

ISSN : 1496-9106

**Déploiement de l'administration
électronique au Québec : Enjeux liés à la
transformation et aux TIC**

Cahier de recherche : 04-12

Par : Alain Rondeau – HEC Montréal,
Anne-Marie Croteau – Université
Concordia, et Danielle Luc – HEC Montréal

Septembre 2004

Déploiement de l'administration électronique au Québec : Enjeux liés à la transformation et aux TIC

Cahier produit par **Alain RONDEAU**, **Anne-Marie CROTEAU** et **Danielle LUC**.

Cahier n° 04-12 – septembre 2004

À propos des auteurs

Alain Rondeau est professeur titulaire et directeur au Centre d'études en transformation des organisations, HEC Montréal, 3000, chemin de la Côte Sainte-Catherine, Montréal (Québec), H3T 2A7, alain.rondea@hec.ca, (514) 340-6861.

Détenteur d'un doctorat en psychologie industrielle (Ph.D.) de l'Université de Montréal, ses enseignements portent sur le comportement humain au travail, le changement organisationnel et la consultation en gestion. Il est aussi chercheur associé au CEFRIO (Centre francophone de recherche en informatisation des organisations).

Anne-Marie Croteau est professeure agrégée en gestion des systèmes d'information à l'École de gestion John-Molson, Université Concordia, 1455, boul. de Maisonneuve ouest, Montréal (Québec), H3G 1M8, croteau@alcor.concordia.ca, (514) 848-2424, poste 2983.

Détentrice d'un doctorat en systèmes d'information (Ph.D.) de l'Université Laval, ses travaux de recherche portent sur l'alignement stratégique des technologies de l'information, la gouvernance des technologies de l'information et la gestion des technologies de l'information. Elle est chercheure associée au CEFRIO.

Danielle Luc est professionnelle de recherche au Centre d'études en transformation des organisations, HEC Montréal, 3000, chemin Côte-Ste-Catherine, Montréal (Québec), H3T 2A7, danielle.luc@hec.ca, (514) 340-6019.

Détentrice d'un M.B.A. des HEC Montréal et d'un baccalauréat en sciences de l'Université Laval, elle est chargée de projets pour le Centre d'études en transformation des organisations.

Remerciements

Les auteurs remercient le CEFRIO et ses partenaires gouvernementaux et privés pour le soutien financier apporté à cette recherche. Le CEFRIO est un centre réseau qui regroupe plus de 150 membres universitaires, industriels et gouvernementaux. Sa mission est d'aider les organisations québécoises à utiliser les technologies d'information de manière à être plus performantes, plus productrices et plus innovatrices (voir le site www.cefrio.qc.ca).

Résumé

Des observations réalisées lors des efforts de déploiement de la prestation électronique de services sont analysées grâce à une grille tridimensionnelle permettant une meilleure compréhension des aspects stratégique (gouvernance de la transformation et gouvernance des TIC), fonctionnel (pilotage des projets et architecture des TIC) et opératoire (gestion de la transition et infrastructure des TIC) d'une telle transformation.

Mots-clés :

- Administration électronique
- Transformation
- Gouvernance
- Architecture
- TIC

1. Introduction

Les développements récents en technologies de l'information et des communications (TIC), la démocratisation de l'Internet, les exigences plus élevées des citoyens et des entreprises et la volonté des gouvernements à implanter une gestion davantage axée sur les résultats pour une réponse plus efficace et efficiente aux besoins de leurs citoyens ont incité de nombreux gestionnaires publics à tester de nouveaux modèles de prestation électronique de services. Se crée ainsi une tendance lourde et mondiale vers le développement de l'administration électronique (Canada, Singapour, États-Unis, Australie, Danemark, France, Nouvelle-Zélande¹...), favorisant à divers niveaux des échanges entre l'État et ses citoyens.

En Europe, l'étude des pratiques a démontré que l'administration électronique s'avère un moyen puissant pour fournir des services publics de meilleure qualité, pour réduire les délais d'attente et améliorer le rapport qualité/prix, pour augmenter la productivité et améliorer la transparence et la responsabilité des services (Commission, 2003). Au Canada, la firme de consultation *Accenture* présente, dans son quatrième rapport annuel publié en mars 2003, le projet de cyber-gouvernement comme faisant partie d'une vaste réforme des services basée sur les modes multiples et imposant des changements organisationnels et technologiques dans tous les ministères.

À l'instar de ces instances gouvernementales, le Québec poursuit le déploiement de son administration électronique depuis le milieu des années 1990. Cet effort s'est traduit par de nombreuses applications ayant recours aux TIC au sein des divers ministères et organismes (M/O) qui le composent. Les projets de prestation électronique de services (PES) étudiés ont franchi les stades informationnel et interactionnel, certains se situant même à un niveau transactionnel. Or, plus récemment, la demande de services plus spécialisés et mieux coordonnés a forcé la mise en place d'une logique de prestation électronique intégrée où la nature des échanges avec les citoyens et les entreprises est appelée à se parfaire et exige l'implication de plus d'un M/O, accroissant ainsi les niveaux de complexité administrative et technologique.

Tous ces efforts ont intéressé un groupe de chercheurs, d'intérêts et d'expertises variés, qui a entrepris sous la gouverne du CEFRIOⁱⁱ, l'analyse concertée et cohérente de la prestation électronique de services offerts par le gouvernement du Québec. Le but du présent article est de reprendre les observations de ces études, relativement aux enjeux liés à la gestion de la transformation et aux enjeux technologiques, et de les disséquer sous la lunette des capacités dynamiques et structurantes nécessaires aux niveaux stratégique, fonctionnel et opératoire.

