

**Technologies de l'information
et gouvernance : une nécessaire
transformation**

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

Luc Bernier

École nationale d'administration publique

Présenté au CEFRIO



Septembre 2004

Collection Recherche et Études de cas

Technologies de l'information et gouvernance : une nécessaire transformation

Projet de recherche du CEFRIO intitulé *Services électroniques aux citoyens et aux entreprises*

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

Luc Bernier, directeur de l'enseignement et de la recherche
École nationale d'administration publique

En collaboration avec :

Michel Paquin, professeur associé à l'École nationale d'administration publique

Marie Boutin, assistante de recherche

Guillaume Dubé, assistant de recherche

Marie-Noëlle Perron, assistante de recherche

Monica Tremblay, professionnelle de recherche

École nationale d'administration publique

Direction du projet de recherche : Marcel Gilbert, CEFRIO

Directeur scientifique : Michel Audet, Université Laval

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

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

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

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

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

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

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

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

© CEFRIO 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
Site Internet : www.cefrio.gc.ca

Bureau à Montréal

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

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS.....	7
INTRODUCTION.....	9
1. LA GOUVERNANCE.....	13
1.1 LA NÉCESSITÉ D'UNE GOUVERNANCE AMÉLIORÉE.....	13
1.2 POURQUOI CHANGER L'ÉTAT.....	17
2. LE MODÈLE GÉNÉRAL	25
2.1 LA DIMENSION POLITIQUE	27
2.1.1 <i>Le leadership administratif</i>	27
2.1.2 <i>Des entrepreneurs publics</i>	27
2.1.3 <i>L'appui politique</i>	28
2.1.4 <i>L'implication des parties prenantes</i>	29
2.2 LA DIMENSION ADMINISTRATIVE	30
2.2.1 <i>Des ressources adéquates</i>	30
2.2.2 <i>Une culture organisationnelle appropriée</i>	31
2.2.3 <i>Des structures et un cœur technologique</i>	33
2.2.4 <i>Une gestion publique moderne</i>	38
2.3 LA DIMENSION POLITIQUES PUBLIQUES	40
2.3.1 <i>Un mécanisme central de coordination</i>	42
2.3.2 <i>Le choix des instruments de politique</i>	43
2.3.3 <i>La formulation et la mise en oeuvre des politiques</i>	46
3. TRANSFORMER L'ÉTAT QUÉBÉCOIS POUR OFFRIR LES SERVICES EN LIGNE	49
CONCLUSION	55
RÉFÉRENCES.....	59
ANNEXE 1 : LES ÉQUIPES DE RECHERCHE DU PROJET SERVICES ÉLECTRONIQUES AUX CITOYENS ET AUX ENTREPRISES.....	65

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 : Les différents types de relations entre le citoyen et l'État	14
Graphique 2 : La complexité de la gouvernance.....	17
Graphique 3 : Un modèle général en administration publique	26
Graphique 4 : Organigramme du Secrétariat du Conseil du trésor	33
Graphique 5 : Les structures de l'État québécois et le SQCA	34
Graphique 6 : Un modèle hybride	36
Graphique 7 : Modèle intégré d'analyse des politiques gouvernementales	41
Graphique 8 : Un modèle hybride	44
Graphique 9 : Les nouveaux instruments de politique	47

REMERCIEMENTS

L'auteur de ce rapport veut tout d'abord remercier pour leur collaboration les assistants de recherche qui ont travaillé à ce projet. En ordre chronologique : Marie-Noëlle Perron, Guillaume Dubé, et Marie Boutin. Ils ont connu la difficile création de la grille d'analyse pour faire la cartographie, la recherche dans les piles de documents où il faut séparer le bon grain de l'ivraie, l'interprétation de ce que font ou disent faire les gouvernements de divers pays. Monica Tremblay, professionnelle de recherche à l'ÉNAP a fait et refait des analyses nombreuses. Tous les quatre ont travaillé avec des directives peu précises et un chercheur trop souvent occupé par ses tâches administratives qui les remercie pour leur patience et la qualité de leur travail.

Michel Paquin, professeur associé à l'ÉNAP a également participé d'abord au rapport sur la cartographie puis à celui-ci. Je lui dois la rigueur et les encouragements à poursuivre. Je tiens également à remercier l'équipe du CEFRIO. Il est rare en recherche de pouvoir compter sur un tel appui. Les opinions et commentaires faits dans ce rapport sont toutefois ceux uniquement de l'auteur.

INTRODUCTION

Dans son programme d'action gouvernemental dévoilé le 11 mars 2004 qui est intitulé *Briller parmi les meilleurs*, le premier ministre Jean Charest a réitéré que l'État québécois doit changer. Ce thème qui découle du programme électoral de l'année précédente pose que les Québécois ne peuvent être plus taxés, qu'on ne peut pas augmenter l'endettement et qu'il ne reste donc qu'à « faire les choses différemment » (Dutrisac, 2004). Le gouvernement précédent considérait tout autant différentes manières de transformer l'État québécois construit depuis les débuts de la Révolution tranquille. Les gouvernements contemporains, autant au Québec qu'ailleurs dans les pays industrialisés, sont coincés entre une population de plus en plus exigeante qui désire des services gouvernementaux améliorés et des tendances lourdes qui contraignent les choix possibles et les budgets disponibles. C'est avec cette trame de fond qu'après la modernisation du gouvernement précédent, la réingénierie du gouvernement actuel est redevenue la modernisation de l'État. On vise à poursuivre les efforts vers de meilleurs services assurés par un État plus efficace tout en se demandant comment réduire les impôts.

Briller parmi les meilleurs propose aussi la mise en place d'un véritable gouvernement en ligne. Parmi les raisons de transformer l'État, des possibilités technologiques sans cesse plus grandes permettent d'envisager des solutions hier impossibles à imaginer. La technologie n'est pas une contrainte mais un moyen de transformer l'État. La difficulté réside dans les transformations de gouvernance et d'organisation que la technologie peut engendrer. Les variables à considérer sont nombreuses. Alors que le gouvernement québécois n'a pas encore arrêté tous ses choix pour construire l'État québécois de demain et l'usage de la technologie, ce rapport veut suggérer les éléments à prendre en compte. Les différents rapports du projet d'ensemble du gouvernement en ligne traitent de transformation organisationnelle, de gestion des technologies, de gestion des ressources humaines, de l'information, de finances publiques. Ce volet-ci porte sur la gouvernance des services en ligne. Trois questions nous intéressaient :

- Comment repenser l'accessibilité aux services du gouvernement selon une approche centrée sur le citoyen (peut-on rendre le gouvernement « *user-friendly* »?);
- Comment concevoir les services en ligne comme un moyen parmi les autres dans le contexte de la modernisation de l'État;
- Chercher à comprendre les particularités de ce moyen et son potentiel de changement au plan de la gouvernance.

En d'autres termes, nous nous intéressons aux facteurs qui facilitent ou contraignent l'établissement du gouvernement en ligne et comment sa mise en œuvre peut mener à une transformation importante de l'État québécois. Nous nous sommes donc intéressés à la gouvernance des projets de gouvernement en ligne par d'autres gouvernements et au développement des expériences québécoises dans le domaine. Nous avons acquis la conviction que la gouvernance est l'enjeu le plus difficile de la création du gouvernement en ligne. Cette conviction s'est peu à peu imposée à scruter les documents sur les possibilités de réforme des administrations publiques dans les pays de l'OCDE puis ce qui a été fait au Québec au fil des ans. Nous avons réalisé des entrevues avec des fonctionnaires, des consultants et des politiciens qui ont travaillé et travaillent au Québec et dans d'autres États sur ces questions. Nous avons également assisté à de nombreux séminaires où des gestionnaires de divers gouvernements ont présenté comment ils travaillaient à l'implantation de services aux citoyens en ligne. Dans un domaine où les recherches sur ce que font et sur ce que peuvent faire les gouvernements sont encore très récentes, il n'y a pas encore de consensus sur les meilleures façons de faire. Le temps et des recherches subséquentes valideront les choix que nous présentons dans ce rapport.

À la suite de nos travaux, nous proposons un modèle de gouvernance du gouvernement en ligne. Comme le rapport *Vers un Québec branché pour ses citoyens* l'affirme, « plusieurs constats nous portent à croire que la structure de gouverne actuelle ne permet pas d'atteindre les objectifs visés. » (Gouvernement du Québec, 2004B : 97). Pour que la mise en œuvre du gouvernement en ligne réussisse, comme il est développé dans la deuxième section de ce rapport, il faut considérer les éléments que nous avons regroupés en douze points. La gouvernance est une question complexe qui ne peut être réduite à deux ou trois facteurs. Ces éléments sont essentiels pour que la mise en œuvre du gouvernement en ligne devienne un succès. Dans la première section du rapport, nous proposons auparavant une définition de ce qu'est la gouvernance et nous examinons comment cette question a émergé dans le contexte de la transformation de l'État depuis le début des années 1980.

À partir des constatations faites, nous suggérons dans la troisième section un modèle de ce que pourrait être l'État québécois de demain. Il faut concevoir les services en ligne comme un moyen parmi les autres dans le contexte de la modernisation de l'État. Les rapports des différentes équipes de ce vaste projet de recherche proposent un ensemble de mesures pour nourrir les choix qui devront être faits pour développer le gouvernement en ligne. Ce rapport suggère également que la question du gouvernement en ligne ne peut être isolée de la construction de l'État

et de sa gouvernance. Les services en ligne sont un moyen pour mieux répondre aux attentes de la population. Ils sont un élément perceptible ou visible du processus de travail qui intéresse peu les citoyens d'abord préoccupés de recevoir les services. Le choix de moyens technologiques permet d'améliorer cette prestation de services. Ce choix lié à une approche axée sur les citoyens va aussi devoir mener à des transformations importantes des structures et des cultures des organisations qui composent l'État québécois. C'est ce qu'esquissait le rapport de 2002 sur la mise en œuvre de l'infrastructure gouvernementale, travail qui doit être poursuivi selon le nouveau gouvernement.

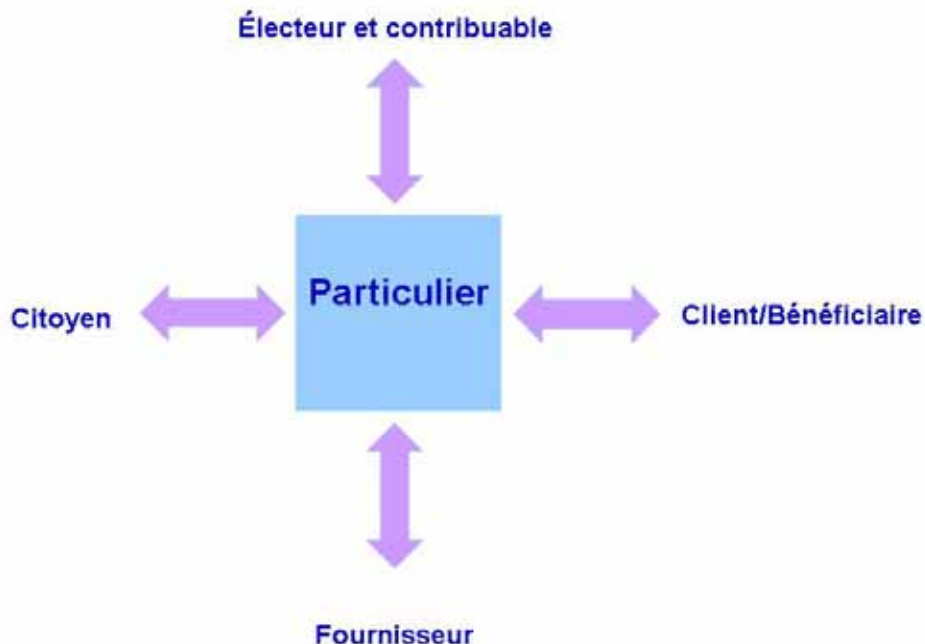
1. LA GOUVERNANCE

1.1 La nécessité d'une gouvernance améliorée

Pour certains, l'introduction de services gouvernementaux en ligne n'est qu'un ajout à une gamme de canaux de prestation de services où les principaux sont le téléphone et le comptoir. Pour d'autres, les technologies de l'information permettent au contraire d'améliorer l'ensemble des services gouvernementaux. Ce moyen a pourtant le potentiel de transformer radicalement l'organisation des services publics. Dans une autre recherche sur la cartographie des services en ligne du gouvernement du Québec, nous avons trouvé des services gouvernementaux en ligne de plus en plus utilisés où l'information est abondante. Le Québec est à la fois en avance et en retard par rapport à d'autres États. Ses services ministériels sont en effet bien développés. Nous avons aussi trouvé des ministères où les services transactionnels et interactionnels sont efficaces. Par contre nous avons trouvé que ces mêmes ministères peinaient à développer des services gouvernementaux interministériels. Comme il est développé dans ce rapport, la différence tient au mode de gouvernance différent qui est requis pour les services interministériels. Cette différence tient aussi au fait que les services interministériels sont développés pour les citoyens qui les demandent mais ne correspondent pas à la logique de fonctionnement ou stratégique des ministères et organismes du gouvernement.

L'exemple du secteur privé ne peut guère guider les gouvernements dans l'établissement des services en ligne. Les sondages bisannuels *Les citoyens d'abord* de l'Institut d'administration publique du Canada ont démarré en comparant la satisfaction des clients dans leurs relations avec les banques et avec les gouvernements. Si au premier abord on se rendait compte que les clients préféreraient faire affaire avec les banques, on a rapidement aussi réalisé que la satisfaction des clients spécialisés avec des ministères en particulier était meilleure. L'autre élément qui est ressorti est que les relations entre les citoyens et les gouvernements sont de multiples natures comme le graphique 1 l'illustre. La prestation de services électronique vise à répondre à ces diverses relations qui ont des implications nombreuses. Le service de changement d'adresse touche l'électeur, le contribuable, le client de certains services, le citoyen dans ses droits et possiblement l'entreprise qui fournit des biens et des services.

GRAPHIQUE 1 : LES DIFFÉRENTS TYPES DE RELATIONS ENTRE LE CITOYEN ET L'ÉTAT



Il n'est pas simple d'organiser les services gouvernementaux en fonction des clients. De nombreuses études ont souligné que les usagers utilisent de multiples canaux pour faire affaire avec le gouvernement. Le multimodal est la norme. Dans certains cas comme le service emploi en ligne du gouvernement fédéral, Internet a été adopté rapidement, ce qui n'est pas le cas dans d'autres secteurs. Cette imprévisibilité rend les prédictions sur les économies à venir par un usage accru d'Internet très difficiles. Elle rend également la tâche plus difficile pour ceux qui doivent budgéter l'ajout d'un mode de prestation de services aux modes existants. Ils doivent justifier leur décision sur la pression de la population pour de meilleurs services. Cette pression n'est pas forcément tangible pour des organisations qui offrent un service fonctionnel particulier mais peut l'être pour le gouvernement élu au sommet des administrations publiques. La question est alors un choix de gouvernance.

À la suite du travail sur la cartographie des services en ligne et dans les travaux des équipes de recherche dirigées par Anne-Marie Croteau et Alain Rondeau, il a été dit que pour que le gouvernement en ligne se développe, il faut dépasser le stade des initiatives individuelles. Les travaux d'Alain Rondeau en particulier ont mené à la conclusion que le consensus est insuffisant pour dépasser le niveau actuel de

développement des projets¹. Dans un premier temps, des entrepreneurs publics dans divers ministères ou organismes réussissent des projets. Ces projets qui ne sont pas reliés peuvent parfois le devenir mais trop souvent des contraintes légales ou de compatibilité technologique rendent l'intégration difficile. Les projets initiaux sont souvent de rendre l'information disponible. Lorsque nécessaire ou utile, il peut aussi être envisagé de développer des services transactionnels. Ces services peuvent mener à reconsidérer les processus de travail des organisations concernées. Ces services qui tout d'abord ne sont pas intégrés à ceux d'autres ministères ou organismes peuvent le devenir mais, trop souvent, des contraintes légales ou l'incompatibilité technologique rendent l'intégration difficile.

