

**L'amélioration de la qualité des services publics et ses leviers
technologiques dans un contexte de gouvernement
électronique : le cas du Québec**

Christian Boudreau
Professeur
École nationale d'administration publique

L'amélioration de la qualité des services publics et ses leviers technologiques dans un contexte de gouvernement électronique : le cas du Québec

Christian Boudreau
Professeur
École nationale d'administration publique

Résumé

La majorité des études sur la qualité des services en ligne porte sur l'évaluation de l'offre. Le contenu des sites Web gouvernementaux constitue alors la principale unité d'analyse. Cependant, la contribution du gouvernement électronique à l'amélioration de la qualité des services publics demeure dans une large mesure inexpliquée. Dans le présent article, l'auteur s'intéresse à l'amélioration de la qualité des services dans un contexte de gouvernement électronique ainsi qu'à la mécanique qui sous-tend cette amélioration. Six programmes ou services offerts en ligne par des administrations publiques du Québec ont été examinés afin de mettre en lumière les liens entre les mécanismes technologiques du gouvernement électronique et l'amélioration de la qualité des services. Pour ce faire, l'auteur a procédé à une analyse documentaire et à des entretiens semi-directifs auprès de gestionnaires et de professionnels qui ont participé au développement ou à la mise en œuvre d'un de ces programmes et services. L'étude montre, entre autres, que les mécanismes technologiques du gouvernement électronique améliorent la qualité des services offerts non seulement par les nouveaux canaux de prestation électroniques, en particulier Internet, mais aussi par les canaux de prestation traditionnels, comme le téléphone, la poste et le comptoir. L'étude aborde aussi certains risques liés au développement du gouvernement électronique, en particulier la déshumanisation des services publics et l'accroissement des capacités de surveillance de l'État vis-à-vis de ses employés et de la population en général.

Abstract

Most of the studies on the quality of online services are based on an evaluation of the supply. The content of governmental Web sites is usually the main basis of analysis. However, the contribution of e-government to the quality of public services remains largely unexplained. In this study on e-government, the author is interested by the improvement of the quality of services per se and by mechanisms behind this improvement. In order to illustrate the relations between the technological mechanisms of e-government and the improvement of the quality of services, six programs and services have been examined thanks to an analysis of various documents and by semi-structured interviews with managers and professionals involved in the development and implementation of these programs and services. The results of the study show among

other things that the e-government technological mechanisms improve the quality of services offered not only by new channels, especially Internet, but also by conventional channels, for instance phone, mail and government office. The study also examines some risks related to the development of e-government, in particular the dehumanization of the public services and the growth of the surveillance capacities of the State towards its employees and the population.

Introduction

L'amélioration de la qualité des services, tout comme les gains d'efficience et de productivité, est souvent mise de l'avant pour justifier les projets de gouvernement électronique (Yan et Rho, 2007; Kakabadse et coll., 2003; Danziger et coll., 2002; Kumar et coll., 2007). Par gouvernement électronique, nous entendons l'utilisation des technologies de l'information et des communications (TIC) par des organisations publiques afin de les soutenir dans leur fonctionnement interne (administration électronique) et dans leurs relations avec diverses clientèles (prestation électronique de service) (Boudreau, 2009a).

La qualité des services, quant à elle, recouvre diverses facettes. Elle peut se manifester à travers la compétence et l'attitude des personnes qui offrent les services (ex. : empathie, professionnalisme, diligence, etc.). Elle peut aussi se refléter dans les propriétés des systèmes d'information (ex. : rapidité et fiabilité des traitements, accès à l'information et aux services, sécurité, etc.), dans le contenu de l'information et son organisation (ex. : mise à jour, intelligibilité, exactitude, pertinence, etc.) et dans des pratiques organisationnelles (ex. : allègement des procédures administratives, imputabilité, transparence, etc.).

Dans un contexte de gouvernement électronique, la qualité des services publics dépend plus que jamais de la performance de l'administration électronique (Nations Unies, 2008; Kunstelj et Vintar, 2004; Kubicek et coll., 2003). En tant que moteur de la prestation électronique, l'administration électronique renvoie aux processus informatisés de l'arrière-guichet (back office) des organisations publiques (Boudreau, 2009a). C'est là où se font la saisie et le traitement des demandes, les vérifications, les calculs et toute autre opération visant à administrer les programmes gouvernementaux. En plus du personnel de soutien administratif et technologique, on y retrouve des banques de données, des serveurs, des logiciels et des réseaux de télécommunication. La prestation électronique des services publics (front office), de son côté, est la partie visible du gouvernement électronique au sens où les citoyens, les entreprises et autres clientèles peuvent y accéder directement. Elle prend habituellement la forme d'un guichet virtuel ou site Web regroupant des services en ligne accessibles directement par les clientèles.

Bien que la prestation électronique des services publics soit un phénomène relativement récent, du moins plus récent que l'administration électronique¹, les études sur la qualité des services en ligne abondent déjà. Halaris et coll. (2007) ont d'ailleurs recensé 36 modèles qui, développés par des chercheurs, des organismes gouvernementaux et des firmes conseils, visent à mesurer la qualité des services publics, dont la grande majorité portent sur les services en ligne. Ces modèles ont surtout été utilisés pour évaluer l'offre de services et le contenu informationnel des sites Web gouvernementaux ou pour procéder à des enquêtes de satisfaction auprès des clientèles des services en ligne.

Les études sur la qualité de la prestation des services publics privilégient en général des mesures quantitatives qui servent à la construction d'échelles de qualité et d'indices de performance (Halaris et coll. 2007). Par ces études, on vise à évaluer la qualité de la prestation des services électroniques de manière à repérer les aspects à améliorer, notamment sur les sites Web gouvernementaux. Nombreuses aussi sont les études d'étalonnage qui, toujours à partir de l'analyse des sites Web gouvernementaux, comparent et classent l'offre de services électroniques selon des stades de maturité.² En somme, la majorité des études sur la qualité des services électroniques porte sur l'évaluation de l'offre et de la demande. Le contenu des sites Web gouvernementaux constitue alors le principal objet d'évaluation.