L'implantation d'un modèle d'administration électronique, dans sa forme la plus avancée, est une transformation majeure, modifiant la façon de concevoir et de déployer des services, voire le fonctionnement même de l'appareil gouvernemental. Des approches centrées sur le client, sur les processus et sur le mode réseau, pour des actions qui transcendent les frontières traditionnelles (Ostroff et Smith, 1992), constituent des défis de taille pour les organisations habituées d'œuvrer autour de leurs missions propres (Quinn, 1992). Pourtant, on suppose trop souvent que le changement peut être programmé et avoir un caractère linéaire (Mintzberg, Ahlstrand et Lampel, 1999). Or, une transformation est nécessairement tributaire du contexte (Miller, Greenwood et Hinnings, 1999; Rondeau, 1999; Demers, 1999), du caractère complexe de l'organisation (Hafsi et Demers, 1997) et des technologies à mettre en place. Au mieux, on peut déployer un cadre facilitant l'avènement du changement traduit par la création de capacités à changer. L'évolution récente des écoles de pensée en matière de changement organisationnelⁱⁱⁱ, qui a pris naissance dans les théories évolutionnistes, du chaos, de l'apprentissage organisationnel et de l'école institutionnelle, suggère l'établissement de déterminants du changement.

Tout d'abord, cet article présentera la grille d'analyse tridimensionnelle utilisée et les fondements conceptuels sur laquelle s'est appuyée sa construction, sans oublier l'approche méthodologique. On y expliquera comment passer de l'intention stratégique du changement à l'élaboration des processus puis aux actions permettant de satisfaire les objectifs de départ, tout en mettant les TIC à contribution. Suivront les observations faites par les chercheurs qui relèvent notamment les difficultés plus grandes rattachées aux projets de PES interministériels, difficultés liées surtout à une gouvernance stratégique et technologique déficiente qui a conduit à une confusion dans les interventions et à des résultats peu satisfaisants. Enfin, ces observations des dimensions critiques à l'implantation de la PES conduiront à une série de recommandations sur la réalisation concrète de tels projets, sur la nécessaire évaluation des résultats et les difficultés inhérentes d'implanter des projets de transformation dans un environnement très politisé et public.

2. Le modèle d'analyse et les concepts qui l'appuient

La gestion de la transformation par l'administration électronique suppose des efforts coordonnés dans le développement de capacités à changer et ce, aux trois niveaux suivants : *stratégique* (capacités liées à la gouvernance de la transformation et à la gouvernance des TIC), *fonctionnel* (capacités liées au pilotage des projets et à l'architecture des TIC) et *opératoire* (capacités liées au développement organisationnel et à l'infrastructure des TIC). En fait, ces trois groupes de capacités correspondent aux dimensions reconnues comme ayant un impact majeur sur la qualité de la transformation opérée. L'intérêt de cet article réside dans l'utilisation de cette grille tridimensionnelle (voir la Figure 1) pour la recherche d'une explication holistique plutôt que linéaire du processus de transformation et l'identification des variables essentielles dans le cadre de projets d'implantation de la PES. Ceci permet de garder à la fois une perspective distincte sur ces trois logiques et offre un regard systémique sur l'ensemble du processus de transformation.

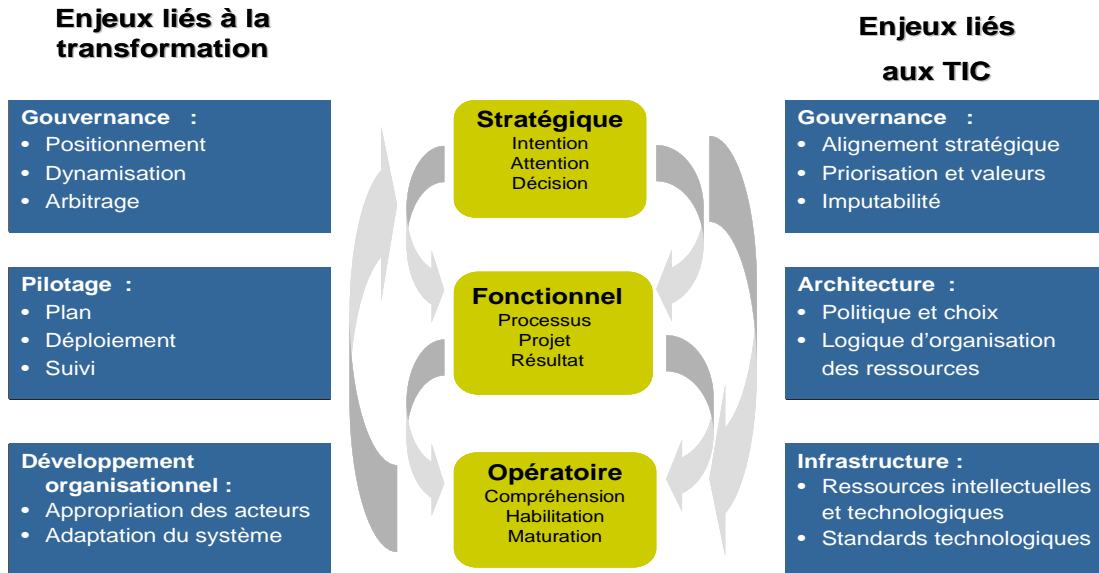


Figure 1 : Grille d'analyse tridimensionnelle

La transformation organisationnelle est étayée par une documentation souvent à caractère normatif, fondée sur un ensemble de croyances et présentant un schisme important avec les observations empiriques faites en recherche (Miller, Greenwood et Hinnings, 1999). Reconnaisant le pouvoir limité d'un ensemble de variables restreint, cet article tente de réconcilier les multiples dimensions à prendre en compte pour reconstruire les trois logiques décisionnelles sous-jacentes à la mise en œuvre d'une transformation (stratégique, fonctionnelle et opératoire). Ces dernières souscrivent aux trois grands courants dans le traitement du phénomène du changement organisationnel (la gestion stratégique du changement, la gestion du processus de transformation et tout le concept autour du développement organisationnel). Un parallèle a aussi été établi pour mieux observer les enjeux technologiques encourus lors d'une PES, permettant d'étudier ces trois logiques décisionnelles à travers la gouvernance, l'architecture et l'infrastructure des TIC. Ces trois logiques seront reprises au cours des paragraphes suivants, adressant les dimensions liées à la gestion stratégique du changement et à celles des enjeux technologiques.

