



Université du Québec
École nationale d'administration publique

**LES MEILLEURES PRATIQUES DE GESTION
DES SERVICES INTÉGRÉS DANS DES PAYS DE L'OCDE**

Présenté :
au Sous-Secrétariat à l'Inforoute gouvernementale
et
aux ressources informationnelles du Conseil du trésor

Par :
Christian Boudreau
Luc Bernier
Monica Tremblay
Marie Boutin

Québec, le 16 juillet 2004

Table des matières

1. Introduction	2
2. Méthodologie	3
3. Enseignement et meilleures pratiques	
– Vision et compréhension	4
– Communication, confiance et collaboration	6
– Leadership	8
– Gestion des ressources humaines	13
– Ententes interministérielles : des engagements officieux aux ententes officielles	16
– Reddition de comptes : d'une responsabilité verticale à une responsabilité horizontale	19
– Structure de gouvernance : de l'initiative ministérielle à la coordination gouvernementale	21
– Gestion des ressources financières : du financement externe à l'autofinancement	24
– Cadre légal ... des amendements nécessaires	28
– Stratégie d'implantation : des petits projets aux grandes initiatives	30
Conclusion	34
Références	35
Annexe I Mots clés recherchés	37
Annexe II Sites consultés	39
Annexe III Principaux thèmes de l'arbre de codage	43

Introduction

Bien que la gestion des services intégrés (ou gestion horizontale) ait fait l'objet de nombreux rapports d'experts et travaux scientifiques, cette réalité renvoie encore largement à des connaissances pratiques éparpillées basées sur des expérimentations aux couleurs locales plutôt qu'à un corpus de connaissances systématiques et généralisables. Cela tient, entre autres, au fait que les gestionnaires et praticiens qui expérimentent la gestion horizontale apprennent habituellement sur le tas et gardent pour eux les leçons qu'ils tirent de leurs expériences.

Afin de tirer profit des expériences de gestion horizontale menées ailleurs, nous avons recensé et analysé un ensemble des meilleures pratiques applicables à la gestion des services intégrés dans divers pays de l'OCDE. L'examen des expériences étrangères a permis aussi de mettre en évidence les enjeux, les facteurs de succès et les obstacles liés à la gestion des services intégrés. Tel est l'objectif de la présente recherche documentaire.

Dans un premier temps, nous exposons notre démarche méthodologique. Plus particulièrement, nous nous expliquons sur la stratégie qui nous a permis de sélectionner les études qui ont servi de matériaux de recherche ainsi que sur la façon d'analyser le contenu de ces études et de choisir les thèmes abordés dans le présent rapport. Dans un deuxième temps, nous présentons les enjeux, les enseignements et les meilleures pratiques liés à la gestion des services intégrés à partir des thèmes suivants : vision et compréhension ; communication, confiance et collaboration ; leadership ; gestion des ressources humaines ; ententes interministérielles ; reddition de comptes ; structure de gouvernance ; gestion des ressources financières ; cadre légal et; stratégie d'implantation.

2. Méthodologie

Le moteur de recherche Google a été utilisé et plusieurs sites Web d'organismes reconnus ont été consultés afin de repérer les documents sur la gestion des services intégrés qui ont été analysés dans la présente étude. Vous trouverez à l'annexe I la liste des mots clés utilisés et à l'annexe II les sites consultés. Les documents retenus devaient répondre aux critères suivants:

- proposer des éléments d'analyse ou d'évaluation sur la mise en œuvre de services intégrés;
- s'appuyer sur une méthodologie explicite et rigoureuse basée, entre autres, sur des entrevues, des groupes de discussion, des questionnaires ou des recommandations d'experts;
- être produits par des chercheurs ou par un organisme crédible.

Les documents retenus¹ sont principalement des rapports qui analysent de façon générale la mise en œuvre de services intégrés en Australie, au Canada, au États-Unis, en Finlande et au Royaume-Uni. L'information contenue dans ces rapports a été traitée et codée à l'aide d'un logiciel d'analyse qualitative, MaxQda. Ce logiciel a permis de classer les matériaux documentaires selon des concepts et des thèmes généraux relatifs à la gestion horizontale de services intégrés (voir l'arbre de codage à l'annexe III). L'analyse des matériaux a ensuite permis de tirer des enseignements en fonction de ces thèmes en faisant ressortir les facteurs de succès et les obstacles inhérents à la gestion des services intégrés. Les thèmes retenus dans la présente étude devaient être abordés dans au moins la moitié (9/18) des documents consultés.

¹ 18 documents ont été retenus. Pour le détail, voir la section *Références*.

3. Enseignements et meilleures pratiques

Cette section présente sous dix grands thèmes, les enseignements et les meilleures pratiques rattachés à la mise en œuvre de projets horizontaux.

Vision et compréhension

Dans plusieurs des rapports analysés (12 sur 18), on souligne l'importance d'amener les différents partenaires à se donner une vision et une terminologie communes, des objectifs précis à atteindre et une stratégie de mise en œuvre dès le début d'un projet de services intégrés (Croger Ass. Pty Ltd *et coll.*, 2003 ; ICCS-ISAC (a), 2003 ; Hopkins, M. *et coll.*, 2001)

La définition d'une finalité commune constitue peut-être l'outil le plus puissant de tous. Dans toutes les études de cas, la définition des objectifs et des résultats communs a aidé à venir à bout des querelles intestines et à orienter les capacités et les actions par rapport aux objectifs à long terme.²

Plusieurs rapports soutiennent que la vision, la terminologie, les objectifs et la stratégie de mise en œuvre doivent être discutés et négociés entre les partenaires plutôt qu'imposés par un seul partenaire, par un seul individu ou par une autorité extérieure. Dans ce cas-ci, la participation favorise l'appropriation. Tandis que les dirigeants peuvent définir les grandes lignes de la vision et des objectifs à atteindre, les « opérationnels » et autres responsables des services de première ligne peuvent traduire de façon plus opératoire cette vision et ces objectifs au regard de la réalité du terrain.

First, the leaders of the partnership work together to define the purpose, overall vision, objectives, performance measures and any

² Hopkins, M., Couture, C., E. Moore, *Projets Horizontaux : De l'effort héroïque au travail quotidien. Les enseignements découlant de la direction de projets horizontaux*, Table ronde de recherche-action en gestion horizontale, présidée par James Lahey, Centre canadien de gestion, 2001 : 26.

decisions or parameters that must be incorporated into the final results. Then, they work in conjunction with the operational levels to begin the scoping and definition of the details of the partnership.³

Habituellement, des éléments de la vision, des objectifs et autres paramètres du projet changent en cours de route. De tels changements s'avèrent souvent nécessaires pour adapter le projet aux inévitables imprévus et à de nouvelles circonstances, que ce soit pour prévenir des problèmes ou pour saisir de nouvelles occasions. Cela ne doit toutefois pas empêcher la progression du projet.

*Don't try to reach the perfect "vision". It may be impossible ... inertia results from trying to control what cannot be controlled.*⁴

La gestion horizontale d'un service intégré peut être d'autant plus imprévisible qu'elle fait intervenir plusieurs partenaires, d'où l'importance de ne pas figer trop rapidement les paramètres du projet.

Nombre d'expériences ont démontré qu'une nouvelle initiative risque d'être tuée dans l'œuf si les choses sont claires trop tôt. En effet, si les gens ont l'impression que la vision, la terminologie et les plans de travail ont été imposés par un dirigeant, ils les rejeteront. Dans les initiatives qui sont échelonnées sur une longue période et mettent à contribution un large éventail de participants, on a tout intérêt à attendre patiemment que les choses s'éclaircissent ... La facilité pour parvenir à la clarté sera inversement proportionnelle à la taille du réseau de participants et directement proportionnelle au temps écoulé depuis le début des relations de collaboration.⁵

Par ailleurs, les projets de services intégrés qui éprouvent des difficultés sont souvent ceux où les partenaires ne placent pas le citoyen ou autre client au centre de leurs préoccupations. Rester centré sur le citoyen aide à passer à travers certaines étapes difficiles d'un projet.

³ L'Institut des services axés sur les citoyens (ICCS-ISAC) (c), *Partnership Strategy for Horizontal Initiatives, Partner Workbook*, Canada, Avril 2003 : 10.

⁴ L'Institut des services axés sur les citoyens (ICCS-ISAC) (a), *Integrated service delivery: A Critical Analysis*, Mai 2003 : 7.

⁵ Hopkins, M. *et coll.* (2001), *op.cit.* : 13.

Sustaining the knowledge amongst all partners that the initiative is being undertaken for the public good made it easier, as Service Manitoba has experienced, to continue when the work gets frustrating.⁶

Communication, confiance et collaboration

La confiance entre les partenaires institutionnels et surtout, entre les individus, semble dicter la volonté de collaborer à un projet. Or, les relations de confiance et de collaboration ne sont pas acquises dans les projets de services intégrés. Qui plus est, elles peuvent rapidement se détériorer.

Si on s'aperçoit que les autres jouent au plus fin, qu'ils s'engagent dans une guerre de clans ou qu'ils se servent des relations pour réaliser un plan d'action caché, une méfiance fatale s'installe alors.⁷

Pour obtenir la confiance et l'adhésion des partenaires, il est important de choisir des responsables crédibles. Il faut aussi instaurer le plus tôt possible des conditions, notamment des voies de communication efficaces, qui favorisent des discussions ouvertes et continues entre les personnes impliquées dans le projet à tous les niveaux. Une fois la confiance gagnée, il faut ensuite l'entretenir par la constance d'un dialogue entre les partenaires qui permettra de passer à travers les moments plus exigeants ou éprouvants.