Relier des services en ligne peut être avantageux pour les citoyens et les entreprises qui interagissent avec le gouvernement. Des services interministériels peuvent éviter à ces citoyens de répéter la même entrée de données d'un formulaire à l'autre par exemple. Pour que les services en ligne intégrés deviennent réalité, il faut des mécanismes de financement, de concertation et de coordination, en d'autres termes, il faut un système de gouvernance. Dans une analyse interne faite au début de 2003 pour le Secrétariat du Conseil du trésor pour donner suite au rapport Lemaire, l'analyste notait que les formalités des ministères et organismes n'étaient pas développées selon un modèle général et que les pages d'accueil n'étaient pas structurées adéquatement pour orienter les citoyens ou entreprises. Il ajoutait que les formulaires devraient être organisés en sous-groupes. Il s'agit encore d'une question de gouvernance.

« L'amélioration de l'efficience des pouvoirs publics est certes souhaitable, mais l'efficience ne garantit pas à elle seule l'amélioration de l'administration » (OCDE, 2003A : 1). Le véritable enjeu est celui de la gouvernance. Les réformes sont souhaitables mais ne suffisent pas. Il en va de même pour les services en ligne. Il s'agit désormais de « promouvoir la capacité du secteur public à s'adapter au changement tout en préservant ses valeurs essentielles et la confiance du public. » (OCDE, 2003A; 3; Pierre et Peters, 2000). Comme il est développé plus loin dans le rapport, la nécessité d'une fonction centrale de gouvernance ne signifie pas que les initiatives individuelles et la flexibilité sont à bannir, au contraire. Les modes de gestion par résultats, l'amélioration des systèmes d'information, la multiplicité des instruments de mise en œuvre, etc. permettent une plus grande asymétrie dans les modèles d'organisation. Nous y reviendrons.

¹ L'image plus frappante qu'il a employée lors d'une session de transfert est qu'on ne peut pas laisser les dindes décider de la date de Noël!

La gouvernance, c'est la direction en situation de complexité. C'est une notion polysémique. Pour Peters et Pierre (1998), la gouvernance c'est la domination des réseaux, la capacité de contrôle déclinante des États, les partenariats avec les intéressés et une multiplicité d'instruments. Selon Lynn, Heinrich et Hill (2000), la gouvernance c'est une configuration de lois, de structures, de ressources, de règles administratives et de normes institutionnelles qui programme et conditionne les services et les régulations étatiques.

Ce qu'il faut développer pour avoir un modèle de gouvernance fonctionnel est un tout (Ross, 2003). Le graphique 2 illustre la complexité de la gouvernance. Il faut faire des choix à différents niveaux. Par exemple, des choix législatifs doivent être faits pour permettre la signature électronique ou les protocoles d'authentification; il faut choisir où installer le dirigeant principal de l'information dans la structure gouvernementale; il faut penser les organisations qui offrent les services, organiser le travail de ceux qui offrent les services à la population et aux entreprises, choisir l'architecture des produits et des services offerts et par quels moyens; considérer les résultats obtenus et les effets secondaires; et finalement tenir compte de l'évaluation faite par les parties prenantes pour améliorer graduellement le tout.

Dans un ensemble d'une grande complexité, les questions les plus simples prennent des tournures étonnantes. Par exemple, il est difficile de savoir combien d'organismes constituent l'ensemble de l'État québécois (Leduc, 2003A). Selon que l'on consulte le ministère du Conseil exécutif, le Secrétariat du Conseil du trésor, les comptes publics, le Vérificateur général ou le portail du gouvernement, l'État québécois compte 189, 171, 105, 274 ou 254 organismes. Ne pas savoir combien d'organismes offrent des services rend la cartographie de ces services une entreprise hasardeuse. La complexité pose d'autres défis à la gouvernance. Lors d'une rencontre d'échange sur le projet, tenue le 27 novembre 2003, un fonctionnaire présent disait que le dirigeant principal de l'information du gouvernement n'a pas la capacité d'avoir une vision stratégique de ce qui doit être fait pour mettre en œuvre le gouvernement en ligne.

Enfin, il faut considérer que les nouvelles technologies vont mener à repenser le fonctionnement des organisations gouvernementales et la prestation de services pour mener à leur simplification. En se plaçant du point de vue du citoyen, il faut regrouper des services. Il faut donc une meilleure collaboration interministérielle, le développement et le partage des composantes communes et une nouvelle forme de gouvernance ainsi qu'un effort accru de coordination (gouvernement du Québec, 2002A : 25-26).

GRAPHIQUE 2 : LA COMPLEXITÉ DE LA GOUVERNANCE



1.2 Pourquoi changer l'État

Pour répondre aux demandes des citoyens, il faut améliorer la gouvernance. De nombreux facteurs se conjuguent pour forcer la réforme des appareils administratifs. L'État québécois est en transformation quasi permanente depuis longtemps. La « réingénierie » redevenue la modernisation suit de nombreux efforts de réformes. À écouter plusieurs gestionnaires, seules quelques années ont été embellies après les difficiles années 1990. Le climat actuel en est un de pessimisme pour la suite des choses. Les raisons pour changer l'État sont nombreuses (Dobell et Bernier, 1997; Kernaghan et autres, 2000). On s'interroge sur la capacité de l'État québécois alors que les exigences de la population ne diminuent pas. La fonction publique est vieillissante et certains échecs comme le projet de gestion intégrée des ressources (GIREs) par exemple ne poussent guère à endosser les services en ligne. Une des tendances actuelles importantes est la migration de certaines fonctions de l'État vers le secteur privé, le secteur social, les coopératives, etc. Ce peut être sous la forme

de partenariats, de sous-traitance, etc. Ces efforts des vingt dernières années pour transformer l'État ont été regroupés sous le vocable « nouveau management public ». En bref, il s'agit d'introduire dans la sphère publique des méthodes qu'on estime efficaces dans le secteur privé. C'est ainsi que la « réingénierie », l'approche-client et d'autres efforts ont fait leur chemin. Comme Osborne et Gaebler l'affirment, il faut essayer d'améliorer l'État parce qu'il est essentiel. Au Québec, entre 900 000 et 1 million de personnes dépendent de celui-ci pour leur survie. Pour certains, l'introduction des méthodes du « nouveau management public » nie les particularités de la gestion publique. Ce qui importe, c'est que la possibilité de considérer de nouvelles façons de faire est plus grande qu'elle ne l'était auparavant. Il y a, selon Aucoin (1995), deux éléments majeurs dans ces réformes : l'importance accordée à la gestion et la dichotomie entre la formulation et la mise en œuvre des politiques. On peut ajouter l'importance accordée à la question budgétaire et des méthodes alternatives de mise en œuvre.

La remise en cause de l'État remonte à l'élection de gouvernements conservateurs en Grande-Bretagne, aux États-Unis, au Canada et même en Suède en 1991 pour la première fois depuis 1930. Le néolibéralisme a gagné en popularité alors qu'une population plus éduquée devenait plus critique face aux coûts montants de l'État et à l'échec relatif des États providences. Les politiciens se faisaient désormais élire en cassant du sucre sur le dos des fonctionnaires. Les États confrontés à des déficits croissants devaient alors couper les services et augmenter les impôts, ce qui n'améliorait en rien la légitimité de l'État. Qui plus est, la mondialisation de l'économie a réduit l'autonomie des États sur le plan économique. Une liste non exhaustive de facteurs mène à penser qu'il faut changer l'État :

- Parce que les gouvernements manquent d'argent : ils ne disposent en ce moment que d'une portion d'un dollar de taxes vu le fardeau que représente le service de la dette;
- Parce que les gouvernements manquent de fonctionnaires;
- Parce que de nouveaux instruments sont disponibles;
- Parce que l'idéologie dominante a changé;
- Parce que l'administration publique a besoin d'améliorer son image (versus les banques par exemple);
- Parce que les syndicats ne sont plus ce qu'ils étaient;
- Parce que la technologie le permet;
- Parce que de nouvelles idées ont acquis un « momentum »;
- Parce qu'il y a la mondialisation de l'économie qui conditionne la richesse collective;

- Pour régler des querelles de juridiction dont les citoyens n'ont que faire.

Chacun de ces éléments pourrait faire l'objet d'un long développement. Outre certains qui ont déjà été expliqués, mentionnons que le service de la dette fait que pour chaque dollar d'impôts, les citoyens ne reçoivent qu'une portion de services ce qui ne peut guère améliorer leur satisfaction. De nombreux fonctionnaires vont partir à la retraite au cours des prochaines années et ne pourront pas être remplacés aisément. Il faut aussi considérer que le partage de juridictions rend la défense du bien commun difficile. Par exemple, la responsabilité de la Don River en banlieue de Toronto dépend de plus de 200 municipalités, comtés, etc. Un saumon qui remonte le fleuve Fraser traverse également plus de deux cents juridictions (Dobell et Bernier, 1997).

Il est maintenant possible de considérer de nouveaux instruments de mise en œuvre des politiques publiques qui étaient automatiquement rejetés auparavant. Par exemple, la technologie n'est plus vue comme un frein mais un facteur positif des changements possibles. On peut maintenant envisager de personnaliser les dossiers des citoyens et des entreprises qui font affaire avec le gouvernement. On peut créer des guichets uniques qui évitent à ces citoyens et entreprises de ne pas répéter d'une administration à l'autre les mêmes informations. Fondamentalement, il n'est plus nécessaire pour eux de connaître préalablement l'existence des organisations. Un gouvernement « sans coutures » (seamless en anglais) est possible. Les structures et processus derrière un guichet unique sont invisibles aux citoyens (Tat-Kei Ho, 2002).

Ce nouvel État organisé en fonction des services aux citoyens et non en fonction de ses structures est d'abord et avant tout un problème de gouvernance. Dans les blocages de services électroniques, il faut remarquer que la protection des renseignements personnels, l'authentification et la signature électroniques sont des problèmes non résolus. Ils exigent des changements législatifs, au sommet dans le graphique de gouvernance. Lors d'une session d'échange sur les aspects budgétaires, organisée par le CEFRIO et tenue le 2 mai 2003, un haut fonctionnaire du Conseil du trésor disait : ce n'est pas un problème d'argent mais un problème de gouvernance. Le manque de culture de partage fait, selon lui, que de nouvelles structures sont nécessaires. Les comités interministériels alors existants étaient, toujours selon lui, rarement décisionnels. Les silos se perpétuent.

Les éléments susmentionnés touchent de nombreux gouvernements dans les pays développés dont le Québec. Le dernier sondage bisannuel de l'Institut

d'administration publique du Canada sur les priorités des hauts fonctionnaires a fait ressortir le contexte budgétaire incertain, les retraites massives à l'horizon, la nécessité de restaurer la confiance du public, la volonté d'offrir de meilleurs services à la population et les possibilités qu'offre la technologie. Par exemple, le déficit du gouvernement pose problème pour des investissements futurs (Bédard, 2003).

Certains éléments spécifiques constituent le contexte des services en ligne au gouvernement du Québec. D'autres jouent ici comme ailleurs. Le Québec a longtemps eu le mouvement syndical le plus puissant en Amérique du Nord. Dans le cas des services en ligne, les travaux de Michel Audet ont démontré que les syndicats sont peu impliqués dans l'implantation de ces services, ce qui confirme une tendance observée ailleurs dans les réformes des États développés. Certains éléments spécifiques doivent néanmoins être considérés² :

1. Le développement des services se fait actuellement dans l'ombre de l'échec du projet GIRES. Comme un ancien président du Conseil du trésor expliquait aux chercheurs de ce projet, on a tenté avec GIRES ce qu'aucun gouvernement n'avait réussi. On peut résumer le rapport commandé par la ministre actuelle du Conseil du trésor en disant que GIRES était trop gros et trop compliqué pour réussir (Lyrette et Henry, 2003). GIRES visait à remplacer deux grands systèmes (SAGIP et SYGBEC) développés au début des années 1970 et plus de 1000 systèmes sectoriels. Soixante-six mille (66 000) personnes, réparties dans plus de 150 ministères et organismes, devaient avoir accès au logiciel³. On devait initialement répondre aux besoins des ministères et organismes assujettis à la Loi de la fonction publique. Pour ce faire, il fallait présumer que les processus d'affaire des ministères et organismes étaient organisés en fonction de leur mission. On tentait aussi l'audacieux pari de développer tous les processus recherchés en parallèle avec un progiciel dont il n'existait pas encore d'application réussie dans le secteur public, six ans après le choix fait à Québec.

L'échec de ce projet plane sur la mise en opération des services en ligne du gouvernement. Pour les fonctionnaires que nous avons rencontrés, il alourdit la démonstration que les ministres exigent. Son ombre rend plus laborieuses les relations avec des sous-traitants. L'autre difficulté liée à GIRES est que le projet a fini par coûter le double de ce qui avait initialement été budgété. Le calcul du coût

² Pour une nomenclature complémentaire insistant sur la loi de l'administration publique, voir Gouvernement du Québec, 2002A.

³ Tiré de www.tresor.gouv.qc.ca/gires/gires.htm.

des projets demeure un point litigieux entre plusieurs fonctionnaires et les firmes privées. Si pour certains, les projets sont sans cesse redéfinis, pour d'autres le processus est vicié. Un consultant nous a dit que son entreprise ne pouvait pas demander le coût réel si elle désirait obtenir le projet... d'où les dépassements ultérieurs. Ces relations peu transparentes ne facilitent pas l'établissement de partenariats dont il est question plus loin.

Une autre difficulté qui persiste avec l'abandon de GIRES est que les objectifs initiaux ne sont pas atteints mais devront l'être éventuellement. Il faut retenir de cet échec que les services technologiques doivent commencer avec un noyau assez petit auquel on greffe peu à peu. Cette idée du coup d'éclat initial explique les difficultés dans divers projets interministériels qu'on a voulu trop englobants au départ et qu'il a ensuite fallu reprendre à une plus petite échelle. Il faut noter que dans le cas de GIRES, il n'y avait pas de plan d'affaires (Leduc, 2003B) ce qui est un problème de gouvernance et non de technologie.

Le gradualisme est fondamental. Compte tenu de la complexité d'ensemble dont nous avons discutée plus tôt, il est peu probable que la chaîne logique qu'entraîne une décision puisse être anticipée. Il est plus que probable qu'il faille corriger à la marge les choix faits. Le gradualisme doit aussi présider aux projets interministériels. Plus la complexité est grande, plus il est important de commencer à petite échelle et d'ajouter des partenaires. Ainsi, les projets qui ont débuté avec de trop grandes visées ont dû redémarrer avec un noyau moins considérable. Le portail de démarrage d'entreprises devenu portail d'entreprises est un exemple. C'est ainsi que l'OCDE (2003C) en est venue à suggérer les projets « dauphins » versus les projets « baleines ».

2. Ce développement des services se fait aussi après une série d'efforts pour réformer l'État québécois⁴. Notons pour mémoire le rapport Bisailon de 1981 puis les compressions budgétaires de 1982, la Rénovation de l'administration publique en 1985, les rapports Gobeil, Scowen et French puis l'Opération réalignement de 1993-1994 qui fut un premier effort de « réingénierie » il y a dix ans, puis le rapport Facal. Il y a dans la fonction publique un certain cynisme au sujet des grands chantiers de transformation. Plusieurs fonctionnaires sont attentistes. Ils ont développé l'attitude qu'il faut attendre que cette mode passe et qu'elle sera remplacée par une autre lorsque le ou la ministre en charge sera remplacé(e). Les fonctionnaires déplorent

⁴ Voir pour la liste officielle www.tresor.gouv.qc.ca/ministre/modernisation/historique.htm (consultée le 15 juin 2004).

qu'on ne laisse pas les réformes aboutir. Cette attitude nourrie par le fait que les ministres ne dépassent guère en moyenne 24 mois dans un poste rend difficile de motiver des employés de l'État pour des projets d'ensemble. Des projets ponctuels aux échéances pas trop lointaines semblent plus porteurs.

Ce qui est unique dans le cas de la modernisation est qu'elle a force de loi (Côté, 2003). Elle est l'aboutissement des efforts antérieurs et guide l'actuelle « réingénierie » encore en développement. On peut retenir de tout cela un intérêt accru pour se préoccuper des clients, plus de gestion par résultats et une meilleure reddition de comptes. Le virage n'est pas encore pris pour moins de contrôles qui ont des coûts et présument des lourdeurs. L'État québécois n'a pas encore appris à vivre plus dangereusement, c'est-à-dire à vivre avec moins de contrôle et plus d'entrepreneuriat. Le réflexe est encore d'uniformiser. La flexibilité et l'asymétrie ne sont pas encore entrées dans les mœurs. Il faut dire que la pression centralisatrice dans un système parlementaire d'origine britannique est inévitable.