2.1 La logique stratégique

On parle ici de conceptualiser le changement par une vision claire de ce qu'on veut faire, établie sur des faits qui en assurent la légitimité, consignée par des objectifs précis et confirmée par un suivi des résultats attendus. Ce courant s'inscrit donc autour de la gestion stratégique du changement.

Que l'on parte des écoles classiques de pensée managériale, de Fayol (1979) en passant par Barnard (1968), Chandler (1962) et Thompson (1967), avec le diktat du PODC (planifier, organiser, diriger et contrôler), jusqu'aux écoles plus récentes sur la direction et le leadership (Zaleznik, 1970; Mintzberg, 1987; Andrews, 1987; Miller, 1990; Hafsi et Fabi, 1996), les auteurs ont de tout temps reconnu à la direction un rôle central dans le maintien du système de coopération sur lequel est fondée l'organisation. Qu'on choisisse une approche de changement descendante ou ascendante, comme l'examinent Mintzberg, Ahlstrand et Lampel (1999), on doit, tôt ou tard, rechercher la convergence stratégique pour éviter la dispersion, d'où l'importance d'une gouvernance de la transformation bien définie.

La gouvernance de la transformation (voir la Figure 2) nécessite alors un effort de réflexion se traduisant par l'élaboration d'une vision, une analyse de l'environnement et une étude des caractéristiques et des besoins de l'organisation qui contribuent à l'établissement d'objectifs stratégiques et de résultats attendus « suffisamment puissants pour servir de guide à l'action » (Hafsi, Séguin, Toulouse, 2000, p. 139). L'élaboration d'un cadre de référence minimal, contenant les lignes directrices, la structure décisionnelle et les formes de support, constitue en fait l'activité structurante et intégrante de la nouvelle architecture des PES à mettre en place. La gouvernance est aussi responsable d'assurer les arbitrages requis, notamment dans l'attribution des ressources au sein des divers chantiers en cours (reddition de comptes, modernisation, ...). Généralement, les rôles d'une telle instance se situent en amont et en aval des activités de transformation.

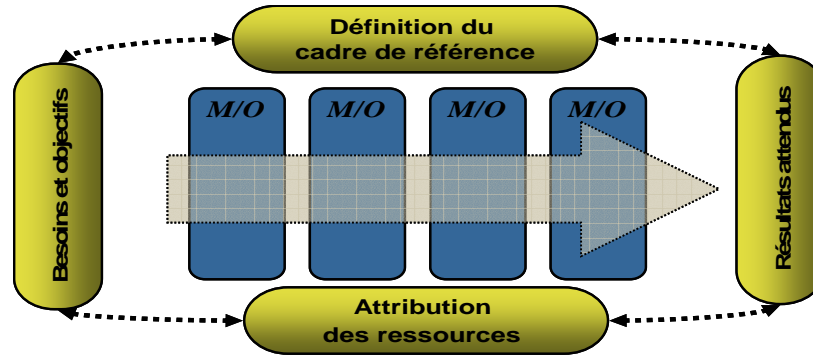


Figure 2 : Modèle de gouvernance de la transformation

Lors de changements technologiques, on doit aussi se préoccuper de la gouvernance des TIC. Cette dernière, tout comme la gouvernance de la transformation, porte sur la prise de décision et non pas sur les actions résultantes de ces décisions. Elle se définit comme étant un cadre de référence où les pouvoirs décisionnels sont clairement identifiés et où les décideurs sont imputables de leurs actes, afin d'encourager les comportements adéquats lors du déploiement des TIC (Weill et Ross, 2004; Dallas et Bell, 2004). Selon le *IT Institute of Governance* (2001), les nouvelles applications technologiques doivent être implantées stratégiquement afin d'être adéquatement alignées avec les objectifs identifiés. Un exercice de priorisation des applications est réalisé afin de choisir celles qui ajouteront de la valeur dans un contexte de PES. La gouvernance des TIC est aussi responsable de gérer adéquatement les risques inhérents à de tels projets par l'élaboration de plans de contingence appropriés. L'ensemble de cet exercice est pertinent si des mesures de performance sont établies dès le début pour ensuite les comparer durant et à la fin du projet pour évaluer la situation.

2.2 La logique fonctionnelle

Le deuxième courant s'articule autour du processus de la transformation. Les décisions prises au niveau fonctionnel doivent traduire les principes directeurs établis précédemment en un plan de déploiement des activités avec un échéancier, une structure de pilotage et une architecture technologique, accompagné de mécanismes de soutien, de monitoring et de dispositifs d'ajustement. On parle ici de pilotage du changement visant à déterminer le processus même de la transformation.

La gestion d'un tel projet de transformation, surtout de nature technologique, repose sur un modèle généralement reconnu par les experts et développé par *Project Management Institute* (PMI)^{iv}. La mise en place d'une gestion de projets renvoie à l'importance de distinguer la gestion du changement de la gestion de la continuité. La nécessité de modifier graduellement les systèmes et les pratiques, de gérer les

initiatives de changement tout en ayant à fournir avec la même performance les services actuels, amène des confrontations difficilement conciliables. La gestion en mode projet est aussi reconnue comme un levier du changement comportemental (Bompar et Picq, 1998).

