



Chaire de recherche en exploitation des ressources informationnelles

 École nationale
d'administration publique

**Document d'appui à l'élaboration d'un
baromètre pour mesurer l'évolution de la mise en
œuvre de la stratégie de transformation
numérique du Québec**

**Étude de cas sur les hypothèses de
transformation : le cas du ministère de
l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
du Québec**

Sous la direction de Daniel J. Caron, PhD
avec la collaboration de Bernard Chartier, Sara Bernardi et Louise
Maheux

Octobre 2019

La *Chaire de recherche en exploitation des ressources informationnelles* de l'ENAP a pour mission l'étude, le questionnement et le développement des instruments de gouvernance nécessaires pour maximiser l'exploitation des ressources informationnelles dans l'univers numérique. Ces instruments sont principalement représentés par les politiques publiques, les politiques et pratiques administratives, la culture des organisations et les solutions technologiques. Les activités de recherche seront concentrées autour de l'étude de solutions pour permettre l'intégration des nouveaux comportements et des nouvelles technologies numériques afin d'assurer l'exploitation optimale des ressources informationnelles dans les organisations et la société de façon générale.

ISBN : 978-2-89734-044-5 (PDF)

Dépôt légal

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2020

Bibliothèque et Archives Canada, 2020

© 2020 Daniel J. Caron. Tous droits réservés. *All rights reserved.* Reproduction partielle permise avec citation du document source, incluant la notice ©. *Short sections may be quoted without explicit permission, if full credit, including © notice, is given to the source*

Table des matières

1. Introduction	4
2. Contexte	5
3. Approche et méthodologie	6
4. Contexte et modélisation.....	7
4.1 Cadre juridique et activités	7
4.2 Cadre organisationnel	9
5. Constatations	10
5.1 Éléments contextuels	10
5.2 La dimension technologique	11
5.3 La dimension des ressources humaines.....	14
5.4 La dimension communicationnelle	16
5.5 Le cadre opérationnel	16
6. Modélisation de la transformation	19
7. Conclusion	22
Références	23
Annexe 1 Guide d'entretien.....	24
Annexe 2 Graphique 1 : Théorie du changement et hypothèses pour une transformation numérique.....	25

1. Introduction

L'objectif de ce rapport est de rendre compte des enjeux de transformation liés au plan de transformation numérique du gouvernement québécois. Dans la *Stratégie de transformation numérique gouvernementale 2019-2023 - Des services publics adaptés à la réalité d'aujourd'hui par une administration publique innovante*¹ officiellement lancée en juin 2019, le gouvernement a formulé une série d'ambitions visant l'ensemble des ministères et organismes. De plus, le gouvernement a annoncé une série de mesures d'appui ainsi que l'obligation de rendre compte des progrès à travers la préparation de plans de transformation numérique et l'élaboration d'indicateurs. Au cours des prochaines années, le gouvernement québécois souhaite ainsi être capable de suivre les progrès et l'évolution de la stratégie pour l'ensemble des ministères et organismes.

La mesure proprement dite à travers l'élaboration des indicateurs finaux proposés par le gouvernement sera mise en forme par le CEFRIO. Ici, l'objectif est de mettre à contribution l'ensemble des ministères et organismes en mode continu pour alimenter un baromètre accessible de façon numérique. Ce travail permettra de suivre l'évolution de la transformation en lien avec les ambitions et les cibles établies. De plus, afin de mieux comprendre et identifier les zones intermédiaires qui nécessitent une attention et un suivi particuliers, le gouvernement voulait avoir une image plus précise des enjeux de transformation. Ces zones intermédiaires représentent le processus de production des biens et services à l'intérieur des ministères et organismes. C'est en effet à l'intérieur de ces processus que les défis de transformation seront les plus apparents. Entre la situation actuelle et les progrès à accomplir dans l'atteinte des cibles, il y a des défis technologiques, humains et institutionnels. Les deux études de cas qui font chacune l'objet d'un rapport ont été conçues dans l'optique de mieux cerner ces défis.

Après avoir décrit le contexte général de la transformation numérique de l'État, le rapport présente l'approche et la méthodologie de la recherche ainsi qu'un aperçu de l'organisation du Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (ci-après le MAPAQ) sous ses principaux angles. Ensuite, le rapport expose et discute les principales constatations faites lors des entretiens. Enfin, le rapport propose une théorie du changement avec un certain nombre d'hypothèses essentielles à l'atteinte des cibles établies dans la *Stratégie de transformation numérique gouvernementale*.

¹ *Stratégie de transformation numérique gouvernementale 2019-2023* : <http://www.fil-information.gouv.qc.ca/Pages/Article.aspx?idArticle=2706034245>

2. Contexte

Comme pour la plupart des organisations, la transformation numérique des gouvernements pose de nombreux défis. La complexité des affaires de l'État et les responsabilités socioéconomiques qui lui incombent ont souvent contribué à faire en sorte que les gouvernements demeurent prudents lors de grands changements pour assurer la pérennité des services en évitant les perturbations trop marquées. L'État est constitué d'un nombre important d'entités et l'ensemble présente un haut niveau de complexité du point de vue organisationnel. En effet et premièrement, les ministères et les organismes ont des missions singulières. Ces missions sont ancrées dans des lois qui viennent dicter assez clairement la nature des obligations de prestation de services. Or et deuxièmement, ces missions étant diverses, il n'y a pas un modèle d'affaires qui pourrait prétendre satisfaire les exigences organisationnelles de toutes les organisations. Il y a bien entendu des ressemblances et des structures comparables dans plusieurs cas, mais il y a aussi d'énormes différences. Par exemple, les clientèles peuvent être différentes d'un ministère à l'autre. Encore, certains ministères ont des objectifs plus éclatés comme l'environnement ou l'agriculture alors que d'autres sont plus ciblés ou spécialisés comme les finances. Enfin, certains ont des exigences de décentralisation ou de déconcentration pour assurer une présence régionale alors que d'autres peuvent bien s'accommoder d'un modèle plus centralisé. Troisièmement, dans le cas qui nous intéresse, certains ministères, par leur mission, ont des besoins intensifs en main-d'œuvre spécialisée - analystes, experts, etc. Les processus de production internes sont dans ces cas très dépendants de ces expertises. Enfin et quatrièmement, il y a trois zones névralgiques à la transformation numérique : les processus internes, l'interface de services au citoyen et la participation citoyenne aux délibérations de politiques publiques. La première zone est cruciale pour la transformation numérique, car si l'interface avec les citoyens doit être numérique, il faut que les processus internes le soient également afin d'assurer l'effectivité des solutions numériques.

