

GUIDE SUR LA GESTION DES SERVICES INTÉGRÉS

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

Par :
Christian Boudreau, Ph.D., ENAP
Monica Tremblay, M.Sc. ENAP

Québec, 8 avril 2005

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements	2
Introduction	3
Dimensions externes	6
<i>Vision gouvernementale</i>	7
<i>Gouvernance centrale</i>	10
<i>Appui gouvernemental</i>	12
<i>Cadre légal</i>	16
<i>Technologie</i>	19
Dimensions internes	21
<i>Vision du projet</i>	22
<i>Capacités et contraintes organisationnelles</i>	25
<i>Gouvernance de projet</i>	31
<i>Responsabilités et reddition de comptes</i>	36
<i>Démarche d'implantation</i>	40
<i>Coûts et financement</i>	44
<i>Conduite du changement</i>	48
Conclusion	51
Références	52

Remerciements

Le présent guide a été rendu possible grâce à un financement du Sous-Secrétariat à l'infrastructure gouvernementale et aux ressources informationnelles du Conseil du trésor. Plusieurs personnes ont collaboré à ce projet. Nous tenons à remercier plus particulièrement Yvan Lauzon du Conseil du trésor qui en a été un des principaux instigateurs. Nous souhaitons aussi remercier les gestionnaires et représentants de projet de services intégrés qui nous ont soutenus tout au long de notre mandat, en particulier Francine Thomas du *Service québécois de changement d'adresses*, Martin Arsenault du *Portail d'entreprises*, Simon Marcotte du *Système intégré d'information de justice* et Claude Côté du *Guichet unique des transporteurs*. Les chercheurs tiennent également à souligner la précieuse collaboration des nombreuses personnes rencontrées en entrevue en raison de leur implication dans l'un des projets québécois de services intégrés. Sans elles, le guide serait un outil théorique à portée pratique très limitée. Nous leur en sommes profondément reconnaissants. Enfin, les chercheurs ne peuvent passer sous silence la contribution de Luc Bernier, professeur à l'ENAP, et de Marie Boutin, étudiante à l'ENAP, aux premières phases de ce projet. Une partie de ce guide leur revient.

Introduction

« Intégrer... ce n'est pas abdiquer, mais c'est trouver une nouvelle façon d'agir ensemble, c'est ça qui est difficile [...] Casser les silos à l'interne, casser les silos des ministères, puis après ça, casser le silo d'une relation d'affaires entre du gouvernement et du privé ou du gouvernement et du parapublic... c'est pas une mince affaire (gestionnaire d'un projet québécois de services intégrés).»

Le développement et la mise en ligne des services intégrés sont devenus, dans plusieurs pays de l'OCDE, une priorité gouvernementale qui s'inscrit dans une démarche visant à offrir des services de plus en plus proches des citoyens et des entreprises. Par «services intégrés», nous entendons des services ou grappes de services développés ou offerts par plusieurs organisations. Au Québec, le changement d'adresse et le démarrage d'entreprise illustrent bien ce phénomène. Bien qu'Internet devienne le mode de prestations privilégié dans les services intégrés, les autres modes dits traditionnels (téléphone, comptoir, poste) demeurent habituellement disponibles.

La gestion des services intégrés ou gestion horizontale constitue un des aspects les plus complexes de la mise en œuvre du gouvernement en ligne. La complexité tient, entre autres, au fait qu'elle implique une multitude d'acteurs aux intérêts et préoccupations variés dont l'appui est loin d'être acquis. Un des principaux défis de la gestion horizontale consiste à instaurer les conditions qui favorisent le dialogue et la confiance entre les acteurs, organisationnels et individuels, afin d'obtenir leur collaboration à la réalisation de projets communs.

Les ministères et organismes (ci-après m/o) sont habitués de travailler en fonction de leur propre mission et juridiction, autrement dit à gérer en silo. Ils ont développé avec le temps des façons efficaces d'administrer les programmes et services dont ils ont la responsabilité en fonction de leurs lois et règlements. La mise en œuvre d'un service intégré vient bousculer les façons de faire des m/o. Habitués à gérer de façon verticale, les m/o doivent désormais gérer de façon horizontale : à la gestion en silo se superpose une gestion en réseau basée sur le partenariat. La gestion des projets horizontaux heurte les chasses gardées. La mise en œuvre des services intégrés force les m/o à ne plus

travailler uniquement en vase clos, mais à se questionner et à s'ajuster en fonction des autres. « S'intégrer, c'est [aussi] considérer l'usage qui est fait par d'autres de ce qu'on produit », affirme le gestionnaire d'un projet de services intégrés. Amener les partenaires à se décentrer de leurs organisations (pensée verticale) pour se recentrer sur un projet de services intégrés (pensée horizontale) et les besoins du citoyen (pensée citoyenne) est l'un des principaux défis de l'horizontalité.

Encore aujourd'hui, les responsables de projet de services intégrés font figure de pionnier, ne disposant pas d'un corpus de connaissances sur lequel s'appuyer, comme le fait remarquer un des gestionnaires de projet québécois de services intégrés que nous avons rencontré.

«On l'a fait avec les moyens du bord, dans le fond, au mieux de notre connaissance. On n'avait absolument aucun encadrement. Personne n'avait jamais œuvré dans des affaires de même. On a essayé de s'organiser. On n'avait pas de schèmes de référence. On a appris sur le tas. On était dans du neuf, ce qui amène une remise en question de rôles et de responsabilités: c'est fatigant».

Le présent guide vise à combler cette lacune en offrant aux gestionnaires de services intégrés et aux décideurs des pistes de réflexions et de solutions pratiques. Basé sur l'analyse de quatre études de cas québécois¹ ainsi que sur le repérage de pratiques exemplaires dans différents pays de l'OCDE², ce guide se veut un outil de réflexions et de suggestions auquel le politicien, le gestionnaire ou le professionnel pourra se référer dans la mise en œuvre de services intégrés. Plus particulièrement, le guide s'articule autour d'éléments dont doivent tenir compte les gestionnaires et autres décideurs lorsqu'ils s'engagent dans un projet de services intégrés (voir figure 1). Dans un premier temps, le guide présente les dimensions externes sur lesquelles les responsables d'un projet ont habituellement peu d'emprise, mais qui, néanmoins, constituent des éléments d'environnement importants à considérer dans la mise en œuvre de services intégrés. Dans un deuxième temps, le guide présente les dimensions internes sur lesquelles les

¹ Les quatre cas à l'étude étaient le Service québécois de changement d'adresse (SQCA), le Système intégré d'information de justice (SIJ), le Portail d'entreprises (PDE) et le Guichet unique des transporteurs (GUT). Près d'une quarantaine d'entrevues semi-dirigées, d'une durée approximative de quatre-vingt-dix minutes, ont été menées auprès de gestionnaires et de professionnels impliqués dans un ou plusieurs des projets québécois.

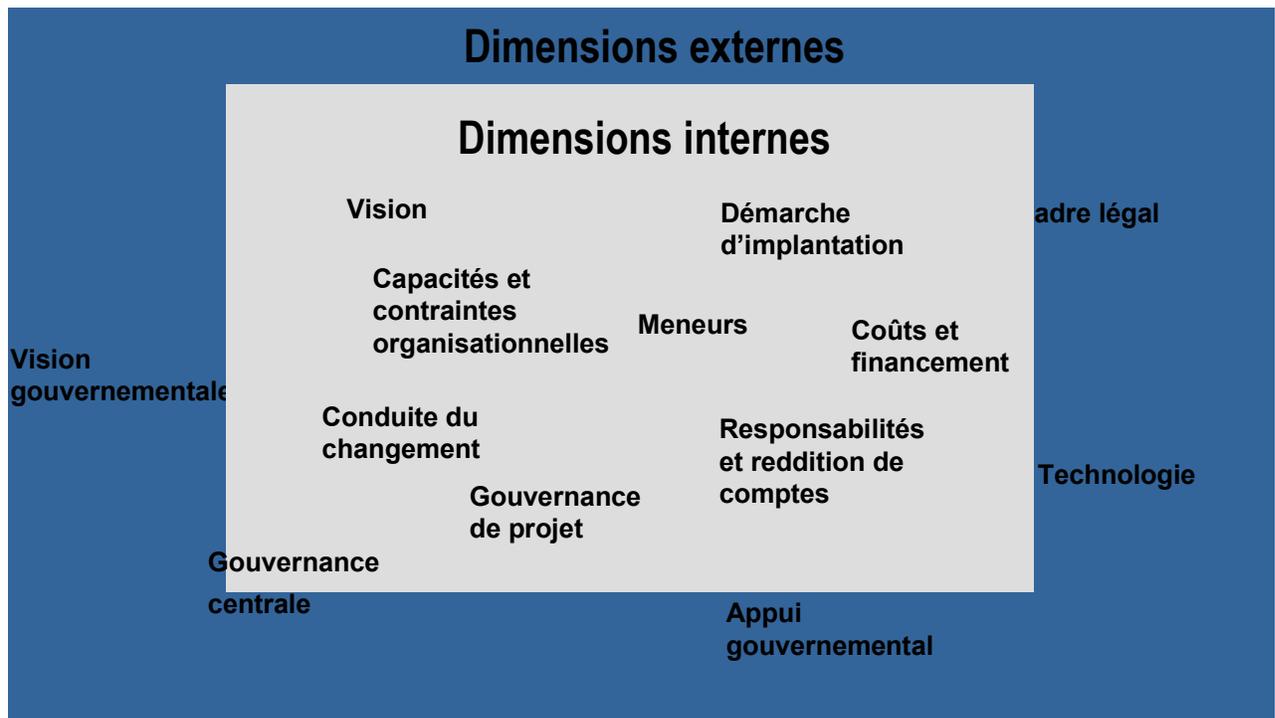
² Voir le rapport sur *Les meilleures pratiques de gestion des services intégrés dans les pays de l'OCDE* (2004).

responsables d'un projet peuvent directement intervenir. Chacun de ces éléments, autant dans l'environnement externe qu'interne du projet, fait l'objet d'une fiche thématique sur laquelle on retrouve les informations suivantes :

- un ensemble de questions que doivent se poser les responsables d'un projet de services intégrés;
- des propos de gestionnaires et de professionnels que nous avons rencontrés dans le cadre des quatre projets québécois de services intégrés, lesquels illustrent de façon concrète le contenu de la fiche. Vous retrouverez ces propos d'entrevues cités dans des cases ombragées;
- une description sommaire des enjeux relatifs à l'élément abordé;
- des pratiques susceptibles de favoriser la réussite d'un projet de services intégrés;
- un résumé des points « à retenir ».

