

Canadian
Forces
College

Collège
des
Forces
Canadiennes



SERVICES PARTAGES CANADA : UNE GESTION DU CHANGEMENT CHAOTIQUE

Capitaine de frégate Pascal Cliche

JCSP 44

Exercice Solo Flight

Disclaimer

Opinions expressed remain those of the author and do not represent Department of National Defence or Canadian Forces policy. This paper may not be used without written permission.

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, as represented by the Minister of National Defence, 2019.

PCEMI 44

Exercice Solo Flight

Avertissement

Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent aucunement des politiques du Ministère de la Défense nationale ou des Forces canadiennes. Ce papier ne peut être reproduit sans autorisation écrite.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le ministre de la Défense nationale, 2019.

CANADIAN FORCES COLLEGE – COLLÈGE DES FORCES CANADIENNES

JCSP 44 – PCEMI 44

2017 – 2019

EXERCISE *SOLO FLIGHT* – EXERCICE *SOLO FLIGHT*

**SERVICES PARTAGÉS CANADA :
UNE GESTION DU CHANGEMENT CHAOTIQUE**

Par le capitaine de frégate Pascal Cliche

“This paper was written by a candidate attending the Canadian Forces College in fulfilment of one of the requirements of the Course of Studies. The paper is a scholastic document, and thus contains facts and opinions, which the author alone considered appropriate and correct for the subject. It does not necessarily reflect the policy or the opinion of any agency, including the Government of Canada and the Canadian Department of National Defence. This paper may not be released, quoted or copied, except with the express permission of the Canadian Department of National Defence.”

« La présente étude a été rédigée par un stagiaire du Collège des Forces canadiennes pour satisfaire à l'une des exigences du cours. L'étude est un document qui se rapporte au cours et contient donc des faits et des opinions que seul l'auteur considère appropriés et convenables au sujet. Elle ne reflète pas nécessairement la politique ou l'opinion d'un organisme quelconque, y compris le gouvernement du Canada et le ministère de la Défense nationale du Canada. Il est défendu de diffuser, de citer ou de reproduire cette étude sans la permission expresse du ministère de la Défense nationale. »

SERVICES PARTAGÉS CANADA : UNE GESTION DU CHANGEMENT CHAOTIQUE

« Tout le monde veut le progrès. Mais le progrès requiert le changement...
et le changement reste impopulaire. »

-John Fitzgerald Kennedy

INTRODUCTION

Toute organisation doit faire face au changement. Rien n'est immuable, ni l'organisation, ni l'environnement dans lequel elle opère, mais la plupart du temps le changement est graduel et se traduit par l'adoption de nouvelles technologies, de nouveaux processus ou de nouvelles lignes directrices.¹ Lorsque Services partagés Canada (SPC) fut créée en 2011 et sanctionnée le 29 juin 2012 par la Loi sur Services partagés Canada,² le but de cette initiative du gouvernement était de faire des économies d'échelle en remplaçant les systèmes vieillissants de technologie de l'information (TI) et en centralisant la gestion d'affaire de 43 ministères et agences gouvernementales fédérales.³ Cette démarche visait aussi à offrir des services de TI modernes, sécurisés et fiables par la rationalisation des 500 centres de données vers sept centres ultramodernes, par la centralisation de centaines de services à la clientèle afin d'augmenter la qualité globale du service et par la mise en place d'un système de courriel unique mettant ainsi

¹ Michael K., Jeffery, lieutenant-général (retraité). « Analyse de la transformation des Forces canadiennes », extrait de *Revue militaire canadienne* 10, n° 2 (printemps 2010), p. 9.

² Ministère de la justice. Loi sur Services Partagés Canada (L.C. 2012, ch19, art.711), modifié le 27 mars 2019, <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/S-8.9/page-1.html>

³ Bureau du vérificateur général du Canada. Rapports au Parlement par organisation fédérale, *Rapport 4 – Services partagés en technologie de l'Information*, consulté le 20 avril 2019, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_lpf_f_37355.html

fin à des dizaines de systèmes fonctionnels mais obsolètes.⁴ La tâche, bien que très justifiable, était titanesque. Sept ans plus tard, de l'aveu même de SPC, « l'étendue, la portée et la complexité de ce mandat [étaient] ambitieuses et parmi les seules du genre [...] dans le monde. Cela exigeait, à l'échelle du gouvernement, une orchestration et une synchronisation sans précédents. »⁵ Jamais une initiative pangouvernementale d'une telle ampleur et impliquant la mise en place massive et rapide de services partagés, qu'ils soient administratifs ou technologiques, n'avait été tentée.

Ce mémoire démontrera que la mise en place de l'effort de transformation des TI par l'implantation de SPC, n'a pas répondu aux attentes initialement établies par le gouvernement, ni à celles subséquemment identifiées par le vérificateur général du Canada lors de l'audit de 2015.⁶ La présente analyse identifiera les lacunes et les pièges dans lesquels les leaders sont tombés et expliquera pourquoi les efforts de transformation ont pour l'instant échoués. Pour ce faire, nous étudierons d'abord le changement en tant que processus en l'arrimant au contexte de SPC, puis à l'aide de l'approche de Kotter et de ses huit étapes pour transformer une organisation,⁷ nous analyserons les principaux changements apportés, nous verrons que les initiatives de transformation et les contraintes n'étaient pas reconnues ni réalistes, et déterminerons la route vers l'insuccès jusqu'à présent.