To avoid or mitigate partnership issues, it is important to build trust early in the relationship and make sure that you continue to nurture it throughout the life of the project. Partner relations often fall off the agenda as pressures mount and deadlines loom. Even if schedules are tight, it is important to continue to invest and check in with your partner(s) resolving issues quickly before they escalate, putting the project or the partnership into jeopardy.⁸

C'est souvent par une série d'actions simples et des réalisations modestes que l'on peut gagner le respect des partenaires et obtenir de la crédibilité.

⁶ ICCS-ISAC (a) (2003), *op.cit.* : 16.

⁷ Hopkins, M. *et coll.* (2001), *op.cit.* : 14.

⁸ ICCS-ISAC (a) (2003), *op.cit.* : 7.

Si l'on mène à bien des initiatives de faible envergure, les autres feront confiance et sauront que l'on respectera les engagements plus importants.⁹

Pour gagner la confiance des autres et pour s'assurer que certains besoins sont respectés, les partenaires d'un projet horizontal et leurs représentants doivent faire preuve d'ouverture et de transparence, notamment en ce qui concerne leurs intérêts et leurs besoins dans le projet (NAO, 2002).

Those negotiating the partnership need to be open to recognising every individual's needs and boundaries. One participant suggested that partners should draw up a list of sacred things that they should not or cannot be given up to the cause of integration. Providing this information at initial meetings will let your partners know your limitations and communicate how you are able to participate.¹⁰

Pour favoriser la participation des partenaires au projet, ceux-ci doivent pouvoir en retirer des bénéfices. Autrement dit, il faut éviter qu'un projet ne soit vu par les partenaires uniquement comme une dépense, c'est-à-dire sans qu'il y ait un retour sur l'investissement. Aussi, est-il important de vérifier régulièrement l'intérêt des partenaires à participer au projet ainsi que leur compréhension de la vision et des objectifs au fur et à mesure que le projet progresse.

In addition to establishing clearly defined goals and objectives at the outset of the relationship, it is imperative that the partners check back with each other at regular intervals on these goals and objectives.¹¹

Leadership

Dans plusieurs des rapports analysés (11 sur 18), les auteurs élaborent sur l'importance du leadership dans la réussite d'un projet et sur le style de leadership à privilégier.

⁹ Hopkins, M. *et coll.* (2001), *op.cit.* : 14.

¹⁰ ICCS-ISAC (a) (2003), *op.cit.* : 6.

¹¹ ICCS-ISAC (a) (2003), *op.cit.* : 84.

Enhancing leadership at all organisational levels is a priority for the development of e-government in all OECD countries.¹²

Le leadership devrait s'exercer à différents niveaux (OCDE, 2003 ; ICCS-ISAC (c), 2003 ; ICCS-ISAC (a), 2003 ; NOIE, 2003). À la lumière des documents consultés, le leadership peut s'exercer à différents niveaux : a) du politicien ; b) du dirigeant principal de l'information (CIO) ; c) du haut dirigeant (cadre supérieur) ; d) du champion local (cadre intermédiaire, professionnel, etc.).

a) Politicien

Le politicien peut jouer un rôle de chef de file important quand il s'agit de briser les silos entre les ministères et organismes et amener les organisations à travailler ensemble. Il a la légitimité de donner des orientations et du soutien qui transcendent la mission et les responsabilités hiérarchiques des ministères et organismes et qui, par conséquent, peuvent favoriser, voire obliger, les relations de collaboration entre les organisations concernées par un service intégré (ICCS-ISAC (b), 2003 ; ICCS-ISAC (c), 2003 ; Bent, S. *et coll.*, 1999).

Elected officials and agency heads have to become engaged; they have to lead and govern in order to realize XBI.¹³

Plus une initiative de services intégrés est considérée comme prioritaire dans l'agenda politique, plus celle-ci augmente ses chances d'être financée et implantée. À l'inverse,

Cross-ministry initiatives that are not high on the government's agenda are extremely difficult to implement, particularly when the issues have HR implications or other implications that will be visible to the public.

¹² Organisation for Economic Cooperation and Development (OCDE), *e-government studies E-government in Finland*, Secretary-General of the OECD, 2003: 16.

¹³ The National Electronic Commerce Coordinating Council (NECCC), (b) *XBI-Cross Boundary Integration: The Key to Successful E-Government*, 2003 Symposium Paper Presented at the NECCC Annual Conference, Raleigh, NC, Novembre 17-19, 2003: 2.

Having political support and an understanding of the full implications of an initiative is extremely important in moving through the barriers¹⁴.

b) Dirigeant principal de l'information

Le dirigeant principal de l'information peut exercer, lui aussi, un rôle stratégique dans la gestion des services intégrés qui déborde les frontières des ministères et des organismes. En tant que chef de file administratif de la gestion de l'information, il peut faire la promotion d'initiatives de services intégrés en mettant en évidence les avantages tangibles de ces services en termes de qualité et d'efficacité tout en diffusant, auprès des gestionnaires, de l'information sur les meilleures pratiques en gestion horizontale.

Saskatchewan recently appointed a new senior position, Chief Services and Information Officer (CSIO), with the responsibility to promote ISD [integrated services delivery] initiatives across ministries. In order to foster buy-in, the new CSIO will have to demonstrate the value of ISD initiatives, particularly relating to budget efficiencies and overall advantages for the public as well as government.¹⁵

Il peut aussi contribuer à l'émergence de leaders et de champions qui feront à leur tour, la promotion des services intégrés dans leur organisation respective ou auprès des organisations concernées par la gestion horizontale.

The CSIO needs to develop a critical mass of ISD champions within government. These champions will actively support and encourage new ISD projects within and across ministries. In order to gain these champions the CSIO will need to: Increase ISD dialogue among ministries - articulate the advantages of Citizen-Centred services and citizen's desire/demand for these types of services.¹⁶

c) Haut dirigeant

¹⁴ L'Institut des services axés sur les citoyens (ICCS-ISAC) (b), *Partnership Strategy for Horizontal Initiatives, Partnership Strategy and Framework*, Canada, Mai 2003: 17.

¹⁵ ICCS-ISAC (a) (2003), *op.cit.* : 10.

¹⁶ *Ibid* : 95.

Par son influence et sa visibilité, le haut dirigeant peut jouer le rôle d'agent de changement auprès des membres de son organisation en facilitant, entre autres, le passage d'une culture en silo, basée sur le secret et le contrôle, à une culture en réseau basée sur le partage¹⁷ et l'interdépendance. Le haut dirigeant se doit d'être visible et en constante communication avec les membres de son organisation, que ce soit pour affirmer ouvertement son appui à l'initiative de service intégré, pour expliquer la nature du service et son impact sur l'organisation et sur ses clientèles ou pour transmettre sa vision et l'importance du partenariat pour assurer des services de qualité.

Top management leadership for e-government initiatives remains an important way to ensure support and resources and to motivate staff.¹⁸

En fonction de la crédibilité et du dynamisme du haut dirigeant, l'influence de celui-ci peut s'étendre aux autres partenaires du service intégré, y compris les parties prenantes (stakeholders).

Particularly vital was the executive role in communicating the importance and impacts of the program both within the organisation and to stakeholders in a wider forum.¹⁹

Un haut dirigeant dynamique et visible peut aussi communiquer son enthousiasme pour la gestion horizontale à d'autres champions à différents niveaux de l'organisation (CCG, 2002; OCDE, 2003).

For example, a proven success factor for the Ontario Rental Housing Tribunal were the leaders who provided clear direction throughout the project and created enthusiastic champions at all levels of the

¹⁷ Des ressources technologiques, financières, humaines et informationnelles.

¹⁸ OCDE (2003), *op.cit.*: 16.

¹⁹ National Office for the Information Economy (NOIE), *E-government benefits study – agency case studies*, Commonwealth of Australia, Mai 2003: 2.

organisation. Communication, in addition to visible, ongoing leadership, is also a significant factor.²⁰

d) Champion local

Le succès de la gestion horizontale ne dépend pas seulement des dirigeants exerçant leur pouvoir à des niveaux stratégiques, mais aussi de leaders ou champions moins officiels intervenant à des niveaux plus opérationnels dans l'organisation (ICCS-ISAC (c), 2003).

Comme dans le cas de la plupart des innovations déployées dans le secteur public, le succès de la prestation de services par guichet dépendra souvent de l'intervention de « héros locaux » ou d'autres maîtres d'œuvre régionaux de la fonction publique.²¹

Au fur et à mesure que ces champions locaux de la gestion horizontale se multiplieront, ils devront coordonner leurs efforts. Ils devront aussi se coordonner avec la vision et les orientations des autres leaders qui interviendront plus haut dans la hiérarchie. La multiplication des champions assure aussi une certaine pérennité à l'initiative.

De multiples projets novateurs naissent de l'initiative d'une seule personne. Par conséquent, ce maître d'œuvre fait souvent partie intégrante des activités de l'initiative. Toutefois, il a tout intérêt à ce que d'autres chefs de file partagent son désir d'assurer la durabilité et la croissance du projet, sinon, le projet risque rapidement de devenir instable.²²

La présence d'un seul leader peut être insuffisante au fur et à mesure que la gestion horizontale progresse et se complexifie. Diverses expertises peuvent alors être nécessaires (ICCS-ISAC (c), 2003).