3. Le gouvernement en ligne se développe dans le contexte d'une pression pour un allègement réglementaire perçu comme nécessaire auquel des travaux du CEFRIO se sont déjà intéressés. Le premier ministre accueillait en ces mots le rapport du groupe conseil sur l'allègement réglementaire rendu public le 9 septembre 2003 :

«Le déploiement d'un gouvernement en ligne, tel que suggéré par ce rapport, donnera l'occasion à l'entrepreneuriat québécois de s'exprimer plus librement en réduisant la paperasserie et les délais administratifs. Le gouvernement en ligne permettra ainsi aux entreprises de réaliser des gains de productivité qui ne peuvent que favoriser la création d'emplois⁵».

Il faut espérer que les mots deviendront réalité. Il faut passer d'un État dont les contrôles se sont accumulés pour ne pas dire sédimentés à un État qui guide l'intervention des acteurs et favorise le développement économique. Selon les rapports gouvernementaux, 700 000 permis sur 12 000 000 ont été supprimés.

Cet allègement réglementaire est un élément d'une démarche plus large pour faciliter les relations entre les entreprises et le gouvernement en vue d'accélérer le développement économique. Le gouvernement du Canada a choisi une démarche particulière pour les entreprises. Le portail d'entreprises du gouvernement du

⁵ Communiqué du bureau du premier ministre, 9 septembre 2003, page 1.

Québec est conçu dans la même logique. La compétitivité de l'économie québécoise dépend de ces relations. Le retard pris par le Québec dans l'établissement de ses services en ligne (Gouvernement du Québec, 2002A : 30) nuit à son développement économique. La richesse générée par l'économie québécoise et la tendance démographique portent à croire que le Québec ne peut pas se payer l'État québécois actuel encore très longtemps (Duclos et autres, 2004).

4. Il se fait dans le cadre d'un débat non réglé sur la question constitutionnelle.

L'intégration des services gouvernementaux en ligne du gouvernement fédéral et du gouvernement du Québec se fait dans un contexte plus difficile, même sous un gouvernement libéral, que ce qui se passe entre la Colombie-Britannique et Ottawa par exemple.

5. Il se fait dans un contexte où il est estimé que la taille de l'État doit être réduite alors qu'il faut investir et que les services responsables des services en ligne sont à court d'effectifs.

Ils sont donc obligés de recourir à la sous-traitance ce qui peut être très coûteux sans compter les difficultés de gestion des partenariats. Au colloque Innovation tenu le 11 mars 2004, le président de la Régie des rentes a fait un vibrant plaidoyer pour un mode d'attribution des contrats dans ce domaine qui permette une relation à long terme pour mener à bien des projets qui s'échelonnent sur un certain nombre d'années. Gilles Harvey, responsable de la publicité foncière, a tenu le même discours en présentant le cas du registre foncier. C'est aussi la thèse d'Aubert et Patry (2004). Nous reviendrons à cet élément.

6. L'opération de « réingénierie » annoncée en septembre 2003 promettait une réforme en profondeur de l'État québécois.

Jusqu'à l'annonce de ce qui était envisagé au printemps 2004, cette étude s'est faite dans le contexte où la « réingénierie » des processus de l'État rend nerveux les fonctionnaires. Pour plusieurs, la « réingénierie » n'est qu'une façon de justifier les compressions budgétaires à venir. Il faut noter que ces fonctionnaires sont dans l'ensemble instruits mais vieillissants. Ils seront nombreux à partir à la retraite au fil des prochaines années et peuvent souhaiter que leurs habitudes de travail ne seront pas trop transformées pour peu de temps. Le rapport *Moderniser l'État* s'est avéré moins litigieux que ce que le début de l'automne 2003 annonçait. Trop souvent, ce sont les services de planification et d'évaluation qui sont coupés lors de compressions. Ce sont ces services qui normalement portent la capacité de l'État à réfléchir. Alors que l'État doit devenir plus « agile », plus « intelligent », il faut souhaiter que cet État, en valeur ajoutée de demain, ne sera pas perdu.

L'opération actuelle porte à la fois sur les programmes et sur les organisations qui les mettent en œuvre. Le jugement porté sur les premiers ou sur les seconds conditionne l'autre. Il pourrait ne pas être nécessaire d'évaluer les organisations si les programmes dont elles ont la responsabilité cessent d'exister. À l'inverse, si on abolit une organisation et on conserve le programme, qui en devient responsable? L'allègement espéré peut venir de la création d'un guichet unique, d'une meilleure intégration des services gouvernementaux. Par exemple, pour la politique envers les aînés, on a installé le secrétariat au MSSS alors que la question est beaucoup plus globale : sécurité, variation des coûts d'hébergement, etc.

2. LE MODÈLE GÉNÉRAL

La nécessité de développer le gouvernement en ligne se fait donc avec un État dont la légitimité est fragilisée d'où la nécessité de parler de gouvernance. La gouvernance comprend des dimensions de transformation des organisations, de gestion de projet, de ressources humaines, financières, de droit, d'éthique dont les autres équipes de ce projet traitent. Nous voulons ici nous concentrer sur les dimensions liées au système politico-administratif. Nous allons traiter de ces aspects regroupés en trois sous-thèmes : les dimensions politiques, les dimensions administratives et les dimensions de politiques publiques. Certaines questions demeurent à résoudre, c'est ce que souligne le « e » de la marge d'erreur du graphique 3.

L'administration publique a souvent été présentée comme une science a-théorique (Savoie, 1999 : 6) d'où la recherche sur les meilleures pratiques. On peut en effet espérer que les études de cas fourniront par cumul des leçons plus solides sur ce qui doit être fait. Les douze éléments du modèle présenté ici ne sont pas la seule façon de faire. Les documents du gouvernement du Québec énumèrent six éléments : vision, partenariat, financement, gouvernance, normes et standards cohérents, culture organisationnelle⁶. Le gouvernement des États-Unis (2002) en considère cinq. Le modèle développé à Harvard en compte huit (Mechling et Applegate, 2000). Dans son livre, Jane Fountain (2001) traite de onze de ces douze éléments, les instruments de politique étant omis. Nous avons cru nécessaire de distinguer certains éléments pour souligner l'importance de la mise en œuvre des politiques au-delà de l'étape de la formulation.

La méthodologie utilisée pour ce projet est assez classique en recherche sur les meilleures pratiques en administration publique. Elle est essentiellement inductive. Nous avons rencontré des fonctionnaires, nous avons lu des textes sur des expériences, sur des recherches, etc. Nous avons validé ce modèle en fonction des recherches sur les organisations publiques efficaces (Kernaghan et autres, 2000; Rainey et Steinbauer, 1999; OCDE, 2003B; Peters et Pierre, 2001; Frederickson et Smith, 2003; Kettl, 2000; Brudney et autres, 2000). Ce que nous en retenons n'est pas une formule magique. Ce que nous vous proposons ici est un modèle de 12 facteurs qui doivent être pris en compte. Ces éléments doivent être considérés

⁶ Selon une présentation de Marc Lacroix, « Plan d'actions prioritaires », Lundi du SSIGRI, 23 février 2004.

comme un tout. Chaque élément est nécessaire mais n'est pas suffisant en soi. Au cours des rencontres et entretiens que nous avons eus avec des acteurs dans le développement du gouvernement en ligne, nous avons entendu des énoncés contradictoires comme « Ça marche pas parce qu'on a pas d'appui du politique » alors qu'un autre affirmait « Nous avons l'appui du premier ministre » ou encore « Ce n'est pas un problème d'argent » alors que d'autres considéraient que les ressources nécessaires n'étaient pas disponibles. L'appui politique et les considérations budgétaires sont des éléments importants. Il faut l'un et l'autre et il faut tenir compte d'autres facteurs qui forment un tout (voir Belford, 1999). C'est ce que cette section propose.

GRAPHIQUE 3 : UN MODÈLE GÉNÉRAL EN ADMINISTRATION PUBLIQUE



Le graphique 3 présente le modèle général. La première dimension est politique. Il faut effectivement un appui politique pour réussir autant l'implantation des services en ligne que d'autres projets gouvernementaux mais il faut aussi un leadership administratif, de l'entrepreneuriat public et l'implication des « stakeholders » (ou parties prenantes).

La seconde dimension est administrative. Il faut avoir les ressources humaines, financières, techniques suffisantes, développer une culture organisationnelle appropriée, organiser l'État en fonction des activités que peuvent faire efficacement

les organisations (contrôle d'un noyau opérationnel) et profiter des développements dans les approches en gestion comme la gestion par résultats.

Le but des organisations publiques dans le domaine qui nous intéresse est d'offrir à la population et aux entreprises les services qui permettent de mettre en œuvre les politiques publiques qui reflètent les priorités du gouvernement élu. La relation entre les citoyens et le gouvernement peut prendre diverses formes. C'est la troisième dimension, celle des politiques publiques.

2.1 La dimension politique

2.1.1 Le leadership administratif

Le gouvernement du Québec a annoncé que le portail d'entreprises serait disponible en juin 2004. Pour ce faire, compte tenu de la date tardive de l'annonce et de la difficulté à recruter une équipe, il a fallu que ceux qui s'en occupent peinent à la tâche autant les fins de semaine que les jours et les soirs de la semaine. Dans un système où les primes au mérite sont limitées, il faut des leaders pour convaincre leurs équipes de se dévouer ainsi. De la même façon, pour que l'ensemble du gouvernement en ligne se développe, il faut des leaders crédibles dans l'administration gouvernementale. C'est la première condition pour réussir l'implantation du gouvernement en ligne. Il faut des leaders capables d'insuffler une vision, de trouver les ressources nécessaires, la capacité de créer l'urgence d'agir et la légitimité nécessaire pour être suivi (voir Anderson et autres, 2003).

Plusieurs fonctionnaires rencontrés sont d'avis que les hauts gestionnaires québécois considèrent la technologie comme de la quincaillerie (pour employer l'expression d'un d'entre eux). Fountain (2001; 20) porte aussi un jugement péjoratif sur le rôle de la haute administration publique américaine. Au ministère du Développement économique et régional et de la Recherche (MDERR) par contre, on a souligné que le sous-ministre y croyait. Bref, pour développer le gouvernement en ligne, il faut un leadership administratif qui y croit. Cette dimension revient dans les diverses études internationales sur le gouvernement en ligne (OCDE, 2003B) en plus de ressortir dans les cas québécois que nous avons examinés.

2.1.2 Des entrepreneurs publics

Outre le leadership, il faut dans le secteur public des entrepreneurs. Ce sont eux qui portent les innovations. Autant il faut mener, autant il faut innover. Schumpeter

(1935) définissait l'entrepreneuriat comme la capacité de combiner différemment les facteurs de production. Dans le secteur public, l'entrepreneuriat est porté davantage par des équipes que des individus, équipes portées par une foi en une expertise. La consécration de l'entrepreneuriat est l'institutionnalisation de l'innovation. Le registre foncier, par exemple, doit beaucoup à l'entrepreneuriat de l'équipe qui a porté le dossier. Ce sont des entrepreneurs à divers paliers de l'administration qui portent les innovations (Riccuci, 1995; Borins, 1998). Dans un modèle de gestion par résultats, ceux-ci devraient trouver la marge de manœuvre nécessaire pour d'autres innovations. Ce sont des entrepreneurs qui parviennent à mettre en œuvre les programmes en limitant l'impact des contraintes environnementales et en utilisant les ressources disponibles à bon escient (Meier et O'Toole; 2003).

2.1.3 L'appui politique

Pour citer un fonctionnaire que nous avons rencontré, « pour avoir un gouvernement en ligne, il faut commencer par avoir un gouvernement ». Les fonctionnaires qui ont travaillé au projet de registre foncier disaient que Lucien Bouchard croyait au projet. Les responsables au Conseil du trésor du gouvernement en ligne se sentent également appuyés par le premier ministre Charest. Cet appui est nécessaire. Il est souhaité dans le rapport Gautrin : « Il est proposé que le premier ministre assure le leadership du développement du gouvernement en ligne et en fasse une des priorités de son gouvernement » (Gouvernement du Québec, 2004B : 13).

Dans la foulée du document « Briller parmi les meilleurs », le gouvernement du Québec a rendu publics deux documents qui touchent entre autres les services en ligne. *Moderniser l'État* paru en mai 2004 puis en juin *Vers un Québec branché pour ses citoyens* présentent tour à tour la vision du gouvernement du Québec de ce que doivent être des services aux citoyens et ce que doit être le gouvernement en ligne (Gouvernement du Québec, 2004A et 2004B). On peut s'interroger sur l'appui politique qu'ont ces deux documents. Le premier est paru pendant que le premier ministre était en voyage à l'étranger alors que le second est disponible sur le site du député qui l'a piloté, Henri-François Gautrin. Si la couverture médiatique a été abondante dans le cas du premier, qui devait annoncer les résultats des travaux sur la « réingénierie » lancés un an auparavant, le second a connu une sortie fort discrète. Compte tenu des craintes suscitées par l'opération annoncée de « réingénierie », le ton du rapport *Moderniser l'État* est apparu comme très modéré à la plupart des analystes. Plusieurs y ont vu une continuation des efforts du précédent gouvernement qui voulait également moderniser l'État. La ministre y parle d'ailleurs d'adaptation et le rapport cite une liste de rapports qui depuis les années 1980 ont proposé de réformer l'État québécois (page 46). Les auteurs du rapport terminent en

disant que la modernisation se fera « avec une patience délibérée » et que les mesures prendront place sur quatre ans. L'appui politique à un projet peut-il durer aussi longtemps (voir Light, 1997)?

Il faut, pour dénouer les difficultés que rencontrent les fonctionnaires en charge du gouvernement en ligne, un appui politique fort. Cet appui politique est tout aussi précieux que friable. Bernier (2004) a dirigé un sondage pendant l'automne 2003 sur ce que les Québécois considèrent qu'il faut faire de l'État québécois. Un résumé rapide de ce sondage est que les libéraux n'ont pas été élus pour mettre en œuvre le programme politique de l'Action démocratique du Québec (ADQ), un tiers parti. Les résultats du sondage indiquent que les Québécois ne trouvent pas que la taille de l'État dans l'économie est trop grande. Trente-trois pour cent d'entre eux trouvent qu'elle devrait augmenter (35 % chez les partisans libéraux) contre 18 % qui trouvent qu'elle devrait diminuer. Cinquante pour cent d'entre eux estiment que la solution à prioriser dans une réforme de la fonction publique est d'améliorer les services à la population contre 28 % qui trouvent qu'il faut réduire le nombre de fonctionnaires et 16 % qui trouvent qu'on doit recourir à la sous-traitance, de quoi faire réfléchir les avocats des partenariats.

Par ailleurs, lorsqu'on demande quelle devrait être la tâche prioritaire du gouvernement, 41 % des Québécois répondent investir davantage en santé, 17 % investir davantage en éducation, 17 % réviser l'organisation de l'État et 16 % réduire les impôts. De cette liste des réponses qu'on pourrait continuer ressort un certain attachement à l'État. Le néolibéralisme n'intéresse guère les Québécois. Si le gouvernement actuel a consacré des sommes non négligeables au gouvernement en ligne, il a aussi clairement établi que sa priorité devrait être le secteur de la santé. C'est aussi ce que souhaitent les citoyens sondés. Cette question risque donc de distraire les élus de celle du gouvernement en ligne.

2.1.4 L'implication des parties prenantes

Pour réussir, il faut non seulement un bon appui politique, il faut également prendre appui sur des communautés spécialisées et cohésives (Kingdon, 1995; Dobell et Bernier, 1997). C'est dans ces communautés que les visions sont développées et font parfois consensus. C'est un élément important trop souvent négligé. Le registre foncier a dû satisfaire la Chambre des notaires alors qu'il est difficile de trouver une communauté cohésive autour du service du changement d'adresse. Il existe donc des groupes qu'il faut intégrer dans le système de gouvernance.