L'élaboration de l'architecture des TIC détermine la gestion des données, des infrastructures et des applications technologiques. Ce plan vise à structurer et intégrer ces ressources en établissant un ensemble de politiques et de choix technologiques déterminant leur logique d'organisation afin de supporter efficacement la stratégie d'affaires (Ross, 2003). C'est un exercice réalisé par les membres du département des TIC et qui correspond au *blueprint* du déploiement des TIC.

2.3 La logique opératoire

Le troisième courant traitant de la logique opératoire s'inspire des écoles en développement organisationnel. Au-delà des structures, des processus et des mécanismes, les écoles dites culturelles en gestion (Schein, 1980; Pettigrew, Ferlie et McKee, 1992) et le courant cognitif (Weick, 1979) reconnaissent notamment la contribution des individus dans la mise en œuvre du changement. Une organisation se transforme non seulement aux niveaux de ses structures et de ses activités, mais aussi par ses membres. En fait, tout le tissu organisationnel est appelé à s'ajuster et à s'adapter aux nouvelles réalités.

Passer de l'intention stratégique aux actions signifie d'une part, l'appropriation du modèle organisationnel par les acteurs et d'autre part, l'adaptation des systèmes au nouveau modèle d'affaires. L'appropriation commence par des activités de support aux destinataires, ce qui va permettre au changement de prendre racine (Rondeau, 1999), de favoriser l'engagement organisationnel (Fabi, Martin et Valois, 1999) et ainsi de contaminer l'organisation (Julien et Jacob, 1999). La communication, la sensibilisation et les activités d'habilitation et d'intégration vont peu à peu donner un sens au changement et accroître la capacité des acteurs à changer. La capacité des systèmes à évoluer est liée à la présence de mécanismes favorisant la standardisation, la généralisation et le transfert des apprentissages. Ici, on parle d'harmonisation des processus, des systèmes et des structures informationnelles et technologiques. Le monitoring rigoureux et assidu du processus de transformation, par un ensemble d'indicateurs de progression, permet généralement de faire les ajustements qui s'imposent et de retrouver une nouvelle stabilité d'opération. La conduite de la transformation, qui privilégie l'action collective (Hafsi et Demers, 1997), enrichit alors la capacité de l'organisation à évoluer, à adapter son fonctionnement, voire à mieux comprendre le comportement de son organisation.

La logique opératoire se concrétise du point de vue technologique par l'infrastructure des TIC qui se compose de ressources technologiques et intellectuelles façonnées par des standards technologiques et converties en ressources technologiques partagées (Broadbent, Weill et St-Clair, 1999; Byrd et Turner, 2000; Kaywroth, Chatterjee et Sambamurthy, 2001; Weill et Vitale, 2002). Les ressources technologiques partagées issues de cette gestion des ressources correspondent à une répartition circonspecte des plateformes, des bases de données ou encore des réseaux de télécommunications.

3. L'approche méthodologique

Cet article s'appuie sur des informations recueillies de 2002 au début de l'année 2004, auprès de onze ministères et organismes : Tourisme-Québec, Emploi-Québec, Régie des rentes du Québec, Régie de l'assurance-maladie du Québec, Commission santé et sécurité au travail, Ministère de l'éducation, Ministère de la justice, Ministère du transport, Ministère du revenu, Ministère des ressources naturelles, Ministère des relations avec le citoyen et de l'immigration. Les données utilisées pour cet article ont été

récoltées par quatre équipes de chercheurs^v qui ont conduit des entrevues semi-structurées auprès d'une centaine d'intervenants. Des documents internes ont complété cette collecte. Par ailleurs, une recherche documentaire minutieuse a permis de repérer plusieurs études, rapports et articles en matière de gouvernement électronique. Les résultats obtenus ont été validés à plusieurs reprises avec les différents chercheurs.

4. Analyse des résultats

Alors qu'on a pu observer qu'au sein de certains M/Os l'implantation de la PES entraînait une transformation fort réussie de l'offre de services, il en a été tout autrement des projets impliquant plusieurs M/Os. Les enjeux paraissent différents lorsqu'il s'agit d'un déploiement de services à caractère interministériel *versus* intraministériel.

Dans le cas de projets sous la responsabilité directe d'un ministère ou d'un organisme gouvernemental, la PES a, dans quelques cas, constitué une opportunité de faire évoluer significativement l'offre de services. Pour un projet comme la déclaration d'impôts en ligne au sein d'un seul M/O, il s'agissait d'une transformation qui, non seulement répondait à une logique de réduction de coûts, mais visait aussi l'optimisation des processus d'affaires (temps, délais, coûts, qualité, satisfaction du client) par une meilleure intégration des activités. Quoique ce soit un changement important, ce projet n'avait ni l'envergure ni la complexité des projets interministériels. Les mêmes enjeux de gouvernance et de pilotage étaient indubitablement présents mais les variables politiques, technologiques et organisationnelles ne contraignaient pas aussi profondément la démarche.

En effet, les projets sollicitant l'implication de plusieurs M/Os, comme l'implantation d'un service de modification unique d'adresse des citoyens au sein de six M/Os, a notamment questionné l'autonomie d'action des M/Os concernés dans l'arrimage des ressources, a demandé une cooptation des acteurs dans les arbitrages des besoins et l'harmonisation des pratiques, a exigé la création d'un mode d'interopérabilité dans les échanges d'informations. Les efforts de coopération demandés étaient énormes pour les M/Os, peu enclins à travailler de cette façon et soumis à des contraintes rendant cet exercice particulièrement difficile. Cela exigeait un mécanisme de gouvernance capable d'influencer ces divers joueurs et capable de supporter un pilotage de projet favorisant l'intégration visée.