²⁰ ICCS-ISAC (a) (2003), *op.cit.* : 12.

²¹ Bent, S., Kernaghan, K. et D. B. Marson, *Les guichets uniques : innovations et bonnes pratiques*, Réseau du service axé sur les citoyens, Centre canadien de gestion, Mars 1999 : 9.

²² *Ibid* : 17.

Tandis qu'au début, une ou deux personnes suffisent pour assumer la principale responsabilité, le leadership est plus efficace s'il est partagé, passant d'une personne à l'autre en fonction des circonstances et des points forts de chacun.²³

e) Qualité d'un leader efficace

La capacité de communiquer l'information ressort comme une des principales qualités que doit posséder un leader. Fort de ses qualités de communicateurs, le leader doit persuader et écouter s'il veut agir efficacement sur la résistance au changement et mettre de l'avant l'intérêt du citoyen plutôt que les besoins de l'organisation. Dans le cadre de la gestion horizontale, il utilisera le dialogue et ses compétences pour convaincre, plutôt que son autorité hiérarchique pour s'imposer. Un leader efficace saura instaurer un climat de confiance et d'échange entre les individus et entre les partenaires (NECCC (b), 2003 ; OCDE, 2003).

Le leadership en gestion horizontale demande qu'on use de son influence et de son pouvoir de persuasion en ayant recours au dialogue. Cette forme de leadership peut susciter et renforcer la confiance et instaurer un processus de changement culturel.²⁴

Le leader s'assurera que l'information qui circule est toujours à jour et que les personnes communiquent entre elles.

Les chefs de file doivent déployer beaucoup d'énergie afin de servir en quelque sorte d'intermédiaires pour les communications.²⁵

Un leader efficace est aussi celui qui réussit à faire du travail horizontal une habitude chez les employés.

Il s'agit généralement de les aider à faire en sorte que la réflexion horizontale devienne partie intégrante de leurs activités quotidiennes.²⁶

²³ Hopkins, M. *et coll.* (2001), *op.cit.* : viii.

²⁴ *Ibid* : 9.

²⁵ *Ibid* : 38.

C'est également celui qui fait en sorte que tout le monde rame dans la même direction. Il sait motiver les troupes tout en réglant les inévitables conflits interpersonnels et les tensions interorganisationnelles propres à la gestion horizontale. Le leader efficace doit aussi faire preuve de souplesse dans ses directives afin d'instaurer une organisation du travail flexible qui permet de faire face à la nouveauté et aux incertitudes inhérentes à la gestion horizontale (Hopkins, M. *et coll.*, 2001).

Gestion des ressources humaines

Comme dans tout changement organisationnel, le facteur humain est central dans la gestion des services intégrés. Dans 9 rapports sur 18, la gestion des ressources humaines occupe une place importante. On peut articuler les matériaux recueillis sur la gestion des ressources humaines autour de quatre axes : a) le recrutement et la rétention du personnel ; b) la dotation ; c) l'expertise du gestionnaire ; d) la formation du personnel de première ligne.

a) Recrutement et rétention

La gestion des services intégrés consiste, entre autres, à gérer l'insécurité liée à la durée limitée de plusieurs projets. Il paraît important de rassurer les personnes qui s'impliquent dans un projet sur ce qui leur arrivera après le projet si l'on veut favoriser le recrutement et la rétention (CCG, 2002; ICCS-ISAC (b), 2003). Hopkins, M. *et coll.* (2001 : 34). Une importante résistance au projet pourrait s'installer si l'insécurité était trop grande.

[Si l'on ne donne pas] aux employés détachés l'assurance qu'ils auront un emploi lorsque les travaux seront terminés, ... ils risquent

²⁶ *Ibid* : 38.

de partir avant la fin du projet à la recherche d'un autre poste, voire de refuser carrément de participer.²⁷

Différents facteurs peuvent influencer les chances de recruter ou de retenir le personnel dans un projet de services intégrés. La popularité ou le prestige du projet en est un (ICCS-ISAC (a), 2003). La mise en place d'un système de récompense ou de reconnaissance en est un autre. Ici, une façon d'éviter le roulement de personnel serait d'offrir un système de récompenses au moins équivalent à ce que l'on retrouve dans les ministères et organismes (ICCS-ISAC (b), 2003; Rounce, A.D. et N. Beaudry, 2002). Si l'on en juge par l'expérience de Winnipeg, dans le cas du projet «carrefour subvention et contributions», le fait d'être regroupés dans un même lieu et de travailler proche les uns des autres peut aussi favoriser la satisfaction et la cohésion de l'équipe de projet en soutenant le travail en groupe et les échanges (CCG, 2002).

b) Dotation et reclassement

La gestion des services intégrés peut occasionner des problèmes de dotation, notamment de reclassement, lorsqu'il y a mutation de personnes d'une organisation à une autre.

Les ministères n'utilisent pas tous les mêmes types de classification ... on devra rédiger une nouvelle description de travail et obtenir une classification.²⁸

Le problème de reclassement peut être d'autant plus complexe à gérer que les services intégrés sont constitués de personnel provenant des trois paliers gouvernementaux. Les variations dans les conventions collectives et les conditions de travail entre le municipal, le provincial et le fédéral font du reclassement du

²⁷ Rounce, A. D. et N. Beaudry, *Utiliser des outils horizontaux pour transcender les frontières: Leçons apprises et indicateurs de réussite*, Table ronde du CCG sur les mécanismes horizontaux, Présidée par James Lahey, Centre canadien de gestion, 2002 : 7.

²⁸ *Ibid* : 21.

personnel un exercice administratif complexe et périlleux (ICCS-ISAC (a), 2003 ; Bent, S. *et coll.*, 1999).

c) Expertise de gestion particulière

La gestion d'un projet de services intégrés nécessite des compétences et qualités particulières ainsi qu'une expérience qu'on ne retrouve pas nécessairement chez tous les gestionnaires de projet ou dans l'ensemble des organisations (NECCC (b), 2003 ; ICCS-ISAC (b), 2003). Les défis de gestion sont souvent plus complexes pour un projet en partenariat que pour un projet mené par une seule organisation (ICCS-ISAC (a), 2003). Ainsi il peut être difficile de trouver un gestionnaire de services intégrés qui peut faire l'affaire compte tenu du peu de personnes qui détiennent cette expertise. Cependant, la situation tendra à changer avec la prolifération des projets de services intégrés au cours des prochaines années.

d) Formation

La mise en œuvre de services intégrés affecte l'organisation du travail des employés. Le personnel de première ligne est un des groupes d'employés le plus affecté par ces changements. Tout comme pour les gestionnaires, les services intégrés obligent le personnel de première ligne à développer de nouvelles expertises et façons de faire, voire de nouvelles façons d'être (NECCC (b), 2003). « Le personnel de première ligne doit être capable de bien assimiler le concept de culture de service axé sur les citoyens ».²⁹

Dans cette transition vers des compétences élargies, on semble parfois sous-estimer les besoins en formation du personnel de première ligne (CCG, 2002). Une formation offerte par du personnel à l'interne semble avoir eu un effet bénéfique sur le moral et la motivation des personnes engagées dans le projet « Numéro d'entreprise et Inscription en direct des entreprises » (NE/IDE) (CCG, 2002). En

²⁹ Bent, S. *et coll.* (1999), *op.cit.* : 21.

plus de former, il est essentiel d'informer les employés sur les objectifs et les conditions de changement d'un projet de services intégrés (Bent, S. *et coll.*, 1999).

Ententes interministérielles : des engagements officieux aux ententes officielles

Douze des dix-huit rapports analysés abordent le thème des ententes et de l'engagement ainsi que les thèmes connexes tels que les rôles, les responsabilités et l'imputabilité. Comme premier constat, il est important que les organisations engagées dans la mise en œuvre des services intégrés s'entendent le plus tôt possible sur leurs rôles et responsabilités (CCG, 2002 ; Rounce, A.D. et N. Beaudry, 2002; ICCS-ISAC (c), 2003). Les partenaires doivent également s'entendre sur le partage des coûts, des risques et des bénéfices, sur l'engagement des ressources ainsi que sur la structure de gouvernance et sur les mécanismes de reddition de comptes (Fitzpatrick, T., 2000 ; ICCS-ISAC (b), 2003 ; Hopkins, M. *et coll.*, 2001 ; OCDE, 2003). Ces ententes permettent d'éviter les empiètements ou chevauchements de compétences ou les problèmes qui tombent « entre deux chaises » (ICCS-ISAC (a), 2003 ; Rounce, A.D. et N. Beaudry, 2002). Il apparaît important d'impliquer la haute direction dans ce travail. Plus tôt on associe celle-ci à l'élaboration des ententes, meilleures sont les chances d'obtenir les engagements nécessaires de la part des ministères et organismes concernés.

Ces ententes prennent souvent au départ, un caractère informel ou officieux reposant sur des accords verbaux (OCDE, 2003 ; Hopkins, M. *et coll.*, 2001). Il n'est pas toujours nécessaire d'élaborer un protocole d'entente, par exemple lorsque qu'il n'y a pas de partage de ressources entre les partenaires ou quand le partage des coûts est peu important. Toutefois, il demeure important de clarifier les attentes et les contributions de chaque partenaire et d'en garder une trace dans des documents officiels tels que les procès verbaux (Rounce, A.D. et N. Beaudry, 2002). Si les ententes officieuses ont l'avantage d'être souples, elles peuvent poser des problèmes, notamment lorsqu'il y a un roulement de personnel. On doit alors présenter à nouveau les ententes verbales afin de convaincre les nouveaux

joueurs. Les ententes officielles sont moins ambiguës et plus engageantes que les ententes verbales. Par conséquent, il devient plus difficile de se défilier de ses responsabilités lorsqu'elles sont formalisées.