Ces communautés sont également importantes pour développer une mémoire collective et un partage de l'information pour éviter de réinventer la roue à l'avenir. Par exemple, il est important que le savoir-faire développé autour de projets comme le Système d'information juridique ou le projet de changement d'adresse ne soit pas perdu. C'est dans une communauté spécialisée que les idées mûrissent et se développent. Le temps mis l'automne dernier pour développer le portail de démarrage d'entreprises peut être mis à profit pour mieux réaliser l'actuel projet plus ambitieux de portail d'entreprises selon qu'une communauté d'appui a pris forme.

2.2 La dimension administrative

2.2.1 Des ressources adéquates

Il faut avoir les ressources humaines, financières et technologiques adéquates. Cet élément semble aller de soi. Pourtant, certains projets ont tragiquement manqué de certaines de ces ressources. Plusieurs des personnes rencontrées se sont interrogées à voix haute à savoir si le Sous-secrétariat du Conseil du trésor chargé du gouvernement en ligne a eu, au cours des dernières années, les ressources humaines adéquates pour faire son travail. Certains parlent pudiquement de la faible capacité organisationnelle. D'autres rappellent que le gouvernement en ligne a été confié à des équipes qui se sont retrouvées au Conseil du trésor après l'amalgamation d'anciens ministères lors des vagues de compressions budgétaires des années 1990. La capacité de recruter de nouveaux employés a également été faible pendant près de 20 ans au gouvernement du Québec.

L'obsolescence rapide des connaissances dans le domaine force parfois à faire affaire avec des consultants chez qui la sécurité d'emploi est moindre. Ce fut le choix du gouvernement de la Colombie-Britannique de ne pas « s'encombrer » de spécialistes qui rapidement auraient été dépassés lorsque l'équivalent du portail de démarrage d'entreprises fut lancé en 2000-2001. Les partenariats ou la sous-traitance confiée au secteur privé sont une façon de suppléer au manque de personnel qualifié au sein de la fonction publique. Un gestionnaire interviewé disait que son sous-ministre en lui confiant le mandat lui avait dit que c'était une priorité gouvernementale mais qu'il n'avait pas de personnel disponible pour l'aider. Nous ne sommes pas à même d'évaluer la qualité du travail que peuvent accomplir les fonctionnaires qui oeuvrent autour du gouvernement en ligne. De la même façon, il n'y a pas d'études disponibles sur la capacité des diverses organisations publiques à accomplir le mandat qui leur est confié. Certains travaux de recherche suggèrent pourtant que c'est la capacité d'agir qui explique que certaines organisations

publiques réussissent mieux que d'autres (Skocpol et Finegold, 1982). Dans un domaine où les équipes de travail ne sont pas disponibles à l'intérieur de la fonction publique, il faut considérer l'embauche de consultants. En fait, dans la plupart des cas que nous avons étudiés dans l'administration publique québécoise, la réalisation du projet dépendait à la fois d'équipes internes provenant du ministère ou de l'organisme et d'équipes externes provenant d'une firme de consultants.

Il faut les ressources budgétaires nécessaires donc vivre avec le paradoxe que les travaux de Maurice Gosselin dans ce projet de recherche ont illustré, c'est-à-dire qu'il faut investir pour économiser ce qui n'est pas facile dans un contexte où on cherche à réduire les dépenses publiques. Il y aura des économies sur les opérations cléricales et des réaffectations dans les services lorsque les multiples canaux seront réaménagés, mais ces économies ne sont pas réalisées à court terme. Dans certains des cas que nous avons étudiés, les prévisions ne laissaient pas entrevoir de réduction dans les budgets de fonctionnement, les projets permettant plutôt de faire face à une demande accrue avec les ressources budgétaires existantes. Dans plusieurs projets dont nous avons rencontré les gestionnaires, il a été dit que le budget pour lancer le projet avait été rendu disponible mais que le budget pour faire fonctionner ensuite le service en ligne demeurait incertain. La récurrence des sommes nécessaires pour faire fonctionner les services en ligne en attendant que les économies sur d'autres modes de prestation moins utilisés se réalisent ne semble pas prévue.

Lors du colloque Innovaction, Michèle d'Auray, dirigeante principale de l'information du gouvernement du Canada, soulignait que les coûts de l'administration publique ne sont pas soutenables et qu'il faut trouver de nouvelles façons de faire. Elle rappelait aussi que le gouvernement canadien consacre 5 milliards par année aux technologies de l'information alors que le gouvernement américain dépense 50 milliards de dollars. Au Québec, les investissements se situent à un milliard par année.

2.2.2 Une culture organisationnelle appropriée

La culture organisationnelle est une dimension que les auteurs dans le domaine citent généralement comme un grand défi à relever (OCDE, 2003B). Les risques de dérive ou même de sabotage des buts recherchés sont nombreux (Harris et Ogonna, 2002). Un changement dans les croyances et les attitudes en regard des services en ligne est en effet essentiel. Même les jeunes fonctionnaires, qu'on estime généralement mieux disposés envers les technologies de l'information, doutent de l'État dans ce domaine. Dans un sondage réalisé par le Forum des

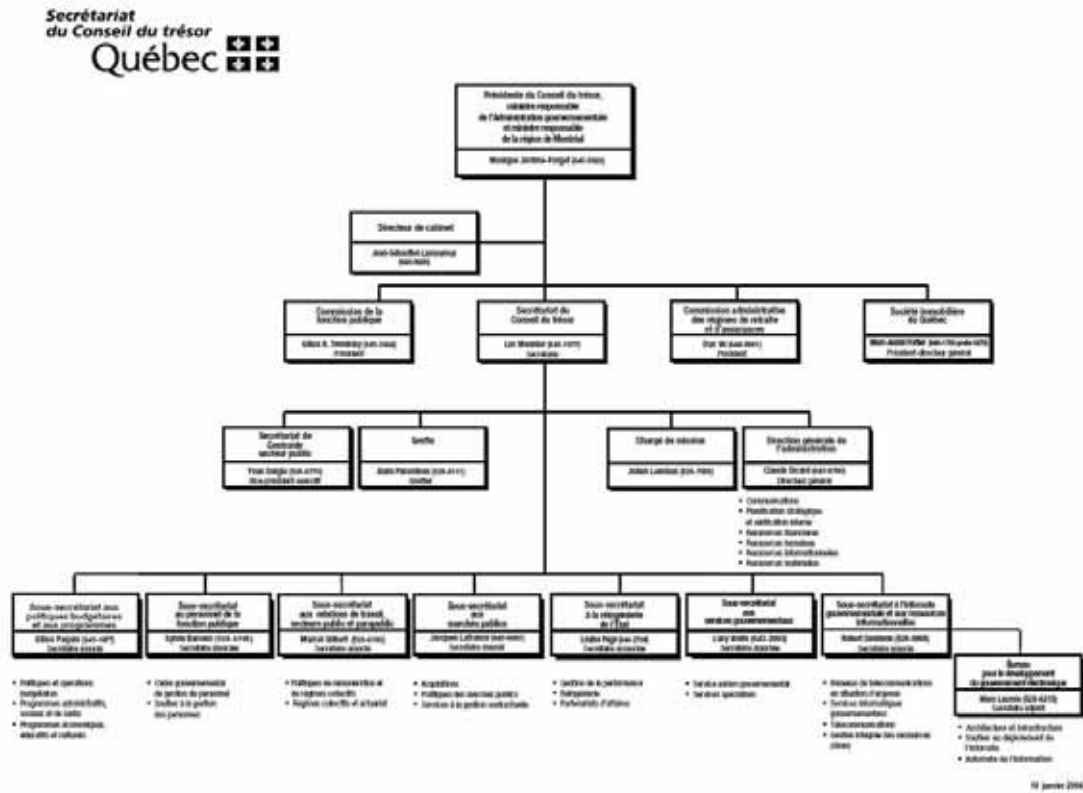
jeunes de la fonction publique québécoise sur la réorganisation de l'État, 67 % d'entre eux estimaient avoir un niveau moyen ou plus bas de confiance en ce qui concerne la transmission des données numériques personnelles. La majorité d'entre eux (62,4 %) estimait que le gouvernement en ligne doit être secondaire, les programmes des ministères étant prioritaires.

Il faut chercher à développer une culture de l'excellence. Le prix du gouvernement en ligne qui sera lancé cet automne à l'Institut d'administration publique de Québec est une façon de faire qui a réussi en Ontario alors qu'Art Daniels dirigeait l'organisme responsable de la réforme administrative. Si on prend l'exemple du Service québécois de changement d'adresse, il s'agit d'une initiative qui ne fait pas nécessairement l'affaire de tous les ministères ou organismes associés au projet, mais c'est un service souhaité par les citoyens qui veulent des démarches simplifiées dans leurs relations avec le gouvernement. Il faut aussi penser la prestation de services en termes de valeur ajoutée. Par exemple, ce ne sont pas les formulaires à remplir qui importent mais l'aide à l'exportation, par exemple.

Qui dit culture organisationnelle dit aussi mémoire institutionnelle. Il faut que le gouvernement du Québec conserve une mémoire des projets précurseurs, autant des succès que des échecs. Il faut aussi développer une culture de formation. Comme disait un fonctionnaire, la gestion de la connaissance dans une grande organisation doit être érigée en système.

Un autre aspect de la dimension culturelle dont il faut parler est dans quel état d'esprit les fonctionnaires des différents ministères abordent leurs relations avec le Conseil du trésor. Si pour les gestionnaires du gouvernement en ligne, les silos internes au Secrétariat du Conseil du trésor sont trop étanches (voir le graphique 4), ceux des ministères craignent qu'ils ne le soient pas assez. C'est ainsi que l'opération des plans de gestion des ressources informationnelles a connu un rodage long et laborieux. Les ministères craignaient en effet de livrer leurs intentions à l'organisme chargé de les contrôler. Certains ont parlé d'une relation schizophrénique. Conseil et contrôle ne font pas bon ménage. Nous estimons (nous reviendrons sur ce point) qu'au moins une partie du rôle central de gouvernance doit être ailleurs qu'au Secrétariat du Conseil du trésor. C'est ainsi que le gouvernement du Royaume-Uni a choisi la formule du e-envoy qui s'occupe du contenu tandis que le Trésor s'occupe du budget.

GRAPHIQUE 4 : ORGANIGRAMME DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR



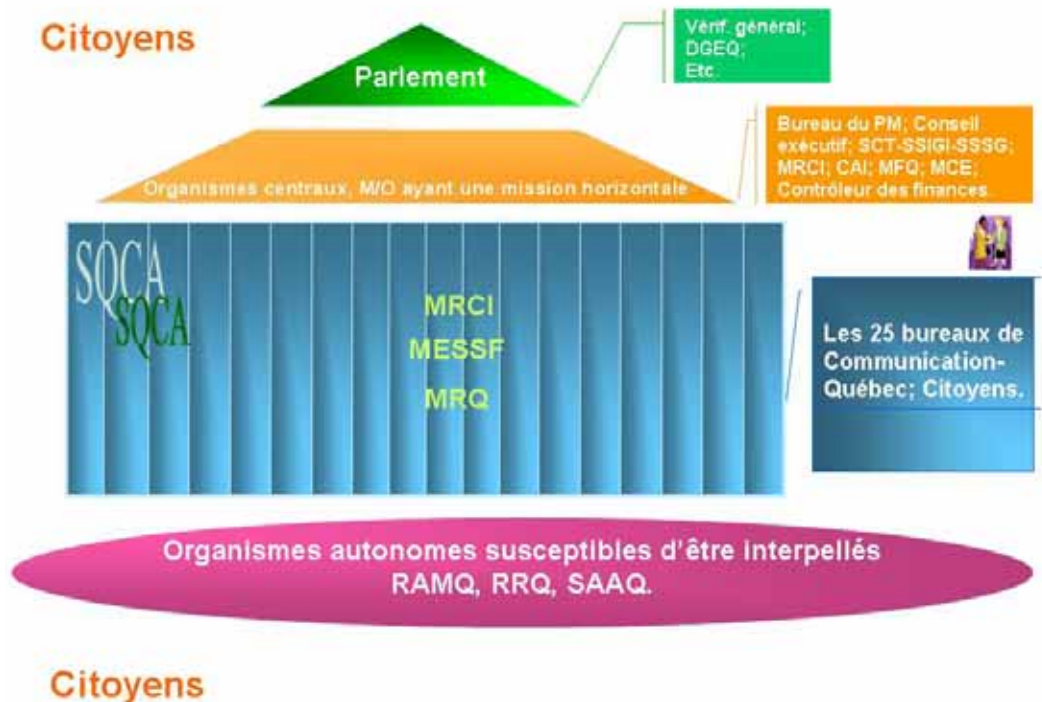
La raison principale de cette nécessaire transformation est moins structurelle que culturelle. La structure est semblable en Ontario. Nous pensons, suite à une série d'entrevues qui auraient besoin d'être bonifiées, qu'il est préférable, compte tenu de la culture de l'administration publique québécoise, de modifier ces relations. Il faut inventer une nouvelle dramaturgie des échanges (Ritti et Silver, 1986) entre le Secrétariat du Conseil du trésor et les ministères.

2.2.3 Des structures et un cœur technologique

Si la dimension culture organisationnelle est fondamentale, il ne faut pas négliger par ailleurs l'impact des structures de l'État québécois. Prenons l'exemple du Service québécois de changement d'adresse qu'illustre le graphique 5. Si on fait abstraction des considérations que Pierrôt Péladeau expose dans son rapport qui explique, selon le député Gauthrin, le retard pris dans le dossier (Corbeil, 2003), le changement d'adresse devrait être une information simple à gérer. Un citoyen québécois déménage d'une adresse A à une adresse B. Au sein de l'appareil gouvernemental,

cette information intéresse entre autres un organisme qui relève de l'Assemblée nationale soit le Directeur général des élections, elle intéresse un ministère à vocation horizontale, le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (MRCI) dont relève Communication-Québec, elle doit aussi parvenir au ministère du Revenu et à des organismes autonomes comme la Régie de l'assurance-maladie du Québec, la Régie des rentes et la Société de l'assurance automobile du Québec.

GRAPHIQUE 5 : LES STRUCTURES DE L'ÉTAT QUÉBÉCOIS ET LE SQCA

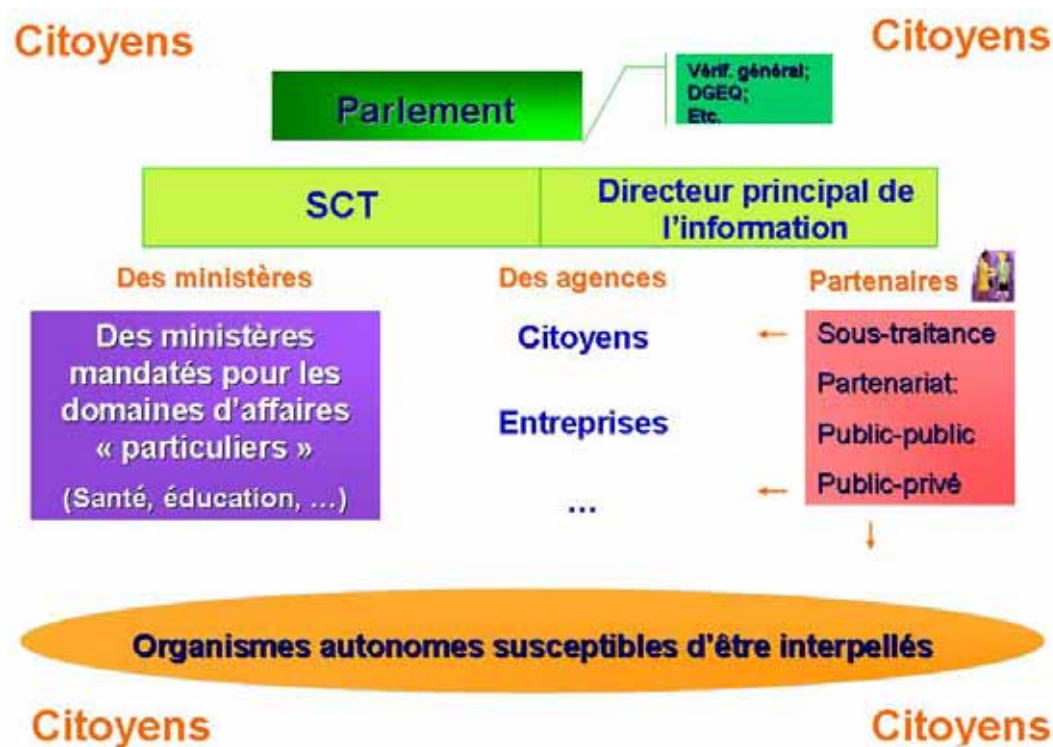


Les administrations publiques dans le système parlementaire d'origine britannique tel que nous le connaissons sont divisées en trois. Il y a les organismes chargés de la coordination d'ensemble, dits centraux, les ministères qui ont chacun une fonction particulière et des organismes autonomes qu'on a voulu plus loin de la vie politique parce qu'ils ont des fonctions opérationnelles ou qu'on craignait des ingérences politiques dans certains rôles de contrôle (voir Simard et Bernier, 1992). Une des bases de cet édifice est le principe de la responsabilité ministérielle qui permet que le contrôle politique s'exerce sur le travail des administrations. La responsabilité ministérielle a été mise de l'avant dans les années 1830-40 parce que le parlement se plaignait de ne pas contrôler les trop autonomes « boards » et « commissions » qui formaient l'appareil gouvernemental britannique de l'époque. On peut dire que les agences gouvernementales qu'on crée en ce moment dans les pays anglo-

saxons étaient le problème à résoudre il y a presque deux siècles ! Il faut aussi dire que d'autres systèmes peuvent exister. La Suède, par exemple, a toujours eu de très petits ministères chargés de la conception des politiques et des agences chargées de leur mise en œuvre. Avec la croissance de l'État providence, les administrations publiques ont atteint depuis cinquante ans, de très vastes dimensions. Il ne faut pas sous-estimer la complexité des relations entre ces administrations. L'exemple du changement d'adresse est symptomatique. Le fait que le comité directeur du portail d'entreprises comptait au départ onze sous-ministres ou équivalents est aussi un exemple de la complexité des enjeux dont traitent les administrations publiques.