Le processus du changement et de la transformation

⁴ Services partagés Canada. *Plan ministériel 2017-2018*, <https://www.canada.ca/fr/services-partages/organisation/publications/2017-2018-plan-ministeriel.html>

⁵ *Ibid.*

⁶ Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport 4 – Services partagés en technologie de l'Information*, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_lpf_f_37355.html

⁷ John P. Kotter. « Leading Change: Why Transformation Efforts Fail », extrait de *Harvard Business Review* 73, n° 2 mars/avril 1995, p. 59-72.

La littérature au sujet du processus de changement dans les organisations est abondante et les théories sous-jacentes toutes aussi nombreuses.⁸ Pour plusieurs experts, la réussite d'une organisation dépend de sa vitesse à s'adapter aux contraintes internes de même qu'à celles de son environnement. En outre, la gestion du changement constitue un défi de taille dans les ministères publics et les leaders du changement doivent redoubler d'ardeur face aux contraintes reliées à un environnement de travail rigide et complexe. Pour plusieurs théoriciens comme Arcand, la gestion du changement représente l'art de la transformation. Cet art vise à mettre en place des activités de changement qui serviront à harmoniser l'organisation avec son environnement en perpétuel mouvement.⁹ C'est avec cela en tête que le gouvernement fédéral a entrepris l'un des plus gros chantiers vu depuis longtemps en matière de changement: la création de Services partagés Canada. Ce geste sans précédent toucha la gestion des services informationnels de tous les ministères et agences gouvernementales.

Instiguer des changements afin de développer et rendre plus efficace et efficiente une organisation est un gage de dynamisme et de bonne gestion. Mais, initier le « bon changement » semble [...] passablement problématique lorsqu'on constate les faibles niveaux de performances organisationnelles en matière de changement. »¹⁰ La venue au monde de SPC en 2011 a soulevé bien des questions. Les nombreux déboires de même que la baisse notoire de la qualité du service des TI dans certains ministères survenus par la suite, n'ont rien fait pour redorer un blason terni à la naissance. Changer les façons de faire d'une institution pour un ensemble de techniques et d'équipements aussi imposants

⁸ Bien que ce mémoire de recherche ait adopté le cadre d'analyse de Kotter, les commentaires de Arcand, Cohen, Cameron et Canavan ont aussi servi de base à cette analyse.

⁹ Michel, Arcand. « Les objectifs du changement : La recherche de l'équilibre », extrait de *La gestion stratégique du changement : conceptions théoriques, modèles diagnostiques et choix de l'intervention*, Montréal: Édition Nouvelles, 2011, p.66.

¹⁰ *Ibid.*

et complexes que les services des TI, est excessivement exigeant. Cela demande une planification hors-pair, beaucoup du temps et énormément de ressources. Un tel projet oblige le champion à communiquer et répéter sans cesse sa vision, à soutenir l'énergie du projet, à aplanir les résistances et à équilibrer les objectifs avec les capacités.

Analyse de l'effort de transformation de SPC

Cadre d'analyse

Le cadre d'analyse utilisé dans ce mémoire est basé sur la méthodologie de Kotter. Ce processus permet une approche inclusive et vise une exploration structurée des différents stades de la mise en place du changement dans une organisation. Elle est composée des huit étapes suivantes : établir un sens de l'urgence; former une coalition du changement; créer une vision; communiquer la vision; permettre aux autres de porter la vision; planifier de petites victoires à court terme; consolider le changement et poursuivre la transformation; institutionnaliser le changement [traduction libre].¹¹ Ces étapes permettent d'articuler le processus du changement organisationnel. Elles englobent ce que l'auteur pense être l'essentiel de ce qui devrait être fait lorsque vient le temps d'implanter des changements, mais aussi de valider leur application.¹² Une méthodologie offrira une distance souhaitable des inévitables biais politiques¹³ qui feraient en sorte de miner les résultats d'analyse et de rendre ainsi ses conclusions caduques. Elle permettra d'évaluer le plus objectivement possible la qualité de la prise de décision politique, stratégique et tactique en matière d'implantation du changement.

¹¹ Kotter. « Leading Change: Why Transformation Efforts Fail », p. 60.

¹² *Ibid.*, p. 67.

¹³ Eliot A. Cohen, et J. Gooch. « Analyzing Failure », extrait de *Military Misfortunes: The Anatomy of Failure in War*, sous la direction de Cohen and Gooch. New York: The Free Press, 1990, p. 29-55.