FIGURE 1

Dimensions à considérer dans la gestion des services intégrés



Dimensions externes

Vision gouvernementale

Gouvernance centrale

Appui gouvernemental

Cadre légal

Technologie

Vision gouvernementale

«Ça nous prend une vision, une stratégie puis un plan d'action, rattachés à très haut niveau».

Connaissez-vous la vision gouvernementale ou les principaux éléments de celle-ci, pour autant qu'elle puisse être connue? Quels sont les impacts de cette vision sur votre projet? Dans quelle mesure doit-on arrimer le projet au calendrier de réalisations de la vision gouvernementale? Quelles sont les orientations gouvernementales quant aux infrastructures et services communs? Existe-t-il des normes ou directives gouvernementales (architecture des données, normes d'interopérabilité, directive de sécurité, cadre de gestion, etc.) dont vous devez tenir compte dans le cadre du projet?

Enjeux majeurs

Dans la majorité des pays de l'OCDE, les gouvernements cherchent à orienter les initiatives interministérielles en recourant à diverses stratégies d'encadrement, dont l'élaboration d'une vision et d'un plan d'action. La gestion centrale des projets horizontaux peut aussi passer par une normalisation des règles de fonctionnement et de l'architecture des données ainsi que par la mise en place d'infrastructures technologiques communes afin d'améliorer l'échange d'information entre les organisations et de générer des économies d'échelle (OCDE, 2003).

«Si on définit des normes gouvernementales, si tout le monde y adhère ça va être beaucoup plus facile pour l'échange d'information».

À l'inverse, des orientations gouvernementales imprécises peuvent, dans l'attente de directives plus claires, conduire les organisations à retarder ou à minimiser leur participation dans des projets horizontaux et à continuer de reproduire leur fonctionnement « en silo ». Le recours à des infrastructures ou services communs peut rencontrer de la résistance des partenaires d'un projet dans la mesure où il conduit à l'uniformisation des ressources informationnelles (ex : nom, adresse ou statut d'un individu) et des processus administratifs (ex : authentification, appariement des fichiers, autorisation). Une perte d'autonomie, que ce soit sur le plan technologique,

informationnel ou organisationnel, est souvent le prix à payer quand on adhère à un projet horizontal, affirme un répondant.

«Qui dit changement, dit automatiquement qu'il faut que tu acceptes de perdre quelque chose [...] le principe étant que tu dois utiliser les infrastructures communes quand elles sont là».

Cette perte d'autonomie tend à s'accroître quand on passe d'un niveau de services informationnel à un niveau de services transactionnel.

«Quand ça va devenir transactionnel, là ça va être exigeant. Ça veut dire que tu abandonnes une partie de tes processus et que tu deviennes commun».

Heureusement, la perte d'autonomie des partenaires d'un projet de services intégrés peut être compensée par une meilleure interopérabilité dans l'échange d'information entre les organisations ainsi que par des économies dans le développement et la mise en œuvre des services horizontaux.

Pratiques favorables

- ✓ Diminuer les résistances des partenaires d'un projet de services intégrés en diffusant une vision gouvernementale claire et un plan d'action cohérent qui mettent de l'avant des bénéfices pour ceux-ci, en particulier au regard de la mise en place d'infrastructures et de services communs.
- ✓ Faire participer les différents partenaires à la définition de la vision gouvernementale. Une telle participation peut être un facteur d'adhésion.
- ✓ Évaluer l'impact des orientations gouvernementales sur les composantes à développer et à mettre en œuvre dans le cadre de votre projet.
- ✓ Éviter une multiplication induite des services intégrés, laquelle conduirait à des chevauchements, à des redondances ou à des incohérences.

À retenir

- Connaître et s'appuyer sur la vision gouvernementale en matière de gouvernement en ligne.
- Arrimer le développement du projet au calendrier de réalisations de la vision.
- Assurer la cohérence et la complémentarité entre les projets de services intégrés.



Gouvernance centrale

«Pour développer des services électroniques aux citoyens, aux entreprises, à un moment donné, ça prend de la cohérence ... de la concertation ... des normes ... et une gouvernance centrale ... on peut pas laisser l'initiative à chacun des ministères ... on s'en va vers des services regroupés ... des grappes de services ... des guichets uniques qui vont exigés une mise en commun des ressources ... puis une autre façon de voir les choses».

Quels sont les mécanismes de gouvernance qui assurent la cohérence entre les différents projets de services intégrés ? Quelle est l'implication de votre m/o dans les mécanismes de coordination globale entre les projets ? Quelles doivent être la nature et la portée des interventions des organismes centraux à l'intérieur de votre projet ? Comment concilier les exigences du central et les particularités du local ? Comment se positionne le dirigeant principal de l'information par rapport au projet ?

Enjeux majeurs

On semble reconnaître aux organismes centraux et, plus particulièrement, au dirigeant principal de l'information (DPI) un rôle stratégique dans la « priorisation », la promotion et le financement des services intégrés ainsi que dans le choix des organismes qui en assurent la maîtrise d'œuvre. À cet égard, les responsables de projets québécois signalent l'importance de mettre en place un modèle de gouvernance qui assurerait une cohérence entre tous les projets de services intégrés de plus en plus nombreux et qui permettrait d'apporter les ajustements nécessaires.

Concilier les interventions des autorités gouvernementales et les initiatives des m/o ne semble pas être une mince tâche dans le cadre des services intégrés. En effet, les frontières entre le pouvoir des agents centraux et l'autonomie des m/o peuvent faire l'objet de négociations et de tensions. Jusqu'ici, la participation des organismes centraux, en particulier celle du Conseil du trésor, aux projets québécois de services intégrés a souvent été questionnée par les responsables de ces projets : on reproche au Conseil du trésor d'être tantôt trop discret et de ne pas bénéficier suffisamment de son

soutien financier ou autres formes de soutien³, tantôt trop directif ou de cumuler diverses responsabilités (bailleur de fonds, développeur, fournisseur d'infrastructure et de services communs, normalisateur, médiateur, etc.) qui sèment la confusion dans ses relations avec les partenaires d'un projet.

Pratiques favorables

- ✓ Prévoir et préciser l'implication de votre organisation dans une éventuelle structure de gouvernance globale des projets de services intégrés.
- ✓ Participer ou, à tout le moins, suivre de près la démarche de priorisation et de planification des projets de services intégrés par les autorités gouvernementales.
- ✓ Clarifier les rôles et les responsabilités des autorités gouvernementales dans la gestion interne de votre projet en fonction des diverses responsabilités que ces autorités peuvent cumuler.
- ✓ Sensibiliser et tenir informées les autorités gouvernementales du déroulement de votre projet.



À retenir

- Collaborer de façon efficace et éclairée au développement des divers services intégrés.
- Clarifier les responsabilités des organismes centraux dans la gestion de votre projet.



³ Selon un responsable de projet québécois : « [les autorités gouvernementales] ne sont pas au devant de nous autres; c'est comme si c'était les expériences qu'on faisait qui alimentaient leurs réflexions, alors que [...] ça devrait être l'inverse. C'est comme s'ils [ne] l'avaient pas vu venir en prospective. Dans ce sens-là, [...] ils ne sont pas très aidants. C'est comme s'ils étaient un peu en retard [...] on les porte, d'une certaine façon, et c'est pas facile»

Appui gouvernemental

«Ça prend une volonté d'en haut, qui ... rend les m/o plus enclin à faire ça : un genre d'incontournable ... Faut que ça vienne d'endroits où il n'y en a pas de silos ... Le défi c'est d'amener des gens à faire des choses qui ne sont pas directement pour eux-mêmes».

Votre projet bénéficie-t-il de l'appui des autorités gouvernementales? Quelles sont les démarches à entreprendre pour obtenir les appuis politiques nécessaires? Quel est l'engagement de votre ministre dans le projet? Qu'est-ce qui pourrait menacer l'appui gouvernemental et comment gère-t-on ces risques (ex : changement de gouvernement)?

Enjeux majeurs

L'appui des hautes autorités gouvernementales, en particulier l'appui des politiciens, est vu comme un important facteur de succès dans la gestion des services intégrés. Les politiciens peuvent jouer un rôle de chef de file quand il s'agit de briser les silos entre les m/o et amener ces organisations à travailler ensemble. En effet, ils ont la capacité de donner des orientations qui transcendent la mission et les responsabilités hiérarchiques des m/o, donc de briser les silos et de légitimer, sinon forcer, le partenariat interministériel (ICCS-ISAC (b), 2003 ; ICCS-ISAC (c), 2003 ; Bent, S. et coll., 1999 ; NECCC (b), 2003).

«L'appui gouvernemental, c'est la clé du succès ... le vrai point de départ du projet».

À l'inverse, un manque d'appui politique peut être source de désintéressement et offrir à certains m/o l'occasion de se retirer du projet et de poursuivre le développement de leurs propres systèmes en vase clos. Plus l'appui politique se fait attendre, plus le projet tend à baisser dans l'échelle des priorités des partenaires.