Une première question qui se pose est de savoir si les structures héritées du 19^e siècle ne doivent pas être modifiées. La division actuelle des ministères tient à l'idée de fonctions verticales qui ne correspondent plus à la nature multidimensionnelle des enjeux et des politiques publiques contemporains. La technologie permet des guichets uniques qui étaient impensables il y a quinze ans. Peut-on concevoir un système asymétrique où certains ministères mandatés pour des domaines particuliers (santé, éducation, etc.) cohabitent avec des agences à caractère horizontal au service des citoyens et des entreprises? C'est ce que le graphique 6 suggère. Il est possible que l'État québécois soit radicalement transformé d'ici une décennie ou deux. Cette transformation peut être faite en fonction des services demandés par les clients.

GRAPHIQUE 6 : UN MODÈLE HYBRIDE



Les progrès technologiques permettent de nouvelles structures. L'avancement de l'utilisation des technologies est toutefois très inégal. Comme Accenture l'a souligné dans son rapport de cette année, les ministères du Revenu partout dans le monde sont les plus avancés dans ce domaine. C'est ce que les travaux de Maurice Gosselin révèlent dans le cas du Québec. Ce ministère a atteint le point de non-retour. La prestation électronique de services fait partie des services normaux comme le soulignait un de ses fonctionnaires. Huit cents fonctionnaires de ce ministère ont vu leurs routines de travail affectées. Il serait important que les autres M/O profitent de l'expertise développée au ministère du Revenu dans le développement de leurs services en ligne. L'inégal avancement doit être pris en compte. Comme Francine Thomas du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (MRCI) l'a dit à plus d'une occasion, dans le dossier du Service québécois de changement d'adresse (SQCA), « on avance toujours au rythme du plus lent et le plus lent n'est jamais le même ».

Thompson (1967) a proposé qu'on puisse étudier les organisations comme étant formées de deux sous-systèmes : le cœur ou noyau technologique et le sous-système frontalier. Le cœur ou noyau technologique (ou opérationnel) est l'activité

principale d'une organisation. Le sous-système frontalier est ce qui permet de faire fonctionner ce cœur technologique et en la protégeant des soubresauts de l'environnement. Par exemple, qu'elle soit une entreprise publique ou privée, Air Canada fait voler des avions afin d'offrir un service de transport aérien à ses clients. Ses services techniques reliés à l'opération des appareils constituent son noyau technologique. Ses services de soutien administratif, comme son service des finances, et sa technostructure, comme son service de la planification, régulent le fonctionnement de l'entreprise en la protégeant de soubresauts, comme les suites aux attentats du 11 septembre 2001. Dans toute réorganisation, il faut bien comprendre et respecter la logique des opérations. C'est pourquoi les projets de services en ligne doivent associer les responsables des opérations et ne pas être laissés uniquement entre les mains des spécialistes en technologies. Les services en ligne représentent un canal parmi d'autres. Ils sont susceptibles de bouleverser l'organisation du travail alors qu'ils doivent s'intégrer harmonieusement aux autres opérations.

Au gouvernement du Québec, il est arrivé qu'on modifie les structures gouvernementales pour des raisons qui avaient peu à voir avec la logique des opérations. Par exemple, à deux reprises, le ministère des Affaires internationales a été scindé en deux pour raison de formation du conseil des ministres (Bernier, 1996). En conséquence, s'il n'est pas impossible de radicalement transformer les structures étatiques, il importe de le faire en respectant les logiques des cœurs technologiques des organisations.

La formule présentement retenue de créer Services Québec sur le modèle de ce qui se fait au Nouveau-Brunswick est une façon de se fier à un modèle éprouvé. Cette entreprise publique semble être une formule qui réussit bien. Son équivalent en Ontario semble aussi démontrer que cette formule fonctionne pour une série de services qui ne requièrent guère de connaissances du contenu des programmes des divers ministères. Services Nouveau-Brunswick sont en mesure de facturer ses services aux divers ministères. Cette formule permet aux ministères d'évaluer s'il est plus efficace de faire collecter diverses amendes, fournir de l'information, etc. par l'entremise de cette entreprise publique plutôt que d'offrir ces services directement.

Cette façon de faire ne doit toutefois pas faire oublier l'importance d'améliorer les services aux citoyens. Un guichet unique de changement d'adresse ne doit pas mener ensuite à ce que six personnes différentes téléphonent au même citoyen pour vérifier de l'information et que l'un demande le chiffre inscrit sur sa déclaration d'impôts à une ligne précise alors que le second demande une autre clé d'identification, etc.

On ne devrait pas reprocher, selon un des cadres, de l'ancien ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC) devenu le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche (MDERR), de ne pas avoir mis de services transactionnels en ligne dans la trousse de démarrage d'entreprises, il n'en avait pas. De même pour l'avenir, il faut s'interroger sur le fait de laisser ce ministère être le maître d'œuvre de la mise en ligne de services transactionnels qui ne sont pas les siens. Il faut un organisme central pour gérer ce genre de projet. Une organisation doit avoir un cœur technologique. Confier la mise en oeuvre à une organisation qui n'a pas ce cœur est potentiellement risqué. Cela étant dit, dans le même domaine, l'équivalent en Colombie-Britannique de la trousse de démarrage, la mise en oeuvre a été confiée initialement au ministère de la Culture, du Tourisme et des petites Entreprises. Ce ministère, regardé de haut par d'autres, s'est avéré un intervenant efficace parce qu'il se faisait le représentant des entreprises. Bref, les structures peuvent prendre diverses formes. Il faut toutefois s'assurer qu'elles correspondent à des activités maîtrisées.

2.2.4 Une gestion publique moderne

Il ne s'agit pas ici de réinventer les progrès qui ont été faits depuis vingt ans dans l'art de faire fonctionner les administrations publiques. L'administration publique de l'Ontario, dont la trajectoire a plusieurs points communs avec celle du Québec, doit faire les mêmes efforts pour améliorer sa gestion. Il faut toutefois profiter des progrès faits et tirer des leçons des expériences passées. C'est ainsi que le travail fait autour de l'Opération réalignement sur les agences et sur la gestion par résultats devrait être mise à profit⁷. Toutes les réformes faites ces vingt dernières années ont amélioré la gestion de l'État. Il faut une gestion moderne en fonction d'objectifs à atteindre, donc une gestion par résultats.

La gestion par résultats suppose en premier lieu de faire de la planification stratégique incluant une gestion des risques. Une planification stratégique bien menée permet de développer une vision de ce qu'on veut entreprendre et elle sert à fixer les objectifs et les résultats à atteindre, donc à guider l'action. Les ministères et organismes doivent avoir un plan stratégique axé sur le citoyen qui comprenne l'amélioration des services électroniques de même qu'ils doivent inscrire cette dimension dans leur déclaration de services aux citoyens. Malheureusement, plusieurs déclarations de services sont muettes à ce sujet, ce qui peut s'expliquer

⁷ Voir gouvernement du Québec, ministère du Conseil exécutif, Secrétariat à la réforme administrative, « La gestion par résultats : application du concept dans la fonction publique québécoise », mars 1995.

par le fait qu'elles sont aussi peu explicites quant à l'ensemble des services offerts, quel que soit le canal utilisé. Dans les cas que nous avons étudiés, la prestation électronique de services apparaissait au plan stratégique et elle était arrimée aux orientations gouvernementales visant à améliorer les services, notamment en facilitant les démarches avec l'Administration pour les citoyens et les entreprises. Cependant, les services en ligne occupent une place très variable dans les plans stratégiques selon les ministères et organismes étudiés. Selon les cas, ils peuvent occuper une place centrale ou jouer un rôle plutôt secondaire.

Il faut également envisager une meilleure gestion de la connaissance. Il faut persévérer dans les efforts pour mieux comprendre ce que les clients veulent dans leurs interactions avec le gouvernement (Desloges, 2004). Dans les cas que nous avons étudiés, nous avons constaté qu'une bonne partie des clientèles souhaitait avoir la possibilité de transiger par voie électronique avec les services gouvernementaux concernés, que les projets avaient été définis en fonction des attentes et des besoins exprimés par les clients dans le cadre d'enquêtes et de groupes de discussion et que l'on s'était assuré, lors de la conception, que les services électroniques correspondaient véritablement aux besoins et qu'ils étaient facilement utilisables. Une approche client est un progrès notable dans la gestion des services publics. Une approche axée sur le citoyen implique des sondages. Si le but est d'améliorer le fonctionnement de l'État mais que le mot « réingénierie » pose problème sans que l'objectif de modernisation soit rejeté par la population, il importe de le savoir et il ne faut pas s'émouvoir du coût d'un tel sondage (voir Lévesque, 2004).

La gestion par résultats suppose aussi de réfléchir en termes de cheminements critiques des projets, c'est-à-dire considérer les inévitables délais, les veto (Pressman et Wildavsky, 1984). Plusieurs travaux insistent également sur l'importance des mécanismes d'imputabilité comme moyen d'asseoir la gestion par résultats sur des bases solides (voir Arnold et autres, 2002). Bien que les ministères et organismes produisent un rapport annuel de gestion, il reste beaucoup de chemin à accomplir, notamment parce qu'une proportion importante des objectifs apparaissant dans les plans stratégiques n'est pas formulée en termes de résultats.

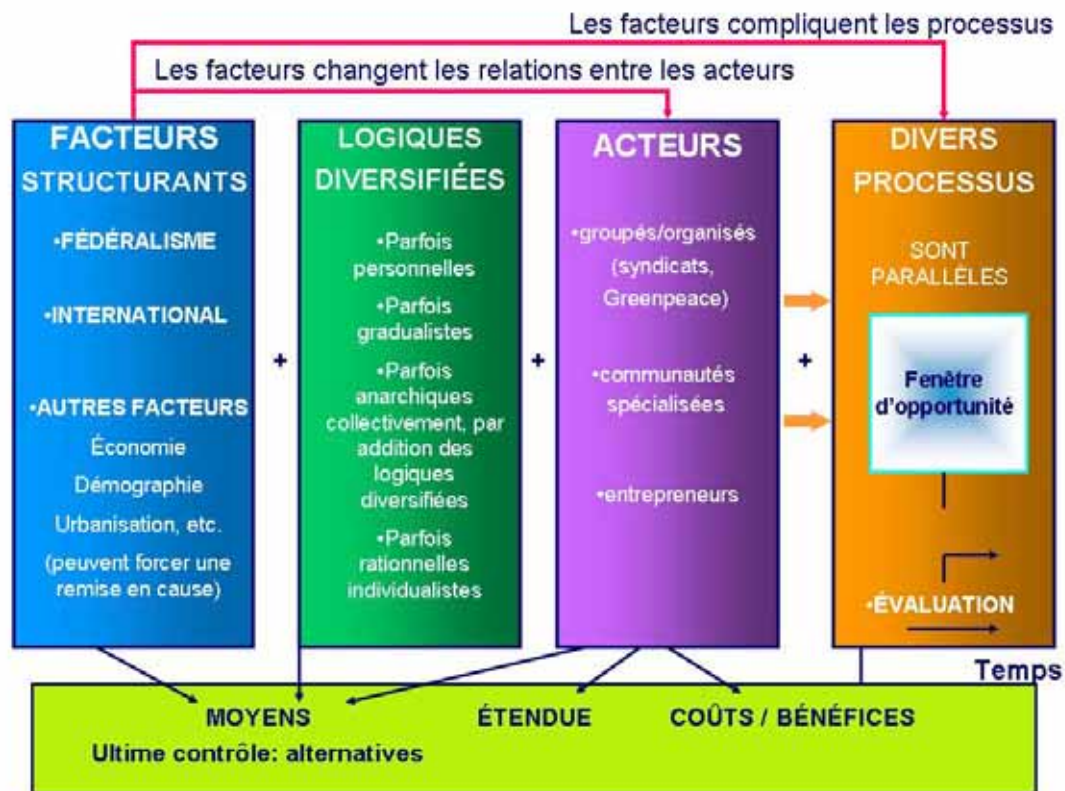
Un progrès qu'il faut noter dans la gestion de l'État québécois est que de plus en plus on s'inspire des réformes qui sont entreprises ailleurs. À défaut d'innover comme le démontre sa piètre performance au concours annuel du prix de l'Innovation de l'Institut d'administration publique du Canada, l'État québécois est de mieux en mieux informé des nouveautés dans les pays de l'OCDE.

Il faut continuer à appliquer les principes de la modernisation dont la gestion par résultats est un aspect central. Beaucoup a été accompli (Gouvernement du Québec, 2002B). Il faut poursuivre.

2.3 La dimension politiques publiques

Comme le graphique 7 l'illustre, les politiques publiques dépendent de quatre types de facteurs. Il y a les facteurs structurants ou tendances lourdes, les logiques diversifiées ou conflictuelles des acteurs en présence, comment les acteurs sont regroupés dans des communautés spécialisées cohésives ou non et les processus (Bernier et Lachapelle, 1997). Les facteurs structurants sont des éléments sur lesquels les gouvernements ne peuvent guère avoir d'impact. Par exemple, l'évolution démographique est difficile à infléchir. Il est de même peu probable que dans un avenir rapproché s'atténue la dépendance de l'économie canadienne sur l'économie américaine où vont plus de 80 % des exportations.

GRAPHIQUE 7 : MODÈLE INTÉGRÉ D'ANALYSE DES POLITIQUES GOUVERNEMENTALES



Les communautés de politique regroupent les associations, entreprises et citoyens qui s'intéressent à un enjeu particulier. On peut par exemple penser que la politique agricole au Québec ne peut se faire sans discussion avec l'Union des producteurs agricoles. Une partie de ces communautés travaille au sein des appareils administratifs sans qu'il soit possible à une organisation d'imposer ses vues aux autres.

C'est pourquoi les mécanismes de coordination sont importants lorsqu'il est question de projets interministériels. La coordination est particulièrement importante pour arriver à accorder des logiques ou des vues parfois divergentes, voire conflictuelles. Les résultats obtenus dépendent également des moyens utilisés ou, en d'autres termes, des instruments de politique employés. Il faut aussi considérer la « tractabilité » ou solvabilité des problèmes auxquels les gouvernements s'attaquent. Ces variables sont représentées au graphique 3 sous l'en-tête « politiques publiques ».