Le contexte gouvernemental est donc complexe et une partie de cette complexité se manifeste à travers la singularité de chacun des ministères et organismes. Dans une transformation de grande envergure, il faut en prendre acte. C'est-à-dire que les difficultés ou les défis d'un ministère ne seront pas nécessairement les mêmes pour les autres.

Au fil du temps et dans le cadre de l'avancée des technologies numériques, le gouvernement du Québec a initié diverses stratégies en vue de faire progresser l'agenda de la transformation numérique des organisations publiques. Plusieurs lois, stratégies, politiques publiques ou administratives ont été élaborées pour encadrer l'information et les données (Caron & Bernardi, 2018). Avec la Stratégie de 2019, le gouvernement

souhaite pouvoir suivre de plus près l'évolution de la transformation numérique des organisations publiques. En même temps, les ambitions et les cibles établies requièrent que les ministères puissent accélérer le pas vers une transformation assez rapide de plusieurs aspects de leur mandat respectif.

C'est dans ce contexte que cette recherche et ce rapport souhaitent enrichir la conceptualisation de la transformation en permettant d'avoir une compréhension plus fine des « défis » à surmonter. Ceci devrait permettre d'orienter les efforts de manière plus stratégique.

3. Approche et méthodologie

Afin de répondre aux objectifs de la présente recherche, une approche qualitative a été retenue. Les transformations requises étant décentralisées, il faut tenter de cerner ce qui caractérise les défis de chacune des organisations publiques étudiées. D'ailleurs, ceci est bien reflété dans la *Stratégie pour une transformation numérique gouvernementale* qui demande à chaque organisation publique de fournir un plan de transformation. Ceci est aussi une reconnaissance que la mise en œuvre de la transformation jouera un rôle particulier et participera à la mesure du succès. Les approches en évaluation offrent de nombreuses avenues pour aider à répondre à ces questions. L'approche évaluative basée sur la théorie s'applique bien à ce type de cas et s'articule autour de deux pôles, dont les indicateurs de mise en œuvre. Cette approche permet d'établir et de modéliser à haut niveau les chaînes d'activités requises pour assurer la contribution des solutions aux objectifs recherchés, ici ceux de la *Stratégie numérique*. Cette approche permet de bâtir un certain nombre d'hypothèses qui viennent appuyer la théorie du changement requise pour mener à bien l'exercice. Ces hypothèses permettront l'identification d'indicateurs intermédiaires pour mesurer la capacité des solutions d'implantation à contribuer et à satisfaire l'ensemble des besoins transformationnels des ministères et organismes.

La recherche effectuée auprès du Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) a comporté une planification initiale avec le directeur des ressources informationnelles. Par la suite, la documentation de base du ministère a été examinée à savoir : le rapport annuel de gestion 2017-2018, le plan stratégique 2015-2019, la Déclaration de services aux citoyens de même que l'organigramme.

Ensuite, 29 entrevues ont été planifiées et réalisées avec les membres du personnel du ministère. Ces derniers provenaient de toutes les catégories du personnel (fonctionnaires, professionnels, cadres et administrateurs d'État) de tous les secteurs d'activité du ministère. Cette approche visait à rencontrer le personnel de tous les niveaux (opérationnels, administratifs, tactique et stratégique). Les entrevues ont duré entre 30

et 60 minutes. Les participants ont été recrutés sur une base volontaire et ont reçu le guide d'entretien au préalable (disponible en annexe). Les personnes interviewées ont été informées à l'effet que leur participation demeure volontaire et qu'elles peuvent se retirer en tout temps de l'étude ou refuser de répondre à des questions.

Un enregistrement audio a été effectué pour chacun des entretiens réalisés. Le contenu a, ensuite, été retranscrit en verbatim complet afin de procéder à l'analyse. L'analyse a été effectuée avec le logiciel NVivo. À l'aide d'une codification établie selon le guide d'entretien, le processus d'analyse a permis de faire ressortir certains éléments essentiels à la mise en œuvre de la *Stratégie de transformation numérique gouvernementale*.

4. Contexte et modélisation

La présente section décrit à haut niveau les principales activités et mode de fonctionnement du MAPAQ. D'entrée de jeu, il faut noter que le MAPAQ est une organisation complexe due à son mandat étendu et varié.

4.1 Cadre juridique et activités

Le MAPAQ prend son origine dans la Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (L.R.Q., c. M-14). Sous l'autorité de son ministre, l'organisation administre plus d'une vingtaine de lois dont celle portant sur les produits alimentaires (L.R.Q., c. P-29). Le ministère a, particulièrement, comme responsabilité la détermination des politiques dans le domaine agroalimentaire et la mise en place de programmes dans son champ de compétences (ex. pêche, agriculture, transformation alimentaire, etc.).

Le ministre a également la responsabilité des lois administrées par les organismes relevant de sa juridiction (ex. Financière agricole, Commission de protection du territoire agricole du Québec, Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec, etc.).

Les actions du MAPAQ ont une portée très large et touchent à plusieurs domaines de l'économie québécoise. Elles ont aussi des incidences sur la santé publique. Plus précisément, les activités du MAPAQ visent à assurer le développement et le maintien du secteur bioalimentaire québécois dont la production agricole, les pêches et l'aquaculture commerciales, la transformation et la distribution des aliments dont le commerce de détail et les services alimentaires (hôtellerie et restauration). Le MAPAQ exerce également une activité de surveillance aux fins de la protection de la santé publique ainsi que du bien-être des animaux. Enfin, le ministère est impliqué dans la formation collégiale spécialisée en agriculture et en agroalimentaire.

Plus précisément, le ministère intervient de trois façons :

- a) « Par le soutien professionnel :
 - services aux entreprises ;
 - appui aux agents économiques dans la mise en valeur du bioalimentaire;
 - soutien au développement des marchés ;

- b) Par un appui financier :
 - aide au développement des entreprises agricoles, de pêche et de transformation alimentaire ;
 - aide à la mise en place de stratégies sectorielles ;
 - appui au développement des marchés ;
 - appui à la recherche et à l'innovation ;
 - soutien à la commercialisation ;
 - soutien à l'amélioration de la salubrité et de la qualité des aliments ;

- c) Par un encadrement législatif et réglementaire :
 - contrôle de la salubrité des produits agricoles, marins et alimentaires ;
 - gestion de la délivrance des permis ;
 - instauration de mesures pour assurer la santé ;
 - mis en œuvre de moyens pour permettre la traçabilité des animaux et des aliments ;
 - enregistrement des entreprises agricoles ;
 - délivrance des permis » (MAPAQ, 2017, p. 13-14).