Bien qu'on reconnaisse l'importance d'une administration électronique performante, l'apport de celle-ci à la qualité des services reste méconnu (Kunstelj et Vintar, 2004). En effet, les liens entre, d'une part, l'utilisation des TIC dans les processus d'arrière-guichet et, d'autre part, la qualité de la prestation des services demeurent dans une large mesure inexplicables. Dans les études sur la qualité des services, le gouvernement électronique est le plus souvent vu comme une boîte noire (Yildiz, 2007). Dans cet article, je compte ouvrir cette boîte et examiner les principaux leviers technologiques du gouvernement électronique et leur contribution à l'amélioration de la qualité des services. Autrement dit, je m'intéresse non seulement à l'amélioration de la qualité des services dans un contexte de gouvernement électronique, mais aussi à la mécanique qui sous-tend cette amélioration.

Méthodologie et démarche d'analyse

Pour mettre en lumière les liens entre les leviers technologiques du gouvernement électronique et l'amélioration de la qualité des services, j'ai analysé le fonctionnement de six programmes ou services offerts en ligne par des administrations publiques du Québec.

¹ Alors que l'informatisation de l'arrière-guichet gouvernemental a débuté à la fin des années 60 avec l'acquisition des ordinateurs centraux, la prestation électronique a pris son essor avec l'arrivée d'Internet et des services en ligne.

² Parmi les études d'étalonnage les plus connues, mentionnons celles réalisées annuellement par les firmes Accenture et Cap Gemini Ernst & Young ainsi que par les Nations Unies et par l'Université Brown, sous la direction du professeur Darrell M. West.

Il s'agit de l'impôt sur le revenu des particuliers, du Régime québécois d'assurance parentale, du système de gestion de la destination touristique bonjourquebec.com, du Registre foncier, du Régime public d'assurance médicaments et du système québécois de changement d'adresse.

Chacun de ces programmes et services a d'abord fait l'objet d'une analyse documentaire. Deux types de documents ont été examinés : des documents internes fournis par les ministères et organismes responsables de ces programmes et services (appels d'offres, cahiers des charges, documents sur l'état des activités de développement et d'entretien technologiques, rapports d'évolution des services en ligne, etc.) ainsi que des documents publics disponibles sur les sites Web de ces organisations (plans stratégiques, rapports de gestion, déclarations de services aux citoyens, etc.). Cette analyse documentaire a permis, entre autres, de retracer l'origine du programme ou du service et son évolution, ses règles de fonctionnement, les clientèles visées et leur profil, l'infrastructure technologique et la performance des différents canaux de prestation (ex. : volumes d'activité, rapidité de traitement et coûts de transaction). L'analyse documentaire a été complétée par une analyse descriptive des fonctionnalités des services en ligne à partir de l'examen des sites Web des organisations.

J'ai ensuite conduit une quarantaine d'entretiens semi-directifs afin de préciser ou de valider certains renseignements recueillis lors de l'analyse documentaire. Les personnes interviewées ont été retenues en raison de leur connaissance du domaine d'affaires, des systèmes technologiques ou des processus administratifs. Il s'agit de gestionnaires et de professionnels qui ont pris part au développement, au pilotage ou à la mise en œuvre des programmes et services respectifs. Les entretiens se sont déroulés entre juin 2004 et janvier 2007. Lors des entretiens, les personnes interviewées ont été conviées à commenter les aspects suivants : 1) le fonctionnement administratif et l'infrastructure technologique avant et après la mise en ligne des services; 2) les améliorations de la qualité des services depuis leur mise en ligne et 3) la contribution des leviers technologiques du gouvernement électronique à l'amélioration de la qualité des services. Lors des entretiens, aucune piste d'amélioration n'a été suggérée aux personnes interviewées. Celles-ci ont plutôt été invitées à donner des exemples concrets d'amélioration de la qualité des services, de préciser la nature de ces améliorations et d'expliquer les mécanismes administratifs et technologiques qui sous-tendent cette amélioration.

Par la suite, six études de cas de type instrumental ont été produites. J'utilise l'étude de cas instrumentale multiple au sens où l'entend Stake (1995, 2005). Plutôt que de procéder à une étude détaillée de chacun des cas, ceux-ci ont servi à mettre en évidence l'apport des leviers technologiques du gouvernement électronique dans l'amélioration de la qualité des services. L'exactitude des faits rapportés dans la production de chacun des cas a été validée par les personnes interviewées.

Pour procéder à la collecte et à l'analyse des matériaux empiriques, j'ai privilégié une approche de recherche qui se voulait davantage inductive et exploratoire que déductive et confirmatoire. La nouveauté du phénomène à l'étude et l'absence d'un cadre théorique

spécifique à l'objet de recherche, à savoir les leviers d'amélioration de la qualité des services publics dans un contexte de gouvernement électronique, justifient une telle approche. Plus précisément, la démarche d'analyse s'est faite en deux temps. Premièrement, les études de cas multiples ont permis de mettre en relief six grands axes d'amélioration de la qualité des services publics liés à l'utilisation des TIC, soit : 1) la facilité et l'étendue des accès à l'information et aux services; 2) la fiabilité des données et l'objectivité des décisions administratives; 3) la rapidité de traitement des demandes; 4) la simplification des procédures administratives; 5) l'offre d'information et de services sur mesure; 6) la mise à jour instantanée des informations relatives aux services (voir figure 1). Précisons que ces axes ne couvrent que certains aspects de la qualité des services publics. D'une part, le gouvernement électronique n'est pas la panacée à tous les maux en matière de qualité de services. D'autre part, un échantillon plus large d'études de cas aurait pu ouvrir sur d'autres axes d'amélioration. Cependant, nous croyons que les six axes proposés ici suffisent pour mettre en lumière les principaux leviers technologiques qui peuvent contribuer à l'amélioration de la qualité des services publics.