L'appui politique ne doit pas se limiter au Conseil des ministres et au dirigeant principal de l'information. L'implication des ministres et de leurs sous-ministres semble également essentielle à l'adhésion de leur appareil administratif respectif au projet ainsi

qu'à la collaboration des partenaires, comme en fait foi les propos du responsable d'un projet québécois.

«Je sens que ... mon sous-ministre est là, que mon ministre est là ... On sent aussi l'impact que ça peut avoir quand vient le temps de s'associer du monde».

Cependant, ce ne sont pas tous les hauts fonctionnaires qui adhèrent spontanément à la gestion horizontale.

«Il y a des sous-ministres qui n'ont pas fait leur job ... il y a plusieurs débats qui n'ont pas été faits. Ils ont pas l'habitude de gestion de projets horizontaux, et ils ont encore le vieux réflexe des sous-ministres : ils protègent leurs ministres puis leurs jobs».

Par ailleurs, les études étrangères que nous avons examinées abordent rarement la question du changement de gouvernement. Pourtant, il s'agit d'un aspect qui ressort des quatre études de cas québécois que nous avons étudiées. Le changement de gouvernement peut donner une impulsion au projet, surtout si celui-ci appuie les nouvelles priorités gouvernementales. Le changement de gouvernement peut aussi conduire à un repositionnement du projet ou à un désintéressement des hautes autorités gouvernementales. Lorsque le projet n'est *«pas une créature du nouveau gouvernement»*, celui-ci ne s'y sent pas toujours lié, indique un répondant québécois.

«Si il y a un point tournant, c'est lors de l'avènement du nouveau gouvernement, où là on a dû tenir compte des nouvelles façons de faire, ... de l'orientation de ce nouveau gouvernement. Et là on a fait une espèce de virage».

Le changement de gouvernement peut également introduire de l'instabilité dans la structure de projet, à partir du moment où les dirigeants qui siègent aux comités sont mutés ailleurs dans l'appareil gouvernemental.

«La journée qu'un sous-ministre est muté à une autre fonction, bien c'est un nouveau visage qui apparaît. C'est la même fonction qui est assise sur la chaise, mais ce n'est plus le même individu [...] La dynamique de groupe du comité directeur a énormément évolué [...] Tu peux exporter l'information. La dynamique de groupe, tu ne peux pas l'exporter».

Pratiques favorables

- ✓ S'assurer de l'appui gouvernemental au regard de votre projet. Cet appui peut se traduire de diverses façons : une annonce ou un engagement ferme du premier ministre, une décision du Conseil des ministres, un dirigeant principal de l'information ou un ministre qui en fait une de ses priorités, etc. Un financement gouvernemental est une autre forme d'appui qui confirme la volonté du gouvernement d'aller de l'avant et de réaliser le projet. Comme le souligne un répondant québécois, c'est « *un signe très clair qu'il faut livrer* ».
- ✓ Informer les instances politiques (Conseil des ministres, cabinet du ministre, etc.) des contingences organisationnelles et autres contingences dans la mise en œuvre du projet afin d'éviter l'annonce de dates irréalistes (ex.: mise en ligne du service). Afin d'éviter des reports de dates pouvant miner la crédibilité de votre projet, impliquez les gestionnaires et les experts du projet dans l'élaboration de l'échéancier.
- ✓ Pour préserver l'appui des hauts dirigeants au-delà d'un changement de gouvernement, ne pas attendre que toutes les composantes de votre projet soient développées avant de mettre des services en ligne. Des réalisations concrètes et des mises en ligne rapides passent plus facilement la rampe d'un changement de gouvernement que les documents d'analyse et d'architecture d'un système. En effet, il peut être plus difficile de retarder ou de cesser un projet lorsque certaines de ses composantes matérielles, logicielles ou organisationnelles ont été déployées.

À retenir



- Obtenir les appuis politiques nécessaires de manière à rallier les m/o autour du projet.
- Impliquer des gestionnaires et des experts dans la planification des échéanciers politiques.
- Préserver les appuis politiques en privilégiant une stratégie qui met en œuvre rapidement des réalisations concrètes.



Cadre légal

«Chaque m/o fonctionne dans son cadre juridique et réglementaire, chaque m/o a sa loi, ses processus et ses règlements. Quand tu arrives avec un protocole avec une notion horizontale, ça demande des aménagements dans tes façons de faire, toujours en assurant la protection des renseignements personnels».

Quels sont les lois et les règlements dont vous devez tenir dans la mise en œuvre des services intégrés? Quelles démarches particulières devez-vous entreprendre pour être conforme au cadre légal (ex.: avis ou autorisation de la Commission d'accès à l'information)? Dans quelle mesure devez-vous apporter des modifications aux lois et règlements qui régissent vos programmes et services afin de les moderniser et de les développer de façon intégrée?

Enjeux majeurs

Les lois et les règlements sont souvent des remparts derrière lesquels les m/o se réfugient pour ne rien changer

Le cadre légal est souvent dépeint comme un frein au développement des services intégrés, comme une lourdeur bureaucratique qui complexifie la gestion horizontale. Les lois de portée générale (ex.: *Loi sur l'administration publique, Loi sur l'accès, Loi sur la fonction publique*) ainsi que les lois et règlements sectoriels qui régissent les programmes et services ont généralement été conçus en fonction de responsabilités ministérielles plutôt que de responsabilités partagées ou interministérielles.

«Nos lois ... sont sectorielles, la responsabilité est sectorielle, un ministre est responsable de son ministère».

Les m/o héritent donc aujourd'hui de vestiges normatifs et réglementaires davantage adaptés à l'organisation hiérarchique et à une gestion des dossiers papier qu'à l'organisation en réseau et à une gestion électronique des dossiers. La signature manuscrite et la production de copies papier, encore exigées plusieurs lois et règlements sectoriels, en sont des exemples éloquentes.

«Dans certains cas, la législation d'aujourd'hui fait encore en sorte que, comme on n'a pas encore aucun moyen d'authentification gouvernemental reconnu, bien la signature papier, manuscrite, est encore exigée».

Plusieurs répondants québécois ont souligné la difficulté d'ajuster les paramètres technologiques et administratifs d'un projet de services intégrés au cadre réglementaire propre à chaque partenaire. Cet ajustement peut être d'autant plus ardu que le projet engage des partenaires provenant de différents niveaux de gouvernement. Un des principaux défis de la gestion horizontale consiste à moderniser et à harmoniser les lois et les règlements qui régissent les partenaires d'un même projet. La complexité réglementaire se manifeste, entre autres, dans la définition de la clientèle.

«Pour un travailleur autonome, si je suis à la CSST, il y a une définition, si je suis au ministère du Revenu et au ministère du travail et de la main d'œuvre, il y a une autre définition qui est inscrite dans leurs lois et règlements. Pourtant, comme individu, je suis le même travailleur autonome. Mais, selon les lois, je n'ai pas les mêmes avantages sociaux à l'intérieur de l'appareil gouvernemental ... chacun a son cadre réglementaire et il n'y a pas une volonté de l'harmoniser».

L'arrimage du cadre légal et de la technologie s'avère particulièrement problématique sous l'angle de la protection des renseignements personnels. Comme l'ont montré les cas québécois, la protection des renseignements personnels peut faire l'objet d'âpres discussions entre le monde juridique et le monde informatique, les premiers défendant souvent le principe de cloisonnement administratif des fichiers, les deuxièmes un plus grand décloisonnement de ces fichiers. De plus, les lois et règlements qui régissent les m/o peuvent rendre difficile, voire impossible, l'échange de certains renseignements personnels.

Les règles de gestion budgétaire dans le secteur public semblent, elles aussi, particulièrement contraignantes quand il s'agit de mettre en commun des ressources financières. Les règles de financement traditionnelles, basées sur un cycle annuel, placent 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 des services intégrés en diminuant l'incertitude financière (Rounce, A.D. et N. Beaudry, 2002 ; ICCS-ISAC (b), 2003) et les coûts de planification budgétaire (ICCS-ISAC (b), 2003).

Pratiques favorables

- ✓ Cerner le plus tôt possible les contraintes légales et réglementaires qui limitent la mise en œuvre des services intégrés et apporter les modifications nécessaires à la modernisation de vos services. Par exemple, revoir la pertinence de certaines autorisations administratives exigées des citoyens ou des entreprises, comme la signature manuscrite.
- ✓ Impliquer vos juristes dès les premières étapes de conception du projet. Des avis juridiques peuvent être nécessaires à toutes les étapes du projet, notamment pour s'assurer du respect de la vie privée et de la protection des renseignements personnels.
- ✓ Favoriser le dialogue entre les juristes, les technologues, les responsables des opérations ou des domaines d'affaires, les responsables des communications et autres intervenants du projet.
- ✓ Favoriser auprès des juristes une pensée horizontale nécessaire à l'harmonisation et à la modernisation des lois et des règlements plutôt qu'une pensée verticale qui entretient le statut quo et le maintien de règles bureaucratiques contraignantes.

À retenir



- Cerner les contraintes réglementaires et administratives pouvant être allégées ou éliminées.
- Harmoniser le cadre réglementaire des programmes et services offerts par les différents partenaires.
- Développer une pensée horizontale au sein des équipes de juristes.



Technologie

«On n'a plus vraiment le choix d'utiliser les infrastructures communes qui sont en développement ou en cours de développement ... l'important c'est que ça rende services et que ça s'interconnecte avec les réalités que l'on a partout dans les ministères et organismes, que ça soit une technologie ouverte».

Les technologies disponibles répondent-elles à vos besoins ou à ceux de vos clients? Peut-on réutiliser une solution technologique développée ailleurs? Peut-on mettre en commun le développement et l'utilisation de nos infrastructures technologiques? Qui assurera le développement et l'entretien de la solution technologique ? Qui en sera propriétaire?