Il est aussi à noter que le MAPAQ est une organisation déconcentrée et intervient sur tout le territoire à partir de bureaux régionaux. Il donne ses orientations, émet des permis, exerce une surveillance par des inspections et des programmes de dépistage, accorde des aides financières et soutient la recherche. Ces mandats sont diversifiés et comportent des actions et des interventions fort différentes d'un secteur à l'autre. La complexité tient donc à la fois de sa structure organisationnelle et de ses divers mandats qui requièrent des opérations de nature très différente. Nous insistons sur ce point qui n'est pas le propre de toutes les organisations publiques, mais qui est très important dans le cadre d'un exercice de transformation comme la transformation numérique qui vise toutes les activités d'une organisation, du fonctionnement interne à la conception des politiques publiques en passant par le service aux citoyens.

De plus, de cette diversité d'interventions, le ministère a donc plusieurs clientèles et ceci constitue une spécificité importante de sa prestation de services. Plus spécifiquement, ce sont des consommateurs, des producteurs agricoles, des pêcheurs commerciaux, des transformateurs alimentaires, des distributeurs, des grossistes et des détaillants en alimentation, des étudiants en bioalimentaire de même que des instances locales et régionales. Encore là, les besoins comme les habitudes et les capacités de communication de ces derniers peuvent être, par voie de conséquence, très variés.

La prestation de services en régions devient donc un facteur incontournable dans la façon de rendre le service à l'ensemble de sa clientèle. En même temps, selon les clientèles et leur niveau de compétences numériques, il est indéniable que le numérique représente des solutions très intéressantes pour améliorer l'efficacité et l'efficacités. Le volet gestion de l'information vers un environnement numérique s'avère, dans ce contexte, un aspect essentiel de la gestion quotidienne du MAPAQ.

« C'est juste que dans le concret, je dois souvent parler avec les régions, qui ne sont pas contentes..., que leur relation avec la clientèle ne se fasse pas de façon électronique. On a souvent les commentaires qu'on est archaïque au niveau de l'utilisation des nouveaux outils de technologie de l'information ».

4.2 Cadre organisationnel

Comme mentionné dans le rapport annuel, en 2017-2018, le MAPAQ comptait sur près de 1 500 employés (1 497 ETC utilisés en 2017-18) dont près de 70 % se trouvent en régions dont 55 % à l'extérieur de Québec et de Montréal (MAPAQ, 2017, p. 12). Son effectif comportait près de 200 enseignants, plus de 600 fonctionnaires et ouvriers, 600 professionnels et environ 90 cadres et administrateurs (MAPAQ, 2017).

En 2017-2018, le MAPAQ disposait d'un budget de dépenses de 440,6 M\$. Son budget d'investissements en 2017-2018 était de 10,6 M\$ (MAPAQ, 2017).

Le ministère génère environ 17,5 M\$ en tarification, dont 15,7 M\$ en matière de permis relatifs à la garde d'animaux ou à la salubrité des établissements alimentaires et 1,9 M\$ en matière de permis de pêche et d'aquaculture, ainsi que les analyses en laboratoire (MAPAQ, 2017).

Le MAPAQ dispose de quelques directions (administration générale, secrétariat général, ressources informationnelles, affaires juridiques et communications) et de cinq sous-ministériats : 1) pêches et aquaculture ; 2) développement régional et durable ; 3) santé animale et inspection des aliments ; 4) formation bioalimentaire ; et, 5) transformation et politique bioalimentaire.

Pour lui permettre d’agir sur le territoire, le ministère est déconcentré. Il compte 15 directions régionales en matière de développement régional et développement durable et six directions régionales en matière d’inspection et de bien-être animal en plus de deux laboratoires d’expertise (un en santé animale et un second en analyses alimentaires). Il dispose également d’un collège (La Pocatière) et d’un institut vétérinaire (Ste-Hyacinthe).

Encore une fois, on comprend la complexité du mandat, sa diversité et les conséquences sur les besoins en ressources informationnelles.

5. Constatations

Dans le cadre de la présente recherche, l’analyse de la documentation et des entretiens effectués auprès des membres du personnel du MAPAQ a permis de faire ressortir plusieurs constatations en lien avec la transformation numérique *envisagée* par le gouvernement québécois. Ces constatations ont été organisées sous cinq rubriques soit les éléments contextuels propres MAPAQ, la dimension technologique, la dimension des ressources humaines, la dimension communicationnelle et le cadre opérationnel. Les principales constatations serviront à construire les hypothèses derrière la théorie du changement en appui à la transformation numérique du MAPAQ.

5.1 Éléments contextuels

- *La recherche a montré que le MAPAQ est une organisation complexe et diversifiée étant donné la nature de ses multiples mandats. À ce titre, il serait hasardeux d’avoir une stratégie de transformation unique et uniforme. Des efforts devront être déployés pour concevoir une stratégie multifacette qui reflète les besoins pour le fonctionnement interne, la prestation des services et la participation démocratique de chacune des entités.*

L’objectif étant de dériver une théorie du changement global pour la transformation numérique du ministère, le présent rapport de recherche n’a pas élaboré les constatations en fonction des caractéristiques des différents secteurs d’activités. La méthodologie utilisée n’aurait d’ailleurs pas permis d’arriver à un tel résultat. Le niveau de complexité que représente l’ensemble des processus d’affaires étant donné leur diversité est toutefois un élément central à la transformation numérique qui ne sera pas

uniforme d'un secteur d'activités à l'autre. Conséquemment, un exercice plus pointu pourrait être fait pour chacun des secteurs afin de mieux coordonner la transformation et arrimer ce qui est conjoint en le distinguant des singularités propres à chacun des secteurs. À l'image des différents organismes qui font partie du portefeuille ministériel comme la Financière agricole ou la Commission de protection du territoire agricole

« Il faut qu'on éclaire parce qu'au niveau des régions et des directions, là tout le monde accepte n'importe quoi pis évidemment ils essaient d'y aller avec leur gros bon sens mais ça leur prend des directives qu'il n'y a pas actuellement ».

du Québec qui devraient avoir leur propre stratégie de transformation numérique ; les secteurs d'activités du ministère comme l'institut vétérinaire et le sous-ministériat « pêche et aquaculture » ou celui de l'inspection des aliments devront aussi avoir une stratégie qui leur est propre. Si certains éléments peuvent être mis en commun dans la stratégie comme les services financiers ou ceux des ressources humaines, il sera important de bien mouler la stratégie sur leurs besoins particuliers.

