

PRESTATION INTÉGRÉE DES SERVICES ÉLECTRONIQUES AU QUÉBEC

Voici l'extrait #11 du Compte rendu officiel de la Conférence COLLABORATION du 23 sept.2015--©Blanc & Lauzon

Le Professeur **Christian Boudreau** de l'ENAP présente les «Défis de la collaboration inter-organisationnelle dans la mise en œuvre d'une Prestation électronique intégrée».

Une Collaboration inter-organisationnelle est nécessaire, pour mettre en commun tout un ensemble de choses, des processus, des pratiques, etc., notamment par à la mise en œuvre d'une Prestation électronique intégrée par les gouvernements, et ce, au profit des Citoyens.

COMPTE RENDU OFFICIEL

L'État québécois s'éloigne de plus en plus d'un «État en silo», en se dirigeant pas à pas vers à un «État en réseau». Une des idées fortes présentées ici, c'est que les défis de la Collaboration reposent sur des mécanismes particuliers de la Gouvernance.

Évidemment, la Gouvernance horizontale implique que l'on doit de plus en plus baser la Collaboration sur des dimensions de Confiance et aussi sur l'acceptation de travailler avec d'autres. Mais, un des constats récents est que travailler uniquement de façon horizontale → C'est nettement insuffisant.

En effet, on constate de plus en plus que cela prend une autre forme de Gouvernance; C'est-à-dire une Gouvernance centrale très forte et prendre exemple de projets qui ont déjà eu du succès, et ce, à l'échelle planétaire.

Globalement, les pays qui sont les meneurs en la matière, ont su combiner ces deux modes de Gouvernance. C'est-à-dire un mode de Gouvernance où l'on essaie ensemble de convenir des choses à faire, mais à l'intérieur de certaines balises, mais quand même assez claires pour éviter d'interminables discussions ...

Un exemple, c'est le site du gouvernement de la Grande Bretagne (UK), il présente une intégration assez bien réussie au sens de la prestation offerte. Ce site permet de circuler au travers de plusieurs rubriques informationnelles et toujours «Avec le même Look», le même graphisme, mais aussi une uniformisation presque totale de l'organisation de l'information. Rendu au bout de la navigation, et lorsque vous devez faire une transaction, l'application vous redirige alors vers le site de l'organisation publique responsable de la dite transaction. Autrement, c'est une seule porte d'entrée, un guichet unique. D'ailleurs, de plus en plus de gouvernements songent à adopter cette approche. Le gouvernement fédéral canadien et le gouvernement du Québec pourraient aussi s'inspirer, en partie, de ce genre d'organisation de l'information numérique.

Contexte

Le contexte politique, économique, et technologique, est très favorable à l'intégration, parce qu'elle permet de faciliter la vie du Citoyen et de faire d'importantes économies. Lorsque l'on mutualise les ressources, les services électroniques peinent souvent à évoluer vers des stades d'intégration avancés, requis au sein du gouvernement du

COMPTE RENDU OFFICIEL

Canada, d'après le Rapport du Vérificateur du Canada (2013) et également à travers le monde, si l'on s'en fie aux documents des Nations Unies (2012& 2014).

En effet, beaucoup de services ont été développés jusqu'à maintenant, de façon très fragmentée (ou parcellaire), basés sur des Missions et sur des Programmes. Mais ça, nous savons déjà le faire très bien. Toute visite sur les différents sites Web des ministères et organismes québécois montre une offre de services électroniques extrêmement avancée et parfois même très performante.

Mais ce qui semble plus faible --et peut-être même avec un peu de retard face à d'autres gouvernements étrangers-- c'est l'interconnexion de ses services entre eux. Le Québec ne fait donc pas exception. En fait, ce sont possiblement les problèmes de Collaboration inter-organisationnelle, entre les organisations dans ses grands projets d'intégration, qui constituent l'un des principaux freins à l'intégration des services et de leurs infrastructures.