Enjeux majeurs

Il est devenu un lieu commun d'affirmer que le gouvernement en ligne ne renvoie pas uniquement à des enjeux de technologie au sens stricte du terme. Avec le développement de l'Internet et de ses potentialités, la technologie en soi constitue de moins en moins un enjeu. Les défis se situent davantage dans l'adéquation entre les besoins et la solution technologique ainsi que dans les stratégies de développement et d'acquisition de la solution. Les technologies retenues répondent-elles aux besoins de votre organisation et de vos clients? En avez-vous pour votre argent? Dans quelle mesure arrivez-vous à baisser les coûts de développement et d'utilisation en partageant ou en réutilisant des infrastructures technologiques ou en vous associant avec l'entreprise privée?

Pratiques favorables

- ✓ S’informer des technologies disponibles à l’intérieur de l’appareil gouvernemental et sur le marché.
- ✓ Évaluer les impacts financiers et organisationnels des différentes stratégies de développement et d’acquisition des technologies : développer ses propres infrastructures, réutiliser des infrastructures disponibles, faire développer la solution technologique par l’entreprise privée ou par un organisme public, être propriétaire de la solution ou opter pour l’impartition, etc.
- ✓ S’assurer de l’« interopérabilité » des systèmes et de l’adéquation entre ceux-ci et vos besoins.

À retenir



- Assurer une veille technologique.
- Adapter la solution aux besoins.
- Évaluer différentes stratégies de développement et d’acquisition.



Dimensions internes

Vision du projet

***Capacités et contraintes
organisationnelles***

Gouvernance de projet

Responsabilités et reddition de comptes

Démarche d'implantation

Conduite du changement

Vision du projet

Une vision, c'est n'est pas comme une photo. C'est plutôt un film. Il faut la faire vivre et évoluer. C'est quelque chose de presque inatteignable

Comment s'entendre sur une vision commune? Est-elle partagée et comprise par l'ensemble de vos partenaires? Quels sont les bénéfices du projet pour votre organisation, votre clientèle, vos partenaires et le gouvernement? L'échéancier du projet est-il réaliste? Quelle est la stratégie de mise en œuvre? Que privilégie-t-on dans un premier temps comme services ou composantes à mettre en œuvre?

Enjeux majeurs

Différentes études (Croger Ass. Pty Ltd *et coll.*, 2003 ; ICCS-ISAC (a) (b), 2003 ; Bourgault, 2002 ; NOIE, 2002 ; NAO, 2002 ; Hopkins, M. *et coll.*, 2001, Bent, S *et al.*, 1999) soulignent l'importance d'amener les partenaires à se donner une vision et à se fixer des objectifs à atteindre afin de les rallier autour d'un projet commun. La vision donne au projet une cohérence, une orientation et un horizon de réalisation. C'est à la fois le ciment et la cible du projet. C'est aussi sa raison d'être, sa justification dans la mesure où on y associe des bénéfices.

Les intérêts de chacun des partenaires doivent être à l'ordre du jour des discussions entourant la vision. Les intérêts ou bénéfices peuvent être de nature variée. Les partenaires peuvent s'engager dans un projet de services intégrés afin de moderniser leur système, d'accélérer la circulation de l'information et le traitement des dossiers, de simplifier les démarches et les procédures administratives, de resserrer les mécanismes de vérification et de contrôle ou de récupérer des sommes dues. Les bénéfices peuvent aussi être symboliques, comme redorer l'image et la crédibilité d'une organisation ou du gouvernement en général, être reconnu comme projet porteur, être cité comme exemple à suivre ou faire la démonstration qu'il est possible de travailler ensemble pour livrer des services intégrés. Les bénéfices peuvent également se traduire par l'acquisition d'une expertise en gestion de services intégrés de « sorte que lorsqu'on va arriver avec un autre

système à portée horizontale ... on ne sera pas obligé de partir à zéro», précise un répondant québécois.

En instaurant des liens d'interdépendance plus étroits entre les partenaires, un projet de services intégrés peut soulever des craintes liées à la perte d'autonomie et de pouvoir.

«On demande à chacune des organisations de dire : À partir de maintenant, on embarque dans une aventure commune; je n'ai plus pleine autorité sur mon système».

Des partenaires peuvent aussi voir le projet de services intégrés comme une dépense additionnelle (ex.: développement de nouvelles composantes, adaptation des systèmes existants, embauche de nouveau personnel, formation, etc.) qui apporte peu de bénéfices à l'organisation, mais plutôt son lot de problèmes.

«Si tu veux que les partenaires participent, il faut qu'ils voient un gain dans la solution qu'on vient leur proposer. S'ils n'en voient pas, tu as peu de chance d'obtenir une collaboration de leur part, et il faut que cela soit simple, il ne faut pas que ce soit compliqué, il ne faut pas que ça coûte trop d'argent».

Pour dénouer certaines impasses, il importe de mettre en évidence les bénéfices pour la clientèle de manière à décentrer le projet des intérêts particuliers des m/o participants pour le recentrer davantage autour des intérêts des citoyens ou autres clients.

La confiance mutuelle est nécessaire aux relations de partenariat. Or, dans les projets de services intégrés, la confiance entre les m/o est rarement acquise d'emblée. Elle se gagne plutôt suite à de nombreuses discussions ouvertes et à des ajustements et compromis de part et d'autres. La confiance des partenaires n'est pas facile à gagner même pour des projets simples sur le plan technologique. Favoriser un dialogue constant entre les partenaires du projet peut contribuer à instaurer un climat de confiance nécessaire à l'élaboration d'une vision commune.

Pratiques favorables

- ✓ Discuter ouvertement avec l'ensemble de vos partenaires de la vision du projet, des bénéfices, des coûts, des impacts et des inconvénients (ou des pertes) qui en découlent. Commencer le dialogue dès le début du projet. Négocier et échanger vos vues, plutôt que d'imposer ou de se faire imposer une vision, favorise un climat de confiance qui facilite l'adhésion des partenaires et leur appropriation du projet.
- ✓ S'entendre sur une terminologie commune afin de s'assurer que les messages sont compris de la même façon par tous.
- ✓ Articuler la vision du projet et de ses objectifs autour des besoins des citoyens ou autres clients, plutôt qu'autour des intérêts particuliers des partenaires. Une telle orientation permet de régler certains différends entre les partenaires.
- ✓ Prévoir suffisamment de temps et de rencontres pour développer un climat de confiance propice à l'élaboration d'une vision commune.
- ✓ Une fois la vision comprise et acceptée par les partenaires, communiquer et diffuser celle-ci auprès de votre personnel.
- ✓ Rédiger la vision, les objectifs, les impacts et la stratégie de mise en œuvre et faire circuler l'information.



- Discuter ouvertement des intérêts de chacun dans le projet afin de créer un climat de confiance.
- Définir et partager une vision commune.
- Articuler le projet autour des besoins des citoyens et des autres utilisateurs.
- Fixer des objectifs précis et un calendrier de réalisations réaliste.



Capacités et contraintes organisationnelles

«Le projet ne va jamais plus vite que le plus lent [...] et le plus lent n'est jamais le même [...] toujours pour d'excellentes raisons. À un moment donné, c'est l'organisation X qui n'avance plus parce que ses spécialistes en sécurité ont levé quelque chose, puis il faut le régler. Le lendemain, c'est l'organisation Y parce que ses juristes ont soulevé quelque chose».

Quelles sont les capacités et limites de votre organisation (infrastructure technologique, savoir-faire, façon de faire, culture) à collaborer au projet et à s'adapter à la gestion horizontale? Quelle est la nature des contributions de votre organisation au projet ainsi que celle de vos partenaires ? Quelles sont les résistances organisationnelles à participer au projet? Quels sont les impacts du projet sur votre organisation et sur vos partenaires?

Enjeux majeurs

Il est difficile de fixer les paramètres d'un projet tant que l'on ne connaît pas bien les capacités et les contraintes des partenaires. Ceux-ci n'ont pas tous les mêmes capacités à contribuer et à s'adapter à un projet de services intégrés. L'analyse des capacités et des contraintes des partenaires peut prendre du temps (Croger Ass. Pty Ltd, *et coll.*, 2003; ICCS-ISAC (a) (c), 2003 ; Bent, S., *et coll.*, 1999 ; Hopkins, M., *et coll.* 2001), mais elle est nécessaire pour planifier le calendrier de réalisations et pour préciser les contributions de chacun. Ici aussi, la transparence est de mise dans les discussions et les négociations entre partenaires afin d'instaurer un climat de confiance et de favoriser une saine relation de partenariat.

L'analyse des capacités et des contraintes des partenaires doit tenir compte d'un ensemble de particularités organisationnelles, dont la mission (raison d'être), le mode de fonctionnement (façon de faire), la culture (façon d'être) et l'expertise (savoir faire). L'attachement des partenaires à leurs particularités organisationnelles conditionne leur capacité de transformation.

«Au Québec ... chaque m/o est très jaloux de ses processus, très jaloux de ses missions. Et, à partir du moment où l'on dit qu'éventuellement, il va falloir revoir les processus si on veut développer des services intégrés, ça devient très difficile de faire des choses ensemble».

Les responsables de la mise en œuvre d'un projet de services intégrés doivent aussi considérer la maturité technologique des partenaires, comme l'affirme ce gestionnaire québécois.

«Chaque partenaire transige selon le bout de chemin qu'il était prêt à faire. Dans certains cas, c'est très automatisé, dans d'autres, c'est peu automatisé ... Dans certains cas, on utilise les canaux mis en place, dans d'autres, on les modernise pour accélérer les choses».

Comme l'ont montré les projets québécois, le fait d'ajuster le projet aux façons de faire administratives des partenaires a contribué à leur adhésion. Certains en ont profité pour moderniser leurs processus de travail et leur infrastructure technologique.