2.3.1 Un mécanisme central de coordination

Il faut un mécanisme de coordination qui dépasse les intérêts des ministères. Il faut un dirigeant principal de l'information et un organisme central qui permettent de partager les connaissances, coordonner, développer une vision et une stratégie. C'est ce que le rapport *Vers un Québec branché pour ses citoyens* propose (Gouvernement du Québec, 2004B : 13). Il faut un mécanisme central de coordination pour développer l'interopérabilité des services, pour faire des développements communs et pour que la mémoire institutionnelle ne soit pas perdue.

Il faut aussi un mécanisme central pour qu'on réfléchisse à un allègement réglementaire. Comme les travaux de Maurice Gosselin l'ont démontré, il est possible qu'un certain nombre de formulaires à remplir qui accompagnent la perception d'un droit ou du coût d'un permis n'aient guère d'utilité. L'exercice de réflexion sur des services axés sur le citoyen et l'entreprise n'a de sens que dans une perspective d'ensemble que ne peuvent avoir les organismes individuellement.

Diverses formules peuvent être envisagées pour la constitution de cette agence centrale. Après avoir confié le gouvernement en ligne au Conseil du trésor, le gouvernement fédéral a maintenant confié cette responsabilité au ministère des Travaux publics. Le dirigeant principal de l'information demeure toutefois au Conseil du trésor où il exercera une fonction de contrôle. En Finlande, le ministère des Finances s'occupe de la coordination horizontale pendant que le ministère de l'Intérieur s'occupe de la coordination verticale (échanges avec les gouvernements régionaux et locaux et diffusion des standards) et que le cadre réglementaire est fixé par le ministère de la Justice (OCDE, 2003D). Comme nous l'avons dit dans la section sur la culture organisationnelle, il faut peut-être, dans le cas du Québec, remettre en question l'idée de confier l'entièreté de la tâche au Secrétariat du Conseil du trésor.

Une bonne coordination nécessite une certaine stabilité des représentants dans la structure de concertation. Pour que la coordination fonctionne, les participants doivent apprendre à se connaître. Les responsables du gouvernement en ligne au gouvernement du Canada ont, lors de leurs présentations à divers forums, insisté pour dire que développer une culture interministérielle est possible mais prend du temps. Une expérience menée à Pittsburgh porte à croire que la chose est possible lorsque des systèmes d'information adéquats sont créés pour permettre à des systèmes complexes d'évoluer de concert (Confort, 2001).

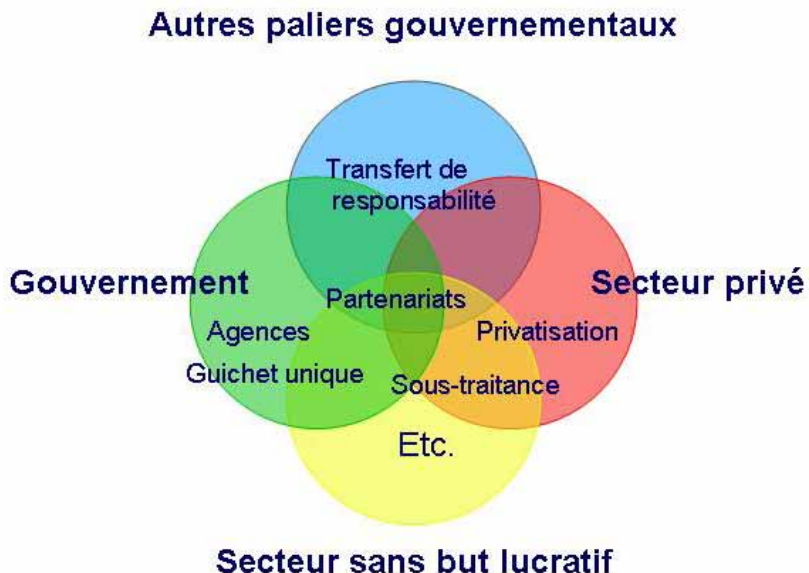
On peut s'inquiéter du fait que depuis que ce projet de recherche a été initié, trois sous-secrétaires responsables des services en ligne se sont succédé au même poste. Cette rotation à un poste central est, selon nous, trop rapide. Dans ce domaine comme dans d'autres, il importe aussi qu'un leadership administratif s'exerce. Il est également important que dans le cadre des projets interministériels, il y ait une certaine stabilité des personnes en place. C'est tout aussi vrai pour la direction du gouvernement en ligne. Au gouvernement du Québec, le gouvernement en ligne a connu une rotation importante du personnel en place. Avant le changement de gouvernement, deux personnes ont occupé le poste de responsable de ces services. Après l'arrivée du nouveau gouvernement, un tandem a été nommé dans ce dossier. Moins de quatorze mois plus tard, un des deux membres de ce tandem a été nommé à une autre fonction. Cette instabilité nuit au développement des services en ligne. Le même constat peut être fait pour l'équipe responsable de la modernisation de l'État québécois où trois responsables se sont succédé depuis le démarrage de ce projet de recherche.

2.3.2 Le choix des instruments de politique

Une panoplie d'instruments de politique nouveaux est désormais disponible pour les gouvernements (Lindquist et Sica, 1995; ENAP, 2004). C'est ce que le graphique 8 illustre. Le mouvement est celui vers des instruments dont la gouvernance est partagée entre l'État, les autres paliers de gouvernement, le secteur privé et le secteur à but non lucratif. Les discussions au Québec depuis dix-huit mois ont beaucoup porté sur les agences et les partenariats public-privé.

Chaque type d'instrument a ses avantages et ses limites. Par exemple, on peut s'interroger sur la nécessité de créer un nouveau type d'organisme comme les agences. Pour Louis Côté (2003), les agences n'ajoutent pas aux organismes déjà existants. Une agence est effectivement un ajout peu significatif si elle ne fait qu'ajouter une catégorie d'organisme. Sous ce vocable, on peut toutefois penser à des agences horizontales qui pourraient remplacer un certain nombre de ministères. Pour créer des agences, il faut accepter que la formulation de la politique soit séparée de sa mise en œuvre. Le risque est qu'à moins d'une clause crépusculaire, peu à peu la formulation ne soit pas nourrie par la réalité de la mise en œuvre. Les agences sont un moyen parmi d'autres mais elles sont aussi le véhicule privilégié pour implanter la gestion par résultats (Bernier, 1997).

GRAPHIQUE 8 : UN MODÈLE HYBRIDE



À une époque où la création d'agences gouvernementales est à la mode même si les résultats obtenus n'ont pas toujours été à la hauteur des attentes, on peut penser que des agences horizontales de services sont envisageables. Le gouvernement du Canada étudie présentement cinq scénarios de transformation organisationnelle en fonction des grappes de services. La création d'agences horizontales est liée à des grappes de services à offrir. Par exemple, on peut penser que, comme pour la jeunesse, le Secrétariat aux aînés pourrait devenir une agence horizontale qui s'occuperait des questions de violence et de logement outre la santé, ministère où le secrétariat a été placé.

On peut commencer par des efforts de gestion horizontale. Il faut ensuite passer des agences virtuelles aux agences réelles. Des expériences comme celle de Équipe Canada inc. (Bernier, 2002) portent à croire que la gestion horizontale, les agences virtuelles, ne peuvent durer qu'un certain temps. Il faut ensuite changer les structures pour les remplacer par des structures plus permanentes. Ces nouvelles agences horizontales peuvent remplacer à terme un certain nombre d'organismes. Périodiquement, les gouvernements doivent s'interroger sur les organismes qui permettent de mettre en œuvre leurs politiques. C'est ainsi que le rapport Facal et l'exercice actuel de « réingénierie », comme avant eux le rapport Gobeil, se sont penchés sur le nombre d'organismes nécessaires. La question est moins un chiffre absolu que de savoir si des complémentarités sont possibles.

L'autre formule actuellement à l'étude est celle des partenariats public-privé, une approche que la nouvelle politique cadre du gouvernement balise bien (Gouvernement du Québec, 2004D). Le partenariat public-privé consiste à associer, pour la prestation de services aux citoyens, des administrations publiques, des entreprises privées ou des organismes à but non lucratif en ayant recours à des formules de partage de risque. Comme nous l'avons déjà mentionné, en conclusion du colloque Innovaction tenu le 11 mars 2004, l'ancien président de la Régie des rentes a fait un plaidoyer en faveur de l'établissement de partenariats à long terme entre le gouvernement et un fournisseur de façon à ce que le savoir-faire acquis dans les premières phases d'un projet ne soit pas perdu en changeant de sous-traitant à chacune des étapes comme le modèle classique d'appel d'offres peut mener à faire. Selon Borins (2003), le contexte actuel est favorable aux partenariats. Selon lui, après l'éclatement de la bulle technologique, le secteur de la technologie a une surcapacité de production qui rend disponibles des ressources humaines compétentes à un coût raisonnable.

Pour réussir, les partenariats doivent être développés entre organisations de taille comparable, être bâtis sur des contrats clairs et prévoir un partage des risques. Ils doivent être développés dans une culture de coopération et de gestion par résultats. Les contributions des partenaires doivent être mesurables et complémentaires. Gow (1997) les considérait comme risqués : « *Government reliance upon the private sector has grown faster than its ability to manage it* ». Les gouvernements peuvent aussi recourir massivement à la sous-traitance ce qui est une forme de partenariat⁸.

Le gouvernement américain a poussé très loin l'usage de services offerts par le secteur privé dans la réalisation de ses programmes depuis l'adoption, en 1998, de la loi sur la « Federal Activities Inventory Reform Act ». Cette loi permet aux entreprises de soumissionner pour remplir des tâches qui ne sont pas proprement gouvernementales. Plus de 200 milliards de dollars de contrats sont attribués chaque année par le gouvernement américain. Une partie des interrogateurs de la tristement célèbre prison d'Abou Graib en Irak étaient des sous-traitants de l'armée américaine en vertu d'un contrat de fourniture de services en technologies de l'information (Thibodeau, 2004). On estime qu'environ un million d'emplois dans le privé relèvent du gouvernement américain. Une étude dans le secteur privé américain révèle par ailleurs que les entreprises ne jugent guère positivement les résultats des ententes de sous-traitance qu'elles ont conclues (Doig et autres, 2001).

⁸ Voir le dossier paru dans la revue *Gestion*, volume 29, n° 2 (2004) sur le sujet. Voir aussi sur le même sujet le numéro spécial de la *Internationa Review of Administrative Sciences*, vol. 70, n° 2 (2004).

Pour que les partenariats réussissent, il va aussi falloir que les relations entre les fonctionnaires et les entreprises privées spécialisées se développent dans un plus grand respect mutuel⁹. Dans le cas des services en ligne, la question va se poser à savoir si l'État québécois doit développer une capacité stratégique plus grande ou confier une activité importante à des entreprises privées.

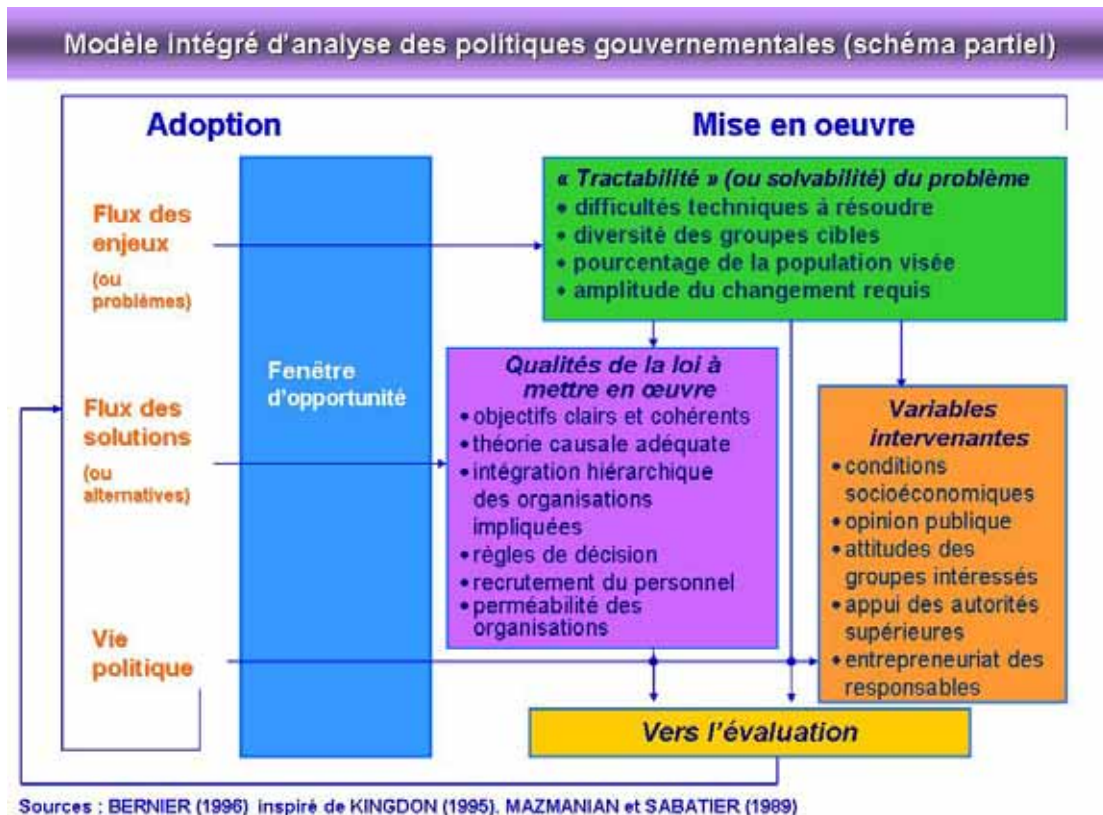
Le choix de créer des partenariats a souvent été décrié comme une question idéologique. Pourtant, comme Wendy Thomson, responsable, sous Tony Blair, du Bureau de la réforme des services publics en Grande-Bretagne, l'a expliqué lors d'une série de conférences au printemps 2004, c'est une question de pragmatisme. À une autre époque, les gouvernements créaient des entreprises publiques (Bernier, 1994) puis les ont privatisées. Il faut toutefois être conscient des limites de ces instruments. Les agences et les partenariats qui sont à la mode ne sont pas des instruments simples. Les partenariats comportent, entre autres, leurs risques de patronage (Ghere, 2001; Boase, 2000). Ils ne sont pas forcément simples à gérer. Le gouvernement américain emploie pour sa part des entreprises privées pour gérer les contrats qu'il accorde à d'autres entreprises privées.

2.3.3 La formulation et la mise en oeuvre des politiques

La formulation d'une politique et sa mise en oeuvre telles qu'illustrées au graphique 9 sont deux processus liés mais différents. Pour qu'une politique voit le jour, il faut qu'un problème soit reconnu comme étant public, qu'une solution soit disponible et que la vie politique permette de joindre la solution au problème. Il faut pour qu'une solution s'impose que celle-ci fasse consensus dans la communauté spécialisée. Ce modèle explicatif développé par John Kingdon (1995) a l'avantage d'une grande parcimonie explicative. Pour que la mise en oeuvre d'une politique réussisse, il faut aussi considérer trois types d'éléments : la solvabilité du problème, les qualités de la loi à mettre en oeuvre ou la politique formulée et un certain nombre de variables intervenantes (Mazmanian et Sabatier, 1989). Ce sont deux processus qui se déroulent en parallèle. On écrit la nouvelle politique pendant que la précédente est mise en oeuvre. C'est parfois moins la vision qui pose problème que la mise en oeuvre. Ce fut le cas de GIREs.

⁹ Voir sur les partenariats les communications présentées lors du colloque du CEFRIO tenu à Québec les 24 et 25 octobre 2002 intitulé « Partenariat public-privé : pour une meilleure performance de l'État ».

GRAPHIQUE 9 : LES NOUVEAUX INSTRUMENTS DE POLITIQUE



La vision du gouvernement en ligne devait être annoncée à l'automne 2004. En attendant, de nombreuses équipes mettent en œuvre des services en ligne qui donneront un sens concret à cette vision. Il est important de mettre autant l'accent sur la mise en œuvre que sur la formulation. La mise en œuvre des services en ligne est difficile, risquée et coûteuse (OCDE, 2003B). Elle nécessite un changement organisationnel important.