En somme, la mise en œuvre d'une prestation électronique demandait avant tout de bien circonscrire le nouveau modèle de gestion visé afin de préciser les enjeux reliés à la complexité de la transformation. Les gestionnaires devaient tenir compte, d'une part, de la complexité technologique qui s'accroissait à mesure que la nature de l'échange avec le client-utilisateur se raffinait et d'autre part, du degré de complexité administrative qui augmentait lorsqu'on tentait de restructurer les prestations sur la base de processus impliquant un nombre croissant d'organisations (Ghoshal et Bartlett, 1995). Cette compréhension des interactions confuses entre les composantes contextuelles, organisationnelles et technologiques illustre les multiples dimensions à prendre en compte dans le processus de la transformation et les difficultés à réconcilier celles-ci.

4.1 Réaliser la PES : D'abord une question de gouvernance

L'analyse de la gestion stratégique de la transformation s'est attardée sur trois variables importantes et les capacités qui y sont rattachées : le positionnement (capacités stratégique et systémique), la dynamisation (capacités à stabiliser et réduire la dispersion dans les actions et chez les acteurs) et l'arbitrage (capacités à réaligner). La même démarche a été réalisée au niveau technologique et a porté sur le niveau d'alignement

stratégique, de priorisation des applications à valeur ajoutée et d'imputabilité des décideurs associés à de tels projets.

Le constat le plus important, au moment de ces analyses, concerne la difficulté des décideurs gouvernementaux à asseoir le projet de PES sur une image claire de ce que deviendrait le gouvernement en ligne. Bien que les besoins et les attentes des citoyens et des entreprises aient été bien apprivoisés, on a constaté un positionnement faible en termes de modèle d'affaires à privilégier et de résultats visés et un dysfonctionnement dans l'alignement des projets avec la stratégie de l'État.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Québec (SCTQ), responsable du projet de «Gouvernement en ligne», pouvait difficilement tenir un rôle de leader du changement, puisque cet organisme central est à la fois pourvoyeur et contrôleur, créant une dualité dans son rôle traditionnel. Le SCTQ était à la fois stratégique (gestion de l'orientation) et opérationnel (implication dans les actions), créant une confusion dans les interventions.

Ce projet n'a donc pas joui d'une forte impulsion stratégique. Son mandat était large, sans réelle direction générale à suivre. Ainsi, la visibilité peu apparente d'un leadership national au niveau des idées et des comportements à prendre a nui à la dynamisation de la transformation, provoquant une dispersion des activités et un dysfonctionnement technologique marqué par l'absence de priorisation des projets basée sur l'analyse de la valeur ajoutée des choix offerts en matière d'applications technologiques.

Les processus décisionnels et d'allocation étaient imprécis et les mécanismes d'arbitrage et d'imputabilité semblaient flous. Ainsi, une structure de gouvernance défaillante et plus particulièrement une logique d'acteur national accordant un intérêt et un support limités aux initiatives locales ont, d'une part, provoqué voire renforcé le clivage entre les M/Os. D'autre part, ces éléments ont entraîné, on le verra dans la prochaine section, un cadre confus du déploiement, une évaluation difficile des résultats et donc un renforcement des jeux politiques et d'influence.

En dépit d'un petit groupe de conseillers disponibles au central pour supporter et aider les M/Os et même de possibilité d'enveloppes budgétaires pour l'implantation de la PES, la plupart des M/Os ont mentionné préférer «faire les choses à leur façon» et préserver leur pleine autonomie dans l'action. On a assisté en fait à une sorte d'intrapreneuriat public mettant l'accent sur la différenciation au sein des M/Os plutôt que sur l'intégration, par les technologies, des efforts du gouvernement pour une offre de services plus cohérente.

4.2 Réaliser la PES : Ensuite une question de pilotage

La deuxième question a porté sur la nature des activités de pilotage de la transformation. Trois variables sont apparues ici essentielles : la planification (capacités à gérer le projet de transformation), le déploiement (capacités à maîtriser et faire évoluer les processus) et le suivi (capacités à adopter des indicateurs et des outils permettant de gérer en mode progressif). En parallèle, les caractéristiques en matière d'architecture des TIC ont aussi été examinées : les politiques et les choix technologiques déterminant la logique d'organisation des ressources technologiques.

La planification débute par l'identification du pilote ou d'une figure de proue présentant à la fois une légitimité dans la PES et une maîtrise de l'architecture des TIC appropriées. Dans les faits, l'absence d'un *Chief Information Officer* (CIO) ou d'un autre acteur ayant pour fonction d'incarner la dimension technologique dans le pilotage central du projet de gouvernement en ligne a nui à la gestion efficace et efficiente du déploiement et à l'arrimage des projets inter M/Os. Si cela était clair dans la tête de certains hauts fonctionnaires, les gestionnaires des projets interministériels ont éprouvé des difficultés dans le

design des prestations électroniques compte tenu de l'absence de normes dans le partenariat, les règles disparates dans la mesure de la qualité des services entre les M/Os (chaque M/O déterminait ses propres indicateurs) et la diversité des applications technologiques.

Le SCTQ a produit un document sur l'architecture d'entreprise en matière de PES où on y rappelle surtout l'importance de respecter les capacités et intérêts des citoyens et des entreprises à utiliser les services électroniques du gouvernement. Par contre, on y remarque l'absence de politiques claires et d'indications précises quant aux choix des ressources technologiques. On prône le partage, la mise en commun et la réutilisation de certaines applications sans pour autant présenter une logique d'organisation de ces dites ressources. Suite aux rencontres réalisées dans le cadre de ce projet, force est de constater que ce document n'a guère été adopté lors des projets intraministériels ou entre M/Os puisqu'il n'offrait pas suffisamment de directives.