Les huit étapes de Kotter appliquées à SPC

Établir un sens de l'urgence. Dans le but de rationaliser les dépenses gouvernementales à la suite de la récession et de la crise financière mondiale de 2008-2009, le Bureau du Conseil Privé a établi que la mise sur pied de services partagés ferait faire de substantielles économies à l'État canadien. Ainsi, « en vertu de son mandat, SPC est chargé de transformer l'infrastructure des TI actuelles du gouvernement en la modernisant, en l'uniformisant et en assurant l'intégration pour fournir des services [...], ce qui se traduira par des économies pour les contribuables canadiens. »¹⁴ Dès les débuts de la création de SPC, les dirigeants ont signifié l'urgence d'agir car les installations technologiques étaient tellement vétustes que des bris majeurs étaient à craindre et que de nombreux logiciels et applications étaient si dépassés que bien des fournisseurs ne pouvaient plus offrir de support.¹⁵ De plus, dans de telles conditions, il devenait de plus en plus difficile d'assurer la sécurité des dites infrastructures technologiques contre les cyberattaques.¹⁶

Cette urgence d'agir aurait dû favoriser l'implantation du changement majeur que représentait la mise en commun des services de technologies de l'information. En effet, selon la théorie de Kotter,¹⁷ la première erreur à éviter lors de l'implantation de changements majeurs dans une organisation est d'être incapable d'instiguer l'urgence

¹⁴ Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport 4 – Services partagés en technologie de l'Information*, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_lpf_f_37355.html

¹⁵ James, Bagnall. « Circuit overload : Why Shared Services Canada is struggling », *Ottawa Citizen*, 30 janvier 2016, <https://ottawacitizen.com/news/politics/circuit-overload-why-shared-services-canada-is-struggling>

¹⁶ Bureau du vérificateur général du Canada. Rapports au Parlement par organisation fédérale, *Chapitre 3 — Protéger l'infrastructure canadienne essentielle contre les cybermenaces*, consulté le 15 avril 2019, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201210_03_f_37347.html

¹⁷ Kotter. « Leading Change: Why Transformation Efforts Fail », p. 59-72.

d'agir. Le sentiment d'urgence permet de mobiliser les forces et de s'assurer de la collaboration des acteurs essentiels à la mise en place du changement. Or, ce n'étaient pas toutes les agences et ministères qui avaient une structure des TI au bord de la déroute et l'urgence d'agir n'était pas ressentie partout de la même manière.¹⁸ Dès cette première étape, les leaders du projet ont commis l'erreur de sous-estimer la difficulté de sortir les gens de leur zone de confort et minimiser également l'énormité du travail que représentait la mise sur pied d'une nouvelle agence de services partagés à partir d'organisations aussi diverses que Parc Canada, la GRC ou la Défense nationale et les FAC.

Former une coalition du changement. D'après le cadre théorique, le deuxième élément essentiel au succès de l'implantation de changements majeurs est de former une coalition pour porter ce changement et lui octroyer assez de pouvoir et d'influence pour agir en tant que guide et facilitatrice. Une telle coalition est d'autant plus essentielle que l'administration publique doit composer avec des cadres très rigides en matière de description de tâche et de gestion des ressources humaines qui requièrent une hiérarchie claire et des rôles et occupations bien définies pour la main-d'œuvre. Alors que tout à l'opposé, pour mettre en place des changements il faut pouvoir sortir du cadre établi et faire preuve d'une très grande flexibilité.¹⁹ Dès les débuts du processus, les choses ne se sont pas déroulées de façon favorable. En effet, la révision des dépenses gouvernementales qui a mené au décret ministériel créant SPC a été effectuée dans le plus

¹⁸ Dean, Beeby. « Correctional Service to hire its own IT after being 'drastically' hit by Shared Services's Data Centre outage », *CBC News*, 15 mars, 2018, <https://www.cbc.ca/news/politics/shared-services-shutdown-prison-1.4575761>

¹⁹ Dean, Beeby. « U.S Consultants slam Shared Services Canada for failing projects », *CBC News*, 2 juin 2017, <https://www.cbc.ca/news/politics/shared-services-canada-it-gartner-consultants-email-brison-harper-management-1.4143071>

grand secret par le personnel du Bureau du Conseil Privé.²⁰ Les ministères et organismes directement affectés par la transformation n'ont pas été consultés et n'ont pu ni détailler leurs besoins, ni adapter leur structure RH, ni contribuer à la réflexion en identifiant les difficultés à entrevoir ou les projets déjà en cours dans leurs organisations respectives.²¹

Créer une vision. En voulant rationaliser les dépenses rapidement afin de pouvoir produire un budget équilibré, le gouvernement a favorisé une approche à court terme qui est à l'opposé de ce qui serait normalement requis pour bien lancer une initiative de changement et de mettre en place un vision, la base essentielle qui guidera tous les acteurs du projet.²² Faire des économies en uniformisant et modernisant les services de technologies de l'information par leur mise en commun demande un apport très important en ressources humaines, matérielles et financières. Il faut investir beaucoup dans les débuts du processus pour ensuite pouvoir faire des économies à long terme. Mais voilà, trois mois seulement après sa création alors que son personnel n'était même pas encore entièrement en place, SPC apprenait que son budget serait réduit.²³ Ainsi, le message en matière de vision envoyée aux équipes était contradictoire dans la mesure où il demandait d'accomplir une transformation d'une ampleur incomparable tout en amputant les moyens financiers pour y parvenir. D'ailleurs, les leaders semblaient si confus sur ce qu'ils cherchaient à accomplir au niveau des services de technologie de l'information partagés, que le vérificateur général dans son rapport de 2015 a constaté que le plan

²⁰ James, Bagnall. « Built to fail : Politics sabotaged Shared Services before the department got off ground », *Ottawa Citizen*, 28 décembre 2016, <https://ottawacitizen.com/news/national/built-to-crash-the-ugly-sputtering-beginning-of-shared-services-and-how-politics-conspired-against-it>

²¹ James, Bagnall. « Auditor General: Shared Services Canada an exercise in sloppiness », *Ottawa Citizen*, 2 février 2016, <https://ottawacitizen.com/news/politics/auditor-general-shared-services-canada-an-exercise-in-sloppiness>

²² Kotter. « Leading Change: Why Transformation Efforts Fail », p. 65.