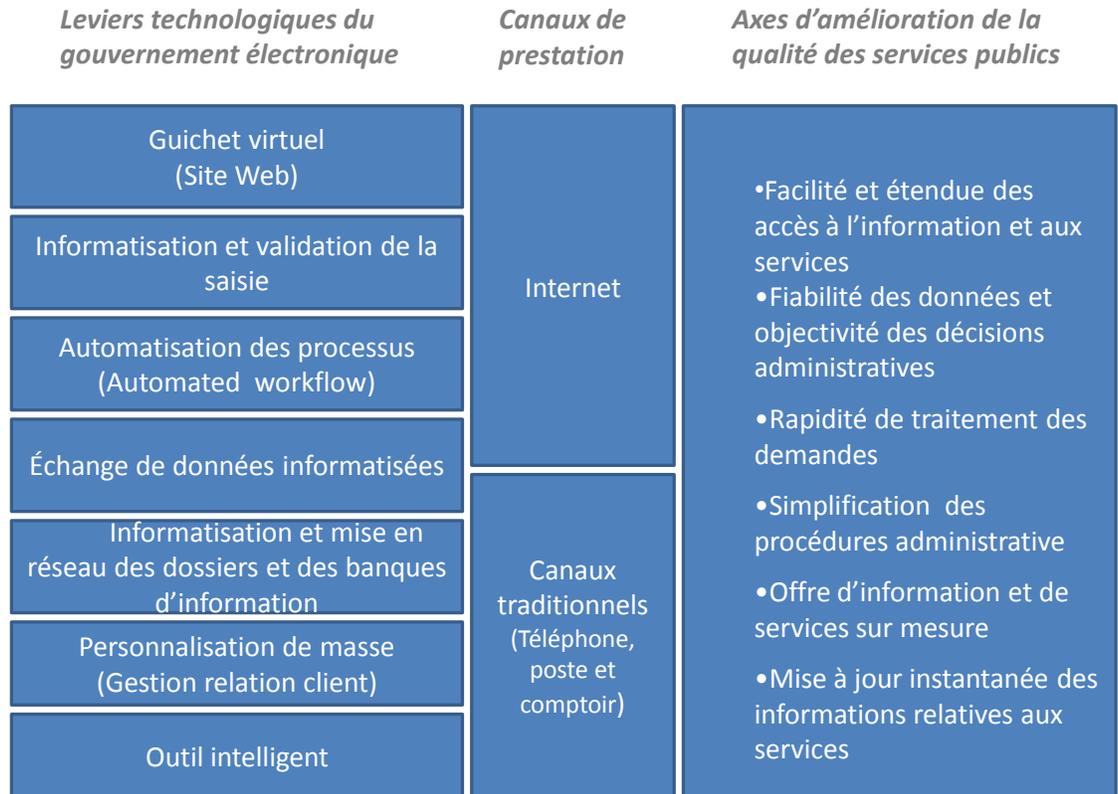
Deuxièmement, les études de cas ont permis de faire ressortir les leviers technologiques du gouvernement électronique ainsi que leur contribution respective aux axes d'amélioration de la qualité des services publics. Les leviers technologiques peuvent relever aussi bien de l'administration électronique (ex. : automatisation des processus et échange de données informatisées) que de la prestation électronique (ex. : guichet virtuel et outil intelligent). De plus, ils peuvent intervenir dans plus d'un axe d'amélioration de la qualité des services. Enfin, nous verrons que ces leviers appuient non seulement les canaux de prestation électroniques, en particulier Internet, mais aussi les canaux de prestation plus traditionnels, comme le téléphone, la poste et le service au comptoir. Examinons maintenant chacun de ces axes en mettant en évidence les leviers technologiques sur lesquels ils s'appuient.

Les axes d'amélioration de la qualité et leurs leviers technologiques

Facilité et étendue des accès à l'information et aux services

Pour la majorité des répondants de l'étude, la facilité d'accès à l'information et aux services est l'un des principaux avantages du gouvernement électronique en termes de qualité de service. Grâce au site Web et à un accès Internet, les clientèles peuvent consulter l'information gouvernementale sans avoir à se déplacer. Avec des mécanismes d'authentification fiables, les clientèles peuvent aussi s'inscrire à distance à un programme public et accéder à leur propre dossier. Par exemple, « *le citoyen peut s'inscrire au Régime québécois d'assurance parentale puis consulter et mettre à jour son dossier à partir de chez lui, sans frais* », soutient un répondant. Il peut même savoir à

Figure 1
Les axes d'amélioration de la qualité des services publics et leurs leviers technologiques dans un contexte de gouvernement électronique



quelle étape le traitement de sa demande d'assurance parentale est rendu, quel montant il recevra et combien il a déjà reçu. Un site Web offre aussi l'avantage d'être accessible en tout temps, indépendamment des heures d'ouverture des bureaux gouvernementaux. La personne n'a donc plus à se soucier de l'heure à laquelle il désire s'informer ou transiger avec l'État.

L'État peut aussi mettre à la disposition des citoyens et autres clientèles des banques d'information riches en contenu que ceux-ci peuvent interroger à distance. Par exemple, le site touristique officiel du gouvernement du Québec, bonjourquebec.com, offre la plus grande banque d'information sur l'offre touristique au Québec. En plus d'y retrouver la majorité des établissements hôteliers, des forfaits et des événements touristiques du Québec, les touristes peuvent réaliser à partir de ce site le cycle complet d'une démarche touristique, de la recherche d'information à la réservation d'une chambre d'hôtel ou à l'achat d'un forfait.

Afin de rendre les clientèles autonomes, l'État met également à leur disposition des outils intelligents qui permettent de traiter rapidement une multitude d'information pertinente

afin de les aider à prendre une décision éclairée. Le simulateur de calcul de prestations du Régime québécois d'assurance parentale en est un. Disponible en ligne sur le site du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, ce simulateur est destiné aux citoyens qui désirent connaître le montant des prestations d'assurance parentale auxquels ils auraient droit à l'arrivée d'un enfant. Cet outil intelligent guide aussi les personnes pour qu'elles choisissent l'une des deux options de prestations financières disponibles.

Enfin, l'État rend de plus en plus disponibles sur Internet des registres publics, comme l'évaluation du rôle foncier, les transactions immobilières et les plunitifs. Ces registres en ligne sont d'une grande utilité pour différents intermédiaires ou mandataires qui agissent pour le compte des citoyens. Par exemple, avant la mise en ligne du Registre foncier, les notaires devaient se déplacer vers les bureaux de publicité foncière jusqu'à trois fois pour une même transaction immobilière :

Une fois pour faire la recherche, une fois pour déposer les actes au bureau et une autre fois pour vérifier s'il n'y a pas eu entre-temps une inscription adverse entre le moment de la recherche et le moment où l'acte est présenté pour publication.