Il faut néanmoins éviter de mettre en place des ententes trop rigides ou trop complexes qui étouffent les initiatives volontaires et qui restreignent la flexibilité. Les ententes doivent pouvoir être modifiées au fur et à mesure que surviennent des changements imprévisibles en cours de projet (Hopkins, M. *et coll.*, 2001).

Des structures trop officielles peuvent empêcher l'initiative de s'adapter à l'évolution de la situation. Il est également possible que l'édification de structures complexes et officielles relègue au second plan l'engagement et les contacts personnels soutenus parmi les principaux intervenants. Les structures risquent de nuire à l'esprit de participation volontaire. Ce sont rarement les mécanismes qui règlent les problèmes. Les facteurs humains revêtent davantage d'importance.³⁰

S'il est important de définir clairement les rôles et les responsabilités pour les besoins de la gouvernance et de la reddition des comptes, il est tout aussi important, sinon plus, de s'assurer de la connaissance et de la compréhension commune du contexte et des relations sur lesquelles reposent les ententes (Hopkins, M. *et coll.*, 2001).

Pour être efficace, le cadre [...] doit reposer sur une compréhension commune, une base de faits commune et la connaissance des différents points de vue et valeurs apportés à l'initiative par les différents participants. Si vous voulez trouver des solutions horizontales, il vous faut comprendre la nature des problèmes. Il est essentiel que les participants observent et comprennent les pressions qu'ils subissent mutuellement.³¹

³⁰ Hopkins, M. *et coll.* (2001), *op.cit.* : 27.

³¹ Hopkins, M. *et coll.* (2001), *op.cit.* : 19.

Rounce, A.D. et N. Beaudry (2002 : 14) présentent à titre d'indication des éléments que peut contenir un protocole d'entente. Ainsi, ils suggèrent pour la planification de base d'avoir :

- une analyse de situation qui démontre l'opportunité d'une collaboration;
- l'objet de la collaboration et un énoncé précis des objectifs partagés;
- une définition claire des rôles (dans le respect des mandats) et des responsabilités;
- une définition claire des besoins et des résultats escomptés pour chacun des participants, pour le partenariat et pour les bénéficiaires du service ou du programme;
- un accord sur le processus décisionnel, sur la reddition de comptes (collective et individuelle) de même que sur le mode de fonctionnement;
- la détermination des risques et un accord quant à l'attribution de la responsabilité des risques et quant à la façon de les gérer;
- les mesures convenues pour déterminer les résultats;
- un accord sur les contributions de chacun des partenaires (programmes, expertise, informations, ressources financières, employés, matériel ou locaux, etc.);
- un accord sur le partage des avantages;
- un accord sur les méthodes comptables de même que sur les procédures de vérification et d'évaluation;
- un accord sur les méthodes de règlement des problèmes et des différends de même que sur la cessation de la relation;
- un accord sur la présentation des rapports, l'échange d'information, les communications internes et externes au public et les consultations auprès des intervenants;
- une stratégie de mesure du rendement.

Concernant les rôles et responsabilités d'un organisme central, l'analyse de cas du CCG (2002) précise, notamment pour le Canada, que le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait occuper une place prépondérante pour le développement de politiques et d'instruments facilitant la mise en place des services. Il devrait également jouer un rôle majeur dans la résolution des questions financières. Enfin, il doit trouver des solutions à la question de résidence des projets.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a un rôle clé à jouer dans le développement de politiques et d'autres instruments pour assurer une harmonisation [des processus] efficace (sans être trop

contraignante). Ces politiques doivent prendre en compte non seulement Internet mais aussi d'autres modes de prestation de services tels que les centres d'appel, le courriel et le service en personne.³²

Reddition de comptes : d'une responsabilité verticale à une responsabilité horizontale

La reddition de comptes nécessite que les partenaires définissent clairement leurs responsabilités, les résultats à atteindre et la structure de gouverne. La gestion par résultats, la gouvernance et l'imputabilité vont donc de pair.

La qualité des cadres de reddition des comptes s'est révélée un facteur clé dans le succès ou l'échec des initiatives. Il est essentiel de faire des progrès sur le front de la reddition des comptes pour en faire sur celui de la gestion horizontale.³³

Or, les études démontrent que les initiatives horizontales ne semblent pas toujours soutenues par des mécanismes efficaces de gouvernance et d'imputabilité (ICCS-ISAC (a), 2003). Les services intégrés complexifient singulièrement ces mécanismes. En effet, la mise en œuvre de services intégrés sort les gestionnaires de la fonction publique de leurs cadres traditionnels de gouvernance et de reddition des comptes, lesquels reposent sur des principes de responsabilités verticales ou ministérielles et sur une structure hiérarchique clairement définie. Il s'avère difficile pour les dirigeants de définir leurs responsabilités et le cadre d'imputabilité de celles-ci quand les services dépassent l'aire de contrôle (*span of control*) de leur organisation respective (Croger Ass. Pty Ltd *et coll.*, 2003 ; ICCS-ISAC (a), 2003). D'une certaine façon, la reddition de comptes ministérielle traditionnelle et les réflexes de gestion qui l'accompagnent sont souvent considérés comme un des principaux obstacles à la gestion horizontale (Hopkins, M. *et coll.*, 2001). Tant que les dirigeants d'organisations ne se sentiront pas

³² CCG (2002), *op.cit.* : 23.

³³ Hopkins, M. *et coll.* (2001), *op.cit.* : 26.

imputables de la mise en œuvre des services intégrés, ils trouveront bien d'autres priorités sur lesquelles travailler (ICCS-ISAC (a), 2003).

D'autres priorités détournent l'énergie des gens, à plus forte raison si les partenaires sont nombreux ou que le roulement du personnel est considérable.³⁴

Élaborer un cadre de reddition peut prendre du temps et nécessiter de nombreuses discussions entre les partenaires engagés dans une même grappe de services intégrés, d'autant plus si ces partenaires proviennent de plusieurs paliers gouvernementaux et qu'il y a chevauchements dans les responsabilités ou missions (Hopkins, M. *et coll.*, 2001).

En général, il faut du temps pour parvenir à la clarté, car il est préférable qu'elle s'impose d'elle-même aux participants à l'initiative au lieu de leur être imposée de l'extérieur.³⁵

Malgré des différences notables entre les deux formes d'autorité (verticale et horizontale), la gestion horizontale des services intégrés ne doit pas pour autant faire disparaître la structure d'autorité et de responsabilités verticales. Les deux formes d'autorité et d'imputabilité doivent se superposer, l'une prenant appui sur l'autre (Rounce, A.D. et N. Beaudry, 2002 ; Hopkins, M. *et coll.*, 2001).

Il ne faut pas se détacher de la structure verticale qui est habituellement la source de financement et l'autorité. Le fait de négliger ces liens peut être fatal. La qualité des liens verticaux est tout aussi importante que la qualité des liens horizontaux. Sans l'aide de la hiérarchie, les initiatives horizontales sont vulnérables. Parmi les obstacles à la réussite les plus frustrants et les plus fréquents, les participants ont souvent fait état de l'absence de délégation de pouvoir décisionnel par l'organisme d'origine.³⁶

Néanmoins, certaines questions demeurent. Par exemple, jusqu'où doit-on remonter la chaîne hiérarchique d'imputabilité dans le cadre de services intégrés?

³⁴ Hopkins, M. *et coll.* (2001), *op.cit.* : 27.

³⁵ *Ibid* : 25.

³⁶ *Ibid* : 6.

Qui devra officiellement répondre de l'échec éventuel d'une initiative horizontale? Faudrait-il imputer aux gestionnaires publics ou aux ministres la responsabilité alors qu'ils n'en ont pas pleine autorité? Qui est imputable dans le cas de délégation, de partenariat ou de sous-traitance? (Fitzpatrick, T., 2000)

Structure de gouvernance : de l'initiative ministérielle à la coordination gouvernementale

Dix des dix-huit études abordent le sujet de la gouvernance et des structures décisionnelles. Certaines études suggèrent d'appuyer la structure de gouverne sur les groupes et comités existants dans les organisations partenaires. Mais, le plus souvent, il est préférable de créer une nouvelle structure décisionnelle, notamment quand les organisations et groupes d'intérêts concernés par le projet sont nombreux (Croger Ass. Pty Ltd *et coll.*, 2003).

Par ailleurs, afin d'accélérer la prise de décision, il est important d'impliquer dans la structure de gouverne des personnes en position d'autorité ayant le pouvoir de décider au nom de leur organisation respective (Croger Ass. Pty Ltd *et coll.*, 2003)³⁷.