²³ Bagnall. « Built to fail : Politics sabotaged Shared Services before the department got off ground », <https://ottawacitizen.com/news/national/built-to-crash-the-ugly-sputtering-beginning-of-shared-services-and-how-politics-conspired-against-it>

stratégique du Secrétariat du Conseil du trésor en matière des TI était encore à l'état d'ébauche plus de quatre ans après la création de SPC.²⁴

Communiquer la vision. Dans la théorie de Kotter, il est clair que le leader doit mettre en œuvre tous les moyens possibles à sa disposition pour communiquer la vision et permettre à tous les gestionnaires d'en être les porte-étendards. Cependant, il s'avère bien difficile de communiquer une vision confuse et contradictoire et à ce sujet le rapport du vérificateur général du Canada est à nouveau bien éloquent. En effet, il y est mentionné, entre autres, que SPC a des pratiques déficientes en matière de rapport de ses activités, ne divulguant pas un portrait juste de la situation et restant vague sur ses plans.²⁵ De plus, les ministères et organismes n'ont pas d'idée claire et concrète de la nature et du type de services auxquels ils peuvent s'attendre de la part de SPC. Plusieurs d'entre eux n'ont jamais reçu d'ententes de service de la part de SPC,²⁶ et ce sujet les analystes sont clairs : sans entente de services entre les parties, les probabilités d'échec seront très élevées.²⁷ Sans une communication efficace, efficiente et constante, les gens ne s'approprient pas le message du changement. Ils résisteront et jamais ils ne supporteront la vision.²⁸

Permettre aux autres d'appliquer la vision. Les actions principales qui ont besoin d'être faites à cette étape sont de modifier ou supprimer les systèmes et structures organisationnelle qui nuisent à la vision de même que de se débarrasser des obstacles au changement.²⁹ En créant par décret ministériel SPC, le gouvernement a envoyé le message non équivoque à tous les partenaires que la transformation des services des TI

²⁴ Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport 4 – Services partagés en technologie de l'Information*, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_lpf_f_37355.html

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Pete, Canavan. « Why do Shared Services fail? », *SourcingFocus*, consulté le 29 avril 2019, <http://www.sourcingfocus.com/site/opinionscomments/6270/>

²⁸ Kotter. « Leading Change: Why Transformation Efforts Fail », p. 68.

²⁹ Kotter. « Leading Change: Why Transformation Efforts Fail », p. 60.

était déjà décidée et que toute résistance était futile. Par cela, il affichait le sérieux de sa démarche qui autrement aurait pu être interprétée par les acteurs comme une autre idée « temporaire » stimulée par des intérêts politico-électorales. Or, comme on l'a vu plus tôt, la fonction publique fédérale est rigide, ses processus et procédés sont prédéterminés et sa main-d'œuvre est peu mobile et encadrée par des syndicats. Toutes ces contraintes ont ralenti les efforts de SPC dans l'établissement de sa structure et ont mené à des ratées importantes, à une offre de services chancelante et incertaine de même qu'à une dissociation avec ses partenaires-clients qui aurait pu être évitée si SPC s'étaient donné la peine d'interagir avec eux. En effet, plusieurs ministères et agences incluant Statistiques Canada, l'Agence canadienne des Services frontaliers ou la GRC, ont été victimes au cours des dernières années de coupures de services majeures qui auraient pu être évitées,³⁰ nourrissant ainsi encore plus la résistance au changement et le scepticisme de ses leaders. Même du côté de la Défense nationale les choses n'étaient guère plus réjouissantes :

A briefing note prepared for the Commander of the Army LGen Hainse in February 2014 detailed how governance at Shared Services caused "significant inefficiency at every level," including service delivery, procurement, resource management and delegation of authority. A memo authored by LCol M.C. Arguin [...] described several mishaps that would have affected operations of the Army. Defence employees stepped in to perform tasks that should have been done by Shared Services. The memo concluded to top brass that Defence should retain ownership and control over its IT capabilities.³¹

³⁰ Beeby. « Correctional Service to hire its own IT after being 'drastically' hit by Shared Services's Data Centre outage », <https://www.cbc.ca/news/politics/shared-services-shutdown-prison-1.4575761>

³¹ Allison, Crawford. « National Defence reports IT headaches over Shared Services support », *CBC News*, 17 mars 2016, <https://www.cbc.ca/news/politics/national-defence-headaches-over-shared-services-1.3494469>

Comme une partie de la résistance au changement est attribuable au sentiment de perte de contrôle des organisations envers un système central,³² il n'est pas surprenant de constater que prenant connaissance de tous ces problèmes suite à de très nombreuses plaintes et un rapport dévastateur d'une firme de consultants américaine engagée par le gouvernement,³³ ce dernier ait incorporé une section dans le budget fédéral de 2017 qui permet aux ministères de rapatrier certaines responsabilités des TI s'ils le désirent.³⁴ Cette brèche dans le décret initial de SPC signifie beaucoup puisqu'elle vient souligner ce que bien des observateurs avaient noté jusqu'à présent, soit l'incapacité de SPC à mener de front la myriade de tâches nécessaires pour compléter son mandat.