Fixer la contribution des partenaires dans un projet de services intégrés est un défi en soi, surtout si les partenaires doivent engager des dépenses. La contribution peut prendre diverses formes : ressources humaines, infrastructure technologique, locaux, expertise en gestion de projet, etc. Certains m/o préféreront attendre avant de s'engager dans un projet horizontal afin de profiter, à moindre coût, d'un service déjà rodé. À ceux-ci, des responsables de projets québécois suggèrent d'imposer un coût d'adhésion afin de récupérer une partie des dépenses qu'ils ont engagées dans le développement et l'implantation du projet. Des m/o peuvent aussi vouloir être les premiers à contribuer à la mise en œuvre d'un projet de services intégrés afin de se positionner stratégiquement lors des étapes futures.

Pratiques favorables

- ✓ Évaluer la capacité de votre organisation à contribuer au projet et à s'adapter à de nouvelles exigences administratives, réglementaires, technologiques et culturelles.

- ✓ Préciser la nature des contributions au projet à court terme et à plus long terme : connaissances, renseignements, ressources financières, matérielles, immobilières et humaines, etc.
- ✓ Faire en sorte que chaque partenaire puisse signifier ouvertement ce qu'il peut apporter au projet afin « *d'inventorier les actifs négociables que l'on a* » (SCT Canada (a), 2003 : 13).
- ✓ Revoir le cadre réglementaire et administratif de votre organisation et, si nécessaire, l'adapter aux réalités de la gestion horizontale et des documents électroniques.
- ✓ Orienter votre contribution et celle des partenaires du projet vers les besoins de la clientèle (citoyens, entreprises, autres m/o, etc.).
- ✓ Exploiter vos forces et celles de vos partenaires. Certains m/o sont habitués d'offrir des services directs aux citoyens et détiennent une bonne connaissance du domaine d'affaires, alors que d'autres possèdent une expertise technologique, des habiletés en gestion de projet ou d'autres expertises.
- ✓ Éviter d'imposer une manière de faire qui obligerait les partenaires à transformer radicalement le fonctionnement de leur arrière-boutique (back-office).

À retenir



- Analyser les contraintes, les capacités et la volonté de participer de chacun.
- Exploiter vos forces et celles de vos partenaires.
- Orienter les contributions vers les besoins de votre clientèle.



Meneurs

«Un projet comme ça, ... ça prend un «preacher» ça prend un « bum» poli, ça prend quelqu'un qui a une personnalité solide, qui est présent, disponible, qui n'a pas peur de dire ses idées sans toujours surveiller ses baskets».

Quel est le rôle des meneurs ou champions? Quel est leur apport au projet? Dans quelle mesure agissent-ils comme agents de changement? Où doit-on en retrouver? Quels sont les avantages d'avoir des meneurs? Quelles sont les qualités et habiletés qui peuvent caractériser les meneurs? Comment mobilisent-ils leurs troupes?

Enjeux majeurs

Plusieurs études soulignent l'importance des meneurs ou champions dans la réussite d'un projet horizontal. Des meneurs doivent être présents à tous les niveaux de la gestion horizontale (OCDE, 2003 ; ICCS-ISAC (a) (c), 2003 ; NOIE, 2003). Par sa position dans l'appareil gouvernemental, le politicien peut exercer un leadership qui amène les organisations publiques à collaborer dans des projets de services intégrés. Le dirigeant principal de l'information peut, lui aussi, exercer un rôle de chef de file dans la gestion des services intégrés qui peut déborder les frontières des m/o. Mais, l'importance du leadership ne se limite pas à ces hauts dirigeants. Les dirigeants des m/o ont également un rôle important à jouer comme agents de changement et de motivation auprès de leurs employés. On doit aussi retrouver des meneurs dans les diverses équipes ou comités du projet.

Le leadership exercé en gestion horizontale repose sur un pouvoir particulier, celui d'user « 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 » (Hopkins et Moore, 2001 : 9). Les meneurs peuvent aussi convaincre les partenaires de mettre au premier plan les intérêts du citoyen ou des autres clients plutôt que leurs propres intérêts. Ainsi, ils constituent des agents de changement qui contribuent à briser les silos en amenant les personnes à se décentrer de leur

organisation pour se recentrer sur les objectifs du projet. Une des contributions significatives d'un meneur est de faire en sorte que les partenaires s'approprient collectivement le projet, en font le leur et vont dans la même direction. Un meneur efficace est quelqu'un en qui les personnes ont confiance et qui réussit à créer à la fois l'engagement et la cohésion des partenaires, à « faire en sorte que la réflexion horizontale devienne partie intégrante de leurs activités quotidiennes » (Hopkins, M., *et coll.*, 2001 : 38). Pas surprenant que le départ d'un meneur puisse retarder le projet, surtout s'il occupe une position stratégique.

Pratiques favorables

- ✓ Désigner des meneurs crédibles dans les différentes équipes et instances du projet. Ceux-ci doivent inspirer confiance, motiver les troupes et gérer de multiples problèmes. Certains meneurs interviendront au niveau stratégique, d'autres au niveau opérationnel, certains localement et d'autres centralement.
- ✓ Favoriser un leadership partagé en identifiant des meneurs auprès de chacun des partenaires et en faire des porteurs de projet.
- ✓ En tant que meneur :
 - transmettre et vendre la vision auprès des partenaires ou du personnel;
 - être visible et en « constant dialogue » avec les partenaires ou le personnel;
 - informer les employés de l'impact organisationnel des nouveaux services intégrés;
 - inspirer confiance par l'écoute et la transparence;
 - faire en sorte que les problèmes se règlent rapidement.

À retenir



- S'assurer de la présence de meneurs crédibles.
- S'assurer que chaque organisation identifie ses meneurs.
- Favoriser un leadership partagé.



Gouvernance de projet

«Ce n'est pas l'application informatique qui est complexe, ce n'est pas le développement. C'est de tenir tout ça ensemble qui est complexe. C'est tous les aspects autres que technologiques [dont] [...] partager les coûts. Essayer de convenir et de décider à sept, à huit, [...] autour de la table, vous verrez».

Qui est maître d'œuvre ou porteur du projet? Est-il crédible aux yeux des partenaires? Doit-il changer en cours de projet? Quels sont les mécanismes décisionnels du projet? Avons-nous des mécanismes d'arbitrage? Qui siège où? Place-t-on les bonnes personnes dans les bons comités? Ces personnes peuvent-elles s'engager au nom de leur organisation? Comment faire cohabiter les mécanismes de coordination horizontale et les structures hiérarchiques existantes?

Enjeux majeurs

La gestion d'un projet horizontal requiert la mise en place de mécanismes décisionnels : comités directeurs, comité de coordination, mécanismes d'arbitrage, ententes, etc. La structure de gouvernance peut varier non seulement d'un projet à l'autre, mais aussi selon l'étape de vie du projet : architecture, développement, implantation et entretien.

«Je ne pense pas qu'on puisse avoir un modèle qui puisse être satisfaisant pour l'analyse préliminaire, le développement, l'implantation et la phase de maintien».

L'étude des cas québécois révèle qu'un modèle de gouvernance collégial pouvait convenir pour des fins d'analyse préliminaire et d'architecture. En effet, une gestion de type consensuel peut, en début de projet, constituer un vecteur d'adhésion et de cohésion auprès des partenaires qui ont à réfléchir ensemble et à décider de solutions communes. Cependant, un modèle de gouvernance plus directif et plus rapide sur le plan de la décision semble mieux approprié pour entreprendre les étapes de développement, d'implantation et d'évolution du système.

Il faut éviter que les instances stratégiques d'un projet deviennent principalement des lieux où l'on informe et écoute. Il est plus efficace d'en faire des lieux où l'on discute et décide. Certains gestionnaires québécois suggèrent que la gestion stratégique des services intégrés relève, au moment de leur mise en opération, d'une structure décisionnelle du type conseil d'administration.

Il faudrait qu'il y ait un genre ... de conseil d'administration ... une structure où les décisions se prendront au vote.

Un des défis de la gouvernance horizontale consiste justement à amener les partenaires à s'entendre et à prendre des décisions, d'où l'importance de faire cohabiter, d'une part, des mécanismes de gestion horizontale qui favorisent le dialogue et l'échange d'idées et, d'autre part, des structures hiérarchiques qui facilitent la décision. L'horizontalité ne se substitue pas nécessairement à la hiérarchie ou vice-versa. Ce sont deux formes de gouvernance qui doivent s'appuyer mutuellement.

Le maître d'oeuvre, quant à lui, peut aussi changer en cours de projet (CCG, 2002 ; ICCS-ISAC (a), 2003). Le choix du maître d'oeuvre est déterminant dans la conduite d'un projet. La crédibilité du maître d'oeuvre peut en effet conditionner l'adhésion des partenaires et la vitesse de progression du projet. A-t-il déjà géré des projets? Connaît-il bien le service offert et le domaine d'affaires? Quels sont ses intérêts dans le projet? S'y connaît-il dans le développement informatique? Fait-il l'unanimité ou presque auprès des partenaires? Pour plusieurs gestionnaires, il apparaît important que le maître d'oeuvre détienne une expertise dans le domaine d'affaires visé par le projet ou, à tout le moins, dans la gestion de projet.

«Dans des projets interministériels, faudrait d'abord partir des champions. Faudrait partir des organisations qui ont une expertise dans un domaine donnée ... On ne fait faire construire des autoroutes par le Ministère des Communications».

Un maître d'œuvre qui ne maîtrise ni le domaine d'affaires, ni la gestion de projet est susceptible de rencontrer des problèmes de légitimité auprès des partenaires qui détiennent cette expertise.