A key feature of effective project management is the use of clear governance processes that involve senior decision makers from the participating agencies.³⁸

Dans la structure de gouvernance de plusieurs projets, on retrouve un comité directeur composé de hauts fonctionnaires (sous-ministre et sous-ministre adjoint) représentant les partenaires clés. Le comité directeur, responsable de donner les grandes orientations, est souvent soutenu par des comités ou groupes de travail, constitués de directeurs ou directeurs généraux, chargés de mettre en œuvre les services intégrés ou de donner des avis (Bent, S. *et coll.*, 1999). Dans le cas d'un

³⁷ Par exemple, le rapport canadien «Integrated service delivery: A critical Analysis, 2003» et le rapport «Gouvernement électronique : études de cas» soulignent que des projets qui ont réussi étaient dirigés par des comités incluant des sous-ministres.

³⁸ Croger Associates Pty Ltd, Stenning & Associates Pty Ltd, and Appleyard, G., *TIGERS Report, Program Summary*, Commonwealth of Australia, Juin 2003: vi.

service impliquant différents paliers de gouvernements, il est important que ceux-ci soient représentés dans la structure décisionnelle (ICCS-ISAC (a), 2003). Il importe aussi que les parties prenantes soient présentes dans la structure de gouvernance de manière à ce qu'elles fassent connaître leurs intérêts, leurs préoccupations et leurs opinions sur différentes questions les concernant. Un tel arrangement permet de maintenir une pression sur les organisations impliquées et améliore la capacité de décider dans des environnements complexes. (Croger Ass. PTY Ltd *et coll.*, 2003 ; ICCS-ISAC (a), 2003 ; OCDE, 2003; NECCC (a), 2003)

Management of the portal is ensured by an executive board composed of representatives from nearly all ministries, the Consumer Agency as well as three civil society associations (the Finnish Federation of the Visually Impaired, the Finnish Youth Co-Operation Allianssi and the Central Association of Finnish Pensioners).³⁹

Enfin, le fait de confier la responsabilité ultime du projet à un haut dirigeant (ex : sous-ministre) au sein de l'organisation qui en assure la maîtrise d'œuvre confère à ce projet une crédibilité qui favorise la collaboration des dirigeants des organisations concernées.

Quant à l'approche de gouvernance préconisée, il est souvent préférable que les partenariats interministériels soient régis par consensus afin d'encourager l'adhésion des partenaires. Des décisions unilatérales imposées par un des partenaires peuvent en effet nuire à la collaboration des autres partenaires dans le projet (Bent, S. *et coll.*, 1999). Dans une approche consensuelle, plus les partenaires sont nombreux, plus le processus de prise de décision tend à être long et à représenter une gageure pour l'ensemble des partenaires (ICCS-ISAC (a), 2003; Bent, S. *et coll.*, 1999). Il peut alors s'avérer nécessaire de faire intervenir un agent neutre pour faciliter les négociations ou pour dénouer certaines impasses dans le cadre de projets de partenariat complexes (Croger Ass. Pty Ltd *et coll.*, 2003; ICCS-ISAC (c), 2003).

³⁹ OCDE (2003), *op.cit.*: 144.

En ce qui concerne le choix de la structure de gouvernance, elle dépend souvent de l'étape du cycle de vie de l'initiative. À cet égard,

La gestion de la transition des structures constitue l'un des principaux défis dans le domaine du leadership.⁴⁰

Non seulement la structure de gouvernance tend à évoluer selon les grandes étapes d'un projet, à savoir la conception, l'implantation et le fonctionnement récurrent, mais le maître d'œuvre peut lui aussi changer d'une étape à l'autre (CCG, 2002 ; ICCS-ISAC (a), 2003). Une question cruciale qui demeure souvent entière est de savoir où devraient résider les services intégrés et leurs infrastructures technologique et humaine une fois ceux-ci implantés. Si les partenaires ne s'entendent pas sur la maîtrise d'œuvre ou sur le lieu de résidence de l'initiative, appartient-il aux organismes centraux de résoudre cette question litigieuse comme le suggère le CCG (2002) ?

Dans la majorité des pays de l'OCDE, les gouvernements cherchent à encadrer et à orienter les initiatives interministérielles en recourant à divers éléments de coordination centrale, dont la vision, les plans d'action et les mécanismes d'évaluation. La gestion centrale d'initiatives locales de prestation de services publics passe aussi par la mise en place d'infrastructure technologique commune ainsi que par une normalisation des règles de fonctionnement et des données afin d'améliorer l'échange d'information entre les organisations (OCDE, 2003). Dans ce contexte de gouvernance, un des principaux dilemmes est de faire cohabiter l'autonomie des ministères et organismes et les mécanismes de supervision exercés par les agents centraux. La frontière entre l'autonomie des ministères et organismes et le pouvoir de normalisation des agents centraux peut faire l'objet de nombreuses négociations et tensions. La mise en œuvre de services intégrés vient exacerber la tension entre le local et le central par la mise en commun et par la normalisation des ressources technologique et informationnelle, lesquelles sont

⁴⁰ Hopkins, M. *et coll.* (2001), *op.cit.* : 27.

souvent perçues par les ministères et organismes comme une perte d'autonomie. Les résistances des ministères et organismes à une coordination centrale résultent aussi d'une mauvaise compréhension des intentions et des objectifs du gouvernement. La diffusion d'une vision gouvernementale claire et d'un plan d'action cohérent pourrait contribuer à diminuer de telles résistances (OCDE, 2003).

Successful co-ordination within the central administration depends on finding an equilibrium between the ministries' steering role and the performance responsibilities of agencies. The 2000 *Policy Decision of the Government on the Development of Information Management of the State Administration* aptly describes the dilemma: "a basic problem is how the agencies' responsibility for results and autonomous operation can be retained while at the same time ensuring the interest of the government administration at large in questions pertaining to interoperable systems and shared use of information resources".⁴¹

Gestion des ressources financières : du financement externe à l'autofinancement

Plusieurs des rapports consultés (13 sur 18) élaborent sur l'importance des ressources financières dans la mise en place de services intégrés. Dans un contexte de restriction budgétaire et de réduction de la dette publique, plusieurs gouvernements occidentaux ont imposé aux ministères et organismes une démarche de rationalisation afin de réduire leurs coûts de fonctionnement. On exige des ministères et organismes de maintenir à tout le moins le même niveau de service avec moins de ressources. Dans ces conditions, trouver et garantir un financement suffisant auprès de partenaires engagés dans la mise en œuvre de services intégrés est un défi de taille (ICCS-ISAC (a), 2003). Le défi est d'autant plus grand que plusieurs projets de services intégrés ne procurent pas de bénéfices économiques dont profiteraient immédiatement les partenaires (ICCS-ISAC (a), 2003 ; ICCS-ISAC (b), 2003 ; OCDE, 2003). Au contraire, ils requièrent le plus souvent des dépenses supplémentaires. S'il y a des gains, ils sont au

⁴¹ OCDE (2003), *op.cit.*: 109.

départ habituellement de nature qualitative, voire intangible (Croger Ass. Pty Ltd *et coll.*, 2003). Le financement repose donc souvent sur un partage des dépenses (ICCS-ISAC (a), 2003). Pas surprenant que plusieurs dirigeants voient leur participation aux initiatives horizontales comme un geste altruiste qu'ils hésitent à poser (Rounce, A.D. et N. Beaudry, 2002).

Plusieurs facteurs tendent à freiner la collaboration des ministères et organismes dans la mise en œuvre de services intégrés. Les règles de financement traditionnelles, basées sur un cycle annuel, peuvent constituer un premier frein. Dans la mesure où le retour sur l'investissement des services intégrés peut prendre plusieurs années avant de se concrétiser, le cycle annuel de financement place les partenaires en situation de déficit dès les premières années de mise en œuvre (ICCS-ISAC (a), 2003). Un financement pluriannuel favoriserait le déploiement et la pérennité de services intégrés en diminuant l'incertitude financière (Rounce, A.D. et N. Beaudry, 2002 ; ICCS-ISAC (b), 2003) ainsi que les coûts de planification budgétaire (ICCS-ISAC (b), 2003).

The need for long term sustainable funding is critical for integrated projects. There is considerable cost in scoping and re-scoping projects, and supporting the reporting and funding request processes associated with unclear funding commitments.⁴²

Le fait que le financement soit accordé en fonction de responsabilités ministérielles verticales plutôt que sur la base de projets ou programmes horizontaux constitue un autre frein à la mise en œuvre de services intégrés (NECCC (b), 2003 ; ICCS-ISAC (b), 2003). En conséquence, plusieurs organisations s'engagent dans des projets de services intégrés sans argent neuf ou avec une marge de manœuvre réduite qu'elles puisent à même leur propre budget (ICCS-ISAC (a), 2003 ; Rounce, A.D. et N. Beaudry, 2002). Les incertitudes entourant les coûts, les bénéfices et les risques peuvent aussi refroidir les ardeurs des dirigeants à s'engager dans de tels projets. Compte tenu de la complexité et de l'imprévisibilité

⁴² ICCS-ISAC (b) (2003), *op. cit.*: 23

des enjeux, les projets horizontaux entraînent le plus souvent des dépassements de coûts qui sont difficiles à prévoir au départ et qui peuvent devenir d'importants irritants pour les organismes partenaires (Croger Ass. Pty Ltd *et coll.*, 2003). Le manque d'expertise et de connaissances dans la planification budgétaire de projets horizontaux ne contribue en rien à rassurer les dirigeants et à réduire les incertitudes entourant le financement de telles initiatives (ICCS-ISAC (b), 2003). Enfin, plusieurs dirigeants hésitent à s'engager dans des projets de services intégrés lorsqu'il n'y a pas de garanties de financement des coûts récurrents, craignant d'avoir à financer désormais ces coûts à même leur budget (Croger Ass. Pty Ltd *et coll.*, 2003).