Planifier de petites victoires à court terme. Toute transformation importante requière du temps et des efforts. Selon Kotter, afin de garder les gens orientés vers les objectifs du changement, les leaders ont entre 12 et 24 mois pour livrer les premiers résultats encourageants, les premières victoires directement attribuables à la transformation. Passé ce délai, le moral des employés s'érodera et avec lui l'énergie nécessaire pour l'exécution du travail. Dans son rapport au gouvernement en 2016, la firme de consultants américaine attire l'attention sur la lenteur avec laquelle SPC opère et à quel point les règles en matière d'approvisionnement et d'acquisition viennent entraver le respect des dates butoirs.³⁵ De plus, deux projets importants et à grande visibilité pour les utilisateurs qui visaient à consolider les services téléphoniques terrestres et cellulaires

³² Robert, Towle. « Why Shared Services Often Still Falters at the Gate », *Nearshore Americas*, 3 décembre 2014, <https://www.nearshoreamericas.com/shared-services-falters-gate/>

³³ Beeby. « U.S Consultants slam Shared Services Canada for failing projects », <https://www.cbc.ca/news/politics/shared-services-canada-it-gartner-consultants-email-brison-harper-management-1.4143071>

³⁴ Beeby. « Correctional Service to hire its own IT after being 'drastically' hit by Shared Services's Data Centre outage », <https://www.cbc.ca/news/politics/shared-services-shutdown-prison-1.4575761>

³⁵ Beeby. « U.S Consultants slam Shared Services Canada for failing projects », <https://www.cbc.ca/news/politics/shared-services-canada-it-gartner-consultants-email-brison-harper-management-1.4143071>

de même que les services de courriels, rencontrèrent des difficultés techniques importantes et dépassèrent les coûts et les délais privant ainsi l'organisation de « victoires ». ³⁶ Même en attribuant presque toutes ses ressources aux centres de données au détriment du service, il fallut néanmoins près de trois ans à l'organisation pour mettre son premier centre en ligne. ³⁷ Dans un sondage commandé à la firme Ipsos en 2017, les employés de SPC signifiaient que l'employeur devrait « s'efforcer d'accumuler de petites victoires plutôt que d'essayer de refaire l'écosystème des TI [...] ce qui projeterais une meilleure image de SPC et l'aiderait à rencontrer ses objectifs [traduction libre]. » ³⁸ Pour qu'une transformation ait du succès, les gestionnaires doivent établir des objectifs de performances claires et atteignables de même que récompenser les employés responsables des succès. ³⁹ Il n'est donc pas surprenant que le moral des troupes soit si bas, le vérificateur général notant dans son rapport que SPC ne savait même pas si ses objectifs de transformation étaient rencontrés ou non. ⁴⁰

Consolider le changement et poursuivre la transformation. Pour consolider un changement, encore faut-il que la transformation ait effectivement eut lieu tel que proposé dans la vision. Kotter indique que normalement à cette étape, l'organisation profitera d'une crédibilité rehaussée par le succès pour poursuivre sa mission et mettre de l'avant d'autres initiatives. ⁴¹ Dans son rapport ministériel 2017-2018, SPC souligne avoir

³⁶ *Ibid.*

³⁷ James, Bagnall. « Government IT projects flashing red : Email, Phoenix Pay and Data Centres just the tip of the Iceberg », *Ottawa Citizen*, 28 novembre 2016, <https://ottawacitizen.com/news/politics/government-it-projects-flashing-red-email-phoenix-pay-and-data-centres-just-the-tip-of-the-iceberg>

³⁸ Allison, Crawford. « Shared Services Canada spread 'too thin', consultations hear », *CBC News*, 1^{er} juin 2017, <https://www.cbc.ca/news/politics/shared-services-canada-it-procurement-1.4139350>

³⁹ Kotter. « Leading Change: Why Transformation Efforts Fail », p. 60.

⁴⁰ Bureau du vérificateur général du Canada. *Shared Services Canada did not put in place fundamentals to achieve effective collaboration with its partners*, vidéo sur Bureau du Vérificateur général du Canada, 1 :05, publié par Bureau du Vérificateur général du Canada, s.l.n.d, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_vid_e_41109.html

⁴¹ Kotter. « Leading Change: Why Transformation Efforts Fail », p. 70.

