façon informelle, chez les concepteurs de la vision de l'autoroute de l'information, qui présentaient, déjà en 1996<sup>17</sup> les cibles attendues des M/O en termes de maturité électronique. Parmi celles-ci, notons, pour chaque M/O :

- Une révision de l'organisation du travail et des procédés d'affaires, en vue de proposer des projets qui pourront s'inscrire dans leur plan stratégique ;
- La mise sur pied, avant le 1<sup>er</sup> juin 1996, de groupes de travail en vue de revoir les procédés à incidence interministérielle afin de présenter aux clientèles externes des services simplifiés, unifiés et cohérents, et en vue d'élaborer des solutions communes (systèmes, approches, outils) requises à cette fin.

### **2.3 Le processus de transformation**

Cette partie s'intéresse au processus de transformation, c'est-à-dire à l'élaboration et au développement de la démarche elle-même, ainsi qu'au déploiement d'activités au sein de phases modulant et supportant la progression du changement. Les capacités à piloter et à faire progresser le changement seront ici examinées.

#### **2.3.1 La démarche de changement**

Construire une démarche de transformation, c'est en quelque sorte construire le scénario qui va guider le déroulement du changement afin de faire pénétrer l'intention stratégique au sein de l'organisation. Trois éléments composent une bonne démarche de mise en œuvre d'un changement : le plan et les ressources

---

<sup>16</sup> From Vision to Benefit : Building the Digital eGovernment Foundation, IDC Canada Consulting, 2003.

<sup>17</sup> Voir site : <http://www.autoroute.gouv.qc.ca/publica/strateg2.html>.

nécessaires, la structure de pilotage et ses mécanismes de soutien, puis les outils de monitoring et les dispositifs d'ajustement.

### *2.3.1.1 Le plan d'action et les ressources nécessaires*

En général, un plan bien articulé constitue un outil indispensable dans la conduite du changement et permet à l'ensemble des acteurs de partager une orientation commune. Il articule l'ensemble des activités à prévoir pour la réalisation pratique du changement, les ressources à investir et l'échéancier des décisions à prendre.

Le SCT (le Sous-secrétariat à l'infrastructure gouvernementale et aux ressources informationnelles – le SSIGRI) a bel et bien défini les grandes orientations stratégiques pour le développement de la PES et la gestion des ressources informationnelles<sup>18</sup> mais sans que soit proposé un plan global de mise en œuvre. Des plans de gestion des ressources informationnelles ont été exigés des M/O mais les efforts d'évaluation et de coordination de ceux-ci semblent inexistantes. On distingue mal ce qui est prioritaire de ce qui est instrumental dans cette transformation. Les imprécisions en termes de gouvernance centrale, pour la gestion du projet d'implantation et de déploiement de la PES, ont affecté la direction des travaux des M/O. En fait, le manque de clarté dans les objectifs de départ et dans la mesure des résultats attendus, l'absence de cadre de réalisation ou de modèle générique de mise en œuvre et enfin, de politiques claires d'allocation des ressources pour les divers projets ont nui aux initiatives des M/O, dispersant les énergies et conduisant à des résultats disparates. C'est au niveau des projets nécessitant la coopération entre M/O que ces lacunes se sont surtout fait sentir. La vision confuse du modèle à mettre en place et de ses modalités de mise en œuvre se traduit par des problèmes réels de coordination dans les projets interministériels<sup>19</sup>, d'incohérence dans les objectifs poursuivis, d'absence de mise en commun des apprentissages et de partage des ressources et des infrastructures.

Au gouvernement fédéral, la vision du service en ligne du gouvernement du Canada se fonde sur un plan de travail en cinq volets<sup>20</sup>, mettant en valeur l'intégration de la prestation de services, l'élaboration d'une infrastructure commune protégée et de politiques assurant la protection de la vie privée, la création de compétences

---

<sup>18</sup> Voir le Cadre de gestion des ressources informationnelles, 2002.

<sup>19</sup> Accenture : The Government Executive Series : e-government leadership – Realizing the Vision (2002).

<sup>20</sup> Présentation de Christine Desloges, directrice générale, Initiative du Gouvernement en direct, CEFRIO, session de transfert du 26 mars 2004.



nécessaires aux ressources humaines et une structure de communications encourageant les citoyens à utiliser les services en ligne. Cette vision prend racine dans la mise en place d'une structure de gouvernance qui oriente les initiatives et l'intégration des expériences : le réalignement structurel de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, le 6 novembre 2003. « *La nouvelle structure vise à assurer que le Ministère est doté d'un mandat clair, de structures de responsabilisation bien établies, d'un sens de l'éthique et de la transparence et d'une bonne gestion financière*<sup>21</sup> ». Le réalignement vise à améliorer la prestation de services aux ministères et agences afin de les aider à mieux desservir la population du Canada

Les M/O ayant acquis une certaine maturité organisationnelle, c'est-à-dire qui ont adopté des pratiques décrites plus tôt telles que la gestion en mode projet, l'amélioration continue, l'apprentissage partagé et dont la direction jouissait d'un fort leadership, ont fait fi de l'absence de ce cadre intégrateur et ont relevé avec brio le défi d'un projet intraministériel. Par exemple, à la RRQ, on a établi le développement en quatre phases et la mise en œuvre selon cinq critères qualifiant les services. On a fait une planification serrée et un découpage du projet en activités en identifiant les chefs d'équipe. Cette démarche ne laissait que peu de place à l'improvisation. Certes, des ajustements ont été nécessaires en cours de route mais la démarche était suffisamment claire et diffusée pour que les acteurs concernés ne soient pas surpris des changements qui se produisaient. Au MRQ, outre un plan de déploiement par étapes, des études de comparaison des démarches ont aussi été effectuées auprès d'organismes fédéraux canadiens, américains et anglais.

Dans l'étude de la mise en œuvre des quatre premières initiatives de gouvernement électronique canadien (les projets de Statistiques Canada, des Anciens Combattants, de l'Agence des douanes et du revenu Canada et de Patrimoine Canada)<sup>22</sup>, on a déterminé que le troisième facteur de succès, évident dans les quatre cas, était l'élaboration progressive et l'essai-pilote. Chaque introduction de services en ligne s'est faite étape par étape après la réalisation de tests et des examens à chaque étape. Les services améliorés et les nouveaux services s'ajoutaient aux innovations solides qui ont précédé.

Dans un contexte de compression budgétaire, il n'est pas surprenant de constater que l'obtention des ressources nécessaires à la PES soit préoccupante. D'autant

---

<sup>21</sup> [http://www.tpsgc.gc.ca/text/generic/sub\\_infocentre\\_corpprof\\_orgchart-f.html](http://www.tpsgc.gc.ca/text/generic/sub_infocentre_corpprof_orgchart-f.html)

<sup>22</sup> Voir étude du Centre canadien de gestion en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du trésor, « Gouvernement électronique : études de cas », mars 2002.

plus que certains M/O préfèrent solliciter des enveloppes budgétaires pour de petits projets et renouveler leur demande ; ils évitent ainsi «le contrôle» du SCT. Or, cette façon de faire rend difficile le suivi et l'évaluation des projets par le SCT. Par ailleurs, il y a danger de développer des solutions de PES qui soient non conformes aux objectifs stratégiques ou qui ne tiennent pas compte des infrastructures en place ou celles visées<sup>23</sup>.

À l'opposé, cette stratégie peut avoir des résultats heureux si et seulement si un plan stratégique et systémique est élaboré avec soin. Prenons le cas de Services Alberta qui a dû repenser sa stratégie à cause d'un manque de ressources financières, les obligeant à fragmenter leurs projets en segments plus facilement réalisables. L'organisation albertaine porte désormais une vision axée sur une approche d'implantation incrémentale. Cette approche est utilisée par plusieurs juridictions pour présenter des résultats rapides et démontrer ainsi les bénéfices de l'intégration des services.