5.2 La dimension technologique

- *La recherche a montré que la mise à niveau technologique représente un immense défi pour la transformation numérique du MAPAQ. Si le numérique est constitué d'une combinaison à la fois humaine et technologique, cette dernière dimension est ici au cœur des préoccupations avant même de pouvoir penser transformer l'organisation.*
- *Toutefois et conséquemment, la recherche a montré que le MAPAQ pourrait capitaliser sur une forme de « stratégie du retard » en repensant ces processus d'affaires en mode numérique en même temps qu'il met son parc technologique à niveau.*

Premièrement, il est ressorti que le MAPAQ fait face à un enjeu de maturité de ses systèmes. Ceci entraîne aussi un enjeu d'interopérabilité. Ces éléments sont cruciaux pour une transformation numérique réussie. La recherche a permis d'observer que les infrastructures technologiques qui supportent les systèmes de mission du MAPAQ constituent un frein à la transformation numérique, autant pour l'amélioration du service à la clientèle que pour la gestion des opérations internes. Le ministère dispose de systèmes informatiques rigides qui ont atteint leur pleine capacité et qui ne sont pas

adaptés aux nouvelles demandes de la clientèle et des employés. Par exemple, voici ce qui s'est dit, entre autres, sur le système FLORA qui a été cité en exemple à plusieurs reprises pour refléter le retard technologique.

De plus, les infrastructures technologiques et les systèmes, ayant été construits en fonction des lignes d'affaires, forment un ensemble de silos qui suscitent une complexité d'accès aux données et posent des difficultés dans les tentatives d'élaboration d'un dossier client qui serait intégré puisque les bases de données ne communiquent pas ou ne communiquent pas suffisamment entre elles. L'amélioration de la gestion interne et du service aux clients en dépend directement. Toutefois, l'interopérabilité est déficiente pour l'instant étant donné la vétusté des systèmes. Par exemple, comme il n'y a pas de système de gestion client intégré, un demandeur qui fait affaire avec deux sous-ministériats se retrouvera dans diverses bases de données en tant que producteurs, transformateurs ou restaurateurs et distributeurs. Il y a donc un enjeu dans l'utilisation de l'information et de son dédoublement ce qui accroît les risques d'erreurs. Une même entreprise qui demanderait de l'aide en vertu d'un programme n'apparaît pas nécessairement automatiquement comme ayant demandé de l'aide dans un autre programme et les résultats de cette autre demande le cas échéant. Il va sans dire que la situation actuelle reflète des années de travail avec l'outillage alors disponible, mais les exemples qui ont été partagés montrent aussi l'importance des gains d'efficacité et d'efficacités qui peuvent être obtenus par une transformation numérique réussie.

Deuxièmement, certains interlocuteurs ont rapporté un manque d'outils de travail performants pour les opérations courantes (ex. logiciels de gestion, outils de communication, portables, cellulaires) alors que d'autres évoquent un manque de connaissances concernant l'existence d'outils possibles et leur utilisation. Pour d'autres, il existe plutôt un enjeu de synergie entre les outils mis à leur disposition. De plus, les outils disponibles (ex. SharePoint, Cisco Jabber, OneNote) ne sont pas utilisés par tout le monde, et pas dans toutes les directions particulièrement en régions.

« C'est (FLORA) un vieux système, qui n'est pas flexible. Il est robuste, il est fiable, mais il n'est pas adapté aux besoins d'aujourd'hui. Donc, on continue à l'alimenter, on le garde vivant, il est sous respirateur, mais là au lieu d'être au pied du mur, on est dans le mur ».
« On est encore aux demandes papier avec des chèques ou des mandats poste ».

« Y a des outils informatiques qui nous permettent de sauver du temps, de travailler plus efficacement puis souvent on ne les connaît pas. » « Sauf que là comme le virage n'est pas pris par tout le monde, ben je ne profite pas des fonctionnalités de cet outil-là, actuellement à sa pleine capacité parce-que je ne peux pas partager ».

Troisièmement, tant les relations avec la clientèle que celles avec les partenaires souffrent d'un retard notable en raison des outils communicationnels. De façon générale, les personnes rencontrées énoncent que la clientèle du ministère devance l'État dans ses capacités numériques et qu'il y a une augmentation constante des demandes pour des services numériques.

Pour un ministère fortement régionalisé comme le MAPAQ, il y a donc là un enjeu de rapidité et de disponibilité des services, et ce, particulièrement en région éloignée (ex. : la bande passante et le Wi-Fi haute vitesse). La déconcentration sur le territoire québécois des services du MAPAQ accentue donc ce besoin d'interopérabilité et de partage de l'information.

On constate, entre autres, que la rencontre des différents besoins de la clientèle s'annonce de plus en plus comme un défi d'envergure pour le ministère. *A contrario*, il a aussi été mentionné que le ministère dispose d'études illustrant une situation inverse. La capacité de la clientèle demeure ambiguë à cet égard. Toutefois, cela peut s'expliquer si les outils actuels offerts par le ministère ne sont pas performants ou à la hauteur des attentes de la clientèle. En revanche, chez les petits producteurs, leur capacité demeure encore limitée. D'ailleurs, à cet égard, certains mentionnent un manque de capacités technologiques pour échanger avec des partenaires clés qu'ils soient du secteur privé ou public.

Du côté intergouvernemental, certains participants ont fait observer que les échanges d'expertise sont déficients, car il y a fréquemment un problème d'appariement des données entre les instances en raison d'un manque de vision d'ensemble.

Cinquièmement, une vue d'ensemble serait bénéfique au niveau de la gestion des projets technologiques. Les entretiens ont fait ressortir que les projets de développement et de transformation sont souvent gérés à la pièce alors que des solutions plus globales pourraient être envisagées. Certains interlocuteurs soulignent les quantités trop importantes de demandes de développement, mais les retards sont si importants que la Direction des ressources informationnelles peine à suffire à la tâche et va au plus pressant. Ceci amène aussi des critiques face à ce qui devient des retards dans l'exécution de certains projets.

« C'est le citoyen qui nous tire vers le numérique (...) ».

« Définitivement, on n'est pas assez numérique pour répondre aux attentes des clients. Nos clients sont bien en avance sur nous (...) L'ordinateur va devenir l'outil de travail de l'agriculteur ».

« Il faudrait avoir une solution globale, fait qu'on a écrit une fiche de projet à la DRI pour dire on va arrêter de faire des petits silos et essayez de nous sortir une solution intégrée ».

Un des enjeux majeurs pour le MAPAQ sera de concevoir une planification globale qui reconnaît ces retards et la diversité des besoins. Ceci devra s'effectuer en étant conscient des besoins continus pour la gestion quotidienne des opérations du ministère.