Ce n'est pas parce qu'on a dit qu'on va faire quelque chose qu'il va se passer quelque chose. Ce sont deux processus distincts. Les problèmes sociaux auxquels les politiques publiques tentent de répondre sont plus ou moins complexes. Par exemple, la lutte contre le cancer doit, entre autres, contrer le tabagisme. La lutte au tabagisme est faite, parmi d'autres moyens, par une mesure économique soit l'augmentation des taxes. À un certain niveau, les augmentations de taxes peuvent convaincre ces citoyens de se lancer dans un commerce plus ou moins légal de contrebande de cigarettes. Cette contrebande peut mener à des problèmes de criminalité comme ce fut possiblement le cas à Oka en 2004. Bref, un gouvernement peut s'interroger si son intervention est une bonne idée en presumant qu'on connaît

la chaîne logique entraînée. Sous l'angle des politiques publiques, il faut saisir les enjeux liés à la mise en œuvre des politiques publiques.

On a beaucoup parlé, en regard des services en ligne, des multiples canaux. Il est tout aussi vrai que les instruments pour mettre en œuvre les politiques sont multiples. On peut par exemple créer un portail pour les entreprises qui simplifie la vie dans une certaine mesure lorsque celles-ci font affaire avec le gouvernement. Il ne faut toutefois pas oublier que les entreprises viennent chercher de l'information au gouvernement, y paient des taxes, y sont contrôlées et sont des fournisseurs. Il ne faut pas se contenter d'une vision, il faut en développer les moyens.

3. TRANSFORMER L'ÉTAT QUÉBÉCOIS POUR OFFRIR LES SERVICES EN LIGNE

Nous avons déjà souligné que pour que le gouvernement en ligne soit bien déployé, il faut des leaders, des entrepreneurs, un appui politique, une communauté spécialisée cohésive, les ressources appropriées, une culture et des structures organisationnelles adaptées, un mécanisme de coordination central, les bons instruments de politique et une préoccupation aussi forte pour la mise en œuvre que pour la formulation des politiques. Il faut aussi du temps et de la chance pour réussir. Le modèle général comporte un « e » pour exprimer que toute opération complexe porte une marge d'erreur.

L'évaluation des programmes gouvernementaux est difficile à faire parce que les résultats obtenus ne le sont pas dans l'atmosphère aseptisée d'un laboratoire. Pensons par exemple au virage ambulatoire dans le domaine de la santé. Les progrès de la médecine ont rendu possible ce changement. Toutefois, comme il s'est effectué à travers une vague de compressions budgétaires et de départs à la retraite, les impacts du virage ambulatoire sont difficiles à percevoir. De la même façon, si la satisfaction de la population à l'égard de la prestation de services s'améliore, il est vraisemblable que l'ajout des services en ligne ne comptera que pour une maigre partie de celle-ci. Encore faut-il que cette satisfaction soit mesurée.

Le gouvernement du Canada a entrepris de faire fréquemment des sondages et de former des groupes témoins pour mesurer la satisfaction de la population. Ces sondages servent également à mieux développer les grappes de services. C'est ainsi que le gouvernement du Canada est passé de 450 sites web autonomes à trois passerelles pour des types de clientèles (citoyens, entreprises et non-Canadiens) qui regroupent les services en fonction des événements de la vie de ces trois clientèles (Desloges, 2004).

Au Québec, le Centre d'expertise sur la prestation des services (rattaché au ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration) anime une table de la qualité des services regroupant les répondants des ministères et organismes. Un outil a été mis au point pour la mesure des besoins et des attentes des citoyens ainsi que de leur satisfaction en matière de prestation de services. Par ailleurs, le Québec est l'un des partenaires pour la réalisation des sondages *Les citoyens d'abord* faits par ERIN Research pour le compte de l'Institut des services axés sur les citoyens et l'Institut d'Administration d'administration publique du Canada. Le Québec obtient les

résultats de l'échantillon québécois de ces sondages pancanadiens portant sur la satisfaction des citoyens à l'endroit des services rendus par les gouvernements.

Dans le cadre de la révision de leur déclaration de services aux citoyens et de la préparation de leur plan d'amélioration des services, les ministères et organismes québécois doivent consulter les citoyens ou leurs clients afin de connaître leurs attentes, de mesurer la satisfaction à l'endroit des services reçus et de recueillir des suggestions d'amélioration des services. La reddition de comptes au moyen du rapport annuel de gestion suppose aussi de recueillir des données sur le volume et la qualité des services, dont le degré de satisfaction des clients. Si certains ministères et organismes ont une longue expérience en ce domaine, d'autres font peu d'efforts. L'importance que prennent les services en ligne pose le défi de distinguer, dans les enquêtes de satisfaction, la part respective des divers canaux utilisés par les citoyens.

Il reste un certain nombre d'enjeux à résoudre. Il faut travailler avec l'éternel paradoxe du court terme : « [...] procurer des rendements budgétaires significatifs dès 2004-2005, bien que la réalisation de certaines d'entre elles (initiatives) puissent s'échelonner sur plusieurs années (SCT, Guide à l'intention des ministères) ». Peut-on économiser en faisant tout ça? Il faut aussi accepter que les économies à faire vont fluctuer d'un domaine à l'autre. Plus on garde des canaux de prestation de services en parallèle, moins les économies sont grandes. Selon plusieurs personnes interviewées, il y a peu d'information sur les coûts dans le secteur public. En d'autres mots, il faut investir pour peut-être économiser alors que les usagers utilisent en fait de multiples canaux.

Une inquiétude qu'on peut avoir à étudier la gouvernance de l'État québécois est celle de la fuite en avant. Les projets du portail de démarrage d'entreprises devenu le portail d'entreprises, et celui du changement d'adresse sont annoncés et ré-annoncés comme des avancées importantes, alors que le plus gros du travail reste à faire. Comme il a été dit au colloque INNOVATION, on peut accélérer au Québec l'introduction de la prestation électronique de services. En effet, grâce à une maturation des produits technologiques dont toutes les possibilités sont minimalement exploitées et à l'expertise développée qu'il faut canaliser, on peut rapidement progresser.

Il faut aussi penser que toute réforme d'envergure prend entre cinq et huit ans pour aboutir. C'est penser à très long terme pour des gouvernements dont les réélections viennent plus vite. Il est déjà prévu que l'État va changer. C'est ce que les rapports « Moderniser l'État québécois » et « Vers un Québec branché pour ses citoyens »

annoncent. L'énoncé *Moderniser l'État* vise trois grands objectifs : « Améliorer la qualité des services publics dans les domaines où l'intervention de l'État semble essentielle; Accroître l'efficacité du secteur public; Engager un nouvel essor de prospérité pour le Québec » (page 93). Un État plus léger en réexamen fréquent est proposé. Un certain nombre d'enjeux expliquent en toile de fond ce document. Outre l'aspect démographique qui pèse à long terme sur l'État québécois, celui-ci doit se préoccuper de l'état des finances publiques. Il est difficile de croire que les mesures annoncées suffiront à réduire de 20 % le nombre de fonctionnaires. La réduction souhaitée du nombre d'organismes et le recours à des partenariats public-privé tiennent de la même logique de vouloir réduire la taille de l'État pour en diminuer le coût. Nous pensons que cette réforme peut être poussée plus loin.

Moderniser l'État reprend le débat sur le nombre d'organismes dépendants du gouvernement du Québec. Il est annoncé que « nombre de services actuellement dispersés seront regroupés, simplifiés, repensés et bonifiés » et que « les structures seront moins nombreuses et plus souples ». Ce débat, qui perdure depuis le rapport Gobeil en 1985-86, devrait être précédé d'un questionnement sur ce que l'État doit faire. Les organismes ne sont que des moyens pour mettre en œuvre les politiques publiques. Ce qui est nouveau dans le rapport, c'est l'idée d'une réévaluation continue des organismes.

Moderniser l'État privilégie la création d'agences pour offrir les services opérationnels. On s'attend, en fait, de ne remplacer qu'un fonctionnaire sur deux qui partira à la retraite d'ici 2013 en améliorant l'efficacité du gouvernement. On y annonce ainsi la création de Services Québec qui sera le guichet unique d'accès des citoyens et des entreprises aux services gouvernementaux. L'agence Services Québec est lancée sur le modèle de Services Nouveau-Brunswick.

Dans *Moderniser l'État*, on propose que le Secrétariat du Conseil du trésor pilote dorénavant la mise en place du gouvernement en ligne et assurera l'implantation d'une gestion intégrée des services de soutien administratifs en plus de mettre en place une politique cadre de partenariats public-privé. Le rapport annonce que la vision du gouvernement en ligne sera annoncée sous peu et qu'un dirigeant principal de l'information coordonnera l'ensemble de l'opération.

Les relations entre le Secrétariat du Conseil du trésor et les ministères et organismes sont telles qu'il faut s'interroger sur le lieu où situer le dirigeant principal de l'information au gouvernement du Québec. Le rapport Gautrin propose une organisation plus proche du premier ministre. Au Secrétariat du Conseil du trésor, on privilégie une organisation qui demeure liée. Nous serions curieux de mieux

connaître la formule britannique du e-envoy qui s'occupe de contenu et du Trésor qui s'occupe du contrôle. Cette formule pourrait être appliquée ici.

Le rapport Gautrin souligne aussi qu'il y a beaucoup à retirer des expériences d'autres gouvernements tout en faisant attention à la compréhension des particularités de chaque système. Il faut continuer à profiter d'expériences faites par les gouvernements qui ont développé leurs services en ligne comme on l'a fait en puisant l'exemple de Services Québec au Nouveau-Brunswick.

Le Canada a été classé premier par Accenture en 2001, 2002 et 2003 pour le niveau de développement de ses services parmi 23 pays. Du fédéral, on peut retenir que la gestion horizontale, si elle est difficile, n'est pas impossible. Elle se développe à l'usage, au fur et à mesure que les gens apprennent à se connaître. Il faut créer une culture de complicité. Cette culture de complicité est d'autant plus développée que l'argent provenant du centre aide à la développer. On peut aussi en retenir que la mise en place du gouvernement en ligne s'inscrit dans un ensemble plus large. Le gouvernement canadien a entrepris quatre démarches de transformation des services :

- L'élaboration de visions des services;
- La collaboration intergouvernementale;
- Des stratégies de transformation opérationnelle;
- Examen horizontal des dépenses et de la gestion.

Le gouvernement ontarien a déployé des services en ligne impressionnants. Il y a des échecs reconnus comme celui de l'information de justice mais de nombreux services sont en avance sur ceux du Québec.

En Grande-Bretagne, l'asymétrie est possible. Par exemple, les prêts et bourses sont uniquement offerts par Internet ce qui n'est pas le cas des services sociaux.

Christine Desloges (2004) disait que pour « assurer une méthode pangouvernementale véritablement axée sur les clients et pour tirer pleinement avantage de l'efficacité accrue », il faut :

- « Délaisser les services ministériels autonomes au profit des services intégrés et au profit de processus et de systèmes administratifs nouveau genre;
- Passer d'une intégration fédérale à une intégration intergouvernementale;
- Passer d'une sécurité de TI cloisonnée à une sécurité en réseau. »

L'administration publique québécoise peut être réorganisée sur un mode plus asymétrique avec des agences horizontales qui correspondent à des grappes de services dont la population a besoin. On développe ainsi des organisations avec des noyaux technologiques, de l'expertise qui permet d'aller au-delà de ce que les préposés de Services Québec pourront répondre. Pour ce faire, les changements à prévoir sont nombreux. Des lois et des politiques devront être mises à jour, les modes d'imputabilité devront être renégociés alors que des cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats devront être inventés (Desloges, 2004).

Il faut aussi envisager que la suite des services interministériels est la prestation intergouvernementale de services. Il y a déjà les ponts établis par divers projets comme l'Institut des services axés sur les citoyens et autres projets (Desloges, 2004). Services Nouveau-Brunswick offrent par exemple des services de perception de paiements pour 39 municipalités.

CONCLUSION

Le rapport *Briller parmi les meilleurs* dit que l'État québécois a mal vieilli. Il peut difficilement avoir fait autrement. Il est basé sur le modèle de gouvernance développé au 19^e siècle. La bataille du gouvernement responsable date des années 1830-1840. Les changements des vingt dernières années portent à croire que le lien est devenu beaucoup plus direct entre les citoyens et les administrations, ce que la technologie facilite. Le passage par les élus est réduit dans un système où l'État contrôle un peu et offre beaucoup des services, ce qui n'était pas le cas en 1840 ou en 1960. La technologie permet de transformer l'État de façon radicale ce qui exige de revoir le modèle de gouvernance.

Au Québec, le niveau des services ministériels en ligne est très avancé. Certains services peuvent servir de modèles à suivre. Il faut aussi profiter des expériences acquises et passer à l'étape de généralisation. Si le Service québécois de changement d'adresse (SQCA) ou le Registre des droits personnels et réels mobiliers (RDPRM) furent des programmes précurseurs, il faut utiliser les leçons apprises pour d'autres services. L'information est abondante et certains services transactionnels sont impressionnants. Il faut donc continuer à encourager l'entrepreneuriat que l'on retrouve dans diverses organisations. La politique québécoise de l'autoroute de l'information a, quant à elle, bien vieilli. Ses objectifs avaisés cette année par les fonctionnaires responsables du dossier, demeurent valables. Il faut rapprocher l'État des citoyens et des entreprises et aider au développement économique (Gouvernement du Québec, 1998A : 11)

Les services en ligne intégrés sont quant à eux moins développés. On ne peut demander aux ministères et organismes de porter le poids de projets qui concernent l'ensemble de l'administration publique. Il faut corriger la gouvernance actuelle afin de progresser. L'étape suivante pour parvenir à lancer ces services est de donner une cohérence à l'ensemble. C'est une question de gouvernance à parfaire. Le chapitre 4 du rapport Gautrin portant sur la gouvernance du gouvernement en ligne constate à son tour que le modèle de gouverne présente des limites institutionnelles (Gouvernement du Québec, 2004B). Ce rapport a été commandé parce que le gouvernement avait réalisé les défaillances de la gouvernance des services en ligne (Corbeil, 2003). Le rapport Gautrin souligne que la prestation électronique de services n'est qu'une partie de ce que le gouvernement en ligne peut être. On y annonce l'intention, comme c'est fait au gouvernement fédéral, que les services

soient regroupés en fonction du cycle de vie des citoyens et des entreprises et en fonction de thèmes.

Le quatrième stade dans le schéma de développement des services en ligne proposé par Gartner est celui de l'intégration¹⁰. C'est à cette étape que le gouvernement du Québec est rendu, d'où la nécessité d'un mécanisme central de gouvernance plus efficace. Il est désormais possible de passer de ministères verticaux à des agences horizontales. « Le niveau 4 entraîne des changements majeurs non seulement en ce qui a trait aux processus de l'organisation, mais également au chapitre de sa mission. En effet, ce niveau est caractérisé par des services intégrés et personnalisés, définis en fonction des besoins des clients et impliquant une révision des processus, de l'organisation et de l'offre de service. » (Gouvernement du Québec, 2002A : p. 13). L'approche actuelle du gouvernement américain est qu'il faut non seulement développer les services intégrés mais aussi fermer les systèmes individuels pour accélérer le passage (Gouvernement des États-Unis, 2003). Il faut en fait non seulement améliorer les services en ligne mais aussi les services gouvernementaux en général. La prestation de services est à revoir en entier, disait un des fonctionnaires rencontrés.

Les autres équipes de ce vaste projet ont cerné des facteurs facilitants et contraignants. Les règles comptables par exemple posent une partie des règles du jeu. On investit un milliard pour les services en ligne et l'informatique au gouvernement du Québec. L'évolution de la technologie fait que les retardataires ne seront guère pénalisés. La personnalisation et l'adaptabilité des systèmes augmentent. Les barrières culturelles et structurelles sont plus difficiles à franchir. Ce rapport propose donc une vision d'ensemble des éléments qui nous semblent importants. Ces hypothèses sont celles que nous estimons nécessaires pour que la gouvernance des services en ligne soit réussie.