«On n'est pas un ministère à gros volume transactionnel ... On n'est pas un ministère qui émet des permis ... On n'avait pas nécessairement ... d'expérience à développer de tels systèmes. ... On n'avait pas une expérience très forte dans le développement de systèmes informatiques. Ça explique un peu un certain dérapage qu'il y a pu avoir à un moment donné ... nos partenaires ont été surpris de nous voir prendre cette responsabilité [maîtrise d'œuvre] avec une si faible expérience dans le développement informatique».

Par contre, d'autres gestionnaires affirment que la position d'extériorité du maître d'œuvre vis-à-vis du domaine d'affaires lui confère une neutralité qui peut jouer en sa faveur.

«On était un des seuls organismes qui pouvait parler au nom des autres ... sans être en conflit d'intérêts»

Par ailleurs, plus les partenaires impliqués dans la mise en œuvre d'un projet de services intégrés sont nombreux, plus la prise de décisions tend à être longue et complexe (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 et pour dénouer certaines impasses (Croger Ass. Pty Ltd *et coll.*, 2003; ICCS-ISAC (c), 2003). Il est aussi recommandé de limiter au départ le nombre de partenaires engagés dans le projet. Enfin, toujours pour assurer une gouvernance efficace et rapide, il faut éviter qu'il y ait un trop grand roulement auprès des décideurs du projet.

«C'est difficile de développer un fil conducteur quand les sous-ministres ou les patrons changent ... tu dois les convaincre de nouveau du bien fondé».

Pratiques favorables

- ✓ Désigner un maître d'œuvre crédible qui met de l'avant les intérêts du projet plutôt que les siens.
- ✓ Adapter la structure décisionnelle selon les étapes du projet.
- ✓ Mettre en place une structure de gouvernance qui permet aux partenaires de se prononcer et de participer aux décisions qui les concernent au moment opportun.
- ✓ Nommer aux instances décisionnelles du projet des personnes qui peuvent s'engager au nom de leur organisation, en raison de leur expertise ou de leur statut dans leur organisation respective.
- ✓ S'assurer d'une certaine continuité dans la représentation des partenaires au sein des instances décisionnelles.
- ✓ Exiger la présence de tous les partenaires aux réunions où se prennent des décisions qui les concernent.
- ✓ Intégrer dans la structure de gouvernance les principales parties prenantes (comité utilisateur, comité clientèle, comité consultatif, comité aviseur, comité patronal-syndical, etc.).
- ✓ Suivre de près le projet et son déroulement afin de prendre rapidement les décisions et les ajustements nécessaires.
- ✓ Faire participer les plus petits partenaires aux instances décisionnelles.

À retenir



- Désigner un porteur organisationnel crédible.
- Mettre en place une structure décisionnelle adaptée à l'état d'avancement du projet.
- Placer les bonnes personnes dans les instances décisionnelles.
- Désigner des représentants avec un pouvoir décisionnel.
- Inclure les parties prenantes dans la structure de gouvernance.



Responsabilités et reddition de comptes

Le protocole n'est toujours pas signé ... ça fait deux ans qu'on négocie ce contrat là ... À chaque fois qu'on règle une question, il y a toujours quelque chose qui retousse ailleurs ... Il n'y a pas de protocole qui va avoir coûté aussi cher au gouvernement ... pourtant on est entre m/o ... mais il y en a plusieurs.

Qui fait quoi? Qui est responsable de quoi, notamment quand ça va mal? Qui est propriétaire du système? Qui assumera les coûts de récurrence? Y a-t-il chevauchement dans les rôles et responsabilités des partenaires? Y a-t-il des responsabilités qui ne sont pas prises en compte? Quels sont les mécanismes de reddition de comptes, de reconnaissances et de sanctions? Doit-on signer des ententes de partenariat et à quel moment?

Enjeux majeurs

La structure de gouvernance n'aura que peu d'effet sur le projet si les rôles et responsabilités des partenaires sont mal définis. Il est important que les partenaires engagés dans la mise en œuvre de services intégrés s'entendent le plus tôt possible sur leurs responsabilités et rôles respectifs (CCG, 2002 ; Rounce, A.D. et N. Beaudry, 2002; ICCS-ISAC (c), 2003). Ces ententes permettent de prévenir les empiètements ou chevauchements de compétences (ICCS-ISAC (a), 2003 ; Rounce, A.D. et N. Beaudry, 2002) ainsi que les zones grises, de manière à éviter qu'un problème passe entre les mailles du projet et qu'une plainte tombe entre deux chaises. Elles concrétisent aussi l'engagement formel des partenaires et leur champ d'intervention et de responsabilités. Tout comme la structure de gouvernance, les ententes peuvent varier dans le temps. Elles peuvent prendre au départ, un caractère informel ou officieux et, au fur et à mesure que les partenaires investissent des ressources dans le projet, s'officialiser et se préciser (OCDE, 2003 ; Hopkins, M. *et coll.*, 2001). Les partenaires peuvent aussi décider de signer entre eux une nouvelle entente à chaque étape importante d'un projet : conception administrative et architecture, développement, implantation et entretien.

«Il va se faire une signature d'entente entre les partenaires pour le projet, puis y en aura une pour la récurrence ... on y va par étape.»

Élaborer un protocole de partenariat peut prendre du temps, surtout si les partenaires sont nombreux et qu'ils s'engagent à investir des ressources financières importantes et à partager des données stratégiques et sensibles comme les renseignements personnels.

Chaque M/O fonctionne dans son cadre juridique et réglementaire, chaque m/o a ses lois, ses processus et ses règlements. Quand tu arrives avec un protocole de portée horizontale, ça demande des aménagements dans tes façons de faire, toujours en assurant la protection des renseignements personnels.

Les ententes de partenariat doivent aussi prévoir le long terme (la récurrence), c'est-à-dire préciser les rôles et responsabilités des partenaires au-delà de la mise en œuvre du projet.

«Ça va se passer comment tantôt? Qui fait quoi? Qui est propriétaire de ces outils là une fois qui sont livrés? Ce n'est pas évident. Qui va payer quoi tantôt? L'évolution, ça se fait comment? L'intégrité des contenus, on l'assure comment? »

Définir « qui est responsable de quoi » dans un contexte d'horizontalité est un exercice ardu qui sort les gestionnaires publics de leur cadre habituel de gouvernance verticale et de reddition des comptes ministérielle (Croger Ass. Pty Ltd, *et.coll.*, 2003; ICCS-ISAC (a), 2003). Ceux-ci deviennent responsables de leurs gestes et décisions non seulement auprès de leur organisation, mais aussi auprès des autres organisations partenaires. Les responsables des projets québécois rencontrés semblaient peu à l'aise avec la notion d'imputabilité horizontale ou de responsabilité partagée, étant surtout habitués de travailler dans un contexte légal qui renforce le principe d'imputabilité verticale (ex : lois et règlements des m/o, *Loi sur l'administration publique*, *Loi sur la fonction publique*, *Loi sur l'accès*, etc.). Afin d'établir des liens d'imputabilité clairs et directs dans un contexte d'horizontalité, des répondants québécois suggèrent, entre autres, la création de nouvelles entités responsables qui disposent de leur propre conseil d'administration, donc juridiquement autonomes par rapport aux partenaires. D'autres répondants suggèrent de nommer des responsables de grappes de services selon les grands secteurs d'activités de l'État : santé, éducation, justice, services aux entreprises, etc.

Pratiques favorables

- ✓ Clarifier les rôles et les responsabilités des partenaires publics et privés dès le début du projet en fonction de leur capacité organisationnelle et de leur mission.
- ✓ Porter une attention particulière à certains aspects sensibles du projet comme la gestion des renseignements personnels, le financement des coûts de développement et de récurrence, les droits de propriété de l'infrastructure technologique, l'organisation du travail, les responsabilités du maître d'œuvre, etc.
- ✓ Signer des ententes ou protocoles de partenariat qui permettent de progresser collectivement et d'éviter de longues négociations et recherche de consensus entre les partenaires.
- ✓ S'abstenir de tout prévoir avant de signer des ententes. Il peut être prudent et efficace de procéder par étapes : entente de conception, entente de développement, etc. Les ententes entre les partenaires doivent être claires sans être trop restrictives.
- ✓ Prévoir, lors d'ententes, des sanctions et des bénéfices qui responsabilisent les partenaires.
- ✓ Éviter la multiplication des comptes à rendre et des rapports à produire. Harmoniser les exigences de reddition et éliminer les mécanismes d'imputabilité redondants ou inutiles.
- ✓ Évaluer l'atteinte des objectifs (qualité, efficience et autres) et en informer les partenaires afin de les responsabiliser.

À retenir



- Clarifier les responsabilités de chacun.
- Négocier et signer les ententes selon l'avancement du projet.
- Prévoir des sanctions et des bénéfices.
- Trouver une formule de reddition de comptes souple mais efficace.



Démarche d'implantation

«On va aller loin mais pas trop vite. Il faut donner le temps au monde ... Si on veut faire quinze ans dans une année, ça ne marche pas.»

Doit-on fractionner le projet en plus petits projets? À quel rythme doit-on développer ou implanter? Réalise-t-on un projet pilote? Avons-nous fixé des dates réalistes ? Consultez-vous les utilisateurs, internes et externes ?

Enjeux majeurs

Tant au Québec que dans les pays de l'OCDE, on suggère de plus en plus de fractionner les projets horizontaux de grande envergure en petits projets et de limiter au départ le nombre de partenaires et d'utilisateurs. Une implantation progressive permet de prévenir les risques de désuétude technologique et de suivre de près la progression du projet (Bent, S. *et coll.*, 1999) ; de gagner la confiance des partenaires et des autres parties prenantes et de les persuader à s'engager dans un projet horizontal de plus grande envergure (ICCS-ISAC (a), 2003) ; de mieux cerner les enjeux, les coûts et les bénéfices (NAO, 2002) et d'amener des organisations, habituées de faire cavalier seul, à travailler ensemble (Croger Ass. Pty Ltd *et coll.*, 2003; NECCC (b), 2003). Fragmenter un « gros projet » en petits projets d'implantation diminue les risques d'échec du genre GIREs, comme l'ont suggérés plusieurs répondants québécois. Les ratés des projets d'informatisation d'envergure peuvent constituer des irritants politiques susceptibles d'accroître la méfiance des dirigeants à l'endroit de ces projets, autre raison qui favorise des petits projets.