L'expérience du gouvernement du Canada révèle qu'il n'y a pas de réponse fixe au problème des ressources, surtout lorsqu'il n'y a pas de propriétaire logique à la prestation du service électronique. Chaque projet doit être évalué en ce qui a trait à sa viabilité à long terme et, si sa rentabilité est incontestable, il faut « faire du ménage » dans les priorités accordées aux dépenses. Il s'agit réellement d'une approche cas par cas.

### *2.3.1.2 La structure de pilotage et ses mécanismes de soutien*

Afin de mener sa démarche à terme, des structures, des encadrements et des moyens doivent être mis en place pour baliser les activités et soutenir l'implantation. La création d'un comité de pilotage et sa composition s'avèrent critiques, car le succès éventuel de l'implantation dépend en grande mesure de sa capacité à intervenir à la fois aux niveaux stratégique, fonctionnel et opératoire afin de produire les changements nécessaires.

Dans l'implantation de la PES, au plus haut niveau des instances politiques, la structure de gouvernance n'a pas permis une gestion efficace des orientations stratégiques définies au préalable. Le projet de gouvernement en ligne est sous la responsabilité du SCT. Celui-ci a mandaté la Direction de l'autoroute de l'information

---

<sup>23</sup> Gautrin, H. - F. (2004). Rapport sur le gouvernement en ligne : Vers un Québec branché pour ses citoyens, disponible à [www.hfgautrin.com/egov\\_pdf/Rapport-Gouvernement-Fr.pdf](http://www.hfgautrin.com/egov_pdf/Rapport-Gouvernement-Fr.pdf).

(anciennement le SSIGRI) et le Bureau du développement du gouvernement en ligne (le BDGI) de l'assister. Les mécaniques décisionnelles, comme la gestion des arbitrages dans les projets interministériels, ne sont pas bien définies. Il est ici peu aisé d'identifier l'acteur ou le groupe d'acteurs qui portent véritablement ce projet majeur et qui en ont une vision précise, pas plus qu'on ne reconnaît d'acteur fort en technologie. Nous y reviendrons dans la section consacrée aux principaux acteurs.

Au sein de chacun des projets intra M/O qui ont obtenu du succès, une structure de pilotage formelle a été créée et mise en place. Ces équipes, souvent soutenues par des consultants experts en gestion de projet, évoluaient dans des logiques stratégiques et opératoires bien définies. Par exemple, au MRQ, on a tout d'abord créé une direction des solutions d'affaires électroniques montée en structure de projets, lesquels étaient soumis à divers comités tels que le comité directeur et le comité de gestion des impacts opérationnels. À la RRQ, le pilotage du projet se faisait à travers une structure matricielle complexe mais permettant une logistique efficace.

La conduite de ces projets s'est aussi traduite par la mise en place de mécanismes de soutien notamment à la RRQ, par une unité centrale de soutien à la mise en œuvre pour la planification des besoins des ressources, des besoins en gestion du changement et l'utilisation d'experts externes; au MRQ, un bureau de projet a été créé pour la gestion du changement, de la communication, des méthodologies et des expertises légales.

### *2.3.1.3 Les outils de monitoring, les dispositifs d'ajustement et le rythme de changement*

Tout au long du processus, la mise en œuvre doit être suivie et le comité de pilotage doit se doter d'indicateurs précis de progression du changement. Le monitoring et surtout la diffusion de ces évaluations doivent permettre d'une part, de maintenir la pression sur ce qui est important et d'autre part, d'améliorer ce déploiement. On doit aussi être en mesure de moduler le rythme du changement aux préoccupations et difficultés vécues par les destinataires et voir à réajuster au besoin la stratégie de mise en œuvre par des dispositifs d'ajustement. Parfois, ce sont les contraintes structurelles et organisationnelles de l'organisme qui perturbent la cadence de déploiement du nouveau mode de gestion et nécessitent le besoin de revoir les modalités de mise en œuvre.

Comme on l'a vu plus tôt, l'absence de clarté dans les objectifs visés et les résultats escomptés a comme conséquence directe de risquer la dérive des cibles d'action et

la dispersion des efforts vers des objectifs secondaires. Les cibles sont d'autant plus importantes que la multiplicité des enjeux et des acteurs concernés est élevée. Que ce soit au Québec, au Canada ou ailleurs, les projets analysés démontrent peu d'efforts dans la mise en place de ces outils pour un suivi systématique des démarches de transformation<sup>24</sup>.

*« A valuable evaluation implies good metrics, regular monitoring and reporting of data, robust evaluation frameworks and discipline, long term evaluation practices experiences and strong professionalism, all the conditions which seem to be rarely met in the e-government context... Evaluation tools such as CEA and benchmarking instruments seem to be more suitable to e-government initiatives... to compare the efficiency of the programme/project... UK for instance is launching international benchmarking studies<sup>25</sup>[...] ».*

Un changement stratégique prend du temps. Les travaux sur l'apprentissage organisationnel et la sociologie de l'entreprise ont clairement mis en évidence que les comportements au travail et les manières de faire sont le fruit d'un long processus d'apprentissage de la part des acteurs. Le développement de nouvelles capacités est tributaire tout autant de l'influence des structures et des modes formels d'organisation du travail que des relations informelles au travail<sup>26</sup>. Mais une cadence trop lente, qui tarde à produire les résultats visés ou dont la diffusion est informelle, comme c'est le cas présentement pour le projet de PES, pourrait affecter à long terme la mobilisation des acteurs.

En outre, il faut noter qu'une progression adéquate d'un changement est clairement ponctuée de succès observables qui servent à baliser l'évolution du projet. Dans le cas de la PES, on a vu un peu plus tôt qu'à diverses reprises, on a mal distingué les enjeux stratégiques de ceux plus instrumentaux, retardant ainsi la mise en œuvre d'actions qui auraient pu cristalliser ce changement. Dans le même sens, il faut noter que la reconnaissance et la valorisation des succès sont des activités très importantes dans un processus de changement et la gouvernance du projet

---

<sup>24</sup> Voir études de Y. - C. Gagnon (2003), du Centre canadien de gestion (2002), Diane van Gils (2002).

<sup>25</sup> Voir texte de Diane van Gils, « *Examples of Evaluation Practices used by OCDE Members Countries to Assess E-Government* », septembre 2002.

<sup>26</sup> Jacob, R., Rondeau, A., Luc, D., La transformation des organisations et la gestion du changement stratégique : un corps de connaissances qui prend forme, dans *Transformer son organisation*, *Revue Gestion*, Collection Racines du savoir, 2002.

« Gouvernement en direct » l'a bien compris. Dans l'architecture organisationnelle fédérale, les champions en gestion de l'information, en TI et en prestation de services occupent une place d'influence stratégique de choix. Au Québec, le gala OCTAS, organisé par la Fédération informatique du Québec, remet un prix à chaque année pour les meilleurs services gouvernementaux en ligne, ce qui ne s'est pas nécessairement traduit en activités de transfert et d'apprentissage entre les M/O.

### **2.3.2 La progression du changement**

S'intéresser au processus de transformation, c'est aussi se préoccuper de la progression du changement au sein de l'organisation. La progression est rendue possible grâce à un ensemble d'activités, à des étapes cruciales de la transformation qui serviront essentiellement à installer certaines capacités organisationnelles requises pour le succès du changement. Les activités d'orientation, de sensibilisation et d'habilitation, soit les activités importantes de gestion du changement seront ici examinées.

#### **2.3.2.1 Les activités d'orientation**

Les activités d'orientation passent par la construction habile de l'argumentaire où le discours repose sur trois éléments : une vision forte de ce qu'on veut faire, une logique d'implantation cohérente et un sens clair des résultats visés. Malgré un discours stratégique clair, le niveau central n'a pas été en mesure d'articuler un modèle auquel l'ensemble des M/O aurait dû adhérer. On le répète : pour construire une légitimité forte et assurer la pérennité de ce changement stratégique, il importe de développer un schéma visuel et une représentation claire de ce qu'on veut devenir, de ce qu'on veut faire et d'être en mesure de le traduire en principes qui guideront les actions. Particulièrement en ce qui concerne les projets interministériels, comme le leadership a longtemps été manquant ou déficient, une bonne partie des acteurs ministériels concernés par le déploiement de l'administration en ligne semblent avoir maintenu « ...les pieds sur les freins », les contraintes devenant plus importantes que l'adhésion à l'orientation stratégique. Si le message n'est pas porté efficacement, on peut comprendre que la transition entraîne toujours des problèmes et prend plus de temps que prévu ou encore qu'il soit perçu de façon erronée : «[...] les objectifs visés tournent tous autour de l'amélioration de

la productivité et de la performance. Ce sont des projets de réussites technologiques et non des projets à consonance humaine<sup>27</sup> ».