commencé à offrir des services infonuagiques, avoir débuté la migration des centres de données, avoir amélioré le processus d’approvisionnement en déléguant les pouvoirs aux clients, d’être intervenu dans la protection de systèmes gouvernementaux contre des cyberattaques et d’avoir obtenu une meilleure note pour sa prestation de service à la clientèle voyant celle-ci passer de 3,06 à 3,4 sur cinq.⁴² Or tel que vu précédemment dans cette analyse, les huit premières années ont été très difficiles pour SPC. Plusieurs des résultats positifs notés par la ministre dans son rapport ne sont que des correctifs apportés à une problématique créée par l’arrivée de SPC elle-même, comme les complications liées au remplacement d’équipement par exemple. Il faudra donc attendre encore avant que les partenaires-clients bénéficient des avantages de tout ce qui a été accompli puisque plusieurs des projets des SPC, comme la migration des centres de données, sont opaques pour eux. Il est donc très difficile, voire contre-intuitif pour les partenaires, d’appuyer un changement qu’ils perçoivent peu et qui est totalement inconnu des utilisateurs, ceux-là même qui ont évalué SPC pour son offre de service. Enfin, le changement est encore très incomplet mais la transformation se poursuit tout de même.⁴³

Institutionnaliser le changement. Selon Kotter, cette huitième et dernière étape consiste à lier les changements effectués avec les succès de l’organisation.⁴⁴ Force est de constater que SPC n’en est pas encore là. Pour l’instant, les succès de la transformation se font encore attendre puisque beaucoup de projets sont engourdis par des dépassements de coût et des retards importants comme celui de la modernisation des systèmes de courriels

⁴² Services partagés Canada. *Rapport sur les résultats ministériels 2017-2018*, Ottawa: 2018, <https://www.canada.ca/fr/services-partages/organisation/publications/rapport-resultats-ministeriels-2017-2018.html>

⁴³ Secrétariat du Conseil du Trésor. *Le Plan Stratégique de la technologie de l’information du gouvernement du Canada 2016-2020*, Ottawa, 2017, <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/technologie-information/strategie-technologie-information.html>

⁴⁴ Kotter. « Leading Change: Why Transformation Efforts Fail », p. 72.

qui devait « théoriquement » se terminer en mars 2015.⁴⁵ Il faudra attendre encore plusieurs années avant que les leaders de la transformation puissent prétendre que la création de SPC, en tant que seul acteur des TI pour tout le gouvernement, fasse son chemin dans la tête de ses partenaires et probablement encore plus pour que tous les changements qui doivent être apportés par SPC lui-même soient entièrement mis en place.

La route vers l'insuccès

Une excellente connaissance de la situation (*Situational Awareness*) est primordiale pour un champion s'il veut ultimement atteindre ses objectifs de transformation et il est aussi nécessaire qu'il ait une vue d'ensemble et qu'il prenne du recul. Or, selon le porte-parole du président du Conseil du trésor Monsieur Brison, « le gouvernement conservateur du temps a échoué à mettre en place les bases fondamentales au succès de SPC [...] en ne planifiant pas sa mise en place et en le sous-finançant [traduction libre]. »⁴⁶ Appliquée au cadre d'analyse de Kotter, il est possible d'affirmer que dès sa création, SPC ait souffert d'une vision unidimensionnelle du Bureau du Conseil Privé, d'abord motivé par la possibilité de faire des économies, mais qui ne réalisait pas l'ampleur sans précédent de la tâche confiée aux gestionnaires de SPC. Les ambitions financières d'un gouvernement nouvellement élu ne pouvaient à elles seules faire adhérer les ministères et organismes au sentiment d'urgence nécessaire pour pousser le changement. Aussi, il a été très difficile d'établir des coalitions du changement puisque

⁴⁵ Allison, Crawford. « Bell Canada must honour commitment to modernize email system, government says », *CBC News*, 27 mai 2017, <https://www.cbc.ca/news/politics/federal-government-email-bell-ssc-1.4129528>

⁴⁶ Beeby. « U.S Consultants slam Shared Services Canada for failing projects », <https://www.cbc.ca/news/politics/shared-services-canada-it-gartner-consultants-email-brison-harper-management-1.4143071>

personne n'avait été réellement consulté sur le projet. La vision de SPC, au mieux contradictoire puisque mal définie, a énormément souffert du manque de communication chronique de la part de l'organisation nourrissant encore plus les sentiments de frustration et la résistance des partenaires et utilisateurs peu enclins à appliquer une vision et un plan qu'ils saisissaient mal. Avec de petites victoires qui sont arrivées que bien des années plus tard, le moral des employés était à son plus bas et avec lui le désir qu'ils s'en fassent les promoteurs de la transformation.

Il existe de nets avantages à mettre en place des services partagés mais il est primordial qu'ils soient implantés correctement par un nombre limité d'organisations partageant les mêmes secteurs d'activités, valeurs et intérêts.⁴⁷ Or le projet actuel est énorme et est l'équivalent de combiner les structures et ressources de 30 à 40 grandes banques ne partageant pas les mêmes secteurs d'activité.⁴⁸ Il était devenu évident à la fin 2015 que les ambitions de changement par SPC étaient si grandes que l'institution ne pourrait toutes les mettre en place dans les délais prescrits initialement. En effet, la centralisation et l'adaptation de tous ces nouveaux services des TI exigeaient beaucoup de ressources humaines qui devaient être prélevées des départements des TI des autres ministères déjà existants, au grand dam des organisations. En outre, le gouvernement a imposé une grande centralisation des décisions qui a introduit un biais et encouragé ce que Arcand appelle un « paradigme organisationnel ».⁴⁹ Ainsi, les sous-ministres et haut-fonctionnaires se sont plaint de ne pas être inclus dans le processus de transformation et