Depuis la mise en ligne de ce registre, les notaires et autres professionnels du droit foncier n'ont plus besoin de se déplacer pour examiner des titres ou des plans de cadastre et pour inscrire de nouveaux contrats ou des radiations dans le registre. « *Publier ou consulter un titre en Gaspésie [région à l'extrême Est du Québec] aujourd'hui, c'est aussi simple que de le faire pour un immeuble à côté de son bureau.* »

Fiabilité des données et objectivité des décisions

Lorsque les clientèles inscrivent elles-mêmes les renseignements nécessaires dans des formulaires électroniques en ligne, l'État fait l'économie de la saisie manuelle de cette information. En évitant la double saisie, on diminue le nombre d'erreurs de retranscription et le nombre de rejets des demandes. Quant aux erreurs de saisie par les clientèles, il est possible de les prévenir à la source grâce à des systèmes de validation de données. Souvent intégrés aux formulaires en ligne, ces systèmes détectent les erreurs de saisie avant de procéder au traitement de la demande. Par exemple, lorsqu'un citoyen s'inscrit en ligne au Régime québécois d'assurance parentale, le « *système valide sur le champ plusieurs renseignements qui ont été saisis et détecte les erreurs.* » Le programme d'impôt sur le revenu des particuliers recourt aussi à des systèmes de validation des données, à la différence que cette validation est intégrée aux logiciels disponibles sur le marché qu'utilisent les contribuables ou les préparateurs d'impôt lors des déclarations de revenus.

Les TIC peuvent aussi réduire les erreurs dans la gestion des documents en papier, notamment lors d'envois postaux. Grâce à un système de validation des codes postaux, Tourisme Québec a diminué les erreurs d'adressage. Pour éviter qu'il y ait des envois aux mauvais endroits, le système fait des validations à partir du code postal du client. Ainsi,

l'envoi a plus de chance d'arriver à destination, même avec des erreurs d'adressage. Par ailleurs, en gérant de façon automatisée les programmes et services publics, les systèmes informatisés assurent une certaine objectivité dans le traitement des dossiers grâce à l'application de procédures standardisées et automatisées. Comme le signale un des gestionnaires rencontrés dans le cadre du Régime québécois d'assurance parentale :

Parce que c'est un algorithme automatisé qui fait le calcul et non un humain, il y a une impartialité dans le traitement ... L'agent ne pourrait pas favoriser quelqu'un qu'il connaît ou, à l'inverse, en donner moins à quelqu'un qu'il n'aime pas.

L'automatisation des calculs et des validations par les organismes payeurs peut aussi prévenir la surfacturation. Par exemple, avec le système de communication interactive mis en place par la Régie de l'assurance maladie du Québec pour administrer le Régime d'assurance médicaments, « *le pharmacien ne peut pas jouer sur les tarifs des médicaments [...] Le citoyen paie le juste prix et le pharmacien est remboursé au juste montant.* »

L'automatisation des traitements permet aussi d'éviter des erreurs humaines non intentionnelles en raison de la complexité des règles de calcul qui régissent l'administration de certains programmes. Les programmes peuvent être d'autant plus complexes que les règles qui les régissent sont souvent appelées à changer, comme dans le cas du programme d'impôt sur le revenu des particuliers ou le Régime d'assurance médicaments. Pour gérer cette complexité administrative, la machine s'avère plus fiable que l'humain.

Rapidité de traitement des demandes

Malgré l'accroissement des volumes de transactions dans différents programmes, la durée moyenne des traitements n'augmente pas pour autant. Par exemple, avec son système de transactions automatisé, la Régie de l'assurance maladie du Québec a su répondre à une croissance constante du nombre de demandes de paiement à traiter dans le cadre du Régime d'assurance médicaments, passant de 50 millions en 1997 à 122 millions en 2007, sans augmenter ses effectifs et sans nuire à la qualité des services, en particulier le délai d'attente. Les TIC peuvent aussi garantir des délais de traitement raisonnables avec des effectifs réduits. Dans le cas du Régime québécois d'assurance parentale, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale s'engage à traiter une demande et à rendre une décision en moins de sept jours ouvrables avec seulement 120 agents répartis dans deux centres d'appels. Sur les quelque 95 000 demandes reçues lors de la première année du programme en 2006, le quart a été transmis d'un bout à l'autre sans l'intervention d'un agent. Les trois quarts ont donc nécessité l'intervention d'un agent qui a dû remplir en partie ou en totalité la demande. Un tel volume de transactions aurait été difficile sans l'automatisation des traitements une fois la demande remplie et sans l'informatisation du dossier de l'assuré et sa mise en réseau. Comme le signale un répondant : « *l'agent est en*

direct ... Il règle au fur et à mesure avec le client ... Tout est intégré. Pas de dossier physique, pas besoin d'aller chercher un dossier quelque part, pas d'attente. »

Ainsi, en facilitant la gestion et le traitement d'une demande, les TIC accélèrent l'inscription d'un citoyen à un programme d'aide et l'obtention de son premier versement. Les TIC peuvent aussi contribuer à diminuer les délais d'attente d'un remboursement par l'État. C'est le cas du remboursement d'impôt des particuliers où le délai moyen de remboursement est deux fois plus court par la voie électronique que par la poste, même si le nombre de déclarations reçues par Internet a plus que doublé depuis 2001-2002. Le remboursement par l'État peut même se faire en direct et, ainsi, alléger la charge financière des clientèles. Cela apparaît particulièrement approprié pour les personnes à faible revenu qui bénéficient du Régime d'assurance médicaments. Sans le système de communication interactive entre la Régie de l'assurance maladie et les pharmacies du Québec qui assure un traitement quasi instantané des demandes de remboursement, les assurés auraient été obligés d'assumer la totalité des coûts des médicaments, parfois dispendieux, le temps que le régime en rembourse une partie ou la totalité. Avec ce système, les assurés n'ont qu'à payer leur cote part, le reste étant payé par la Régie.³ Ainsi, on évite que des assurés se privent de médicaments essentiels en raison d'une incapacité de payer au moment de l'achat. Précisons que plusieurs personnes visées par ce régime ont des revenus modestes et qu'elles sont parmi les plus grandes consommatrices de médicaments au Québec.