Afin de s'attaquer aux problèmes de financement, la majorité des pays de l'OCDE rend disponibles des fonds pour le développement et le démarrage de services intégrés. Financer la mise en œuvre de services intégrés à partir d'un fonds indépendant du budget des organisations favoriserait la participation de celles-ci (NOIE, 2003; Croger Ass. Pty Ltd *et coll.*, 2003; OCDE, 2003). On constate en effet qu'il est relativement facile d'obtenir la collaboration des ministères et organismes tant et aussi longtemps qu'ils n'ont pas à déboursier. Différentes études suggèrent aussi de prévoir des provisions (un budget supplémentaire) pour les imprévus (NOIE, 2003 ; Croger Ass. Pty Ltd *et coll.*, 2003). Cependant, à long terme, plusieurs gouvernements préconisent l'autofinancement. La difficulté consiste alors à passer d'un système où les ministères et organismes dépendent de sources de financement externes à un système où la récurrence est financée par le budget régulier des organisations partenaires en espérant un éventuel retour sur l'investissement (CCG, 2002). La difficulté de partager les ressources financières demeure encore aujourd'hui l'un des obstacles les plus importants aux initiatives horizontales, constatent Hopkins, M. *et coll.* (2001). À partir du moment où il y a mise en commun des ressources financières pour la réalisation d'un projet horizontal, des gestionnaires ayant participé à des projets horizontaux recommandent de :

Confier le projet à un grand ministère responsable, doté d'une importante base de ressources [...] Le ministère en question peut ainsi assumer les dépenses à court terme, dans l'attente des fonds des ministères partenaires.⁴³

Rendre disponibles des ressources financières peut se révéler être une arme à double tranchant. D'une part, cette disponibilité peut s'avérer être un puissant élément de motivation et d'adhésion auprès des partenaires. D'autre part, dégager des ressources financières tôt dans le processus, sans avoir mis en place une base solide de partenariat, peut amener les membres à perdre de vue les objectifs du projet et provoquer une course aux ressources qui risquent de faire dérailler le projet. Choisir le moment opportun pour financer l'initiative peut être crucial.

Si l'on dispose des ressources financières avant que la confiance se soit installée et que les participants se soient entendus sur un plan d'action et des objectifs communs, des problèmes peuvent surgir [...] En pareil cas, la disponibilité des ressources financières peut faire obstacle à une collaboration plus profonde.⁴⁴

À l'inverse, le manque de ressources financières peut être source de motivation.

La première année d'activité d'Équipe Canada Inc. montre comment le manque de ressources financières a constitué une source de motivation, en obligeant les partenaires à trouver des moyens de collaborer.⁴⁵

Le partage des bénéfices, lorsqu'il y en a, peut aussi être une source de tension, surtout quand les partenaires n'ont pas investi les mêmes efforts ou ressources (NECCC (b), 2003).

Despite all the best intentions in the world, it is unlikely that every partner in an XBI project will realize the same level of benefits. There will probably be inequitable results, with, in some cases, most benefits going to the private sector, and not to the public government

⁴³ Rounce, A.D. et N. Beaudry (2002), *op.cit.* : 9.

⁴⁴ Hopkins, M. *et coll.* (2001), *op.cit.* : 43.

⁴⁵ *Ibid*: 44.

entities, which are often doing much of the work and making most of the investments.⁴⁶

Cadre légal ... des amendements nécessaires

Dans plusieurs rapports consultés, le cadre légal est dépeint comme une contrainte au développement des services intégrés. Il faut savoir que la majorité des politiques et lois a été élaborée dans un contexte où les réseaux électroniques d'information étaient quasi inexistantes alors que les dossiers prenaient généralement la forme de document papier. Quant aux politiques et programmes, ils ont été habituellement conçus en fonction de la mission d'un seul ministère ou organisme et placés sous son entière responsabilité. Appropriée à la réalité ministérielle traditionnelle,

la structure des politiques gouvernementales fédérales actuelle n'est [cependant] pas très bien adaptée aux initiatives de partenariat, et les bases d'une politique du gouvernement électronique sont encore en construction.⁴⁷

Les ministères et organismes héritent donc aujourd'hui de vestiges réglementaires qui précèdent l'époque des grands réseaux, comme Internet, et des services en ligne. La signature manuscrite, comme mécanisme visant à autoriser ou à officialiser des transactions, en est un exemple éloquent.

Most agency legislation does not address service delivery in an online environment. Some issues, such as the requirement for signatures to submit and process forms, are difficult to implement online and may require changes in legislation to reap the full rewards of online transactions.⁴⁸

Les règles de financement sont, elles aussi, souvent peu adaptées aux services intégrés, particulièrement en ce qui concerne le partage des coûts et des bénéfices entre les ministères et organismes engagés dans une même initiative.

⁴⁶ NECCC (b) (2003), *op.cit.*: 19.

⁴⁷ CCG (2002), *op.cit.* : 4.

⁴⁸ NOIE (2003), *op.cit.*: 4.

La *Loi sur la gestion des finances publiques* est particulièrement contraignante quand il s'agit de mettre en commun des ressources financières. Bien qu'il existe des méthodes pour partager les coûts, comme par exemple les protocoles d'entente et la facturation, la structure générale régissant les dépenses ministérielles considère que les initiatives sont conçues, développées et mises en œuvre par un seul ministère.⁴⁹

Le cadre légal est également vu comme un frein à l'échange des renseignements personnels entre les ministères et organismes dans un contexte de services intégrés.

The potential benefits from departments sharing information on citizens is constrained by legislation on Privacy, which prevents sharing of personal information, provided to one government organisation with another. Even in France where citizens have a unique identification number different codes are used for tax assessment and social security.⁵⁰

Face à ces différentes contraintes, la majorité des gouvernements tente d'adapter et d'harmoniser leurs politiques et leurs lois au regard des nouvelles réalités technologiques et organisationnelles qui accompagnent le gouvernement en ligne, en général, et les services intégrés, en particulier. Par ailleurs, de plus en plus de gouvernements, comme ceux du Québec, du Canada et de l'Australie, légifèrent afin de reconnaître aux documents et échanges électroniques une valeur juridique aussi forte que celle que l'on retrouve dans l'univers papier.

The *Electronic Transaction Act 1999* establishes that, for the purposes of a law of the Commonwealth, a transaction is not invalid because it took place by means of one or more electronic communication. The Act prescribes that the requirement imposed under a law of the Commonwealth to give information in writing, provide a signature, produce a document, record information or retain a document can be met in electronic form.⁵¹

⁴⁹ CCG (2002), *op.cit.* : 23.

⁵⁰ National Audit Office (NAO), *Better Public Services through e-government: Case Studies in support to Better Public Services through e-government*, London, Mars 2002: 47.

⁵¹ NOIE (2003), *op.cit.*: 4.

Cependant, on reconnaît qu'il peut être long et difficile de modifier des lois et des règlements au regard des services intégrés, d'autant plus s'il faut « obtenir l'appui des gouvernements concernés [et] qu'il faut consulter les dirigeants de trois niveaux de gouvernement » (Bent, S. *et coll.*, 1999: 52.)

Stratégie d'implantation : des petits projets aux grandes initiatives

Une constante ressort des documents consultés lorsqu'on les examine du point de vue de la stratégie d'implantation. Compte tenu de la complexité des projets horizontaux, plusieurs suggèrent de commencer petit, par projet pilote par exemple, et d'y aller selon une approche progressive ou « incrémentale » (ICCS-ISAC (a), 2003) en fixant de courts délais de mise en œuvre et en fractionnant les projets de grande envergure plutôt que de s'engager dès le départ dans la réalisation de projets ambitieux et coûteux échelonnés sur plusieurs années.

Il est important de commencer par un volume de services modique et facile à administrer. Autrement, le projet croulera sous la demande [...] [Dans l'expérience d'Enquiry BC⁵²] le court délai d'exécution a fait en sorte que l'élaboration du service ne s'encombre pas d'une planification et d'une bureaucratie excessives.⁵³

L'implantation progressive ou « incrémentale » peut prendre différentes formes. Un projet peut être découpé en phases, comme l'a été le projet Info-aînés Canada.

Le projet Info-aînés Canada a été réalisé en trois phases distinctes, chacune comportant des objectifs clairs. Chaque phase est intégrée à la précédente et est programmée de façon à correspondre au calendrier d'exécution de GED.⁵⁴

⁵² Établi en 1991, *Enquiry BC* est un guichet unique fondé sur un service téléphonique donnant accès aux services offerts par le gouvernement provincial. [...] On réfère les citoyens qui appellent *Enquiry BC* au ministère ou à l'organisme gouvernemental approprié, qui est en mesure de répondre à leur demande. Dans certaines circonstances, le personnel peut également fournir une information de base sur les programmes. (Bent, S. *et coll.* (1999), *op. cit.* : 53)

⁵³ Bent, S. *et coll.* (1999), *op. cit.* : 51.

⁵⁴ CCG (2002), *op. cit.* : 41.

On peut aussi, au début d'un projet horizontal, limiter le nombre de services à mettre en œuvre et le nombre de partenaires qui y participent, comme le suggère le rapport canadien *Gouvernement électronique : études de cas* (2002) le rapport Australien *TIGERS report* (2003).