⁴⁷ Canavan. « Why do Shared Services fail? », <http://www.sourcingfocus.com/site/opinionscomments/6270/>

⁴⁸ Beeby. « U.S Consultants slam Shared Services Canada for failing projects », <https://www.cbc.ca/news/politics/shared-services-canada-it-gartner-consultants-email-brison-harper-management-1.4143071>

⁴⁹ Le paradigme organisationnel est une trop grande centralisation de la prise de décision. Les stratèges et décideurs sont littéralement enfermés dans une logique qui représente l'ensemble des croyances communes à l'égard de l'organisation et de son environnement. Michel, Arcand. « Les objectifs du changement : La recherche de l'équilibre », p.80.

d'assister à l'effritement de l'efficacité de leur ministère en voyant la qualité de leurs services des TI mise en péril ou carrément réduite. Ils n'ont donc pas supporté la vision de changement autant qu'ils auraient dû en faisant preuve de passivité, voir même de résistance.⁵⁰ Mais changer une institution requière du temps et une poussée du leadership qui soit constante. Car bien que la transformation de l'organisation en tant que telle soit en cours, le changement de culture lui est très loin d'être complété. Du reste, la vision n'a jamais été entièrement comprise et n'était assurément pas partagée par l'ensemble de la fonction publique. Il est donc possible de déduire qu'un processus de changement plus efficace aurait comporté une vision mieux expliquée et plus inclusive des 43 ministères et organismes concernés et qu'ainsi ce processus aurait pu vaincre certaines des résistances naturelles.

CONCLUSION

Cette courte analyse sur la création par le gouvernement canadien de Services partagés Canada nous indique que l'organisme n'a pas répondu aux attentes initialement établies en termes d'implantation de technologie et de délais. Il a été remarqué que même si la littérature sur la méthodologie de la transformation organisationnelle est abondante et souligne certains des pièges à éviter, et même si l'expérience de services partagés dans

⁵⁰ Beeby. « Correctional Service to hire its own IT after being 'drastically' hit by Shared Services's Data Centre outage », <https://www.cbc.ca/news/politics/shared-services-shutdown-prison-1.4575761>

d'autres pays ne s'est pas nécessairement conclue positivement,⁵¹ les leaders en place ont omis dans leur empressement de bien étudier le projet avant sa mise en œuvre.

L'approche de Kotter avec ses huit étapes a servi de cadre d'analyse méthodologique du processus de changement et a permis d'identifier plusieurs lacunes et guet-apens dans lesquels les leaders sont tombés et explique, à tout le moins partiellement, pourquoi les efforts de transformation ont en partie échoués.

Avant la création de SPC, chaque ministère et organisme gérait son infrastructure et ses services des TI en fonction de ses besoins particuliers, dictés par ses programmes et ses services offerts à la population. De façon générale, l'absence d'études détaillées identifiant le portrait des TI de chaque agence et ministère et les limites du partage de services à grande échelle ont fait que les contraintes et l'ampleur de la tâche à accomplir étaient mal reconnus et, dans beaucoup de cas, irréalistes. Lorsque l'on combine à cela des déficiences importantes au niveau de la communication au sens large et l'absence de livrables concrets pour le partenaire-client, l'atmosphère de chaos qui entoure SPC ne fait qu'éroder ses appuis.

Pour autant qu'ils soient bien implantés, les services partagés ont leurs mérites en termes de rationalisation de ressources financières et matérielles.⁵² Mais encore faut-il que le champion fournisse aux gestionnaires les conditions gagnantes pour y parvenir tel qu'un projet d'une envergure réalisable avec les ressources nécessaires pour y parvenir. Il n'est donc pas surprenant de constater qu'aujourd'hui encore la recherche de victoires à

⁵¹ John, Spoehr, A. Burger et S. Barrett. « The Shared Services experience: Report 2 on Lessons from Australia », *The Australian Institute of Social Research, University of Adelaide, Australia*, mai 2007, <https://www.european-services-strategy.org.uk/wp-content/uploads/2008/03/psa-shared-services-australia.pdf>

⁵² Hutchinson, James. « Shared Services : Learning the lessons from Queensland and WA », *Computer World*, 13 juillet 2011, https://www.computerworld.com.au/article/393394/shared_services_learning_lessons_from_queensland_wa/?pp=2

court terme, la consolidation et l'institutionnalisation du changement, trois étapes primordiales selon Kotter, demeurent incomplètes plus de huit ans après l'inauguration de SPC.

« Les hommes n'acceptent le changement que dans la nécessité et ils ne voient la nécessité que dans la crise »

-Jean Monet

BIBLIOGRAPHIE

Arcand, Michel. « Les objectifs du changement : La recherche de l'équilibre », extrait de *La gestion stratégique du changement : conceptions théoriques, modèles diagnostiques et choix de l'intervention*, Montréal: Édition Nouvelles, 2011, p. 65-92.