Simplification des procédures administratives

Le gouvernement électronique peut aussi s'avérer une façon efficace d'alléger le fardeau rattaché aux procédures administratives. En prenant en charge les règles souvent nombreuses qui régissent le fonctionnement des programmes publics, les systèmes automatisés peuvent décharger les usagers, y compris les fonctionnaires, de cette complexité administrative. Seul le résultat des calculs et des vérifications nécessaires à la décision administrative leur est transmis. Le système de communication informatisé et de traitement automatisé de la Régie de l'assurance maladie illustre bien cette capacité des TIC à prendre en charge la complexité administrative des programmes. Le pharmacien n'a pas à faire de vérification et de calcul pour établir la contribution de l'assuré, puisque tout se fait de façon automatisée par le système de la Régie. Il peut alors « *se concentrer sur son rôle de pharmacien* », précise-t-on.

³ Plus précisément, ce système automatisé permet à la Régie de recevoir à distance les réclamations de pharmaciens, de traiter chacune d'elles en les confrontant à des fichiers valideurs et à des règles de facturation puis de transmettre l'autorisation ou le refus de paiement aux pharmaciens. La Régie transmet aussi de l'information sur le montant qu'elle paiera au pharmacien ainsi que sur la contribution financière immédiate de l'assuré, sur le montant cumulé de ses contributions pour la période en cours et sur ce qu'il lui reste à payer avant d'atteindre le plafond. Toutes ces décisions se prennent en quelques secondes, au moment où l'assuré achète ses médicaments à la pharmacie.

Les échanges de données informatisées entre les ministères et organismes, notamment pour vérifier l'identité des individus et leur statut, peuvent aussi simplifier la vie des citoyens en leur évitant certaines démarches parfois longues et ardues, dont l'obligation de se procurer des documents officiels requis lors de l'inscription à un programme. Par exemple, les échanges de données informatisées entre le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et le Directeur de l'état civil évitent, aux personnes qui font une demande d'assurance parentale, de se procurer et d'envoyer les actes de naissance de leurs enfants; ces vérifications sont faites par échanges informatisés de données. Comme le signale un répondant du programme d'assurance parentale : « *ce que l'on vise c'est d'augmenter ce nombre de liens électroniques avec nos partenaires* » afin de soulager les clientèles de certaines démarches administratives, tout en vérifiant l'authenticité des déclarations.

Les échanges de données informatisées peuvent aussi servir à regrouper des services communs offerts par différentes organisations gouvernementales de manière à simplifier les démarches à entreprendre pour obtenir ces services. Ainsi, plutôt que d'entrer en contact avec diverses instances administratives, les clientèles peuvent être dirigées vers un service intégré disponible sur un même site Web qui leur donne directement accès à l'information ou aux services dont elles ont besoin. La complexité administrative est alors prise en charge par les processus d'arrière-guichet des organisations gouvernementales. Le Service québécois de changement d'adresse constitue le premier service intégré en ligne au Québec destiné aux citoyens. Ceux-ci y ont accès par le portail du gouvernement du Québec : Services Québec. Ce service offre aux citoyens une démarche unique de changement d'adresse qui leur évite de faire des démarches distinctes auprès des principaux organismes gouvernementaux provinciaux qu'ils doivent aviser. Les renseignements peuvent être saisis par le citoyen à partir d'un seul formulaire électronique en ligne puis automatiquement acheminés vers les ministères et organismes concernés. La complexité est prise en charge par des systèmes d'authentification et d'échanges de données informatisées. Aujourd'hui, la majorité des citoyens qui changent d'adresse ont recours à ce service en ligne.

Dans son portail destiné aux entreprises, Services Québec offre aussi, à l'instar de la majorité des portails provinciaux, un service intégré qui facilite le démarrage d'entreprise. À l'aide d'un questionnaire intégré, ce service permet aux personnes qui veulent se lancer en affaires d'obtenir la liste des formalités à suivre et des formulaires à remplir lors du démarrage de leur entreprise selon les caractéristiques de leur projet et le secteur d'activités. Cela leur évite, à elles aussi, de faire de nombreuses démarches et, surtout, d'en oublier.

Offre d'information et de services sur mesure

L'État peut aussi exercer ce qu'il est convenu d'appeler une personnalisation de masse en ajustant son offre d'information et de services en fonction des caractéristiques des clientèles. Cela nécessite que l'État obtienne au préalable de l'information sur celles-ci (statut, besoins, préférences, historique d'utilisation, etc.) afin d'organiser ou de profiler

l'offre en conséquence. L'objectif poursuivi consiste à communiquer la bonne information et à offrir le bon service à la bonne personne au bon moment. La personnalisation vise à diminuer l'effort que doit consacrer la personne pour obtenir ou fournir l'information pertinente. Il s'agit d'une approche qui privilégie une offre d'information et de services sur mesure.

Un mécanisme simple de personnalisation consiste à utiliser des formulaires électroniques adaptés aux clientèles, comme le fait Revenu Québec, afin que seules les sections pertinentes des formulaires leur soient présentées selon leur statut. Une partie de ces formulaires peut également être préalablement remplie dès que le demandeur est identifié par l'organisation publique. Un autre mécanisme de personnalisation, plus complexe celui-là, consiste à adapter l'information d'un site Web aux caractéristiques de sa clientèle. C'est ce que propose Tourisme Québec en créant des microsites par marché géographique.

À la page d'ouverture de bonjourquebec.com, l'internaute est invité à identifier son pays d'origine. Cela le conduit à une page d'accueil où il a accès à des promotions spécifiques à son pays.

Le Web peut aussi servir à cibler les stratégies de promotion selon les intérêts des usagers et leur historique de transactions. Par exemple :

Quand la personne s'abonne au bulletin bonjourquebec.com, on lui demande ses champs d'intérêt [...] On peut éventuellement lui envoyer un bulletin d'information spécial et personnalisé avec des offres selon les champs d'intérêt des abonnés et de leur historique de transactions.