À leur début, les projets devraient comporter peu d'éléments et faire appel à peu de partenaires. On peut ensuite progressivement ajouter des éléments et des partenaires en fonction des besoins.⁵⁵

L'implantation progressive peut aussi consister, dans un premier temps, à cibler des régions particulières et à impliquer des autorités locales avant que les services intégrés ne s'étendent à l'ensemble d'un territoire national (ICCS-ISAC (a), 2003). C'est, entre autres, le cas du projet « Numéro d'entreprise et inscription en direct des entreprises » (NE/IDE) où « des projets pilotes ont été lancés en même temps dans huit petites villes avec la participation de coordonnateurs locaux »⁵⁶

L'implantation progressive comporte divers avantages. Par ses délais rapprochés de mise en œuvre, elle permet de prévenir les risques de désuétude technologique.

Il faut noter qu'un projet dont l'échéancier est de plus de 24 mois connaîtra probablement un échec parce que de nouvelles solutions [technologiques] auront été exploitées avant que le projet soit réalisé.⁵⁷

En fractionnant un projet de grande envergure

On peut établir des jalons réalistes, plus facilement suivre de près les progrès afin d'en rendre compte et fixer des objectifs à court terme plus faciles à gérer.⁵⁸

⁵⁵ *Ibid* 4.

⁵⁶ *Ibid*: 46

⁵⁷ Bent, S. *et coll.* (1999), *op.cit.* : 67.

⁵⁸ Hopkins, M. *et coll.* (2001), *op.cit.* : 39.

L'implantation progressive peut être aussi une façon d'aller de l'avant sans avoir à déboursier d'importantes sommes d'argent.

Due to lack of funding, Service Alberta was compelled to adopt an incremental approach to reaching their vision. Their first focus was the development of the web site, which, with partnerships and resource sharing, cost only \$100,000 to develop/implement. Because they implemented incrementally, Service Alberta did not make any large investments in technology that they, in retrospect, may not have needed.⁵⁹

Une implantation progressive, jalonnée de petits succès que l'on met de l'avant et que l'on publicise, peut servir aussi à gagner la confiance des partenaires et autres parties prenantes ainsi qu'à les persuader de s'engager dans un projet horizontal de plus grande envergure (ICCS-ISAC (a), 2003).

Les participants à la Table ronde ont souligné les avantages qu'on obtient en remportant une série de petites victoires et en saisissant la possibilité de montrer les premiers succès dans une série de mesures graduelles. Cette stratégie motive les participants et augmente la visibilité du projet. Elle aide à obtenir les ressources nécessaires et donne aux participants une preuve concrète des avantages découlant de la coopération horizontale. Les petits succès aident à solidifier les liens entre les partenaires en stimulant la fierté à l'égard des réalisations. Comme l'a signalé un participant à une étude de cas : ... il est utile d'avoir des succès au début, même modestes, pour bâtir la crédibilité et la confiance ... rien ne semble mobiliser autant l'attention des gens qu'une histoire de réussite.⁶⁰

Y aller progressivement peut donc contribuer à surmonter la résistance au changement et à souder des liens de partenariat durables et productifs.

Clearly, there is an advantage tactically in starting small, if only because it is easier to walk than to run. There are also cultural reasons. If there is no tradition of active and substantive collaboration across boundaries and if there are no current practices of sharing information, then it will take some time to create the communities that

⁵⁹ ICCS-ISAC (a) (2003), *op.cit.* : 31.

⁶⁰ Hopkins, M. *et coll.* (2001), *op.cit.* : 39.

will foster XBI. Some pilot projects to see what is feasible and which will promote cooperation are probably advisable. They may not generate improvements and efficiencies in and of themselves, but they will set the stage for more productive relationships and projects later on.⁶¹

Le Tigers report (2003) souligne que le fait de procéder par étape et de réaliser des analyses ou évaluations après chacune de ces étapes permet de repérer les principaux enjeux et risques et de dégager les coûts et avantages potentiels afin de tirer des enseignements qui orientent les implantations futures.

The office of Government Commerce ensured that the service provider, the Royal Bank of Scotland set up a help desk to record all the issues raised during the pilot project so that lessons can be learnt and applied for any future implementation.⁶²

C'est aussi une façon de mieux connaître les demandes de service et le niveau de soutien à offrir (Bent, S. *et coll.*, 1999). Bref, l'implantation progressive peut être vue comme une expérience d'apprentissage qui permet non seulement de diminuer l'incertitude et de mieux gérer la complexité des projets horizontaux, mais aussi d'amener des organisations, habituées à faire cavalier seul, à travailler ensemble (Croger Ass. Pty Ltd *et coll.*, 2003) et, de mettre en place des conditions organisationnelles gagnantes sur lesquelles il devient possible d'édifier des projets plus ambitieux (CCG, 2002).

⁶¹ NECCC (b) (2003), *op.cit.*: 16.

⁶² NAO (2002), *op.cit.* : 18.

Conclusion

Comme le démontre la présente étude, la gestion des services intégrés renvoie à des enjeux qui ne relèvent pas tant de la dimension technologique des projets horizontaux que des dimensions organisationnelle, culturelle, légale, politique et économique propres à ces projets. Alors que la technologie semble désormais au rendez-vous, notamment grâce à Internet, les autres aspects de la gestion des services intégrés semblent plus difficiles à mettre en place et à gérer de façon efficace. Certes, le caractère novateur des initiatives horizontales explique en partie ces difficultés. Mais, la nouveauté n'explique pas tout. La gestion des services intégrés présuppose que l'on change les façons de faire, voire les façons d'être, dans les organisations publiques afin de décloisonner les structures hiérarchiques traditionnelles à partir desquelles se sont construits l'État et ses appareils administratifs. Plus que tout autre projet gouvernemental, l'avènement des services intégrés passe par l'adoption d'un nouveau paradigme au sein des organismes publics et auprès des gens qui les constituent, que d'aucuns caractérisent par le passage de la « pensée silo » à la « pensée réseau », de la culture du secret à la culture du partage et du partenariat. Pour offrir des services publics qui répondent aux réalités organisationnelles, sociales, économiques et technologiques d'aujourd'hui, l'organisme public doit plus que jamais s'appuyer et faire confiance aux capacités et ressources des autres organisations. Bien entendu, il faudra instaurer un contexte légal et politique favorable à de tels changements. Mais, il faudra surtout inculquer au sein des organismes publics une volonté de faire ensemble, parfois au détriment d'une certaine autonomie ou pouvoir organisationnel.

Références

- Bent, S., Kernaghan, K. et D. B. Marson, *Les guichets uniques : innovations et bonnes pratiques, Réseau du service axé sur les citoyens centre canadien de gestion*, Mars 1999, <http://www.ccmd-ccg.gc.ca>
- Centre canadien de gestion (CCG), *Gouvernement électronique : études de cas*, en collaboration avec Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 31 mars 2002.
- Croger Associates Pty Ltd, Stenning & Associates Pty Ltd, and Appleyard, G., *TIGERS Report, Program Summary*, Commonwealth of Australia, Juin 2003.
- Croger Associates Pty Ltd, Stenning & Associates Pty Ltd, and Appleyard, G., *TIGERS Report - APPENDIX A - PROJECT SYNOPSES*, Commonwealth of Australia, Juin 2003.
- Fitzpatrick, T., *Gestion horizontale tendances en matière de gouvernance et de responsabilisation*, Table ronde de recherche-action du CCG en gestion Horizontale, Secrétariat du Conseil du Trésor, 2000.
- Hopkins, M., Couture, C., E. Moore, *Projets Horizontaux : De l'effort héroïque au travail quotidien. Les enseignements découlant de la direction de projets horizontaux*, Table ronde de recherche-action en gestion horizontale, présidée par James Lahey, Centre canadien de gestion, 2001.
- L'Institut des services axés sur les citoyens (ICCS-ISAC) (a), *Integrated service delivery: A Critical Analysis*, Mai 2003.
- L'Institut des services axés sur les citoyens (ICCS-ISAC) (b), *Partnership Strategy for Horizontal Initiatives, Partnership Strategy and Framework*, Canada, Mai 2003.
- L'Institut des services axés sur les citoyens (ICCS-ISAC) (c), *Partnership Strategy for Horizontal Initiatives, Partner Workbook*, Canada, Avril 2003.
- National Audit Office (NAO), *Better Public Services through e-government: Case Studies in support to Better Public Services through e-government*, London, Mars 2002.
- National Office for the Information Economy (NOIE), *E-government benefits study – agency case studies*, Commonwealth of Australia, Mai 2003.

National Office for the Information Economy (NOIE), The Federal Government's E-government Strategy , *Better Services, Better Government*, Commonwealth of Australia, Novembre 2002.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OCDE), e-government studies *E-government in Finland*, Secretary-General of the OECD, 2003.