Deux changements sont difficiles à mettre en œuvre mais nécessitent qu'on s'y attaque prioritairement. Changer le modèle global de gouvernance est nécessaire par exemple pour assurer la récurrence des sommes nécessaires pour faire fonctionner les services en ligne. Le premier changement vise la réorganisation de l'administration publique autour des besoins des citoyens et des entreprises (Curien et Muet, 2004 : 55). À une époque où on souhaite un État agile, il faut aussi penser

¹⁰ Nous utilisons ici le schéma de Gartner malgré ses défauts. Le cadre de Venkatraman permet d'aboutir à la même conclusion. Voir les travaux d'Anne-Marie Croteau qui a développé une grille plus sophistiquée. De la même façon, Lucie Bégin au CEFRIO a offert une grille plus fine que celle de Gartner.

que cet État peut avoir des structures asymétriques. Comme la complexité est fort grande, il faut aussi procéder graduellement pour intégrer un à un les éléments. Une approche gradualiste a été la clé du succès dans plusieurs États américains (Anderson et al., 2003). Le second changement vise la culture de l'administration publique. La dramaturgie des échanges entre le Secrétariat du Conseil du trésor et les ministères est à transformer en premier lieu.

Enfin, il faut aussi continuer à lancer des services en ligne. Les études des modes de prestation de services du gouvernement du Canada indiquent une utilisation accrue d'Internet et du courriel alors que l'utilisation des autres canaux est en déclin (Desloges, 2004). Il reste à lancer l'intergouvernemental ce qui impose d'autres défis de gouvernance.

RÉFÉRENCES

- ANDERSON, Robert et autres (2003). Effective use of information technology : lessons about state governance structures and processes, Rand Science and Technology, Santa Monica, CA, 132 p. www.rand.org/publications/MR/MR1704/index.html
- ARNOLD, Erik, et autres (2002). « Innovation structure and strategy : Best practices », *Prime Working Paper*, 02-08, 52 p.
[www.primeottawa.ca/publications/pub_files/02-08%20for%20prime%](http://www.primeottawa.ca/publications/pub_files/02-08%20for%20prime%20)
- AUBERT, Benoit A. et M. PATRY (2004). « Les partenariats public-privé : une option à considérer », *Gestion*, vol. 29, n° 2; p. 74-85.
- AUCOIN, Peter (1995). *The new public management : Canada in comparative perspective*, Montréal : IRPP, Ashgate Publishing, 280 p.
- BARDACH, E. (1996). « Turf barriers to interagency collaboration », dans : Kettl, D.F., Milward, H. Binton, dir., *The State of Public Management*. Baltimore : The Johns Hopkins University Press, p. 168-192.
- BARDACH, E. (1998). *Getting agencies to work together : The practice and theory of managerial craftsmanship*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 348 p.
- BARDACH, Eugene (2001). « Developmental dynamics : Interagency collaboration as an emergent phenomenon », *Journal of Public Administration Research and Theory*, avril, J-PART, 2, p. 149-164.
- BÉDARD, Denis (2003). « Le discours du budget du ministre Séguin : l'impasse de 4,3 milliards \$ n'est pas exagérée », *Le Devoir*, 18 juin, page A17.
- BELFORD, Charles (1999), « Governance », *CIO Enterprise Magazine*, July.
- BERNIER, Luc (1994), dans Crête, Jean, L. M. Imbeau, et G. Lachapelle (dir.), *Politiques provinciales comparées*, Québec; Presses de l'Université Laval, p. 315-333.
- BERNIER, Luc (1996). *De Paris à Washington : la politique internationale du Québec*, Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 192 p.
- BERNIER, Luc (1997), « Les organismes de service spéciaux » dans CHARIH, Mohamed et Arthur DANIELS (dir.), *Nouveau management public et administration publique au Canada*, Toronto : IAPC, p. 215-234.
- BERNIER, Luc (2002). « Équipe Canada inc., dans BOURGAULT, Jacques (dir.), *Horizontalité et gestion publique*, Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, p. 101-112.
- BERNIER, Luc et Guy LACHAPELLE (1998). « L'étude des politiques gouvernementales », dans Tremblay, Manon (éd.). *Les politiques publiques canadiennes*. Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, p. 13-39.
- BERNIER, Robert (dir.) (2004). *L'État québécois au XXI^e siècle*, Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- BOASE, Joan Price (2000). « The appeal of public-private partnerships », *Administration publique du Canada*, vol. 43, p. 75-92.

- BORINS, Sandford (1998). *Innovating with integrity*, Washington, DC : Georgetown University Press.
- BORINS, Sandford (2003). « Contracting and partnerships in IT services to government », www.publicsectorit.ca
- BRUDNEY, Jeffrey L., Laurence J. O'TOOLE et Hal G. RAINEY (2000). *Advancing public management : new developments in theory, methods, and practice*, Washington, D.C. : Georgetown University Press.
- CEFRIO. *Nouveaux modèles de collaboration pour la prestation des services publics aux citoyens et aux entreprises*, http://www.cefrio.qc.ca/projets/proj_12.cfm
- CONFORT, Louise K. (2001). « Coordination in complex systems : Increasing efficiency in disaster mitigation and response » Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, San Francisco, August 30-September 2.
- CORBEIL, Michel (2003). « L'homme qui dessinait un éléphant, *Le Soleil*, 27 octobre, p. A1-2.
- CÔTÉ, Louis (2003). « L'expérience québécoise en matière de réforme administrative », Communication présentée au colloque international de la revue *Politiques et management public*, Strasbourg, ENA, Novembre.
- CURIEN, Nicolas et Pierre-Alain MUET (2004). *La société de l'information*, Paris : La Documentation française.
- DESLOGES, Christine (2004). « Gouvernement en direct : l'expérience du gouvernement du Canada », Session de transfert du CEFRIO, 26 mars.
- DOBELL, Rod et Luc BERNIER (1997). « Citizen-centred governance : Implications for inter-governmental Canada », in Ford, Robin et David Zussman (éd.). *La prestation de rechange des services : pour une gouvernance partagée au Canada / Alternative service delivery : sharing governance in Canada*. Toronto, Institut d'administration publique du Canada / KPMG Centre for Government Foundation, 1997, p. 250-271.
- DOIG, Stephen J. et autres (2001). « Has outsourcing gone too far? », *The McKinsey Quarterly*, p. 25-37.
- DUCLOS, Jean-Yves et autres (2004). « Des idées pour le Québec : Un Québec au travail ! Stratégie pour une société plus prospère », *La Presse*, 21 février, p. A25.
- DUTRISAC, Robert (2004). « Une seule porte reste ouverte : le changement », *Le Devoir*, 12 mars 2004.
- ENAP, Observatoire de l'administration publique (2004). *Modernisation de l'État : diversité et innovations au Canada et à l'étranger*, Rapport pour le Secrétariat du Conseil du trésor, avril.
- FOUNTAIN, Jane (2001). *Building the Virtual State : information technology and institutional change*, Renmin University Press ,Washington, D.C. : Brookings Institution.
- FOUNTAIN, J. E. (2001). « The Virtual State : Transforming American government? », *National Civic Review*, 90 (3), p. 241-253.
- FREDERICKSON, H. George et Kevin B. Smith (2003). *The public administration theory primer*, Boulder, Colorado, Westview Press, 279 p.

- GARSON, David G. (1999). *Information Technology and Computer Applications in Public Administration : Issues and Trends*, Idea Group Publishing, 304 p.
- GARSON, David G. (2000). *Handbook of public information systems*, Marcel Dekker Inc. (Éd.), 618 p.
- GERBOD, D. et F. PAQUET (2001). *Les clés de l'e-administration : Vade Mecum de l'administration électronique, EMS : Management & Société*, Collection Pratiques d'Entreprises, 347 p.
- GHIERE, Richard K. (2001). « Ethical Futures and Public-Private Partnerships : Peering far down the track », *Public Organization Review*, vol. 1 : 303-319.
- GOUVERNEMENT DES ÉTATS-UNIS (2002). *E-Government Strategy : simplified delivery of services to citizens*, Février.
- GOUVERNEMENT DES ÉTATS-UNIS (2003). *E-Government Strategy*, Avril.
www.fcw.com/fcw/articles/2003/0414/web-egov-04-17-03.asp
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1998A). *Agir autrement, la politique québécoise de l'autoroute de l'information*.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1998B). *Pour mieux servir les citoyens et les entreprises : l'infiroute gouvernementale*.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1999). *Conseil du trésor, Pour de meilleurs services aux citoyens : un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique*.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2001). *Secrétariat du Conseil du trésor. Cadre de gestion intégrée du risque*, <http://www.tbs-sct.gc.ca>
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2002A). *Secrétariat du Conseil du trésor, Rapport sur la mise en œuvre de l'infiroute gouvernementale*, Décembre.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2002B). *Conseil du trésor, Agir pour de meilleurs services aux citoyens, rapport sur l'application de la Loi sur l'administration publique*, Mars.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2004A). *Secrétariat du Conseil du trésor, Moderniser l'État : pour des services de qualité aux citoyens*, Québec, Mai.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2004B). *Ministère du Conseil exécutif, Vers un Québec branché pour ses citoyens, rapport sur le gouvernement en ligne*, Juin.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2004C). *Ministère du Conseil exécutif, Briller parmi les meilleurs*, Mars.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2004D). *Secrétariat du Conseil du trésor, Politique-cadre sur les partenariats public-privé*, Juin.
- GOW, James Iain (1997). « Managing all these contracts : beyond current capacity? » dans CHARIH, Mohamed et Arthur DANIELS (dir.), *Nouveau management public et administration publique au Canada*, p. 235-261.
- GRAMBERGER, Marc (2002). *Des citoyens partenaires : Manuel de l'OCDE sur l'information, la consultation et la participation à la formulation des politiques publiques*, Paris, OCDE, p. 21.

- HARRIS, Lloyd C. et Emmanuel OGBONNA (2002). « The antecedents, types and consequences of frontline, eeviant, qntiservice behaviors », *Journal of Service Research*, vol. 4, p. 163-183.
- HEEKS, Richard (2003). « EGovernment for Development : avoiding eGov failure : Ideas about competencies », IDPM, *University of Manchester*, UK.
<http://www.egov4dev.org/ideacompetency.htm>
- HOLDEN, S.H. et P. D. FLETCHER (2001). *Government Information Quaterly*, 18, p. 75-77.
- Innovation 2004, voir <http://www.enap.ca/innovation2004/colloque.html>
- KERNAGHAN, Kenneth, Brian MARSON et Sandford BORINS (2000). *L'administration publique de l'avenir*, Toronto : IAPC.
- KETTL, Donald F. (2000). *The global public management revolution : a report on the transformation of governance*, Washington, D.C. : Brookings Institution, 96 p.
- KINGDON, John W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*, deuxième édition, New York : Harper, Collins, 254 p.
- LEDUC, Gilbert (2003A). « L'État, ce monstre insaisissable », *Le Soleil*, 5 avril, p. D1.
- LEDUC, Gilbert (2003B). « GIRES rend son dernier souffle », *Le Soleil*, 1^{er} octobre, p. A9.
- LÉVESQUE, Kathleen (2004). « La réingénierie a changé de nom », *Le Devoir*, 26 février, p. A4.
- LIGHT, Paul C. (1997). *The tides of reform : making government work 1945-1995*. New Haven : Yale University Press, 304 p.
- LINDQUIST, Evert et Tammy SICA (1995). *Canadian governments and the search for alternative program delivery and financing : a preliminary survey*, Toronto : IAPC/KPMG, vol. 7, no 1, p. 18.
- LYNN, Laurence E. Jr, Carolyn J. HEINRICH et Carolyn J. HILL (2000). « Studying governance and public management : Challenges and prospects », *Journal of Public Administration : Research and Theory*, vol. 10 : p. 233-261.
- LYRETTE, Jacques et Jacques HENRY (2003). *Rapport : Projet GIRES, Groupe ADGA*, 22 septembre, 49 p.
- MAZMANIAN, Daniel A. et Paul A. SABATIER (1989). *Implementation and public policy*, *University Press of America*, 348 p.
- MECHLING, Jerry et Lynda APPEGATE (2000). *Eight imperatives for leaders in a networked world*, *The Harvard Policy Group*, John F. Kennedy School of Government, 24 p.
- MEIER, Kenneth J. et Laurence J. O'TOOLE Jr. (2003). « Public Management and Educational Performance », *Public Administration Review*, vol. 63 : 689-699.
- O'LOONEY, John A. (2002). *Wiring governments : Challenges and possibilities for public managers*, Quorum Brooks, 300 p.
- OCDE (2003). *Privacy Online : Policy and Practical Guidance*, Committee for Information, Computer and communications policy. DSTI/ICCP/REG(2002)/FINAL, www.oecd.org
- OCDE (2003A). *La modernisation du secteur public*, synthèse. Novembre.

- OCDE (2003B). « The e-government imperative : main findings », *Policy Brief*, www.oecd.org
- OCDE (2003C). « The Hidden Threat to E-Government : Avoiding large government IT failures », *Policy Brief*, www.oecd.org
- OCDE (2003D). « E-Government in Finland : an assessment, Policy Brief ». www.oecd.org.
- OSBORNE, David et Ted GAEBLER (1992). *Reinventing government*, Reading, Mass : Addison-Wesley.
- PAGE, Stephen (2003). « Entrepreneurial strategies for managing interagency collaboration », *Journal of Public Administration and Theory*, juillet, vol. 13, n° 3, p. 311-340.
- PETERS, B. Guy et Jon PIERRE (1998). « Governance without government? Rethinking public administration », *Journal of Public Administration: Research and Theory*, vol. 8, p. 223-244.
- PETERS, Guy B., et Donald J. SAVOIE (1996). « Managing incoherence : The coordination and empowerment conundrum », *Public Administration Review*, mai/juin, vol. 56, n° 3, p. 281-289
- PETERS, B. Guy et Jon PIERRE, directeurs (2001). *Politicians, bureaucrats and administrative reform*, Londres : Routledge.
- PIERRE, Jon et B. Guy PETERS (2000). *Governance, politics and the state*, New York St-Martin's Press.
- PRESSMAN, Jeffrey L. et Aaron WILDAVSKY (1984). *Implementation : How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, Why it's amazing that federal programs work at all [...]*, 3^e édition, Berkeley : University of California Press.
- RAINEY, Hal G. et Paula STEINBAUER (1999). « Galloping elephants : Developing a theory of effective government organizations », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 9 : 1-32.
- RICCUCCI, Norma M. (1995). *Unsung Heroes : Federal executives making a difference*, Washington, DC : Georgetown University Press, 251 p.
- RITTI, Richard R. et Jonathan H. SILVER (1986). « Early processes of institutionalization : The dramaturgy of exchange in interorganizational relations », *Administrative Science Quarterly*, vol. 31, p. 25-42.
- ROSS, Jeanne W. (2003). « Creating a strategic IT architecture competency : Learning in Stages », *MIS Quarterly Executive*, vol. 2, p. 31-43.
- SAVOIE, Donald J. (1999). *Governing from the centre : The concentration of power in canadian politics*, Toronto : University of Toronto Press, 480 p.
- SCHUMPETER, Joseph (1935). *Théorie de l'évolution économique*, Paris : Dalloz.
- SIMARD, Carole et Luc BERNIER (1992). *Introduction à l'administration publique*, Montréal : Boréal.
- SKOCPOL, Theda et Kenneth FINEGOLD (1982). « State capacity and economic intervention in the early new deal », *Political Science Quarterly*, vol. 97, p. 255-278.

- SEIDLE, F. Leslie (1995). Rethinking the delivery of public services to citizens, Montréal IRPP.
- TAT-KEI HO, Alfred (2002). Reinventing local governments and the E-government initiative. *Public Administration Review*. Washington : Jul/Aug. Vol. 62, Issue. 4; p. 434, 11 p.
- THIBODEAU, Marc (2004). « La guerre privatisée », *La Presse*, 4 juillet, Page Plus 3.
- THOMPSON, James D. (1967). *Organizations in Action*, New York : McGraw-Hill.
- WILKINS, John K. (2003). « La diversification des modes de prestation des services : considérations théoriques et pratiques », dans *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 69, n° 2 (juin), p. 219-236.
- ZUSSMAN, D. et G. SEARS (2002). Change, governance and public management, *Forum des politiques publiques*, Mai 2000, 279 p.

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

- **Michel Audet**, professeur titulaire 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