Au niveau des projets intraministériels, on s'entend pour reconnaître que les directions respectives ont posé les actions nécessaires et suffisantes pour donner le ton, même si parfois le niveau d'ambiguïté du projet restait élevé. En termes de compréhension de la nature du changement en cours, les personnes impliquées dans les projets appréhendaient habituellement mieux les enjeux stratégiques. À la RRQ, la maturité de l'organisation s'apprécie en observant leurs activités d'orientation où le développement de l'argumentaire en faveur du projet a pris beaucoup de place. Le président-directeur général a lui-même porté le « bâton du pèlerin », énonçant haut et fort ses convictions et son support pour ce projet. Cet engagement de la haute direction est considéré comme la plus significative de toutes les conditions de succès répertoriées dans la documentation sur le changement<sup>28</sup>.

### 2.3.2.2 Les activités de sensibilisation

La sensibilisation, qui est un levier important dans la mobilisation des troupes, doit favoriser à la fois un partage d'informations afin de transmettre l'orientation visée et un échange soutenu pour recueillir les impacts anticipés et ajuster de façon continue le projet à la réalité organisationnelle. On a vu plus tôt que les bénéfices escomptés demeurent flous pour une majorité d'acteurs, rendant plus difficile la contamination à une masse critique de personnes qui pourraient devenir de véritables porteurs. Peu de données permettent de dire si les directions des projets de PES ont mis tous les efforts nécessaires pour pourvoir l'information à leurs troupes, ni quels étaient les médias utilisés pour la diffusion, ni quelles étaient les mesures de *feedback* permettant de qualifier l'impact de ces messages. Dans des groupes de discussion regroupant des conseillers en RH, des usagers opérateurs, des concepteurs et des gestionnaires, le groupe de recherche de Y.-C. Gagnon<sup>29</sup>, qui a étudié cinq projets de PES, on confirme qu'il y a peu d'activités pour assurer l'appropriation du message. Si la vision d'où on va est claire, elle n'est pas toujours adéquatement

---

<sup>27</sup> Gagnon, Bourgault, Fortier, Développement d'un guide GRH d'accompagnement des changements technologiques, Résultats des groupes de discussion, présenté le 12 février 2003.

<sup>28</sup> Rondeau, A., Transformer l'organisation. Vers un modèle de mise en œuvre, *Revue Gestion*, Automne 1999, Vol. 24, N° 3, p.148-157.

<sup>29</sup> Gagnon, Bourgault, Fortier. Développement d'un guide GRH d'accompagnement des changements technologiques, Diagnostic par groupe d'acteurs pour les cinq cas étudiés, présenté le 23 octobre 2002.

communiquée à tous les intervenants. Selon certains participants aux groupes de discussion, les gestionnaires ont beaucoup de difficultés à s'approprier la vision du projet en termes de bienfaits, de réalités nouvelles et de complexité.

Le groupe de Y.-C. Gagnon note aussi qu'on conçoit la communication de façon réductrice, ce qui relègue les usagers à des réactions soulevant les déficiences technologiques, lesquelles sont perçues négativement et interprétées comme de la résistance au changement. Selon ces chercheurs, il y a peu de communication bidirectionnelle parce que les gestionnaires en ressources humaines se fient sur les équipes de projets technologiques pour donner l'information. À mesure que le projet avance, les activités de communication sont réduites pour cause de temps. On reproche aux gestionnaires de projet de sous-estimer l'impact de la technologie sur l'organisation du travail, conséquemment de tronquer l'information pertinente aux usagers.

Le nombre d'usagers opérateurs semble également influencer la qualité des activités de sensibilisation. Dans son analyse, Gagnon a aussi remarqué que plus le nombre d'utilisateurs est élevé à l'égard de la nouvelle technologie et moins ils sont impliqués dans le design du nouveau service. Les pilotes de projet considèrent qu'il serait trop exigeant de consulter tous les individus, préférant procéder avec des représentants des employés, qui prennent le relais de l'information. Et les gestionnaires en ressources humaines estiment que les opérateurs sont toujours les derniers informés et que personne ne prend vraiment la peine d'expliquer les raisons qui motivent les changements technologiques. De telles constatations portent à conclure que, dans les projets observés, les activités de sensibilisation ont peu favorisé une appropriation généralisée des nouveaux modes de dispensation des services, au-delà du cercle des groupes de projet, restreignant ainsi l'apprentissage organisationnel à changer.

### *2.3.2.3 Les activités d'habilitation*

Cette phase est jugée critique dans la pénétration du changement et nécessite un investissement majeur en temps et en ressources. Elle exige de faciliter les apprentissages afin de reconforter le plus tôt possible les acteurs qui se sentent souvent incompetents face à leurs nouvelles fonctions ou façons de faire. La progression du changement exige donc des activités continues qui mettent l'accent sur le développement organisationnel et la gestion du changement.

Dans les cas observés comme dans la documentation consultée, il ressort que c'est généralement l'équipe de projet pilotant le déroulement du projet qui gère les

activités de support et de formation en matière d'utilisation de la nouvelle technologie. Cependant, on reproche aux activités de formation s'adressant à des groupes d'utilisateurs hétérogènes de ne pas tenir compte des besoins individuels. Les concepteurs admettent d'ailleurs que :

*« l'arrimage entre les fonctionnalités de la technologie nouvelle et la réalité des tâches que les utilisateurs doivent exercer ne se fait pas toujours. Il peut arriver que les utilisateurs ne sachent pas comment se servir de la technologie pour exécuter leurs routines de travail quotidiennes<sup>30</sup> ».*

En outre, il se trouve peu d'activités assurant l'appropriation des technologies. Enfin, pour les usagers opérateurs, il n'y a pas d'activités de reconnaissance ou d'évaluation en termes de satisfaction face à la nouvelle technologie (Gagnon, 2003). Dans le même sens, Audet<sup>31</sup> a étudié les actions de support des directions des RH des M/O dans l'implantation de la PES. Il démontre que les pratiques de gestion de celles-ci demeurent traditionnelles et peu axées sur le rôle transformationnel. On y reviendra dans la section 2.4.1.3.

## **2.4 Les acteurs de la transformation**

Nous avons vu jusqu'ici qu'une transformation majeure nécessite la mise en œuvre d'une démarche articulée. Toutefois, il est futile de croire qu'elle se réalise par la simple articulation d'un plan adéquat ou par une apparition de conditions favorables. Elle prend racine grâce aux différents acteurs au sein de l'organisation qui croient en ce changement et qui s'y investissent à la mesure de ce que représentent pour eux les enjeux et le rôle qu'ils peuvent y jouer. Il s'agit ici de prendre la perspective des divers acteurs touchés par la mise en place d'un tel changement et de clarifier les rôles attendus de chacun d'eux.

---

<sup>30</sup> Gagnon, Bourgault, Fortier. Développement d'un guide GRH d'accompagnement des changements technologiques, Diagnostic par groupe d'acteurs pour les cinq cas étudiés, présenté le 23 octobre 2002.

<sup>31</sup> Voir rapport du chercheur Michel Audet de l'Université Laval sur l'impact de la PES sur les ressources humaines dans la présente étude du CEFRIO.