«Il y a un syndrome gouvernemental au niveau des grands décideurs, des ministres, de ne pas devoir à porter l'odieux d'un autre dossier comme GIREs. »

Une stratégie basée sur la visibilité des étapes de livraison permet aussi de regagner ou de consolider l'appui du gouvernement au projet et de faire taire certaines rumeurs, notamment quand il y a changement de gouvernement, soutiennent des répondants

québécois. Autrement dit, une approche progressive ou incrémentale permet de gérer la complexité des projets horizontaux tout en contribuant à surmonter les résistances au changement et à souder des liens de partenariat durables et productifs.

«On travaille vraiment par morceau; on prend un morceau, on le livre, on prend un autre morceau, on le livre. On n'essaie pas de faire un grand projet global, mais on va dessiner l'architecture d'affaires dans le grand projet global ... En arrière de ça, ce qu'il faut comprendre, c'est qu'on attend pas d'avoir la perfection pis le nirvana avant de livrer; on y va [par] «essais et erreurs» parce qu'on considère que, déjà, mettre quelque chose en place, c'est un plus par rapport à l'existant.»

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 de services intégrés, mais aussi de mettre en place des conditions organisationnelles qui prédisposent les partenaires à travailler de nouveau ensemble et à édifier des projets plus ambitieux (CCG, 2002).

Le calendrier des réalisations ponctue la démarche d'implantation. La date de mise en opération d'un service, notamment sa mise en ligne, est une date stratégique à ce calendrier. Il importe que l'agenda politique ne fixe pas seul une telle date ou d'autres dates importantes d'un projet. Le calendrier de réalisations doit aussi tenir compte des capacités et contraintes organisationnelles des partenaires. Des dates butoirs sont nécessaires et peuvent être mobilisatrices en autant que la charge de travail à réaliser dans le laps de temps imparti soit réaliste (Hopkins, M., *et coll.*, 2001).

«Avoir une date, ça aide beaucoup à rallier le monde. ... C'est une chose qui est majeure ... dans des projets de cette nature-là.»

Les dates sont une arme à double tranchant. Des échéances irréalistes et des dates non respectées (ex : report de la date de mise en ligne) peuvent être démotivantes pour l'équipe et miner la crédibilité du projet.

Pratiques favorables

- ✓ Définir conjointement avec vos partenaires la planification du projet (calendrier de réalisations) et les stratégies de mise en œuvre.
- ✓ S'entendre sur un calendrier de réalisations et planifier les charges de travail nécessaires et les investissements à déployer. Préciser votre contribution et celle des partenaires en termes humains, matériels et financiers.
- ✓ Planifier un échéancier serré, mais réaliste, qui tient compte de vos capacités organisationnelles et de celles de vos partenaires. Éviter les reports de dates qui vous font perdre de la crédibilité et qui peuvent démotiver les troupes.
- ✓ Fragmenter et étaler le projet de manière à obtenir des réalisations rapides. Ne pas attendre que tout le système soit développé pour déployer et mettre en ligne.
- ✓ Inscrire l'ensemble des réalisations dans une vision globale.
- ✓ Limiter le nombre de partenaires en début de projet. Impliquer dans un premier temps les m/o qui sont particulièrement concernés par la mise en oeuvre du service intégré.
- ✓ Adopter une démarche qui place le citoyen, l'entreprise ou autres clients au centre des préoccupations des partenaires afin de résoudre des dilemmes souvent liés à des chasses gardées.
- ✓ Faire connaître le service et mettre en valeur ses bénéfices afin de motiver les partenaires, d'inciter la clientèle à l'utiliser, de rassurer les parties prenantes et d'encourager la venue d'autres partenaires.

À retenir



- Fragmenter le projet pour obtenir des réalisations rapides.
- Arrimer les réalisations à une vision
- Fixer des dates réalistes et les respecter.
- Centrer la démarche sur les besoins des utilisateurs.
- Mettre en valeur les réalisations.



Coûts et financement

«Il n'y avait aucun m/o qui était prêt à collaborer en termes de financement. Pour eux [les M/O], ils disaient : c'est un projet gouvernemental, donc, si c'est une priorité du gouvernement ... que le gouvernement allonge l'argent ... les crédits qu'il faut.»

Combien coûtera le projet? Doit-on répartir les coûts en parts égales entre les partenaires ? Quel sera le retour sur l'investissement des partenaires? Comment partager-t-on les dépenses? Peut-on obtenir des fonds gouvernementaux ? Quels seront les coûts récurrents et qui les financeront?

Enjeux majeurs

L'argent, c'est bien connu, est le nerf de la guerre. La gestion horizontale ne fait pas exception. Dans un contexte de restrictions budgétaires, amener les partenaires à financer, ne serait-ce qu'en partie, la mise en œuvre de services intégrés constitue l'un des principaux défis de la gestion horizontale (ICCS-ISAC (a), 2003 ; Hopkins, M. *et coll.*, 2001).

«Concernant l'argent ... les gens sont chatouilleux parce qu'ils coupent partout dans les ministères ... Personne a de l'argent pour ça.»

Le défi financier est d'autant plus grand que les bénéfices économiques que peuvent retirer les partenaires ne sont pas immédiats (ICCS-ISAC (a), 2003 ; ICCS-ISAC (b), 2003 ; OCDE, 2003). Le plus souvent, la mise en œuvre des services intégrés n'est pas vue comme un investissement, mais plutôt comme une dépense.

Par ailleurs, les m/o sont habitués de gérer en fonction d'un financement ministériel. Bien peu ont une expérience dans le financement de projets ou programmes sur une base horizontale. Le manque d'expérience et l'inconnu budgétaire ne favorisent pas l'engagement des partenaires. De plus, comme le soutient le responsable d'un projet

québécois : « il n'existe pas de modèle de tarification qui permet à un m/o de facturer un autre m/o ».

Compte tenu de la complexité et de l'imprévisibilité des enjeux, les projets horizontaux entraînent fréquemment des dépassements de coûts qui sont difficiles à prévoir et qui peuvent devenir d'importants irritants pour les partenaires (Croger Ass. Pty Ltd *et coll.*, 2003). Le manque d'expertise et de connaissances dans la planification budgétaire de projets horizontaux ne contribue pas à rassurer les dirigeants, ni à réduire les incertitudes entourant le financement de telles initiatives (ICCS-ISAC (b), 2003). Réticentes à puiser à même leur budget, plusieurs organisations tarderont à s'engager activement dans des projets de services intégrés sans argent neuf (ICCS-ISAC (a), 2003 ; Rounce, A.D. et N. Beaudry, 2002). En effet, plusieurs dirigeants hésiteront à s'engager sans garantie de financement des coûts récurrents (Croger Ass. Pty Ltd *et coll.*, 2003).

«Ce n'est pas réglée ça, la propriété d'une application commune cofinancée par différents m/os et organismes. ... Quand va venir le temps de la renouveler, est-ce moi qui faut qui investisse? La partie évolution n'est surtout pas réglée.»

Pour favoriser la participation des partenaires, plusieurs pays de l'OCDE mettent en place des fonds gouvernementaux afin de financer la mise en œuvre de services intégrés (NOIE, 2003; Croger Ass. Pty Ltd *et coll.*, 2003; OCDE, 2003). Au Québec, un des répondants affirme que

«Le gouvernement investit déjà un milliard dans les nouvelles technologies ... il n'en mettra pas plus. Il faut savoir partager ... d'où l'importance d'avoir un répertoire de composantes partageables. »

Parfois, un financement gouvernemental suffisant n'est pas garant de la bonne marche d'un projet. Encore faut-il que le financement arrive au bon moment. Par exemple, un financement trop hâtif, qui arrive avant que l'on instaure une base solide de partenariat (ex. : vision, entente, confiance, etc.), peut amener les organisations à perdre de vue les objectifs du projet et provoquer une course aux ressources en fonction de leurs propres intérêts. À l'inverse, le manque de ressources financières peut être source de motivation

(Hopkins, M. *et coll.*, 2001, voir, entre autres, Équipe Canada : p. 44). Une aide financière extérieure, qui arrive au bon moment, demeure néanmoins un atout pour les projets horizontaux, surtout quand il s'agit de développer et de déployer des nouveaux services (NECCC (b), 2003). Au-delà du développement, la mise en œuvre de services intégrés peut entraîner des économies d'échelles, notamment en forçant la révision et l'informatisation des processus.

«Il y a des m/o qui sont manuels d'un bout à l'autre de leurs opérations. C'est sûr et certain que l'on va aller chercher des gains de productivité ... en systématisant tout ça et en informatisant ... on va être capable de rencontrer l'attrition des effectifs gouvernementaux des dix prochaines années. Donc, les investissements qu'on fait aujourd'hui c'est pour être capable d'engranger ces économies.»

Pratiques favorables

- ✓ Estimer de façon rigoureuse les coûts et les retombées économiques du projet en tenant compte de ses diverses dimensions : développement et acquisitions technologiques, impact sur l'organisation du travail, gouvernance du projet, gestion du changement, modifications législatives, élaboration d'ententes, développement de contenu, etc.
- ✓ Estimer les coûts de récurrence liés à l'entretien des services intégrés et à leur évolution.
- ✓ Examiner les différentes options pour financer la mise en œuvre du projet et ses coûts récurrents: financement gouvernemental, autofinancement, investissement du privé, utilisateur-payeur, etc.
- ✓ Suivre de près les dépenses et s'en tenir, le plus possible, au budget que l'on s'est fixé au départ avec nos partenaires.
- ✓ Prévoir des ententes précisant l'apport financier de chaque partenaire, la provenance des fonds et un calendrier de paiement.