La principale question de notre recherche est : «Quelles sont les conditions, administratives, politiques et managériales, qui nuisent à la Collaboration des organisations dans la mise en œuvre des services intégrés ?». Puis, comme questions complémentaires : «Quelles leçons peut-on en tirer ?» et «Que faut-il faire une fois le problème identifié ?».

Christian Boudreau souligne ensuite : «La première chose est de regarder ce qui cause le problème, d'identifier les leviers, pour ensuite tirer les leçons qui conviennent.».

Puis, il explique, que la méthodologie de recherche est assez classique. D'abord pour le travail de terrain : Cinq projets québécois de services intégrés ont été analysés :

- «Guichet unique des transporteurs», qui fut le premier service intégré au Québec
- «Espace-entreprise», et particulièrement le volet Démarrage d'entreprise
- «Espace-citoyen», soit le volet Service québécois de changement d'adresses (SQCA)
- «Système intégré d'information de justice» (SIJ)
- «Dossier de santé du Québec».

Ensuite, pour les techniques et les sources de collecte d'information : une cinquantaine d'Entrevues; des Documents internes et ceux publiés; et la Consultation de sites WEB.

COMPTE RENDU OFFICIEL

Enfin, pour la Stratégie d'analyse: Études de cas multiples, de type instrumental, et ensuite, Comparaison des études entre elles, par des analyses thématiques transversales, ceci afin de faire ressortir les facteurs et les freins communs. Quelles étaient les récurrences, qu'est-ce qui permettait d'expliquer ce retard, et retrouve-t-on les mêmes facteurs, les mêmes freins d'un projet à l'autre.

« La bonne nouvelle, c'est que ce sont effectivement les mêmes facteurs, que l'on retrouve d'un projet à l'autre. »

Constats

Le premier constat est qu'on réalise depuis longtemps, soit depuis 30 à 40 ans, que les ministères et les organismes ont développé leurs prestations électroniques de services (PES) sur la base de leurs propres Missions & Programmes respectifs. Et pour gérer ces dits Programmes, ils ont développé des processus administratifs; Ils ont également développé une multitude de systèmes, avec lesquels ils doivent composer aujourd'hui. Il semblerait bien difficile, voir impossible, de dire «Faisons fie des systèmes développés au fil des ans, depuis les années 70». Il faut donc vivre, pour un certain temps encore, avec cet héritage du passé, avec lequel il faut composer tous les jours. Et, bien sûr avec toute la sémantique, parce que non seulement ils ont développé des systèmes, des processus administratifs, mais ils ont aussi développé un langage, afin de nommer les choses. Par exemple: Comment nomme-t-on dans ces systèmes une adresse, un nom ? Comment définit-on un diagnostic ? Pour aller vers une plus grande intégration et une plus grande interopérabilité, il faut absolument interconnecter aussi le technologique, l'administratif et le sémantique; ce qui représente un TRÈS GRAND défi d'intégration.

Le deuxième grand constat est le désir d'autonomie des organismes de services. «La structure actuelle de gestion des ressources informationnelles dans l'Administration publique québécoise est décentralisée, et le même modèle prévaut du côté fédéral. Principalement axé sur l'autonomie des ministères et des organismes de services», d'après le Vérificateur général du Québec en 2011. De très gros organismes livrent des services de façon parfois très efficiente et avec des coûts de transactions plutôt bas, quand il s'agit de leurs propres programmes et de leurs services. Ces organismes ont un désir naturel de faire les choses à leur façon, car ils maîtrisent déjà bien leur domaine d'affaires et leurs processus. Mais, si on leur demande, du jour au lendemain, de cohabiter avec d'autres organisations publiques, et de s'arrimer avec eux; alors c'est un

COMPTE RENDU OFFICIEL

changement très important et jugé pas trop facile à faire. Il ne s'agit pas ici seulement de connecter des fils, mais plutôt de changer une culture, une façon de faire, des processus, des domaines. Bref, un ensemble d'aspects extrêmement complexes.