## **2.4.1 La perspective des acteurs**

### *2.4.1.1 Le Secrétariat du Conseil du trésor*

On a déjà mentionné que la volonté politique jouait un rôle d'importance dans la légitimité de tels projets, tant auprès de la population, du personnel que des acteurs stratégiques. Au moment de cette étude, le SCT, ou plus précisément la Direction de l'autoroute de l'information, n'est pas perçu comme favorisant les réponses stratégiques et dénouant les situations difficiles. Son rôle apparaît davantage en termes de contrôle et pourtant le monitoring (les mécanismes de suivi, d'évaluation, de rétroaction, de diffusion, d'ajustement) est déficient. Les notions d'imputabilité, essentielles dans une gestion axée sur les résultats, sont absentes, ce qui met en péril la portée et l'échéancier du projet. Des règles de fonctionnement sont imposées mais elles apparaissent parfois discrétionnaires.

### *2.4.1.2 Les équipes de direction des M/O*

Parmi les acteurs clés de tout type de transformation, la haute direction demeure le déclencheur essentiel et l'animateur principal du processus. Des diverses observations et études, il ressort clairement que la participation du sous-ministre adjoint et du sous-ministre au sein du comité directeur du projet de transformation suscite un préjugé largement favorable et donne une légitimité suffisante au projet de transformation. Leur volonté de faire aboutir le projet et leur engagement sont bien perçus dans l'organisation. Un autre facteur de succès lié à la mise en œuvre est relatif à la propriété et à la régie du projet. On a ainsi remarqué dans la plupart des projets réussis, la présence d'un cadre supérieur engagé et énergique qui participait à la gestion des relations, qui développait une stratégie claire et qui utilisait un cadre à cet effet, se révélant le meilleur outil à la pratique de gestion horizontale<sup>32</sup>.

On a observé jusqu'à maintenant que les partenaires d'un projet interministériel parviennent difficilement à s'arrimer au rythme proposé par le comité de pilotage de l'initiateur du projet. Ils déplorent l'absence d'orientations centrales en matière de services électroniques. Ils éprouvent des difficultés à établir une vision holistique du projet, conduisant à des discussions ardues sur le partage du panier de services, sur la répartition des coûts et de la nécessité de tenir compte des particularités locales.

---

<sup>32</sup> Voir étude du Centre canadien de gestion en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du trésor, « Gouvernement électronique : études de cas », mars 2002.

### *2.4.1.3 Les porteurs de projet*

Dans les projets intra M/O qui ont obtenu du succès, les équipes de pilotage se sont avérées cruciales. En fait, ces équipes ont fait la preuve, dans l'action, de la pertinence de leurs choix. Investis émotionnellement, les responsables de projet ont insufflé à leurs troupes le désir de s'impliquer et leur ont offert le support et les ressources essentielles. La plupart de ces équipes étaient multidisciplinaires et leurs membres choisis avec soin. Elles reflétaient non seulement les compétences nécessaires à l'implantation envisagée, mais leur composition leur conférait la crédibilité nécessaire pour incarner le sérieux et l'irréversibilité du projet. Dans plusieurs projets, des consultants ont été recrutés en tant que spécialistes de gestion de projet mais il faut comprendre que ce ne sont pas eux qui incarnent l'orientation stratégique du projet.

Le plus rapidement possible doit être développée une masse critique de « porteurs » de changement, par exemple les gestionnaires de support en TI ou en RH, ceux qui agissent comme agents de changement, qui offrent de la formation, les utilisateurs les plus dynamiques qui s'approprient le changement au niveau opératoire et qui incarnent la mise en œuvre des pratiques quotidiennes. Ainsi, au fil de l'avancement du projet de transformation, il est important de voir se multiplier des initiatives nouvelles et des « porteurs » nouveaux qui donneront le ton et un sens au modèle souhaité. Il est à noter que les études de Gagnon et de Audet ont démontré que la Direction des ressources humaines était rarement impliquée dans le processus de gestion du changement et qu'elle n'offrait pas de mécanismes de support en ligne avec l'orientation stratégique. On la perçoit comme étant bureaucratique et passive. Si la fonction RH fonctionne bien dans un mode « gestion des opérations », il en est tout autrement dans l'implantation de la PES, où elle s'est avérée incapable d'intégrer les préoccupations réelles ou d'être proactive dans une situation de gestion de changement.

### *2.4.1.4 Les personnes touchées*

Dans le présent changement, il est aussi nécessaire d'analyser la nature des résistances ou des préoccupations manifestées au sein du personnel touché par les transformations proposées. Dans les expériences observées dans l'implantation de la PES et dans la documentation consultée sur le sujet, on précise que ceux qui sont touchés par le changement mais ne participant pas directement à sa mise en œuvre

ont souvent le sentiment de devoir se battre pour surmonter le changement et apprendre encore et toujours de nouvelles compétences<sup>33</sup>. Cela crée une insécurité quant aux rôles et tâches nouvellement dévolus, d'autant plus grande que peu de gestionnaires de projet n'avaient anticipé les impacts réels sur les utilisateurs ou, pire, les avaient carrément négligés. Les usagers opérateurs prétendent aussi qu'ils sont surchargés de travail, étant rarement libérés de leurs tâches quotidiennes<sup>34</sup>. Or, cette surcharge est normale puisqu'on continue à faire ce qu'on faisait antérieurement, tout en essayant de s'appropriier les nouvelles tâches. Cependant, dans les phases subséquentes des divers projets intra M/O, des activités de formation et de support ont été ajoutées pour pallier cette lacune. Les principaux outils de gestion du stress relié au changement demeurent la clarification des rôles et responsabilités et les activités de formation.

## **2.5 Les effets de la transformation**

Puisque transformer son organisation c'est aussi vouloir en améliorer la performance, la gestion stratégique d'un changement s'intéresse également aux impacts sur la dynamique fonctionnelle de l'organisation et aux résultats obtenus. Nous avons vu dans la deuxième section qu'appréhender *a priori* les effets sur les systèmes, les rôles ou les comportements permet d'assurer une mise en œuvre adéquate par une gestion du changement adaptée. On comprendra alors que la mesure est contextuelle, dépendant fortement des objectifs fixés au départ, des cibles choisies et des résultats attendus.

Or, dans le projet gouvernemental de l'implantation de la PES, les attentes semblent avoir été signifiées timidement et on note l'absence de véritable système de données pour suivre et apprécier les projets. Ces éléments supportent mal une analyse approfondie du projet dans son ensemble. Le manque de cadre directeur pour les projets inter et intra M/O, particulièrement au niveau de l'infrastructure technologique (absence de standardisation, développement d'applications solos) conduit pareillement à des difficultés dans l'examen comparatif de la portée réelle de ces projets. Étudiés individuellement, les projets intra M/O tels que ceux de la RRQ, MRQ, Tourisme Québec, obtiennent des résultats probants d'efficacité perçue en termes de degré de satisfaction des usagers. Quelques données permettent de

---

<sup>33</sup> Voir étude du Centre canadien de gestion en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du trésor, « Gouvernement électronique : études de cas », mars 2002.

<sup>34</sup> Gagnon, Bourgault, Fortier, Développement d'un guide GRH d'accompagnement des changements technologiques, Résultats des groupes de discussion, présenté le 12 février 2003.

mesurer sommairement le niveau d'amélioration de l'efficacité organisationnelle : le personnel traite un plus grand nombre de demandes, les délais diminuent, les services deviennent plus personnalisés et les cas complexes retiennent l'attention. Enfin, cela a peu touché l'organisation du travail puisque, sauf exception, on a assisté à la modification ou à l'ajout de processus sans de réelle perspective systémique, même si on souhaitait à la base une réingénierie et qu'on parlait de revoir son offre de service.

### **3 TROISIÈME PARTIE : LES PRINCIPALES PROBLÉMATIQUES, LES DÉFIS À RELEVER ET QUELQUES STRATÉGIES D' ACTIONS**

Rappelons brièvement qu'en matière de transformation vers un gouvernement en ligne, les préoccupations retenues ici concernent surtout les projets inter M/O qui constituent véritablement un redéploiement de service axé sur le citoyen et ses attentes plutôt que centré sur le gouvernement et son organisation propre. Dans les cas de projets intra M/O, les observations tendent à démontrer qu'il est clairement plus facile de redéployer des services à l'aide des technologies quand ces derniers sont cohérents avec la mission propre au M/O. En outre, les capacités développées par les M/O les plus avancées dans ce domaine sont généralement conformes aux meilleures pratiques pour ce faire.