La mise en oeuvre d'une PES repose également sur le déploiement des processus. Les M/Os qui ont relevé avec brio le défi d'un projet intraministériel sont ceux dont la direction jouissait d'un fort leadership et ayant acquis une certaine maturité organisationnelle. C'est-à-dire qu'ils ont adopté des pratiques, lesquelles, avec leur rigueur méthodologique, servent habituellement de pierre d'assise à toute implantation technologique d'envergure, telles que la gestion en mode projet, la gestion par processus et la gestion par résultats. À part la gestion en mode projet utilisée par de nombreux gestionnaires gouvernementaux ou par les experts externes recrutés par eux, peu de M/Os maîtrisaient les paramètres d'une gestion en mode processus, ne disposant pas d'études appropriées de leurs processus organisationnels existants. La culture d'imputabilité s'est aussi avérée peu présente au sein de l'appareil gouvernemental.

Le suivi, une autre variable importante dans le pilotage de la transformation, est d'autant plus important que la multiplicité des enjeux et des acteurs concernés soit élevée. Que ce soit au Québec, au Canada ou ailleurs, les projets analysés démontrent peu d'efforts dans la mise en place d'indicateurs de mesure pour un suivi systématique des démarches d'implantation de PES afin de faire les ajustements requis^{vi}. On a vu un peu plus tôt qu'à diverses reprises, on a mal distingué les enjeux stratégiques de ceux plus instrumentaux, retardant ainsi la mise en oeuvre d'actions qui auraient pu cristalliser ce changement. Il faut noter qu'une progression adéquate d'un changement est clairement ponctuée de succès observables qui servent à baliser l'évolution du projet. Mais une cadence trop lente, qui tarde à produire les résultats visés ou dont la diffusion est informelle, comme ce fut le cas pour divers projets de PES, a affecté à long terme la mobilisation des acteurs.

4.3 Réaliser la PES : Aussi une question de développement organisationnel

Les observations au niveau opératoire ont clairement démontré que les plus grands défis pour les gestionnaires des projets de PES se situent dans l'appropriation des acteurs (capacités à habiliter), dans l'adaptation des systèmes (capacités à les faire évoluer) et dans la standardisation technologique.

Deux principaux comportements semblent émerger : gérer les résistances en protégeant les acquis plutôt que systématiser les initiatives de développement et la reconnaissance; préserver l'équité des systèmes plutôt que susciter leur renouvellement ou leur mise à niveau. Ces deux constats ont mis en évidence la faible capacité de nombreux M/Os à gérer la transition ou à mettre en place des activités de développement organisationnel appropriées. Même si les capacités associées à une meilleure gestion du changement sont connues, elles demeurent des pratiques rares au sein de l'appareil gouvernemental. Dans les cas observés comme dans la documentation consultée, il ressort que c'est généralement l'équipe pilotant le déroulement du projet qui gérait les activités de support et de formation en matière d'utilisation de la nouvelle technologie. D'une part, on a peu impliqué les fonctions existantes (RH, finances, etc.) dans

la mise en place du support nécessaire au changement. D'autre part, on a fréquemment constaté les déficiences des fonctions de support à fournir l'appui requis pour que s'étende l'appropriation des technologies. Les études de Gagnon, Bourgault et Fortier (2002, 2003) et de Audet (2004) ont démontré que le département des ressources humaines était rarement impliqué dans le processus de gestion du changement et qu'il n'offrait pas de mécanismes de support orienté sur la stratégie.

Les infrastructures technologiques se sont avérées adéquates et suffisantes au niveau des ressources technologiques et intellectuelles lors de l'implantation d'applications spécifiques à un M/O, mais le manque de cohérence, de standardisation et d'interopérabilité est devenu un frein majeur aux projets interministériels.

5. Conclusion

L'utilisation de la grille d'analyse tridimensionnelle a conduit à une compréhension quoique imparfaite, mais utile du déploiement de l'administration électronique au Québec. La réalité étant complexe, l'hypothèse est que l'action collective ne peut se comprendre que si on en décompose les parties pour les étudier séparément (Hafsi, 1999). Mais en intégrant des données disciplinaires variées et des méthodes de nature plus qualitatives, tel que le font continuellement les gestionnaires, Hafsi soutient que les résultats peuvent être suffisamment puissants pour aider les dirigeants à mieux prédire cette réalité lorsqu'ils sont analysés globalement.

Alors qu'on a pu observer qu'au sein de certains M/Os, la PES entraînait une transformation fort réussie de l'offre de services, il en a été tout autrement des projets impliquant plusieurs M/Os. La recherche fait état de variables stratégique (gouvernance de la transformation et gouvernance des TIC), fonctionnelle (pilotage des projets et architecture des TIC) et opératoire (développement organisationnel et infrastructure des TIC) qui ont un impact sur la qualité de la transformation opérée.

En matière de gouvernance de la transformation, ce sont des déficiences dans les capacités de positionnement stratégique, de dynamisation des projets de transformation et d'arbitrage des différents qui semblent le plus directement liées à une confusion dans les interventions et une dispersion des activités. Quant au pilotage de la transformation, ce sont les faibles capacités spécifiquement liées à la gestion par projet, à la maîtrise des processus d'affaires et à la gestion par résultat qui ont nuit à l'efficacité du déploiement des services, à l'arrimage des projets interministériels et au suivi systématique des initiatives. Enfin, au niveau du développement organisationnel, il semble que le succès des projets de PES soit lié à la capacité des M/Os concernés à gérer l'appropriation des projets par leur personnel et conduire l'adaptation progressive de leurs systèmes touchés pour les arrimer graduellement à la nouvelle offre de services rendue possible par la PES.