Le troisième constat, qui est un frein, touche la Gouvernance. Et s'il y a un levier sur lequel il est possible d'agir, c'est bien celui-là. Et ça n'empêche pas de tenter de connecter le reste. L'objectif est d'être le plus interopérable possible. Avec des structures de Gouvernance collaborative lourdes et instables, comment arrive-t-on à être interopérable, au plan de la sémantique, au plan administratif et au plan de la technologie ? Même avec le meilleur design, on constate que c'est l'aspect humain qui est le plus névralgique et le plus critique. Le constat fut que la plupart des projets se sont dotés d'une structure de Gouvernance plutôt collaborative. «Chacun devant convenir ensemble de nom, de façons de faire pour nommer les choses, d'un processus d'identification» etc. Toutes les règles, devant régir ses projets, ont été définies ensemble. Ce processus de Gouvernance collaborative, où l'ensemble de la «mécanique», des processus et des règles doivent être convenus ensemble est très long à implanter. Une anecdote : «il a fallu 3 ans au Service québécois de changement d'adresses (SQCA) pour en venir à s'entendre sur la norme pour le nom, qui finalement fut celle de Poste Canada». Et parallèlement, il a été estimé *grosso modo* à 3 mois le temps de développement technologique. Le développement technologique n'est clairement pas l'enjeu. C'est bien plus le «Comment mettre en place des mécanismes qui permettent de convenir rapidement ?». À ce point, il semble rationnel de devoir réhabiliter la Gouvernance centrale et établir un «Corridor de collaboration», avec des balises et un encadrement clair. Et ceci, sans pour autant étouffer l'autonomie et les initiatives des ministères et des organismes; bien au contraire. Il est évident que l'on retrouve auprès des grandes organisations une expertise, ce que l'on ne trouve pas facilement ailleurs. Mais, il semble qu'il soit de plus en plus important de baliser les efforts collectifs, et de définir de façon plus centralisée, ou plus hiérarchique, certains de ces éléments.

«Un Comité directeur de 7 sous-ministres associés, ça ne prend pas de décisions, à moins que ce soit unanime» (souligne un répondant).

«Dans les Comités de projet, on ne va pas plus vite que le plus lent, et le plus lent n'est jamais le même suivant les enjeux» (... un autre répondant).

COMPTE RENDU OFFICIEL

Leçons apprises

Pour assurer le développement d'un gouvernement intégré ou interconnecté, une Gouvernance horizontale ne suffit pas. Il faut aussi recourir à une Gouvernance verticale forte et appuyée par des mécanismes de coordination efficaces, une Autorité centrale de coordination, une Vision, des Normes d'interopérabilité de plus en plus ouvertes, des Directives obligatoires, des Sanctions, etc.

S'il est clair que «**la vraie Collaboration ne se décrète pas, alors elle peut tout de même être mieux encadrée**, ceci afin de permettre aux organisations publiques de mieux s'y retrouver, d'y participer avec plus de motivation et d'engagement formel, tout en sachant mieux dans quelle direction aller ...»

Conclusion

«Il faut trouver un juste équilibre entre une Gouvernance centralisée forte et une Gouvernance collaborative, basée sur les initiatives des organismes publics».

* * *

©Blanc & Lauzon – EXTRAIT #11 du Compte rendu officiel de la Conférence du 23 sept.2015 tenue à l'ENAP-Québec:COLLABORATION dans les projets & organisations publiques – Défis & innovations à l'ère du numérique. Les auteurs ont fait un effort marqué pour éviter toute répétition dans ce document de 128 pages publié le 22 janvier 2016. Cette conférence est la seconde d'une trilogie d'événements axés CITOYEN.

Pour information sur ces 3 événements GRATUITS : SMARTCONFERENCE.CA