#### **3.1 Les principales problématiques**

Deux problématiques liées aux projets inter M/O méritent qu'on s'y attarde. L'une concerne la pénétration discontinue du changement dans les trois logiques de fonctionnement suivantes : stratégique, fonctionnelle et opératoire, ce qui conduit à une difficile harmonisation des orientations avec les stratégies et les actions du chantier tout entier. L'autre se situe dans la faible capacité à changer de la machine gouvernementale elle-même qui se mesure par ses systèmes en place et surtout par son niveau de maturité organisationnelle et le développement de ses savoir-faire.

##### **3.1.1 Une pénétration discontinue**

L'analyse de la partie deux met en lumière de nombreuses difficultés que l'on peut situer à trois niveaux : stratégique, fonctionnel et opératoire. Le projet de gouvernement en ligne nécessite une adoption de perspectives clairement distinctes et cohérentes entre ces trois niveaux. Cette analyse tridimensionnelle permettra de cerner les enjeux propres et interdépendants dans la pénétration de ce changement.

##### **➤ Au niveau stratégique : une gouvernance floue**

Le constat le plus important à ce jour concerne la difficulté du SCT d'asseoir le projet de PES sur une image claire où le choix des stratégies et des interventions politiques répond aux enjeux et aux défis de l'environnement ainsi qu'aux besoins

des citoyens et des entreprises. Cette représentation floue de ce qu'on veut devenir et des résultats visés ainsi que l'absence de cadre de référence en matière de mise en oeuvre ont conduit à une dispersion des activités et à une confusion dans les interventions. Ainsi, une structure de gouvernance déficiente (caractérisée par le contrôle et l'absence de mécanismes systématiques de cueillette de données fines) et plus particulièrement une logique d'acteur national accordant un intérêt et un support limités aux initiatives locales ont, d'une part, provoqué voire renforcé le clivage entre les M/O par l'implantation d'infrastructures technologiques diverses. D'autre part, ces éléments ont entraîné un cadre confus du déploiement et donc, comme on l'a vu à la dernière section, à une évaluation difficile des résultats. Enfin, dans les projets inter M/O (encore peu nombreux), les observations démontrent les nombreuses difficultés du SCT à concilier les incohérences d'une telle opération complexe (l'intégration des services), à agencer les intérêts multiples des acteurs concernés, à uniformiser les façons de faire et à faire le transfert des apprentissages.

➤ **Au niveau fonctionnel : un pilotage dispersé**

La faible vision et le manque de prise de position forte au niveau de la gouvernance ont certes affecté la conduite de l'implantation de la PES. En fait, l'absence d'un *Chief Information Officer* (CIO) ou d'une figure légitime pour incarner la dimension technologique dans le pilotage central du projet de gouvernement en ligne a nui à la gestion efficace et efficiente du déploiement et à l'arrimage des projets inter M/O. Une structure de pilotage du changement avec un bureau de gestion, qu'il soit intégré comme au fédéral ou qu'il agisse en parallèle comme au Nouveau-Brunswick, aurait pu éviter les incohérences technologiques au niveau des infrastructures, le développement d'applications isolées et aurait pu assurer un meilleur suivi. Dans les quelques projets qui relient plusieurs M/O, on a aussi remarqué que la gestion par processus était difficile à réaliser, les contraintes propres aux M/O influençant beaucoup la prise de décision. Or, c'est pourtant un mode de gestion essentiel dans l'implantation d'une logique d'intégration transversale des services, d'harmonisation de l'infrastructure technologique et de coopération des acteurs. Les expériences analysées sont rarement 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 mode de prestation de services. En outre, peu de M/O disposaient d'études appropriées de leurs processus organisationnels existants avant l'implantation de la PES, ce qui aurait permis d'évaluer adéquatement les impacts potentiels de ces changements sur leur organisation.

➤ **Au niveau opératoire : une gestion du changement minimale**

Enfin, la difficulté d'établir les cibles d'actions prioritaires et stratégiques dans le processus de transformation et de mettre en place une démarche structurée de gestion par projet a conduit à une sous-estimation des impacts sur le personnel et sur les systèmes touchés par la réalisation d'une PES. Tout au plus, on a vu les gestionnaires et les chefs de projet planifier quelques étapes d'information et de communication ainsi que des activités plus ou moins articulées de support et de formation. En fait, dans la plupart des cas d'implantation, la gestion du changement était négligée et non conforme aux facteurs de succès reconnus. Les directions des ressources humaines ont éprouvé de grandes difficultés à supporter les changements et le plus souvent, elles ont tout simplement été écartées du projet. Or, c'est au niveau opératoire que la mise en oeuvre du changement produit le plus souvent des questionnements acerbes et c'est donc à ce niveau qu'on risque, par conséquent, d'observer le plus de résistance.

En somme, cette analyse fait aussi ressortir l'arrimage déficient entre ces trois logiques d'action dans le déploiement de la PES. Peu d'acteurs font preuve d'une compréhension intégrée et d'une capacité d'action sur les exigences globales d'un projet de transformation de cette envergure. Cela provient en grande partie de la difficulté à cerner précisément ce qu'on veut faire et de l'absence de cadre formel pour régir ce projet.

### **3.1.2 Une faible capacité à changer**

Une autre observation importante est que la réussite d'un tel projet est aussi rattachée à la capacité à changer d'une organisation. Établir une évaluation du processus de transformation ne suffit pas, on doit aussi s'interroger sur la capacité à changer des organisations concernées à apporter les transformations qui s'imposent. Voici quelques déterminants de la capacité à changer des organisations observées :

- La *structure* de l'appareil gouvernemental et de ses ministères et organismes, fortement compartimentée par les nombreux centres d'activités et la spécialisation du personnel, accentue la divergence dans les pratiques, les modes de fonctionnement et les systèmes. Ce modèle de gestion bureaucratique, fondé sur une division du travail, s'accommode mal d'une transformation profonde où on questionne justement les processus centraux autour desquels s'articule la mission même des M/O concernés. Il est donc

clair qu'en période de changement profond, une structure plus intégrée s'impose.

- La *culture* et les façons de faire attachées à la fonction publique provinciale sont généralement jugées plutôt traditionnelles et peu alignées sur les pratiques de gestion professionnelles normalement requises lors d'une mise à niveau technologique importante. En général, on observe que peu de pratiques d'amélioration continue, de gestion axée sur les processus et les résultats ou d'outils sophistiqués d'imputabilité et de reddition de compte. Cette faiblesse d'investissement dans l'apprentissage organisationnel ralentit la création et la modification des capacités dynamiques à changer. Par ailleurs, on traîne un historique de projets de transformation sans grand succès.
- Le *leadership* est fortement affecté par un jeu politique et des préoccupations plutôt opérationnelles qui donnent une direction peu stratégique. On ne semble pas avoir les capacités de gestion qui permettraient de créer et de susciter une forte synergie entre les acteurs dans un contexte de changement stratégique.

Ces éléments, qui ont été analysés plus exhaustivement à la section 2.2 font ressortir une forte inertie et une faible capacité à changer. Les acteurs organisationnels font donc face à des défis importants.

### **3.2 Les défis à relever**

L'élaboration de stratégies efficaces de changement pour résoudre ces problématiques dépendra d'abord du succès avec lequel les organisations gouvernementales parviendront à relever ces trois défis.

1. Donner une vision claire et forte au projet qui orientera les stratégies d'actions à l'intérieur d'un cadre de référence à la fois souple et rigoureux.
2. Mettre en place une démarche de déploiement de la PES autour d'équipes de pilotage légitimes et disposant de marge de manœuvre suffisante.
3. Assurer une gamme d'activités de support pour une progression du changement, des mécanismes de participation pour une réelle appropriation du changement par les acteurs concernés et des outils pour une adaptation des systèmes organisationnels aux changements imposés.