5.3 La dimension des ressources humaines

- *La recherche a permis de constater qu'il y a au moins deux défis en ce qui a trait aux ressources humaines. Le premier est la capacité de recruter des personnes ayant les compétences recherchées et le second est la gestion du changement.*
- *La recherche a aussi permis de faire ressortir que la majorité des personnes considèrent qu'il y a plus d'avantages que d'inconvénients à la transformation numérique.*

Plusieurs défis ont été soulevés quant aux questions de ressources humaines. Certains sont communs à l'ensemble du gouvernement alors que d'autres sont plus spécifiques au MAPAQ.

Premièrement, du côté des généralités, on souligne ici comme ailleurs la difficulté de recrutement de personnel spécialisé et le problème de rareté de la main-d'œuvre en général. Ceci représente pour le ministère un problème d'importance. Il est soulevé, par ailleurs, l'importance de développer une vision globale des ressources humaines pour l'ensemble de la fonction publique. L'environnement de travail de même que la lourdeur et la lenteur des processus d'embauche amplifient le problème de rareté de main-d'œuvre en TI. On mentionne également la nécessité de prévoir une mise à niveau des expertises en nombre et en quantité suffisante dans un avenir rapproché, car les interlocuteurs rappellent qu'un changement dans les compétences TI sera dorénavant requis.

« « Il y a toute une politique de gestion des ressources humaines à mettre en place par le Conseil du Trésor ».

« On a non seulement la concurrence du privé, mais en plus à l'intérieur de l'État, au sens large, on a une compétition ».

Deuxièmement, une gestion du changement efficace s'avère incontournable en vue des transformations numériques à venir. La recherche a permis d'observer que certains employés sont attachés à leurs routines de travail et peuvent être réticents à faire les changements qui s'imposent. D'autres évoquent un enjeu générationnel. Dans ce contexte, les activités de sensibilisation et de formation fournies à la pièce n'ont pas permis l'appropriation de cette transformation en cours. D'ailleurs, une prise de position claire de la part de la direction et un leadership actif de la part des gestionnaires sont attendus. Les modèles de gouvernance et la culture organisationnelle constituent un frein aux changements qu'amène le numérique. Le travail en silos, les structures hiérarchiques lourdes et rigides figurent parmi les éléments les plus contraignants à cet égard.

« Le plus grand frein à l'évolution de la fonction publique ce sont les silos. Puis, on parle de silos entre les organisations, mais il y a des silos à l'intérieur même de l'organisation ».

Troisièmement, les entretiens ont révélé un manque de formation technique du côté des usagers et un manque de soutien technique de la part de l'organisation. Certains avancent que même si les outils technologiques sont disponibles, ils se heurtent à un manque de connaissances pour les utiliser correctement. On relève un manque de soutien technique, car les équipes sont souvent laissées à elles-mêmes et sont dépendantes des capacités personnelles des utilisateurs. Certains évoquent que les équipes techniques ne sont pas nécessairement habiles dans la formation ce qui résulte en des responsabilités prises par l'utilisateur. Pour le MAPAQ, l'enjeu est plus complexe, car il a la particularité d'avoir une présence régionale étendue ce qui génère des difficultés additionnelles.

Enfin et quatrièmement, parmi les craintes les plus fréquemment mentionnées, les interlocuteurs rencontrés évoquent l'instantanéité des interventions avec les clients et partenaires, la dépendance aux outils technologiques ainsi que la déshumanisation possible des services. Cependant, la plupart des répondants affirment que les avantages reliés à la transformation numérique supplantent grandement les désavantages. Parmi ces avantages, ils mentionnent une nette amélioration à venir des services aux citoyens.

« Les gestionnaires ont un rôle de leader à jouer dans la gestion du changement ».

« La gestion du changement, c'est toujours ça le bogue, la gestion du changement avec le personnel. »

« Le changement c'est exigeant, il y a des gens qui carburent à ça, il y a des gens qui ont peur de ça. On a des gestionnaires de changement et on a des gestionnaires de continuité ».

5.4 La dimension communicationnelle

- *La recherche a montré que le principal défi de communication est lié au fait de pouvoir s'assurer qu'il y a un plan global de transformation numérique et qu'il est communiqué à tous de manière à assurer que tous ont la même compréhension du chemin à parcourir.*

Même si le ministère a suivi l'évolution du domaine des communications, les entretiens ont fait ressortir que la stratégie relative à la communication interne et externe est à parfaire. Dans ce contexte, la transformation numérique n'est pas encore véhiculée de façon à convaincre et persuader les membres de se l'approprier en plus du fait que les interlocuteurs trouvent que les communications sont souvent de dernière minute.

« Il y a une stratégie de communication spécifique au projet, mais on n'a pas une stratégie de communication globale ».

Un interlocuteur résume le défi des communications en rappelant que le MAPAQ est partout au Québec et que tous doivent être au même diapason.

5.5 Le cadre opérationnel

- *La recherche a permis d'identifier de nombreux enjeux au niveau du cadre opérationnel. Toutefois, ce qui semble le plus urgent à régler est la mise à niveau des lois, des règlements et des autres instruments d'encadrement de manière à pouvoir faire évoluer les pratiques quotidiennes vers des pratiques numériques.*

Premièrement, les lois et règlements sont perçus comme un frein à la transformation numérique. Pour s'adapter à un nouvel environnement, les processus de changement ou d'amendement de ceux-ci sont lents et lourds. Il en résulte des situations où, parce que les systèmes sont peu flexibles, les permis et les formulaires inscrits aux systèmes sont statiques puisque programmés selon les règlements et les lois les régissant antérieurement. Par exemple, des pièces justificatives originales sont souvent demandées lors d'une demande de service. Les réglementations sont désuètes, les systèmes les reflètent et il est difficile de les changer tant que les réglementations ne sont pas mises à jour et que les systèmes ne sont pas mis à niveau pour accommoder de nouvelles manières de faire. Les modifications se réalisent souvent

« On a des réglementations qui sont très désuètes, c'est réglementé tu dois envoyer un permis papier, même s'il est électronique en quelque part, y faut qu'y soit papier ».

suivant de longs délais, mais surtout par des ajouts aux systèmes qui ne font que les complexifier. Nous pouvons observer que la chaîne d'actions à réaliser est, sauf exception, tributaire de facteurs dont le ministère ne peut être toujours en maîtrise ce qui occasionne toutefois des délais irritants pour les employés et démobilisateurs pour les partenaires et clients. Ainsi, de la volonté de moderniser une loi ou un règlement (mémoire et décret) à l'inscription des modifications aux systèmes, aux formulaires et aux procédures et à la diffusion des communications (et formations) nécessaires pour présenter ces bonifications, il y a un laps de temps important. De plus, les répondants affirment chercher des manières d'arriver à leurs fins en tout légalité. Ainsi, pour chaque processus, il y a un avantage certain à bien comprendre les lois de façon à exploiter les ouvertures qu'elles permettent.