Rounce, A. D. et N. Beaudry, *Utiliser des outils horizontaux pour transcender les frontières: Leçons apprises et indicateurs de réussite*, Table ronde du CCG sur les mécanismes horizontaux, Présidée par James Lahey, Centre canadien de gestion, 2002.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT Canada), *Horizontal Management- Challenges in Governance & Accountability*, Gouvernement du Canada, Mai 2003,
<http://www.ppx.ca/symposium/2003_symArchive/Presentations/presentation-11-1E_files/frame.htm>

Sharon S. Dawes Director (Working paper prepared by), *New Models of Collaboration for Public Service Delivery Worldwide Trends*, PIVOT, Center for Technology in Government, Avril 2000

The National Electronic Commerce Coordinating Council (NECCC), (a) *Maximizing Revenues and Saving Costs Through E-Government: Success Stories in the Public Sector*, Prepared by the Revenue Maximization/Cost-Savings Work Group Presented at the NECCC Annual Conference, Novembre 17-19, 2003, Raleigh, NC

The National Electronic Commerce Coordinating Council (NECCC), (b) *XBI-Cross Boundary Integration: The Key to Successful E-Government*, 2003 Symposium Paper Presented at the NECCC Annual Conference, Novembre 17-19, 2003, Raleigh, NC

Annexe I

Mots clés recherchés

	Mots clés
Manitou Catalogue des bibliothèques de l'ENAP Recherche par sujet	e-government project (Sujet)
	egovernment project (sujet)
	egovernment (sujet)
	e-government
	government online governance (sujet)
	government online
	gouvernement en ligne (sujet)
	services intégrés
	prestation de services intégrés
	e-gouvernement
	Gouvernement électronique (sujet)
	Administration électronique (sujet)
	prestation intégrée de services (sujet)
	noyau d'échange d'information (sujet)
	organisation du portail public
gouvernance électronique	
gestion services intégrés	
projets multipartenaires	
Moteur de recherche GOOGLE 14 janvier 2004 15 janvier 2004	
	integrated service delivery egovernment
	prestation de services intégrés gouvernement (consulté jusqu'à la page 6)
	Cross-channel management government services online (consulté jusqu'à la page 6)
	integrated service delivery best practices (consulté jusqu'à la page 3)
government integrated service delivery best practices (consulté jusqu'à la page 6)	

GOOGLE	Mots clés
03-févr-04	Australie "service horizontal"
	Australie "services horizontaux"
	France "service horizontal"
	France "services horizontaux"
06-févr-04	service horizontal (consulté jusqu'à p.7)
	"service horizontal" (430 notices /p.12)
	"service public horizontal" (16 notices)
	"services publics horizontaux" (14 notices)
	"gestion horizontale" (1800 notices /p.5)
	Horizontalité et "gestion publique"
	"Horizontal management" (p.5)
07-févr-04	"étude de cas" "services électroniques" (295 notices /p.7)
07-févr-04	"case studies" "electronic services" (p.10)
	lessons "integrated electronic services" (32 notices)
	"prestation électronique" et " gestion horizontale"
	"gouvernement" "bonnes pratiques" "services multipartenaires" (p.5)
10-févr-04	services publics horizontaux en Italie (p.5)
	Italie "services publics" analyse (p.2)
	France "services publics" analyses (p.3)
	France "services publics intégrés" analyses (p.1)
	"services publics" "étude de cas" analyse (p.5)
	Italie "meilleures pratiques" "services publics" (p.3)
	France "meilleures pratiques" "services publics" (p.2)

ANNEXE II

Sites consultés

Date	Site	Adresse
18 décembre 2003	Accenture	www.accenture.com
	OCDE	www.oecd.org
		www.sourceoecd.org
	CEFRIQ	www.cefrio.qc.ca
	IDC Consulting, Inc.	www.idcc.net
	CGI	www.cgi.com
	Agence pour le Développement de l'Administration électronique (France)	www.atica.gouv.pm.fr
	Union européenne en ligne	www.europa.eu.int
	ADIT	www.adit.fr
	Conseil stratégique des technologies de l'information	www.csti.pm.gouv.fr
	Direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes (France)	www.telecom.gouv.fr
	European Telecommunications Standards Institute	www.etsi.org
	Cap Gemini Ernst & Young	http://www.cgey.com/
	Conseil de l'Europe	http://www.coe.int/DefaultFR.asp
	Centre universitaire de recherche en analyse des organisations	http://www.cirano.qc.ca/fr/index.php
	The manager's electronic resource center	http://erc.msh.org/
	British council	http://www.britishcouncil.org/
	Australia.gov.au	http://www.australia.gov.au/
Gouvernement fédéral australien	http://www.fed.gov.au/KSP/	
National Office for the information Economy (Australie)	http://www.noie.gov.au/ http://www.govonline.gov.au/	
19 décembre 2003	UKonline (Grande-Bretagne)	http://www.ukonline.gov.uk/Home/Homepage/fs/en
	Office of the e-Envoy (Grande-Bretagne)	http://www.e-envoy.gov.uk/Home/Homepage/fs/en

	National Statistics (Grande-Bretagne)	http://www.e-envoy.gov.uk/Home/Homepage/fs/en
	The Department of Trade and Industry	http://www.dti.gov.uk/
	The Information Commissioner Office (Grande-Bretagne)	http://www.informationcommissioner.gov.uk/
	GovTalk (Grande-Bretagne)	www.govtalk.gov.uk
	Cabinet Office (Grande-Bretagne)	http://www.cabinet-office.gov.uk/
	Government News Network (Grande-Bretagne)	http://www.nds.coi.gov.uk/coi/coipress.nsf?Open
	Government Gateway (Grande-Bretagne)	http://www.gateway.gov.uk/
	Innovation and venturing unit (Grande-Bretagne)	http://www.e-venturing.gov.uk/index.jsp
	Gartner Consulting	http://www3.gartner.com/Init
	The Council for excellence in government	http://www.excelgov.org/
	Governing (Publication électronique)	http://www.governing.com/
	E-Gov monitor	http://www.egovmonitor.com/
	10 Downing Street (Grande-Bretagne)	http://www.number-10.gov.uk/output/Page1.asp
	Prime Minister's strategy unit (Grande-Bretagne)	http://www.strategy.gov.uk/output/Page77.asp
	HM Treasury (Grande-Bretagne)	http://www.hm-treasury.gov.uk/
	Government Online International Network	http://www.governments-online.org/
	Gouvernement norvégien	http://www.odin.dep.no/odin/fransk/index-b-n-a.html
	Center for digital government	http://www.centerdigitalgov.com/
	The Institute for e-government	http://www.e-lo-go.de/html/index.php
	The International Telecommunication Union	http://www.itu.int/home/index.html
6 janvier 2004	e-gov FirstStop	http://www2.ctg.albany.edu/egovfirststop/
	Optimum Online : la revue de gestion du secteur public	www.optimumonline.ca
	UNESCO	www.unesco.org
	ONU	http://www.un.org/

	United nation online network on Public administration and finance	http://www.unpan.org/
7 janvier 2004	Division for Public Administration and Development Management, United Nations Department of Economic and Social Affairs (DPADM/UNDESA)	http://www.unpan.org/dpepa.asp
	International Centre of Innovation and Exchange in Public Administration (CIIIAP)	http://www.flem.org.br/ciiiap/
	Office of the e-envoy (Grande-Bretagne)	http://www.e-envoy.gov.uk/EStrategy/EStrategy/fs/en
	Prime Minister's strategy unit (Grande-Bretagne)	http://www.pm.gov.uk/output/Page77.asp
	UK gov talk (Grande-Bretagne)	http://www.govtalk.gov.uk/
8 janvier 2004	BundOnline (Allemagne)	http://www.bund.de/Service/english-.6118.htm
	IDA (Interchange of data between administrations) (Europe)	http://europa.eu.int/ISPO/ida/jsps/index.jsp?fuseAction=showDocument&parent=news&documentID=1912
12 janvier 2004	Information Management Strategy Committee (Australie)	http://www.imsc.gov.au/index.htm
	Australian Jobsearch (Australie)	http://www.jobsearch.gov.au/
	FishOnline (Australie)	http://www.fishonline.tas.gov.au/
	Graduate REcruitment Online (Australie)	http://gro.nga.net.au/customers/gro/bin/default.cfm
13 janvier 2004	La documentation française	http://www.ladocfrancaise.gouv.fr/
	Agence pour le Développement de l'Administration électronique (France)	http://www.adae.pm.gouv.fr/
	Department of the Taoiseach	http://www.taoiseach.gov.ie
	World bank group	http://www.worldbank.org/
	REACC (consultants)	http://www.reach.ie/

14 janvier 2004	Department of the Taoiseach	http://www.taoiseach.gov.ie/policy_areas/information/recent_dev.asp?lang=ENG&loc=53
	Internet.gouv.fr	http://www.internet.gouv.fr/
	Telecom.gouv.fr	http://www.telecom.gouv.fr/presentation/index_expl.htm
	Conseil stratégique des technologies de l'information	http://www.csti.pm.gouv.fr/
	Office of Governmentwide Policy (OGP) (Etats-Unis)	http://policyworks.gov/
	Egov (Etats-Unis)	http://www.whitehouse.gov/omb/egov/
15 janvier 2004	Management Board Secretariat	http://www.cfipo.gov.on.ca/mbs/dor
	Union européenne	www.europa.eu

Annexe III

Principaux thèmes de l'arbre de codage

- Pays
 - Australie
 - Canada
 - États-Unis
 - Finlande
 - Royaume-Uni
- Méthodologie des rapports
- Description du service intégré
- Gestion horizontale
- État des connaissances
- Vision et objectif de l'initiative
- Relation entre les partenaires
- Entente
- Communication
- Culture organisationnelle
- Ethico-légale / juridique
- GRH
- GR\$
- Leadership (responsable, crédibilité, confiance, persuasion)
- Marketing
- Planification (analyse besoins, participation des utilisateurs échéancier, stratégie d'implantation, évaluation, suivi)
- Rôles, responsabilités, reddition de comptes - imputabilité
- Structure du projet
- Technologie (normalisation données, intégration systèmes)