### **3.3 Quelques stratégies d'actions à envisager**

Présentement, les nombreuses initiatives locales (les projets intra M/O) ont davantage conduit à une logique de différenciation. On a peu profité du potentiel réel des nouvelles technologies de l'information et de la communication et sans véritablement questionner les processus existants. On doit maintenant passer à une phase d'intégration. L'intégration est nécessaire particulièrement :

1. Au niveau stratégique dans la gouvernance de la transformation, en termes d'alignement des objectifs stratégiques et des résultats attendus, dans l'appropriation de l'architecture technologique et dans l'arrimage (arbitrage et régulation) des divers chantiers en cours (PES, reddition de comptes, etc.).
2. Au niveau fonctionnel dans le pilotage des divers projets inter M/O par l'établissement de démarches génériques de déploiement, par la reconception des processus de services existants autant qu'intra et inter organisationnels et dans la standardisation de l'infrastructure technologique pour les nombreux projets intra M/O.
3. Au niveau opératoire dans l'élaboration d'un modèle de gestion du changement souple, pour une appropriation par les acteurs et pour une adaptation du fonctionnement organisationnel actuel aux exigences du nouveau modèle à mettre en œuvre.

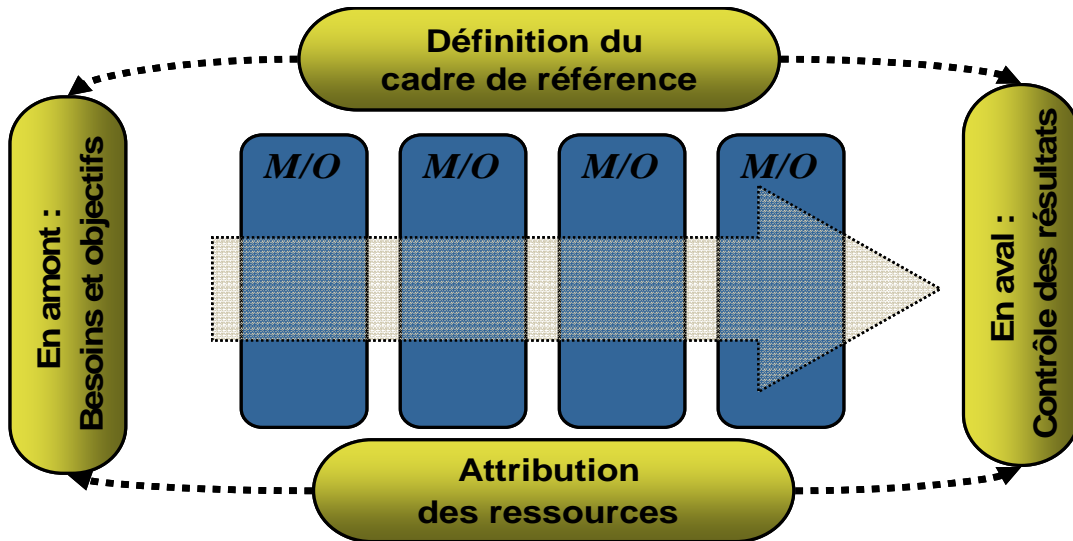
L'analyse réalisée jusqu'ici fait surtout état de déficiences dans la capacité à changer vers le gouvernement en ligne. Il apparaît donc important de souligner les principales capacités à installer à ces trois niveaux si l'on souhaite parvenir à un déploiement plus adéquat.

#### **3.3.1 Une gouvernance stratégique**

Le premier élément déterminant d'une transformation majeure comme une PES semble d'abord être lié à sa gouvernance. L'appareil de gouvernance n'a pas à être impliqué dans la réalisation même de la transformation mais doit obligatoirement en maîtriser les paramètres critiques, comme l'illustre la figure 5 ci-dessous. L'appareil de gouvernance positionne et dynamise la transformation et en assure les arbitrages lorsque requis. Cela nécessite tout d'abord qu'il dispose d'une compréhension fine des besoins auxquels on cherche à répondre et d'un registre complet des capacités existantes pour ce faire afin de dégager des objectifs clairs à réaliser et d'identifier des résultats précis par lesquels on pourra observer qu'on y arrive. Cela nécessite aussi qu'il définisse un cadre de référence minimal (des règles, des normes, des contraintes, etc.) pouvant structurer l'action et qu'il dispose de ressources adéquates

à être affectées à cette réalisation. Il est clair aussi que le tout doit favoriser une concertation des acteurs gouvernementaux afin de réduire la fragmentation du système. Ainsi, les rôles traditionnels évoluent vers des rôles de régulation, de coordination et d'intégration. Ce sont autour de ces outils et de ces pratiques que l'on peut en évaluer l'efficacité.

FIGURE 5 : GOUVERNANCE DE LA TRANSFORMATION



En fait, le mécanisme de gouvernance a un rôle stratégique crucial à jouer dans l'élaboration du projet gouvernemental (un positionnement fort) et la mise en œuvre de l'administration électronique (un design approprié). Mais il doit se garder d'intervenir dans les opérations d'implantation (rester stratégique). Cette structure doit être rattachée à la plus haute instance, assurant ainsi la légitimité stratégique et symbolique nécessaire. L'expertise, le leadership et la crédibilité des membres de l'équipe qui la compose doivent être suffisamment reconnus par les acteurs touchés. C'est au sein de la structure de gouvernance que doivent se faire les « vrais constats » et se prendre les décisions difficiles. C'est à ce niveau que se traitent les inévitables confrontations et blocages, notamment entre les risques et les bénéfices, entre l'allocation des ressources pour les projets de PES et les autres chantiers, entre les besoins véritables des citoyens ou des entreprises et les résultats attendus des divers projets, entre un projet qui répond aux orientations choisies et un projet qui innove sans être dans les standards établis. Il doit être en

mesure de répondre à des questions aussi difficiles que l'harmonisation des processus ou le lieu de résidence du projet à plusieurs partenaires<sup>35</sup>.

Outre ce rôle stratégique, il doit aussi assumer un véritable leadership d'une part dans la dynamisation (une attention soutenue) du processus de transformation, dans l'établissement et l'application d'un cadre de référence et d'une gestion axée sur les résultats. Pour faciliter et assurer la prestation électronique des services, il doit donc articuler harmonieusement les conditions nécessaires à ces changements en mobilisant les ressources appropriées, en mettant en place une structure de pilotage et en créant des capacités organisationnelles dans le réseau. L'évaluation systémique des projets est ici essentielle et pourra être facilitée par un tableau de bord stratégique afin d'être en mesure d'apporter les correctifs le plus rapidement possible. Les apprentissages des premières initiatives, qu'elles soient intra ou inter M/O, et les projets similaires doivent aussi être analysés et partagés.

Il est clair que si l'on évalue, à la lumière de ces paramètres, le rôle joué par le SCT dans le déploiement de la PES, particulièrement en ce qui a trait aux projets inter M/O, de nombreuses déficiences apparaissent. Il est clair aussi que, dans l'analyse des efforts réalisés ailleurs autour de la mise en place d'un gouvernement en ligne, le rôle critique d'une gouvernance adéquate est largement souligné. Ces observations ne permettent toutefois pas de déterminer quelle instance, existante ou à créer, est la mieux placée pour exercer cette fonction ni quelle doit en être la proximité au pouvoir politique. Cela met simplement en exergue les caractéristiques que l'on doit y retrouver.

### **3.3.2 Un pilotage rigoureux**

Ce sont probablement les caractéristiques d'un pilotage approprié lors d'une transformation majeure, particulièrement à caractère technologique, qui sont le mieux documentées. Ce type de réaménagement est bien connu et les capacités requises pour le mener à bien sont clairement identifiées. D'ailleurs, sous ce rapport, il convient de souligner la qualité du pilotage déployé dans la mise en place des services en ligne intra M/O les mieux réussis au Québec.