« Parce que la grande difficulté qu'à une organisation publique ou un ministère par rapport à l'entreprise privée, c'est qu'on est tenu, on est dépendant aussi des changements de lois et règlements, il faut arrêter nos transformations pour mettre en place de la législation ».

Deuxièmement et par exemple, les interlocuteurs ont été critiques envers le processus d'authentification en raison de sa lourdeur et de sa complexité. Un système d'authentification gouvernemental simple et convivial serait beaucoup plus facile à utiliser et à implanter. Une harmonisation des pratiques interministérielles et internes (entre les lignes d'affaires) concernant les exigences liées à l'authentification est également souhaitée.

Troisièmement, les exigences légales liées à la sécurité de l'information sont également mentionnées comme étant une contrainte importante. Celles-ci compliquent les échanges de données entre les instances gouvernementales et entre les lignes d'affaires internes. Un canal gouvernemental sécurisé d'échanges de données ou le développement d'un dossier client unique sont proposés comme piste de solution. Des niveaux d'accès pourraient être accordés selon les tâches de l'utilisateur par une approche de gestion de risques. Par exemple, les échanges d'informations et la transmission de documents par courriel ne sont pas encore permis alors que des systèmes d'échanges courriel sécurisés sont disponibles sur le marché.

Quatrièmement, le passage en mode numérique de plusieurs services à la clientèle et de plusieurs processus internes a été donné en exemple pour montrer que les exigences liées à la signature manuscrite rendent ce passage souvent impossible. Une approche de gestion de risques est proposée afin de pouvoir utiliser la signature électronique comme un document valide et de l'utiliser comme telles dans tous les cas possibles.

Cinquièmement, les règles régissant les contrats et les processus d'appels d'offres sont complexes et vues comme un élément qui peut ralentir la transformation numérique.

Sixièmement, plusieurs intervenants ont évoqué l'importance d'inscrire la transformation numérique dans la planification stratégique afin d'avoir et d'illustrer le plan d'ensemble. Ceci favoriserait un focus sur des objectifs en lien direct avec la transformation numérique et aiderait l'organisation à identifier les fonds qui devraient y être consacrés. Le fait de ne pas avoir de plan explicitement formulé fragilise les projets des différentes directions.

« On a un plan de match, mais il n'y a rien, il n'y a pas de plan d'écrit, de stratégie (...) Il faudrait penser à une vision globale, pour que ça puisse tout faire ça comme les grandes compagnies qui ont des systèmes qui peuvent archiver une conversation téléphonique, archiver des échanges courriel, archiver les documents et gérer le dossier du client en même temps ».

Septièmement, la gestion documentaire n'apparaît pas comme étant dans les priorités de l'organisation. Des enjeux de classification de documents et de nomenclature compliquent l'intégration du dossier client. Le ministère fonctionne d'ailleurs de façon hybride (numérique et papier) par peur de perdre des documents ce qui occasionne une multiplication des endroits de conservation. Évidemment, cela produit également une très grande quantité de papier à manipuler. Cette préférence pour le papier est certes compréhensible en raison de l'état des lieux sur le numérique même si les dossiers et les documents sont appelés à transiter de façon manuelle un grand nombre de fois ce qui peut occasionner des risques d'erreurs.

« On a toujours peur de perdre des documents ou bien de se le faire demander un jour. On le met des fois à plusieurs endroits même des fois les gens ils se font des copies sur leur propre bureau au cas ».

Enfin et huitièmement, dans son ensemble, la tâche de mettre les processus d'affaires à jour a été délaissée en raison d'autres priorités et de l'absence de ressources spécialisées dans le domaine. Le ministère n'a pas non plus adopté une culture à cet égard. Il ne dispose pas d'une équipe formelle qui y est exclusivement dédiée. Lors des entretiens, la documentation des processus se révèle à parfaire. Plusieurs ont évoqué qu'il y a énormément de travail à faire dans ce sens.

« (...) mais comme on a personne de dédié à ça formellement, ben, ça se perd. Je dirais qu'on travaille pas vraiment avec ça ».

Il y a aussi une absence de vision d'ensemble des processus d'affaires des divers secteurs d'activités et de leur interdépendance. Puisqu'ils ne sont pas clairement communiqués ni connus, la transformation de ces derniers vers une prestation de services modernisée est d'autant plus hasardeuse. Ce qui ajoute évidemment à la lourdeur et à la complexité des

Du côté gouvernemental, nous avons retenu quatre hypothèses. La première est liée à l'importance d'avoir une stratégie pan gouvernementale en ressources humaines. Cette hypothèse recoupe directement les constatations faites ailleurs dans d'autres études. La seconde hypothèse est aussi commune aux autres organisations et vise une mise à niveau des règles concernant les appels d'offres. Il s'agit d'un élément très important qui risque d'avoir des incidences négatives sur le rythme de transformation. La troisième hypothèse est l'importance d'avoir accès à une bande passante de même qualité partout sur le territoire. Dans le cas du MAPAQ et des autres organisations déconcentrées ou décentralisées régionalement, cet aspect constituera un frein à la transformation numérique. Enfin, la quatrième hypothèse est la nécessité de repenser les règles de partage d'informations à l'intérieur des instances gouvernementales pour faciliter les échanges et réduire la lourdeur administrative.

Du côté des hypothèses liées au fonctionnement interne, la première est de nature stratégique. Rappelons que les produits et services offerts sont l'émission de permis, l'inspection des restaurateurs, des producteurs et des transformateurs, le dépistage de maladies, le financement (octrois et subventions) de projets et, enfin, l'enseignement et la recherche. Sur son site internet, le ministère répartit différemment ses activités : 1) les productions animale et végétale, 2) la pêche et l'aquaculture commerciales, 3) la transformation et la distribution alimentaires, 4) la restauration et les ventes au détail ; et, 5) la consommation des aliments. Dans chacun de ces volets, le ministère diffuse une série d'informations, dont les services en ligne disponibles. Les services offerts actuellement ne sont pas très nombreux. Certains sont standards à l'ensemble, comme la liste des établissements sous permis alors qu'en matière d'aliments, il est produit un service d'abonnement au service de rappel des aliments. Quant aux autres services en ligne, celui offrant le renouvellement de permis est particulièrement limité, car il ne s'adresse qu'aux établissements n'ayant aucune modification à déclarer. De son côté, le secteur « productions animale et végétale » offre le plus grand nombre de services en ligne (9). Toutefois, lors des entrevues, plusieurs ont soulevé diverses lacunes sur l'ensemble des services numériques offerts. D'ailleurs, le plan stratégique 2015-2018 (prolongé jusqu'en 2019) du MAPAQ ne fait pas état d'orientations ni de stratégies précises en matière de transformation numérique. La première hypothèse pour une transformation réussie est que le MAPAQ se dote d'une stratégie de transformation numérique sous la gouverne du Comité de direction. C'est le seul moyen qui apparaît satisfaisant pour assurer une vision commune et partagée et dont l'évolution puisse être suivie de manière cohérente. La seconde hypothèse stratégique va d'ailleurs dans le même sens et soutient que la stratégie de transformation numérique soit segmentée afin de bien capter les exigences particulières de chacun des mandats et des singularités dans le fonctionnement des diverses entités. Ces deux hypothèses devraient faciliter un suivi

cohérent en fonction des singularités qui caractérisent le MAPAQ dans son offre de services et dans la diversité de ses activités.