À retenir

- Évaluer les coûts d'investissement et de récurrence.
- Évaluer les retombées.
- Identifier les sources et le type de financement.
- Suivre les dépenses.



Conduite du changement

«La gestion du changement [...] c'est peut-être la première chose sur laquelle on aurait du travailler, [...] Expliquer aux organisations que l'on va devoir faire un virage et comment ça va se produire, préparer [...] des propositions de changement, pour soutenir le changement qui doit se faire dans l'organisation. [...] Y suffit pas de dire à l'organisation [...] vous allez devoir changer, je pense qu'il faut leur arriver avec quelque chose [...] qui va préparer le changement.»

Quels sont les impacts du projet sur l'organisation du travail? Comment gère-t-on le changement? A-t-on l'expertise en technologie et en gestion de projet? Faut-il recourir aux services de firmes pour combler le manque d'expertise?

Enjeux majeurs

La mise en œuvre de services intégrés affecte l'organisation du travail. Tout comme pour les gestionnaires, les services intégrés obligent le personnel de première ligne à développer de nouvelles expertises (NECCC (b), 2003). Dans le cas de services électroniques, le personnel de première ligne doit s'habituer à utiliser Internet, à offrir de l'accompagnement ou à répondre à des courriels. Il s'agit d'une transformation des tâches importante pour plusieurs préposés à la clientèle habitués à travailler avec des modes de prestation plus traditionnels comme le comptoir ou le téléphone.

Les demandes, plutôt que de les traiter au comptoir, vont entrer par électronique. ... Ça c'est un changement fondamental pour les gens du service à la clientèle, plutôt que de recevoir le client, recevront des courriers électronique ou un fichier. C'est une autre façon de servir notre clientèle.

En plus d'avoir à maîtriser plus d'un mode de prestations, « les préposés ont dû apprendre à gérer les formalités légales ou réglementaires des différents partenaires », affirme un répondant québécois. Des préposés qui ne géraient que de l'information de nature publique doivent désormais gérer de plus en plus de renseignements personnels, soutient un autre répondant québécois. La mise en ligne de services intégrés conduit

aussi à une certaine automatisation du « back-office », libérant ainsi du personnel qui peut être affecté à d'autres tâches.

Il peut être difficile de trouver auprès des partenaires l'ensemble des ressources humaines qui répond au profil de compétences recherché pour concevoir, développer et gérer les projets horizontaux.

On fait appel aux différents m/o pour nous prêter des ressources. Normalement, on publie des offres ... des fois les sous-ministres vont suggérer des gens. ... Ça rentre pas à pleine porte, il y a des directions qui veulent pas prêter du monde D'autres ne sont pas en mesure de nous prêter des ressources adéquates, parce qu'ils ne les ont

Dans certains projets québécois, plus de la moitié des effectifs impliqués dans la gestion horizontale proviennent de firmes privées. En revanche, la gestion des services intégrés peut être une occasion pour la fonction publique de « *parfaire des expertises à l'interne* », indique le responsable d'un projet québécois. « *Il faut se servir de ça comme étant un levier de formation pour les gens à l'interne* », ajoute-t-il.

La conduite du changement consiste non seulement à trouver les bonnes ressources, mais aussi à gérer l'insécurité liée à la durée limitée de plusieurs projets horizontaux (ICCS-ISAC (b), 2003).

On fait appel aux différents m/o pour nous prêter des ressources. Normalement, on publie des offres ... des fois les sous-ministres vont suggérer des gens. ... Ça rentre pas à pleine porte, il y a des directions qui veulent pas prêter du monde D'autres ne sont pas en mesure de nous prêter des

Pratiques favorables

- ✓ Évaluer l'impact du service intégré sur votre organisation et sur vos partenaires, tant du point de vue du personnel que de celui de la clientèle.

- ✓ Planifier le plus tôt possible la gestion du changement. Impliquer les responsables des différents secteurs d'activités ainsi que le syndicat à la planification de la transition vers les services intégrés.
- ✓ Déterminer les compétences et les habiletés requises au regard des besoins du projet en ressources humaines.
- ✓ Prévoir un plan de communication qui informe le personnel et les clients sur les impacts des nouveaux services intégrés.
- ✓ Former le personnel et, parfois, la clientèle. La formation peut être assurée par des ressources externes. Cependant, le fait de recourir à des ressources internes peut favoriser l'adoption du service par les employés.
- ✓ Consulter le personnel sur ses attentes et ses perceptions afin de diminuer la résistance au changement.
- ✓ Miser sur les succès du projet et sur les bénéfices réels des nouveaux services afin de développer auprès des partenaires un sentiment de fierté.
- ✓ Éviter que la participation au projet ne s'additionne aux tâches régulières.
- ✓ Faire en sorte que les personnes impliquées dans le projet puissent retrouver, une fois celui-ci terminé, des emplois de niveau comparable à ce qu'ils avaient auparavant.

À retenir



- Planifier la gestion du changement dès le début du projet.
- Impliquer les meneurs et les parties prenantes, en particulier le syndicat.
- Informer le personnel et la clientèle sur les impacts des services intégrés et connaître leurs préoccupations.
- Offrir de la formation au personnel.



Conclusion

Les projets de services intégrés bousculent les façons de faire et les façons d'être dans les organisations publiques. Habituees à transiger seules avec leurs clientèles, les organisations publiques doivent désormais se questionner et s'ajuster en fonction des autres, se décentrer d'elles-mêmes pour se recentrer sur une vision et une clientèle communes. Ce n'est plus seulement chacun pour soi, mais aussi chacun pour tous. La confiance mutuelle est au cœur de cet important changement administratif et culturel qui accompagne les partenariats interministériels. Or, les relations de confiance entre les partenaires ne sont pas acquises. Au contraire, elles sont à bâtir et elles sont souvent durement gagnées. Les relations de confiance nécessitent non seulement un dialogue constant entre les partenaires, mais aussi un nouveau style de gestion basé sur la transparence et sur la volonté de travailler ensemble. Autrement dit, il faut que la culture du secret et de la chasse gardée, encore bien ancrée dans plusieurs organisations, cède pour faire place aux discussions franches et au partage des ressources. La culture horizontale ne fait pas encore partie des mœurs gouvernementales. Pour ce faire, il faudra bien entendu changer les lois, les règlements, les technologies et les processus de travail. Mais, le principal défi est culturel : faire prendre conscience aux partenaires que leurs intérêts et ceux des clients passent de plus en plus par les intérêts des autres partenaires. Le présent guide vise à appuyer ce virage culturel. Cependant, il est loin d'offrir toutes les réponses aux questions qui se poseront lors d'un projet de services intégrés. Il s'agit plutôt d'une base de réflexions qui offre des pistes de solutions. Au fur et à mesure que les expériences se multiplieront, les partenaires apprendront à travailler ensemble et intégreront des dimensions horizontales dans leur façon de travailler. Pour l'instant, les projets de services intégrés continueront à prendre la forme d'une expérimentation qui aidera à tracer la voie aux prochains.

Références

- Bakvis, H. et L. Juillet, *Le Défi de l'horizontalité: ministères responsables, organismes centraux et leadership*, École de la fonction publique du Canada, 2004.
- 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>
- Bourgault, J. et R. Lapierre, *Horizontalité et gestion publique*, (Rapport final), Centre canadien de gestion, décembre 2000.
- Bourgault J., « Gestion horizontale : facteurs significatifs » , dans Bourgault, J. (dir.), *Horizontalité et gestion publique*, Collection management public et gouvernance, Presses de l'université Laval, Chap. 15, 2002, p.249-278.
- Bourgault, J. et R. Lapierre, (a) « Cycle et destins des projets horizontaux » ,dans , Bourgault, J. (dir.), *Horizontalité et gestion publique*, Collection management public et gouvernance, Presses de l'université Laval, Chap. 16, 2002, p. 279-300.
- Bourgault, J. et R. Lapierre, (b) « Pratiquer la gestion horizontale : conseils pratiques » , dans Bourgault, J. (dir.), *Horizontalité et gestion publique*, Collection management public et gouvernance, Presses de l'université Laval , chap. 17, 2002, 301-314.
- Centre canadien de gestion (CCG), *Gouvernement électronique : études de cas*, en collaboration avec Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 31 mars 2002.
- Commission d'accès à l'information, *Allocution de madame Jennifer Stoddart à l'occasion de la clôture de la consultation publique de la Commission parlementaire chargée d'étudier les recommandations du rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information*, le 30 octobre 2003.
- 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.
- Institut des services axés sur les citoyens (ICCS-ISAC) (a), *Integrated service delivery: A Critical Analysis*, Mai 2003.
- Institut des services axés sur les citoyens (ICCS-ISAC) (b), *Partnership Strategy for Horizontal Initiatives, Partnership Strategy and Framework*, Canada, Mai 2003.
- 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 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
- 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.
- 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.
- Préfontaine, L., Ricard, L. et H. Sicotte, *Nouveaux modèles de collaboration pour la prestation des services publics : Guide de gestion*, Groupe de recherche PIVOT et CEFRIO, Janvier 2002.

- 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.
- Ryan, C., et P. Walsh, «Collaboration of public sector agencies: reporting and accountability challenges», *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 17. no. 7, 2004, p. 621-631.
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT Canada) (a), *La gestion des ententes de collaboration : Guide pour les gestionnaires régionaux*, février 2003.
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT Canada) (b), *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