L'identification d'une figure de proue présentant à la fois une légitimité dans la prestation électronique de services et une maîtrise des infrastructures et architectures technologiques appropriées (de type CIO ou autre) est assurément la

---

<sup>35</sup> Voir étude du Centre canadien de gestion en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du trésor, « Gouvernement électronique : études de cas », mars 2002.

première composante d'un pilotage de cette nature. Un tel pilote sera le véritable porteur de ce dossier. En outre, son influence au sein de l'instance de gouvernance sera elle aussi déterminante.

Au-delà de la qualité du pilote, la mise en oeuvre d'une transformation de cette envergure repose notamment sur le déploiement d'outils et de pratiques de gestion qui malheureusement ne sont pas fréquents dans l'appareil gouvernemental. Parmi les plus importants, notons simplement le management par projet et la gestion par processus et par résultats qui, avec leur rigueur méthodologique, servent systématiquement de pierre d'assise à toute implantation technologique d'envergure. Ces pratiques s'accompagnent de toute une panoplie d'activités visant à traduire en actions les orientations stratégiques établies, à clarifier les contributions des principaux acteurs, à maintenir le cap sur les cibles choisies et à rendre compte des résultats atteints à l'instance de gouvernance identifiée.

Ce pilotage est distinct mais clairement arrimé aux opérations normales en cours. Il déploie ce que sera la réalité d'une prestation électronique de services par contamination organisée des systèmes et pratiques existantes. Les équipes qui y œuvrent sont responsables non seulement du déploiement de l'architecture technologique qui servira de support à la PES mais aussi du transfert de connaissance et de l'adoption des pratiques par le système en place.

Ce pilotage va être particulièrement critique dans le cas de projets inter M/O qui mobilisent des ressources importantes et fixent des exigences particulièrement élevées aux M/O participants, surtout lorsque cela nécessite un alignement de leurs différents processus d'affaires avec l'implantation de la PES. Ces projets inter M/O forcent en quelque sorte un arrimage difficile entre les missions et contraintes propres à chaque M/O participant et les exigences de contribution à un processus d'affaires intégré. L'optimisation d'une telle opération présente une complexité élevée et l'apport d'un pilotage sophistiqué prendra toute son importance dans un tel enjeu.

### **3.3.3 Une gestion du changement soutenue**

De nombreuses études confirment que l'un des principaux défis posés par la mise en oeuvre de projets à caractère technologique n'est pas de nature technique mais plutôt assujetti aux acteurs et aux caractéristiques organisationnelles. Dans l'implantation de la PES, surtout dans la phase d'intégration, la reconception des processus amène la création de nouveaux rôles, la redéfinition des responsabilités, l'élargissement des tâches. Nécessairement, cela affecte le fonctionnement même

de l'organisation. Les enjeux humains et organisationnels demandent alors un investissement majeur dans la gestion du changement pour une transition optimale vers le nouveau modèle proposé. Une démarche structurée de gestion du changement misant sur des activités bien définies, un encadrement rigoureux et des ressources suffisantes, conditionnera la pénétration et le rythme du changement.

Or, les analyses effectuées ont mis en évidence la faible capacité de nombreux M/O engagés dans un déploiement de la PES à gérer le changement, c'est-à-dire tant à habiliter le personnel qu'à adapter les systèmes aux exigences émergentes. Notons en particulier les travaux de l'équipe de Michel Audet sur les pratiques de GRH et ceux de l'équipe de Yves-Chantal Gagnon sur les réactions des personnels au déploiement de la PES. Pourtant les capacités associées à une meilleure gestion du changement sont bien connues mais demeurent des pratiques rares au sein de l'appareil gouvernemental.

La capacité des acteurs à changer est liée à leur compréhension du changement en cours (appropriation cognitive), à leurs réactions face aux impacts de ce changement (appropriation affective) et à l'apparition d'actions adéquates, compte tenu des nouvelles exigences émergentes (appropriation comportementale). Nombre d'ouvrages documentent les diverses phases de préoccupations (Bareil et Savoie, 1999) que traversent les divers acteurs soumis à un changement majeur, les activités qui vont permettre au changement de prendre racine (Rondeau, 1999) ou qui vont favoriser l'engagement organisationnel (Fabi et al., 1999) et pourtant ces connaissances tardent à trouver leur application dans les pratiques de gestion des organismes observés.

De même, la capacité des systèmes à changer est liée à la présence de mécanismes favorisant la généralisation et le transfert des apprentissages. Cette capacité à évoluer nécessite d'adapter, d'aligner et d'ajuster le fonctionnement organisationnel au fur et à mesure de la progression dans l'implantation de la PES. Ici, on parle d'harmonisation des processus, des systèmes et des structures informationnelles et technologiques. Le monitoring rigoureux et assidu du processus de transformation, par un ensemble d'indicateurs de progression, permet généralement de faire les ajustements qui s'imposent et de retrouver une nouvelle stabilité d'opération. Pourtant, encore une fois, les indications à cet effet au sein des organismes observés sont rares.

La gestion du changement ne se limite donc pas à prendre le pouls des employés mais s'articule préférentiellement autour d'un ensemble de processus, de mécanismes, de guides et d'outils plus larges. Outre les activités de formation, de développement

organisationnel et de communication, les activités dévolues à la gestion du changement doivent aussi comprendre l'analyse des phases de préoccupations de ses acteurs, la gestion des interfaces entre les logiques stratégique, fonctionnelle et opératoire, des activités de traduction de contenus, de compréhension et de transfert des pratiques de management par projet et de gestion et d'analyse des processus, les activités reliées à la reconnaissance et à la valorisation des succès. Enfin, les pratiques développées en termes de gestion du changement telles que l'analyse transversale et plus systémique, la résolution de problèmes, l'amélioration continue, les consultations, les transferts d'apprentissage doivent se cristalliser dans l'organisation.

En définitive, les indications du présent rapport militent en faveur d'une plus grande professionnalisation de l'appareil gouvernemental et ce, tant au niveau stratégique que fonctionnel ou opératoire, si on veut parvenir à réaliser des changements majeurs, qu'ils soient ou non reliés à la prestation électronique de services. Développer la capacité à changer nécessite une mise à niveau de gestion qui devient plus flagrante lorsque la pression du changement s'exerce. Ce défi majeur est bien incarné dans le déploiement articulé de la prestation électronique de services.

## **BIBLIOGRAPHIE**

- Accenture (2002). The Government Executive Series « eGovernment Leadership - Realizing the Vision ».
- ADGA Group Consultants inc. (2003). « Rapport Projet GIRES », CS1868. 22 septembre.
- Atangana Abe, J. (2000). «La légitimité et le changement stratégique», dans Hafsi, T., Séguin, F., Toulouse, J.-M., (eds), La stratégie des organisations : une synthèse, Les Éditions Transcontinental, p. 641-648.
- Bareil C. et A. Savoie (1999). Comprendre et mieux gérer les individus en situation de changement organisationnel. *Revue Gestion*, vol. 24, n° 3, p. 86-94.
- Bompar, L. et T. Picq (1998). « Comment utiliser le management par projet comme levier du changement comportemental. Réflexions à partir d'une étude de cas ». *Revue Gestion*, vol. 23, n° 4.
- Centre canadien de gestion, *Utiliser des mécanismes horizontaux pour transcender les frontières : leçons apprises et indicateurs de succès*. Disponible à [http://www.myschool-monecole.gc.ca/main\\_f.html](http://www.myschool-monecole.gc.ca/main_f.html).
- Commission de la communication au conseil, au parlement européen, au comité économique et social européen et au comité des régions (2003). « Le rôle de l'administration en ligne (eGovernment) pour l'avenir de l'Europe ». (SEC (2003) 1038).
- Cornet, A. (2003). La typologie des transformations : incidence sur la gestion des ressources humaines et la gestion du processus de changement, présenté lors du séminaire le 30 octobre 2003. Centre d'études en transformation des organisations.
- Fabi B., Y. Martin et P. Valois (1999). « Favoriser l'engagement organisationnel des personnes oeuvrant dans des organisations en transformation. Quelques pistes de gestion prometteuses », *Revue Gestion*, vol. 24, n° 3, p. 102-113.
- Hafsi, T. et B. Fabi (1997). *Les fondements du changement stratégique*, Montréal : Les Éditions Transcontinental, 418 p.
- Hood, C. (1991), « A public management for all seasons », *Public Administration*, vol. 69, n° 1, p. 3-19.
- Gagnon, Y.-C., M. Bourgault et I. Fortier (2003). Développement d'un guide GRH d'accompagnement des changements technologiques. Résultats des groupes de discussion, présenté le 12 février.
- Gagnon, Y.-C., M. Bourgault et I. Fortier (2002). Développement d'un guide GRH d'accompagnement des changements technologiques. Diagnostic par groupe d'acteurs pour les cinq cas étudiés, présenté le 23 octobre.