Mise à jour instantanée des informations relatives aux services

Malgré la popularité croissante des services en ligne, l'utilisation des autres canaux de prestation demeure populaire, en particulier le téléphone et la visite en personne à un bureau. Le téléphone continue d'ailleurs d'être le canal de prestation le plus utilisé par les citoyens canadiens, même s'il est souvent critiqué par ceux-ci (ISAC, 2008). Plutôt que d'entraîner la disparition des autres canaux de prestation, Internet contribue à l'augmentation de la prestation multicanale. Par exemple, 59% des canadiens utilisent plus d'un canal de prestation lorsqu'ils interagissent avec l'État lors d'une même démarche (ISAC, 2008, p. 55).

Avec l'ajout d'un nouveau canal de prestation et avec l'avènement des guichets multimodes⁴, la qualité des services dépend plus que jamais de l'intégration des canaux de prestation. Par intégration des canaux, nous entendons la capacité d'un système à

⁴ Ces guichets prennent habituellement la forme d'un centre d'appel et d'un site Web, complétés par des bureaux territorialement répartis.

donner accès à une information à jour quel que soit le canal utilisé par l'employé ou la clientèle. L'intégration des canaux suppose donc une communication fluide, voire instantanée, de l'information entre les différents canaux disponibles, en particulier l'Internet, le téléphone, le comptoir et la poste.

L'intégration des canaux peut être rendue possible par une informatisation et mise en réseau des banques d'information utilisées par les employés pour informer la clientèle. À cet égard, l'exemple de *bonjourquebec.com* est révélateur. Avant l'informatisation et la mise en réseau des fiches touristiques, les employés du centre d'appels et des bureaux d'information touristique utilisaient de gros cahiers à anneaux dans lesquels était consigné l'ensemble des informations touristiques.

Chaque préposé avait 7 cartables : un pour les festivals, un pour les musées, un pour les croisières, etc. [...] Chaque préposé pouvait passer hebdomadairement une à deux heures pour mettre à jour ses cartables. Pour les centres Infotouriste [...] ça prenait deux jours avant qu'ils reçoivent la mise à jour.

L'informatisation de ces fiches et leur accès à distance ont permis de mettre à jour de façon instantanée les différents canaux ou points de services promotionnels de Tourisme Québec tout en diminuant considérablement le coût des mises à jour. L'intégration des canaux peut aussi passer par une informatisation du dossier du client et par sa mise en réseau. Le Régime québécois d'assurance parentale s'appuie sur un tel dossier dans sa gestion quotidienne des demandes :

La solution du RQAP [Régime québécois d'assurance parentale] offre un accès centralisé et informatisé à l'ensemble des dossiers, peu importe où l'agent est situé ... Même si plusieurs canaux de communications (ex. : Internet, téléphone, courrier) sont supportés, la solution du RQAP offre, en tout temps, une vision intégrée de l'ensemble des dossiers (MESS, 2006 : 12).

Une telle intégration permet aux employés d'exercer un suivi continu et à jour auprès des clientèles, indépendamment des canaux de communication que ceux-ci utilisent. Elle évite aussi aux clientèles de répéter une demande ou de repartir à zéro lorsqu'elles changent de canal de prestation au cours d'une même démarche.

Discussion

Le gouvernement électronique est plus que la création de sites Web gouvernementaux. Il est constitué de divers leviers technologiques qui peuvent contribuer de multiples façons à améliorer la qualité des services publics. Qui plus est, les effets de ces leviers peuvent se combiner. Par exemple, le traitement des demandes, même complexes, peut se faire à distance et de façon quasi instantanée lorsqu'on combine l'informatisation de la saisie, l'échange de données informatisées et l'automatisation des traitements. Cette instantanéité des traitements a d'ailleurs été une condition imposée par le gouvernement

du Québec qui, lors de la création du Régime d'assurance médicaments, exigeait que l'on réduise au minimum la charge financière exigée aux assurés.

L'apport de leviers technologiques à l'amélioration de la qualité des services ne se limite pas aux clientèles qui utilisent le canal Internet. Les clientèles encore nombreuses qui recourent aux canaux de prestation plus traditionnels profitent elles aussi de certains leviers technologiques. Par exemple, l'automatisation des processus et l'échange de données informatisées contribuent depuis déjà plusieurs années à la qualité des services offerts par les canaux de prestation traditionnels, notamment en accélérant la rapidité des traitements et en assurant la fiabilité des opérations. Il faut savoir que ce ne sont pas toutes les transactions entre les clientèles et l'État qui se prêtent à une mise en ligne des services et à une automatisation complète de leur traitement. L'intervention d'un agent est souvent requise, que ce soit pour accompagner les clientèles au moment de la demande, pour traiter un cas complexe ou une exception ou pour vérifier l'authenticité d'une déclaration.

Rappelons aussi que le recours à des canaux traditionnels et, par conséquent, à des employés de première ligne demeure toujours nécessaire pour plusieurs personnes qui n'ont pas accès à Internet ou qui ne désirent pas l'utiliser dans certaines circonstances. Outre l'automatisation des traitements et l'échange de données informatisées, l'accès par les employés de l'État à des banques de données et à des dossiers informatisés sur les clientèles leur permet d'être plus performants dans le traitement des demandes. En appuyant ainsi le travail des employés de l'État, les leviers technologiques du gouvernement électronique contribuent à améliorer la qualité des services publics quel que soit le canal de prestation utilisé par les clientèles.

Comme nous l'avons vu, un des avantages du gouvernement électronique est de permettre l'intégration des différents canaux de prestation. Or, cette intégration a une incidence sur la nature du travail des employés qui offrent des services directs aux clientèles et sur les compétences requises pour exercer ce travail. Ces employés doivent de plus en plus être polyvalents. Par exemple :

Avant l'avènement de [bonjourquebec.com](http://www.bonjourquebec.com), la tâche des quelque 100 préposés aux renseignements du centre d'appels consistait essentiellement à fournir de l'information touristique par téléphone et à préparer des envois postaux. Aujourd'hui, en plus de répondre aux demandes d'information par téléphone ou par courriel, les préposés aux renseignements ont vu s'ajouter à leurs tâches quotidiennes des activités de réservation et de collecte de données sur les clients.