Enfin, la troisième hypothèse au niveau stratégique est que le MAPAQ développe une culture du numérique à l'intérieur de l'organisation. Cette tâche est centrale et requerra un soutien à long terme de la part de la haute direction. C'est une préoccupation qui doit devenir centrale pour les prochaines années. Ceci exigera une orientation claire en matière de communications et de gestion des ressources humaines (comme par exemple, la formation continue) au ministère alors que les exigences au niveau gouvernemental, comme mentionné plus haut impliquent une revue des conditions régissant l'échange des données, l'authentification des individus et la signature électronique. Une culture numérique suppose aussi la connaissance des besoins des utilisateurs (ex. paiement en ligne, consultation et modification de leurs données en ligne, signature électronique, transfert et échange de données, etc.) et de leurs capacités en matière numérique (ex. accès rapide, bande passante, etc.). Ultiment, le ministère doit viser à ce que le client (citoyen) soit en maîtrise de ses données.

Sur le plan plus opérationnel, la première hypothèse a trait aux infrastructures technologiques. Le relèvement des infrastructures implique des actions ministérielles et gouvernementales. Elle implique un plan coordonné conjoint permettant d'assurer le financement des ressources nécessaires au développement des outils nécessaires à soutenir des échanges numériques autant à l'interne qu'à l'externe du ministère. Ceci va certes modifier les façons de travailler du ministère pour se diriger vers des modes agiles de même que d'imposer une revue structurée des processus d'affaires alors que cela va susciter de la part des autorités gouvernementales une approche horizontale coordonnée. La deuxième hypothèse liée à la transformation est que les processus d'affaires sont repensés avec l'appui d'infrastructures technologiques qui s'inscrivent dans un mode de fonctionnement numérique. La combinaison de ses deux hypothèses pourrait permettre au MAPAQ d'aller plus rapidement dans sa transformation, mais demandera une coordination exemplaire entre la revue des processus, le développement des infrastructures et la mise à niveau des compétences numériques des employés. La troisième hypothèse est aussi liée à la manière de penser la transformation numérique et est importante vu la nature hautement diversifiée des activités du ministère. Ainsi, il sera crucial de penser la transformation tout autant de manière à offrir un service de qualité que de permettre les échanges et le travail en collaboration à l'intérieur du MAPAQ. Enfin, la quatrième hypothèse est la mise en place d'une stratégie de communication ciblée sur la transformation numérique comme étant une priorité ministérielle.

7. Conclusion

Le MAPAQ a de nombreux défis à relever pour réussir avec succès sa transformation numérique. Globalement, la bureaucratie inhérente à un organisme public est un facteur à ne pas négliger. Pensons, à ce titre, aux modifications législatives et réglementaires nécessaires à l'appropriation des nouvelles façons de faire de même que la façon de faire cheminer un dossier d'envergure au sein du ministère et, ensuite, au sein de la hiérarchie gouvernementale. Malgré cet environnement exigeant, la recherche ne révèle pas de profonde résistance au projet de transformation au MAPAQ, elle révèle plutôt une certaine lassitude du personnel vis-à-vis les délais, le besoin de plus de communication et de cohérence dans l'approche. Le personnel est conscient des efforts à investir pour moderniser les services à la population. En ce sens, la recherche illustre le besoin d'une démarche concertée et coordonnée vers des actions permettant à l'ensemble des départements du ministère d'évoluer au même rythme. Cela est particulièrement manifeste dans le cas d'échanges d'informations entre les différents secteurs du ministère et les différentes instances avec lesquelles le MAPAQ transige (ex. gouvernement fédéral, ministères et organismes du Québec, clientèle, etc.). La dynamique s'accroît en raison notamment de sa dispersion régionale et des différences d'accès selon les régions. Elle fait face de plus en plus à un écart administratif et technologique important entre les secteurs du ministère ce qui accentue les difficultés de communiquer entre ces derniers et avec les partenaires de l'extérieur.

Préalablement, étant donné l'ampleur de la transformation, il sera pertinent de revoir l'ensemble des processus d'affaires visés afin de les mettre à jour et de les adapter à la nouvelle réalité numérique. Le MAPAQ aurait un avantage à mettre en action un plan de travail favorisant une revue coordonnée de ses processus. Il pourrait procéder de diverses façons dont, par exemple, en commençant par revoir ses principales lignes d'affaires (ex. émission des permis, rapports d'inspection, rapports d'analyse, octrois et subventions et enseignement).

Enfin, le ministère, comme la majorité des ministères et organismes, a eu à rencontrer au cours des dernières années des cibles de seuil de dépenses permettant ainsi à l'État d'atteindre ses orientations budgétaires. Nonobstant cela, certains ont évoqué le besoin de leadership de la part du Secrétariat du Conseil du trésor en matière de gestion des ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles de l'État. La recherche fait état de certains de ces besoins liés entre autres à la nécessité d'avoir une vision d'ensemble ou encore sur les questions de ressources humaines ou de contrats. La stratégie numérique est un dossier d'envergure gouvernemental, l'approche sur le terrain devrait également le refléter.