- Gautrin, H. - F. (2004). Rapport sur le gouvernement en ligne : Vers un Québec branché pour ses citoyens, disponible à [www.hfgautrin.com/egov\\_pdf/Rapport-Gouvernement-Fr.pdf](http://www.hfgautrin.com/egov_pdf/Rapport-Gouvernement-Fr.pdf).
- IDC Canada Consulting (2003). From Vision to Benefit: Building the Digital eGovernment Foundation.
- Jacob, R., A. Rondeau et D. Luc (2002). « La transformation des organisations et la gestion du changement stratégique : un corps de connaissances qui prend forme », dans Transformer son organisation, *Revue Gestion*, Collection Racines du savoir.
- Public Sector Service Delivery Council (2003). *Integrated service delivery: A critical analysis*, May.
- Rondeau, A. (1999). « Transformer l'organisation, Vers un modèle de mise en œuvre », *Revue Gestion*, Automne, Vol. 24, N° 3, p.148-157.
- Sibley, K. (2003). *Quiet Revolution in the North*, Center for Digital Government. Disponible à [www.centerdigitalgov.com](http://www.centerdigitalgov.com).
- Van Gils, D (2002). «Examples of Evaluation Practices used by OCDE Members Countries to Assess E-Government», septembre.



## **ANNEXE 1 : QUESTIONS DE RECHERCHE**

### **1. La connaissance du contenu (la nature) du changement envisagé et les conditions**

- En quoi le développement de services électroniques aux citoyens et aux entreprises est important pour votre organisme? Légitimité?
- Pourquoi a-t-on décidé de faire cette transformation? Buts visés, pressions externes, performance du réseau? Sources, déclencheurs?
- Quels sont les bénéfices anticipés?
- Si votre organisation ne changeait pas, quels sont les risques qu'elle encourt?
- Comment qualifieriez-vous la volonté organisationnelle face aux transformations qui ont eu lieu et celles qui sont à venir?
- Est-ce un changement important ou mineur, superficiel ou en profondeur, complexe ou assez simple?

### **2. Les conditions dans lesquelles se déroule le changement**

- Quelle est la capacité de votre organisation à faire ces changements? Autres changements réussis, culture appropriée, structure, ressources nécessaires, les forces, les freins?
- Quelles sont les caractéristiques de l'environnement qui poussent vers le changement?

### **3. Les grandes étapes de la démarche**

- Décrivez-nous comment a débuté cette transformation?
- Quelles ont été les grandes étapes de mise en œuvre? (plan d'action suivi ou révisé avec échéancier?)
- Comment s'est fait le partage des responsabilités pour la conduite de la mise en œuvre (structure de pilotage)?
- Est-ce que le changement a nécessité des habiletés, des apprentissages ou l'utilisation d'outils différents? Mécanismes de soutien? Activités d'habilitation?

- Les nouvelles façons de faire dues au changement sont-elles devenues quotidiennes? Qu'est-ce qui a changé dans la pratique? Maîtrise et confort des nouvelles façons de faire?
- Est-ce que cela progresse bien? Monitoring, cibles, mesures de progression?
- Est-ce que le rythme de mise en œuvre est adéquat?

#### **4. La dynamique du changement : les enjeux et les impacts**

*La réaction des divers groupes d'acteurs :*

- Quel a été le rôle de la haute direction?
- Quels sont les acteurs clés de ce changement? Et pourquoi? Leur vision et leur niveau d'engagement? Rôle et qualification des agents de changement?
- La structure du pilotage (divers comités) supporte-t-elle adéquatement la mise en œuvre?
- Comment se gère les interfaces? Le processus décisionnel? La gestion des conflits, les arbitrages, l'exercice d'influence?
- Comment traduisent-ils le tout pour leur organisation? Activités de communication, de sensibilisation?
- Quel est le niveau d'implication des gens face au projet?
- Comment le personnel concerné réagit aux changements?
- Comment les représentants du personnel et des cadres (syndicats, associations) réagissent aux changements?
- Y a-t-il des résistances et sous quelles formes?

*L'impact sur la livraison des services et la progression du changement:*

- En quoi cela change au niveau des activités, de la prestation des services, des liens interétablissements?
- En quoi cela change au niveau des rôles, des responsabilités, des relations pour les acteurs (gestionnaires, professionnels, cadres, personnel de soutien, syndicats)?
- Est-ce que le changement a nécessité des habiletés, des apprentissages ou l'utilisation d'outils différents? Activités d'habilitation?
- Les nouvelles façons de faire dues au changement sont-elles devenues quotidiennes?

- Quels sont les effets actuels de cette transformation sur l'efficacité de votre organisation : la qualité des services, le niveau de satisfaction de la clientèle, le climat de travail, le niveau de collaboration entre les groupes, le niveau de participation, etc.?
- Est-ce que les valeurs prônées par votre établissement sont affectées par cette transformation? Comment?
- Y a-t-il des secteurs où la transformation semble mieux fonctionner? Pourquoi?
- Quelles sont les causes des difficultés rencontrées?
- Quelles sont les caractéristiques de votre établissement qui peuvent accentuer ces difficultés organisationnelles? (p. ex. : systèmes, structure, organisation du travail, processus de travail, normes de livraison).



## **ANNEXE 2 : LES ÉQUIPES DE RECHERCHE DU PROJET SERVICES ÉLECTRONIQUES AUX CITOYENS ET AUX ENTREPRISES**

- **Michel Audet**, professeur au Département des relations industrielles, Université Laval, directeur scientifique au CEFRIO et chercheur intégrateur du projet
- **Luc Bernier**, directeur de l'enseignement et de la recherche, École nationale d'administration publique
- **Anne-Marie Croteau**, professeure agrégée, Gestion des systèmes d'information, École de gestion John-Molson, Université Concordia
- **Maurice Gosselin**, vice-doyen à la recherche et aux affaires académiques, professeur titulaire de comptabilité, École de comptabilité, Université Laval
- **Pierrot Péladeau**, coordonnateur scientifique, Centre de bioéthique, Institut de recherches cliniques de Montréal
- **Alain Rondeau**, professeur titulaire et directeur du Centre d'études en transformation des organisations (CETO), HEC Montréal
  
- Marie-Claude Bastien, assistante de recherche, Université Laval
- Marie Boutin, assistante de recherche, École nationale d'administration publique
- Louis Croteau, assistant de recherche, Université Laval
- Marc Dfouni, assistant de recherche, Département des systèmes d'information, École de gestion John-Molson, Université Concordia
- Guillaume Dubé, assistant de recherche, École nationale d'administration publique
- Tania Dubé, assistante de recherche, Université Laval
- Solime Gaboriault, assistant de recherche, étudiant à la M.Sc., HEC Montréal
- Léna Labonté, assistante de recherche, Université Laval
- Marc Lemire, chercheur postdoctoral, Groupe de recherche interdisciplinaire en santé (GRIS), Université de Montréal
- Danielle Luc, directrice administrative et professionnelle de recherche, CETO, HEC Montréal
- Amélie Marcheterre, assistante de recherche, Université Laval
- Michel Paquin, professeur associé, École nationale d'administration publique
- Marie-Noëlle Perron, assistante de recherche, École nationale d'administration publique
- Thierry Sinassamy, assistant de recherche, Université Laval
- Monica Tremblay, professionnelle de recherche, École nationale d'administration publique
- Émilie Villemure, assistante de recherche, Université Laval