Cette polyvalence est aussi requise chez les employés du Régime québécois d'assurance parentale, lesquels ont été formés pour accomplir diverses tâches, dont l'accueil téléphonique, l'assistance sur le Web et le traitement de dossiers. Dans un contexte de prestation multicanale de plus en plus intégrée, la qualité des services passe donc par l'élargissement des compétences des employés qui offrent des services directs aux clientèles. Ces employés doivent désormais composer avec des clientèles de plus en plus

informées qui peuvent communiquer par divers canaux, souvent lors d'une même démarche.

Certains leviers technologiques utilisés par les employés sont aussi mis à la disposition des clientèles. En effet, grâce à Internet, les clientèles peuvent elles aussi accéder directement aux documents gouvernementaux, interroger des banques de données, utiliser des outils intelligents, visualiser et mettre à jour leur dossier et savoir où en est rendu le traitement de celui-ci. Internet fait des clientèles un important rouage du gouvernement électronique et un vecteur d'amélioration de la qualité des services au même titre que les employés de l'État. En externalisant les processus d'arrière-guichet, Internet tend à faire disparaître la traditionnelle frontière qui sépare le guichet (front office) de l'arrière-guichet (back office). Pour favoriser l'autonomisation des clientèles et l'externalisation de l'arrière-guichet, l'utilisabilité⁵ des outils mis à leur disposition et la pertinence des contenus deviennent essentielles.

Enfin, par sa capacité de délocaliser le travail, le gouvernement électronique peut aussi contribuer dans une certaine mesure à la qualité de vie des travailleurs. Par exemple, le système informatisé du Registre foncier permet aux professionnels du domaine de travailler à partir de chez eux et de concilier plus facilement les obligations professionnelles et familiales. De la même façon, la flexibilité du système peut être accommodante pour les employés du Registre foncier en leur offrant la possibilité de travailler dans un autre centre d'opérations tout en faisant la même chose.

Il y a des gens des régions qui viennent à Montréal ou à Québec passer le temps des fêtes chez la parenté ou l'inverse les gens de Montréal ou de Québec qui vont à Alma et ne veulent pas revenir dans le temps des fêtes. Au lieu de rentrer à Alma pour faire l'ouvrage, ils disent « y a-tu de la place à Québec, je vais aller travailler à Québec les 28 et 29 décembre, au centre d'opérations de Québec. »

Cette délocalisation du travail peut aussi répondre à des préoccupations économiques et politiques, dont le maintien des emplois en région. Avec le TIC, il devient possible de centraliser les opérations dans une région⁶ ou de les décentraliser dans différentes régions⁷ sans nuire à la performance et à la qualité des services; les lieux de travail et leur distance n'ont plus vraiment d'importance.

⁵ L'utilisabilité renvoie à la facilité avec laquelle les applications peuvent être utilisées par les utilisateurs : simplicité terminologique, efficacité des aides à la navigation et organisation intuitive de l'information sont autant de critères qui facilitent une utilisation autonome.

⁶ Par exemple, le principal centre d'appels du Régime québécois d'assurance parentale est situé à Rouyn.

⁷ Chacune des huit régions administratives du Québec est aujourd'hui pourvue d'un centre d'opérations où y travaillent des employés chargés de valider les inscriptions au Registre foncier.

Conclusion

Les leviers technologiques du gouvernement électronique ne profitent pas seulement aux clientèles qui utilisent les canaux de prestation électroniques, en particulier Internet. Ce sont aussi des leviers de performance sur lesquels peuvent s'appuyer les employés de l'État pour rehausser la qualité des services offerts auprès des clientèles qui utilisent les canaux de prestation plus traditionnels. L'effet de ces leviers technologiques dépend aussi de la compétence des employés de l'État, du moins pour les canaux traditionnels. Dans un contexte d'automatisation des traitements et d'intégration des canaux, les employés sont appelés à réaliser des activités de moins en moins répétitives et de plus en plus polyvalentes et complexes. Comme le signale un répondant, « *nos agents font de tout ... Notre modèle d'affaires est basé sur une flexibilité du travail selon le volume d'activités.* » Cependant, ce ne sont pas tous les employés qui semblent à l'aise avec cette nouvelle forme de travail plus flexible, affirment certains gestionnaires. Pour éviter qu'il y ait un roulement parmi le personnel, plusieurs reconnaissent l'importance de revoir les stratégies de recrutement et de formation au regard des compétences requises.

Il demeure qu'Internet offre certains avantages sur les autres canaux de prestation, dont une plus grande autonomisation des clientèles grâce à un accès rapide à une information de plus en plus complète et à des outils qui facilitent le traitement de cette information et le repérage des contenus pertinents. Internet offre aussi l'avantage d'être disponible en tout temps sans avoir à se déplacer physiquement. Les nombreuses personnes qui continuent à utiliser, par choix ou par nécessité, les canaux de prestation traditionnels, comme le téléphone, le comptoir ou la poste, ne risquent-elles pas d'être désavantagées par rapport à celles qui utilisent Internet quand il s'agit de s'informer ou d'accéder à des services publics? Le développement du gouvernement électronique et de ses leviers contribuera-t-il à accentuer les inégalités entre les « branchés » et les « exclus » de la société de l'information et du savoir? Tant qu'Internet ne sera pas à la portée de tous, l'État devra continuer à assurer, voire améliorer, la qualité des services dans les autres canaux de prestation, notamment en misant sur la compétence des employés et en équipant ceux-ci d'outils efficaces, afin d'éviter que se développe une offre de services publics à deux vitesses.