Références

- Caron, D. J. & Bernardi, S. (2019). *La gestion de l'information au sein de l'administration publique : essai de typologie*. Rapport de recherche. Chaire de recherche en exploitation des ressources informationnelles – École nationale d'administration publique.
- Gouvernement du Québec (1979). *Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation* (L.R.Q., c. M-14). Repéré à <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/M-14>
- Gouvernement du Québec (1981). *Loi sur les produits alimentaires* (L.R.Q., c. P-29). Repéré à <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/P-29>
- Gouvernement du Québec (2019). *Déclaration de services aux citoyens du MAPAQ*. Repéré à <https://www.quebec.ca/gouv/ministere/agriculture-pecheries-alimentation/declaration-de-services-aux-citoyens-mapaq/>
- Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (2017). *Rapport annuel de gestion 2017-2018*. Repéré à https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/agriculture-pecheries-alimentation/publications-adm/rapport-annuel-de-gestion/RAG_2017-2018_MAPAQ.pdf?1545073744
- Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (2019). *Organigramme*. Repéré à https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/agriculture-pecheries-alimentation/Organigramme-mapaq_01.pdf?1562169469
- Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (2015). *Plan stratégique 2015-2018 (prolongation 2018-2019)*. Repéré à https://www.mapaq.gouv.qc.ca/fr/Publications/mapaq_plan_strategique.pdf
- Services Québec (2019). *Stratégie de transformation numérique gouvernementale 2019-2023 - Des services publics adaptés à la réalité d'aujourd'hui par une administration publique innovante*. Repéré à <http://www.fil-information.gouv.qc.ca/Pages/Article.aspx?idArticle=2706034245>

Annexe 1

Guide d'entretien

Contextualisation

La présente étude s'inscrit dans un projet plus large qui consiste à développer un tableau de bord et un baromètre pour mesurer et prédire la progression de l'atteinte des objectifs de la Stratégie pour une administration publique numérique. Ce « baromètre » est développé sous la responsabilité du SCT mais la contribution des MO à cette stratégie est déterminante. Afin de bien comprendre tous les défis, les bons coups ou leçons apprises par les MO jusqu'ici dans leur passage au numérique, deux études de cas ont été planifiées. Ces études contribueront à identifier les variables cruciales au succès de la transformation numérique.

Questions

Selon vous, dans le cadre de votre organisation et de votre travail, quels sont les principaux éléments à considérer pour une administration publique numérique ?

- Y a-t-il des aspects technologiques particuliers à considérer? Si oui, lesquels? Sinon pourquoi?
- Y a-t-il des aspects humains particuliers à considérer (formation, encadrement)? Si oui, lesquels? Sinon pourquoi?
- Y a-t-il des aspects communicationnels particuliers à considérer (messages, orientations, etc.) ? Si oui, lesquels? Sinon pourquoi?

Croyez-vous que les processus d'affaires actuels de votre organisation soient adaptés pour ce passage au numérique?

Croyez-vous que nous connaissions suffisamment les préférences/les capacités du client/partenaires pour interagir avec votre organisation de façon numérique?

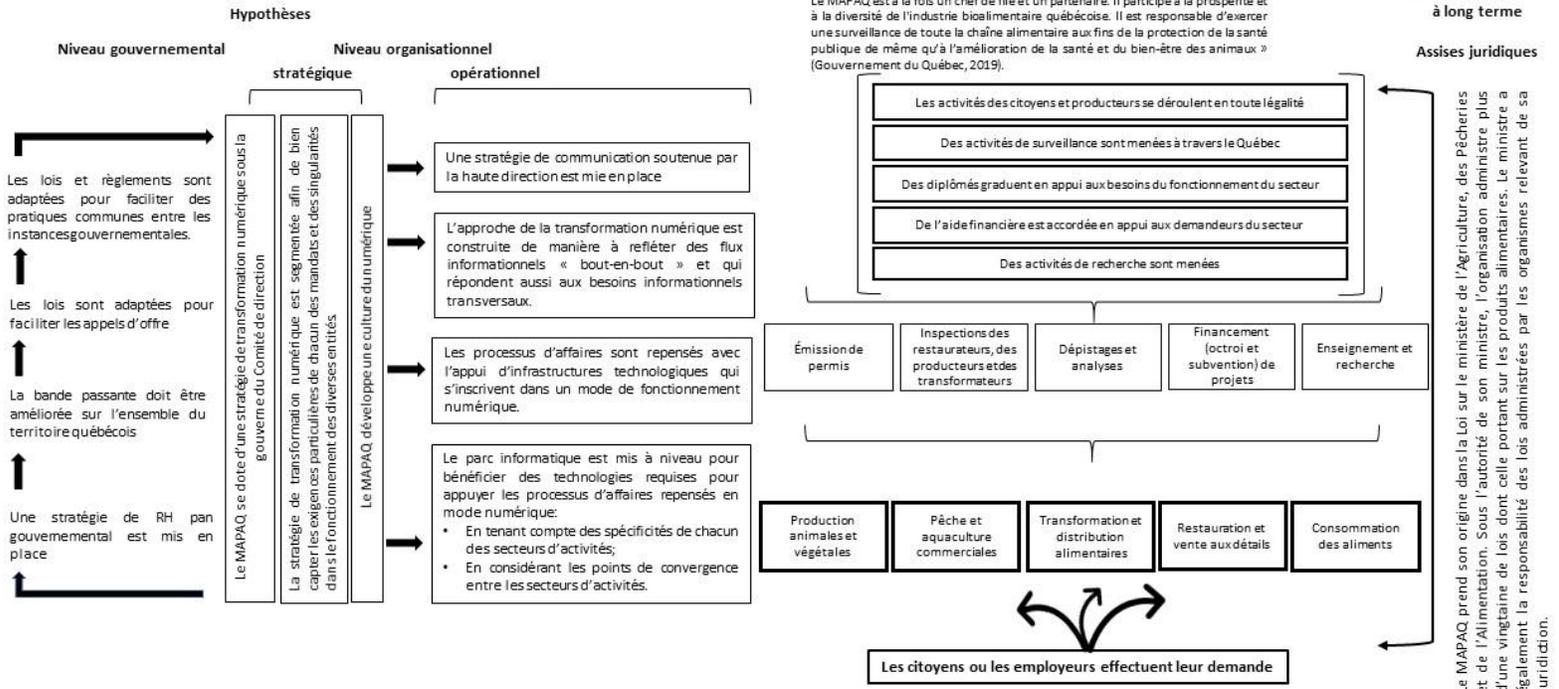
Croyez-vous que les lois, les règlements et politiques administratives, etc. sont adaptés/prêts pour permettre ce passage au numérique?

Quels seraient les avantages pour vous à une transformation numérique? Les désavantages?

Annexe 2

Graphique 1 : Théorie du changement et hypothèses pour une transformation numérique

Graphique 1: théorie du changement et hypothèses pour une transformation numérique
Chaîne de résultats



Source : Gouvernement du Québec (2019). *Mission et mandat du MAPAQ*. Repéré à <https://www.quebec.ca/gouv/ministere/agriculture-pecheries-alimentation/mission-et-mandats/>



Chaire de recherche en exploitation
des ressources informationnelles



 École nationale
d'administration publique