Des conclusions de même nature se dégagent au niveau technologique. Cette recherche a notamment permis de constater que le mode de gouvernance des TIC mal défini et le faible leadership exercé sur l'ensemble des projets de PES ont nuit à la conduite et à l'alignement des projets avec la stratégie de l'État, à leur priorisation et à la gestion des résultats. En dépit du document gouvernemental sur l'architecture technologique, de nombreuses applications ont été développées en silo sans tenir compte de l'architecture prônée puisque cette dernière n'offrait pas de directives suffisamment claires. Cette position a rendu difficile l'intégration des ressources technologiques et a nuit au développement d'une plus grande maturité technologique. Les infrastructures technologiques se sont avérées adéquates et suffisantes lors de l'implantation d'applications spécifiques à un M/O, mais le manque de cohérence, de standardisation et d'interopérabilité sont devenus des freins majeurs aux projets interministériels.

Les travaux du MIT ont mis en lumière quatre étapes à travers lesquelles les organisations gagnent en maturité au niveau de leur architecture technologique (Ross, 2003). Chaque étape diffère dans la conception logique des données, des applications et des infrastructures. Les capacités technologiques varient et évoluent selon les opportunités stratégiques qu'elles signifient. À la lumière de ces niveaux de maturité technologique, on constate que la réalisation de l'administration électronique par le gouvernement du Québec correspond à ce qui a été observé par l'équipe du MIT, à savoir que les premiers balbutiements de PES sont réalisés en silos, suivis par quelques projets intraministériels qui réussissent lorsque des efforts de concertation et de standardisation technologique sont effectués. Gérer plus de complexité demande d'abord de maîtriser les niveaux inférieurs. C'est justement grâce à l'intrapreneurship des membres de certains M/Os que les connaissances et les ressources nécessaires ont été développées avec succès.

Comme l'indiquaient Mintzberg et Westley (1992), l'important est de maintenir une tension créatrice. Une faible gouvernance, tant au niveau organisationnel que technologique, a eu comme conséquence de servir les intérêts particuliers des acteurs organisationnels au détriment des objectifs plus larges de l'appareil gouvernemental. Cette lacune nuit à l'atteinte d'une plus grande maturité organisationnelle et technologique qu'apporterait normalement une transformation telle que celle d'une administration électronique.

En définitive, si l'État veut parvenir à réaliser des changements majeurs, qu'ils soient ou non reliés à la prestation électronique de services, les indications du présent article militent en faveur d'une plus grande appropriation et ce, tant au niveau stratégique que fonctionnel ou opératoire. La PES est une occasion en or de hausser le niveau des pratiques et d'accroître les capacités à changer du gouvernement. La PES nécessite beaucoup plus qu'une simple automatisation des processus existants. Elle est la voie royale d'une réingénierie des processus permettant l'intégration des divers canaux par lesquels sont offerts les services gouvernementaux. Développer la capacité à changer nécessite une mise à niveau de gestion qui devient plus flagrante lorsque la pression du changement s'exerce. Ce défi majeur est bien incarné dans le déploiement articulé de la PES.

Malgré l'accès à de nombreux acteurs organisationnels et aux documents distribués par ces derniers, il n'en demeure pas moins que les résultats de cette recherche sont limités par le fait qu'aucune étude empirique n'a été conduite. On est confronté à des échantillons réduits pour chacun des ministères et organismes concernés. Les enjeux technologiques et ceux concernant la transformation sont en soi extrêmement complexes et auraient nécessité davantage de rencontres. Ces limites obligent à porter un regard plutôt large sur les travaux d'implantation de la PES.

6. Bibliographie

Andrews, K.R. (1987). « The Concept of Corporate Strategy ». Illinois : Richard-Irwin.

Barnard, C.I. (1968). « The Functions of the Executive », Édition du 30^{ème} anniversaire, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Bompar, L. et T. Picq, (1998). « Comment utiliser le management par projet comme levier du changement comportemental : Réflexions à partir d'une étude de cas », *Revue Gestion*, vol. 23 n° 4.

Broadbent, M., P. Weill et D. St-Clair (1999). « The Implications of Information Technology Infrastructure for Business Process Redesign », *MIS Quarterly*, vol. 23, n° 2, p. 159-182.