Le gouvernement électronique n'offre pas que des avantages. Il comporte aussi des risques. Un des ces risques tient à la déshumanisation des contacts entre l'État et ses clientèles. De plus en plus de transactions avec l'État se font de façon automatisée, sans qu'il n'y ait une intervention humaine autre que celle du citoyen. Plusieurs organisations publiques déploient d'ailleurs diverses stratégies pour inciter leurs clientèles à migrer vers les canaux de prestation les plus économiques, en particulier Internet et la réponse vocale interactive⁸. Certaines organisations vont jusqu'à fermer des canaux. Par exemple, le Régime québécois d'assurance parentale n'est offert à aucun guichet physique ; toutes les transactions se font à distance par le biais du téléphone, de l'Internet et de la poste. Il

⁸ Système téléphonique automatisé qui permet aux clientèles d'interagir avec un menu de réponses prédéterminés afin d'obtenir des résultats, sans intervention humaine.

s'agit d'une première pour le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. En matière de services téléphoniques, les organismes publics recourent de plus en plus à la réponse vocale interactive. Est-ce annonciateur d'une tendance vers une plus grande déshumanisation des services? Chose certaine, il restera toujours des transactions qui ne pourront être entièrement automatisées. Et même pour les transactions qui se prêtent à une automatisation complète, la présence d'un préposé pour informer les clientèles et pour les accompagner dans leur demande représente toujours un gage de qualité. Comme le souligne l'Institut des services axés sur le citoyen (2008 : 3) : « Internet ne déloge pas les modes de prestation conventionnels... Il [en] est un complément. » Quel que soit les services offerts, le citoyen devrait toujours avoir la possibilité d'échanger avec un employé de l'État, ne serait-ce que pour régler des situations complexes ou d'exception. Il faut éviter que la recherche d'efficacité se fasse au détriment de la qualité des services. Un autre risque du gouvernement électronique est inhérent aux puissantes capacités de surveillance que ses leviers peuvent générer. Le gouvernement électronique engendre de la réflexivité organisationnelle qui, par ses effets de transparence, permet à l'État d'exercer un suivi étroit sur la performance des processus d'arrière-guichet, sur la qualité des services et sur l'efficacité des programmes (Boudreau, 2009b). Avec les TIC, l'État dispose en effet d'outils de surveillance qui peuvent rendre transparentes dans les moindres détails la production de ses employés et les conduites et profils de ses clientèles. Or, jusqu'où l'État est-il légitimé de surveiller ses employés et ses clientèles au nom de l'efficacité et de la qualité? Si les mécanismes de surveillance et les effets de transparence liés à l'utilisation des TIC sont nécessaires à l'amélioration de la qualité des services publics, comment empêcher qu'il y ait atteinte à la vie privée et aux libertés individuelles de ceux qui font l'objet de cette surveillance? Pour éviter les possibles dérives dans l'utilisation des TIC par l'État, il convient de ne pas restreindre le processus d'amélioration de la qualité des services publics à des leviers de performance strictement techniques (ex. : rapidité, fiabilité, intégration, facilité d'accès, etc.). Face à des TIC de plus en plus envahissantes, il est devenu tout aussi important d'améliorer et d'évaluer la qualité des services à l'aune de considérations sociales telles que les libertés individuelles, la protection de la vie privée et l'équité.

Profil de l'auteur :

Christian Boudreau est professeur à l'École nationale d'administration publique du Québec. Il a obtenu son doctorat en management de l'université Laval (Québec) en 2002. Ses recherches et publications portent principalement sur le gouvernement électronique (e-government), en particulier la qualité de la prestation des services électroniques, la réflexivité organisationnelle liées aux technologies de l'information et ses enjeux de surveillance. Dans ces récentes recherches, il s'intéresse à la gouvernance horizontale et au regroupement des infrastructures et des services publics dans un contexte de gouvernement électronique. Il est aussi un spécialiste des méthodes qualitatives, notamment la théorie enracinée (grounded theory).

Références

- Boudreau, C. “Développement du gouvernement électronique : leviers et enjeux”; In : N. Michaud (dir.); (à paraître en 2009)
- Boudreau, C. “Qualité, efficacité et efficacité de l’administration électronique à l’ère des réseaux : Le cas québécois”; *Revue française d’administration publique*; (à paraître en 2009 dans le numéro 39)
- Danziger, J. N. et K. V. Anderson. “The Impacts of Information Technology on Public Administration : an Analysis of Empirical Research from the “Golden Age” of Transformation”; *International Journal of Public Administration* (2002); 25, 5, p. 591–627
- Halaris, C., Magoutas, B., Papadomichelaki, X. et G. Mentzas. “Classification and Synthesis of Quality Approaches in e-Government Services”; *Internet Research* (2007); 17, 4, p. 378-401
- Kubicek, H., Millard J. et H. Westholm. “Methodology for Analysing the Relationship Between the Reorganisation of the Back Office and Better Electronic Public Services”; *Proceedings of the Second International Conference – EGOV* (2003), Prague; Springer-Verlag, Berlin Heidelberg; (1–5 septembre 2003); p. 199–206.
- Institut des services axés sur les citoyens (ISAC). “Les citoyens d’abord 5” (2008)
- Institut des services axés sur les citoyens (ISAC). “Les citoyens d’abord 4” (2005)
- Kakabadse, A., Kakabadse N.K. et A. Kouzim. “Reinventing the Democratic Governance Project through Information Technology? A Growing Agenda for Debate”; *Public Administration Review* (2003); 63, 1, p. 44-60
- Kunstelj et Vintar. “Evaluating the Progress of e-Government Development : A Critical Analysis”; *Information Polity* (2004); 9, p. 131–148
- Kumar, V., Mukerji, S., Butt, I. et A. Persaud. “Factors for Successful e-Government Adoption: a Conceptual Framework”; *Electronic Journal of e-Government* (2007); 5, 1, p. 63 - 76
- Ministère de l’Emploi et de la Solidarité sociale. “Mise en oeuvre du Régime québécois d’assurance parentale”; Formulaire de mise en candidature, Document de travail, Octas (2006)
- Nations Unies. “United Nations e-Government Survey 2008”; from E-Government to Connected Governance, Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management (2008)

- Stake, R. S. "The Art of Case Study Research"; Thousand Oaks : Sage Publications (2005)
- Stake, R. S. "Qualitative Case Studies" (2005); In: Denzin, N.K. et Y.S. Lincoln (dir.): *The Sage Handbook of Qualitative Research* (1995); p. 443-466
- West, D. Digital Government. "Technology and Public Sector Performance"; University Press, Princeton, New Jersey (2005)
- Yan, K. et S.Y. Rho. "E-Government for Better Performance: Promises, Realities, and Challenges", *International Journal of Public administration* (2007); 30, p. 1197-1217
- Yildiz, M. "E-Government research: Reviewing the Literature, Limitations, and Ways Forward"; *Government Information Quarterly* (2007); 24(3), p. 646-665