- Byrd, T.A. et D.E. Turner (2000). « Measuring the Flexibility of Information Technology Infrastructure: Exploratory Analysis of a Construct », *Journal of Management Information Systems*, vol. 17, n° 1, p. 167-208.
- Centre canadien de gestion en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor (2002). « Gouvernement électronique : études de cas », mars 2002.
- Chandler, A.D. (1962). « Strategy and Structure », Cambridge, MA, MIT Press.
- Commission de la communication au conseil, au parlement européen, au comité économique et social européen et au comité des régions (2003). « Le rôle de l'administration en ligne (eGovernment) pour l'avenir de l'Europe ». (SEC (2003) 1038).
- Dallas, S. et M. Bell (2004). « The Need for IT Governance: Now More than Ever », *Article Top View from Gartner*, n° AV-21-4823, p. 1-2.
- Demers, C. (1999). De la gestion du changement à la capacité de changer: l'évolution de la recherche sur le changement organisationnel de 1945 à aujourd'hui. *Gestion – revue internationale de gestion*, (Numéro spécial sur la Transformation des organisations), vol. 24, n° 3, p. 131-138.
- Fabi, B., Y. Martin et P. Valois (1999). « Favoriser l'engagement organisationnel des personnes œuvrant dans des organisations en transformation. Quelques pistes de gestion prometteuses », *Revue Gestion*, vol. 24, n° 3, p. 102-113.
- Fayol, F. (1979). « Administration industrielle et générale », Paris, Dunod.
- Gagnon, Bourgault et Fortier (2002). Développement d'un guide GRH d'accompagnement des changements technologiques. Diagnostic par groupe d'acteurs pour les cinq cas étudiés, présenté le 23 octobre.
- Gagnon, Bourgault et Fortier (2003). Développement d'un guide GRH d'accompagnement des changements technologiques. Résultats des groupes de discussion, présenté le 12 février.
- Ghoshal, S. et C.A. Bartlett (1995). « Changing The Role of Top Management : Beyond Structure to Processes », *Harvard Business Review*, janvier-février, p. 86-96.
- Hafsi, T. (1999). « La capacité de changement stratégique : vers un nouveau paradigme », *Revue Gestion*, vol. 24, n° 3, p. 140-148.
- Hafsi, T. et B. Fabi (1996). « Le changement stratégique: fondements ». Montréal : Éditions Transcontinentales.
- Hafsi, T. et C. Demers (1997). « La capacité de changement des organisations : La comprendre et la mesurer », Éditions Transcontinentales.
- Hafsi, T., F. Séguin et J.-M. Toulouse (2000). « La stratégie des organisations : une synthèse », Éditions Transcontinentales.
- IT Governance Institute (2003). *Board Briefing on IT Governance*, Rolling Meadows, IL, p. 1-64.
- Julien, P-A, et R. Jacob (1999). « La transformation du rôle de l'entrepreneur et l'économie du savoir », *Revue Gestion*, vol. 24, n° 3, p. 43-51.
- Kayworth, T.R., D. Chatterjee et V. Sambamurthy (2001). « Theoretical Justification for IT Infrastructure Investments », *Information Resources Management Journal*, vol. 14, n° 3, p. 5-14.
- Miller, D., R. Greenwood et C.R. Hinings (1997). « Creative Chaos versus Munificent Momentum : The Schism between Normative and Academic Views of Organizational Change », *Journal of Management Inquiry*, vol. 6, n° 1, p. 71-78.

- Miller, D. (1990). « The Icarus Paradox », New York : Harper Business.
- Mintzberg, H. (1987). « Crafting Strategy », *Harvard Business Review*, août-sept.
- Mintzberg, H., B. Ahlstrand et J. Lampel (1999). « Transformer l'entreprise », *Gestion – revue internationale de gestion* (Numéro spécial sur la Transformation des organisations), vol. 24, n° 3, p. 122-130.
- Mintzberg, H. et F. Westley (1992). « Cycles of Organizational Change », *Strategic Management Journal*, vol. 13, p. 39-50.
- Ostroff, F. et D. Smith (1992). « The Horizontal Organization », *McKinsey Quarterly*, vol. 1, p. 148-168.
- Pettigrew, A., E. Ferlie et L. McKee (1992). « Shaping Strategic Change », London: Sage.
- Quinn, J.B. (1992). « The Intelligent Enterprise. A Knowledge and Service-based Paradigm », New York : Free Press.
- Rondeau, A (1999). « Transformer l'organisation : Vers un modèle de mise en œuvre », *Revue Gestion*, vol. 24, n° 3, p. 148-157.
- Ross, J.W. (2003). « Creating a Strategic IT Architecture Competency : Learning in Stages », *MIS Quarterly Executive*, vol. 2, n° 1, p. 31-43.
- Schein, E.H. (1980). « Organizational Psychology », 3rd Edition, Prentice Hall.
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Québec (2002). « Architecture d'entreprise gouvernementale », p. 1-18.
- Thompson, J.D. (1967). « Organizations in Action », New York : McGraw-Hill.
- Weick, K.E. (1979). « The Social Psychology of Organizing », Reading, MA : Addison-Wesley.
- Weill, P. et J.W. Ross (2004). « IT Governance : How Top Performers Manage IT Decision Rights for Superior Results », Boston, MA : Harvard Business School Press.
- Weill, P. et M. Vitale (2002). « What IT Infrastructure Capabilities are Needed to Implement e-Business Models », *MIS Quarterly Executive*, vol. 1, n° 1, p. 17-34.
- Zaleznick, A. (1970). « Power and Politics in Organizational Life », *Harvard Business Review*, mai-juin.

Notes

- ⁱ Les cinq premiers pays ont été placés dans l'ordre de maturité organisationnelle en termes de gouvernement électronique, selon *Accenture* (2002).
- ⁱⁱ Le Centre francophone d'informations des organisations (CEFRIO) a débuté cette recherche en 2002 avec le soutien de 13 partenaires gouvernementaux et privés du Québec.
- ⁱⁱⁱ Des chercheurs ont tenté de situer la contribution de diverses écoles de pensée : voir les articles de Van de Ven et Poole (1995) et Weick et Quinn (1999).
- ^{iv} En décembre dernier, la nouvelle norme du PMI a été lancée; mieux connue sous l'acronyme anglais OPM3, ce modèle de maturité de gestion organisationnelle de projet, est au centre de la stratégie de PMI.
- ^v L'équipe d'Alain Rondeau (HEC-Montréal) s'intéressait au processus de transformation, l'équipe d'Anne-Marie Croteau (Université Concordia) a examiné les dimensions de la gouvernance, de l'architecture et de l'infrastructure des TIC, l'équipe de Michel Audet (Université Laval) a traité de l'impact de la PES sur les politiques et pratiques en matière de gestion des ressources humaines et l'équipe de Yves-Chantal Gagnon (ÉNAP) était préoccupée par l'impact humain des changements.
- ^{vi} Voir les études de Y.C. Gagnon (2003), du Centre canadien de gestion (2002), Diane van Gils (2002).