Bagnall, James. « Built to fail : Politics sabotaged Shared Services before the department got off ground », *Ottawa Citizen*, 28 décembre 2016, <https://ottawacitizen.com/news/national/built-to-crash-the-ugly-sputtering-beginning-of-shared-services-and-how-politics-conspired-against-it>

Bagnall, James. « Government IT projects flashing red : Email, Phoenix Pay and Data Centres just the tip of the Iceberg », *Ottawa Citizen*, 28 novembre 2016, <https://ottawacitizen.com/news/politics/government-it-projects-flashing-red-email-phoenix-pay-and-data-centres-just-the-tip-of-the-iceberg>

Bagnall, James. « Circuit overload : Why Shared Services Canada is struggling », *Ottawa Citizen*, 30 janvier 2016, <https://ottawacitizen.com/news/politics/circuit-overload-why-shared-services-canada-is-struggling>

Bagnall, James. « Auditor General: Shared Services Canada an exercise in sloppiness », *Ottawa Citizen*, 2 février 2016, <https://ottawacitizen.com/news/politics/auditor-general-shared-services-canada-an-exercise-in-sloppiness>

Beeby, Dean. « Correctional Service to hire its own IT after being ‘drastically’ hit by Shared Services’s Data Centre outage », *CBC News*, 15 mars, 2018, <https://www.cbc.ca/news/politics/shared-services-shutdown-prison-1.4575761>

Beeby, Dean. « U.S Consultants slam Shared Services Canada for failing projects », *CBC News*, 2 juin 2017, <https://www.cbc.ca/news/politics/shared-services-canada-it-gartner-consultants-email-brison-harper-management-1.4143071>

Cameron, Esther et M. Green. « Making sense of change management: A complete guide to the models, tools and techniques of organizational change », London, Troisième édition, 2012.

Canavan, Pete. « Why do Shared Services fail? », *SourcingFocus*, consulté le 29 avril 2019, <http://www.sourcingfocus.com/site/opinionscomments/6270/>

Cohen, Eliot A., et John Gooch. « Analyzing Failure », extrait de *Military Misfortunes: The Anatomy of Failure in War*, sous la direction de Cohen and Gooch. New York: The Free Press, 1990, p. 29-57.

Crawford, Allison. « National Defence reports IT headaches over Shared Services support », *CBC News*, 17 mars 2016, <https://www.cbc.ca/news/politics/national-defence-headaches-over-shared-services-1.3494469>

Crawford, Alison. « Shared Services Canada spread ‘too thin’, consultations hear », *CBC News*, 1 juin 2017, <https://www.cbc.ca/news/politics/shared-services-canada-it-procurement-1.4139350>

Crawford, Alison. « Bell Canada must honour commitment to modernize email system, government says », *CBC News*, 27 mai 2017, <https://www.cbc.ca/news/politics/federal-government-email-bell-ssc-1.4129528>

Hutchinson, James. « Shared Services : Learning the lessons from Queensland and WA », *Computer World*, 13 juillet 2011, https://www.computerworld.com.au/article/393394/shared_services_learning_lessons_from_queensland_wa/?pp=2

Jeffery, lieutenant-général (retraité) Michael K. « Analyse de la transformation des Forces canadiennes », extrait de *Revue militaire canadienne* 10, n° 2 (printemps 2010), p. 9-18.

Kotter, John P. « Leading Change: Why Transformation Efforts Fail », extrait de *Harvard Business Review* 73, n° 2 (mars/avril 1995), p. 59-72.

Rostek, Michael. « Managing Change », extrait de *The Public Management of Defence in Canada*, sous la direction de Craig Stone, Toronto : Breakout Education Network, 2009.

Strebel, Paul. « Why do employees resist change? », extrait de *Harvard Business Review* 74, n° 3 (mai/juin 1996), p. 86-92.

Spoehr, John, A. Burger et S. Barrett. « The Shared Services experience: Report 2 on Lessons from Australia », The Australian Institute of Social Research, University of Adelaide, Australia, mai 2007, <https://www.european-services-strategy.org.uk/wp-content/uploads/2008/03/psa-shared-services-australia.pdf>

The Canadian Press. « Highlights from the federal auditor general’s fall report », *CBC News*, 2 février 2016, <https://www.cbc.ca/news/politics/auditor-general-fall-report-highlights-1.3430153>

Towle, Robert. « Why Shared Services Often Still Falts at the Gate », *Nearshore Americas*, 3 décembre 2014, <https://www.nearshoreamericas.com/shared-services-falts-gate/>

Canada. Services partagés Canada. *Mandat*, Ottawa, modifié le 14 août 2013, <https://www.canada.ca/fr/services-partages/organisation/mandat1.html>

Canada. Services partagés Canada. Plan stratégique de la gestion de l'Information de services partagés Canada 2015-2018, https://opencanada.blob.core.windows.net/opengovprod/resources/34f668ab-6d39-46c4-a2e8-8947ab10fcff/information-management-plan-fr-final-and-approved-accessibility-requirements_.pdf?sr=b&sp=r&sig=hdH4CG/kFgwUonLKyG6B9NzhX3osi13jVs3zs0Iu9Rg%3D&sv=2015-07-08&se=2019-04-11T14%3A26%3A43Z

Canada. Services partagés Canada. *Plan ministériel 2017-2018*, <https://www.canada.ca/fr/services-partages/organisation/publications/2017-2018-plan-ministeriel.html>

Canada. Services partagés Canada. *Rapport sur les résultats ministériels 2017-2018*, Ottawa: 2018, <https://www.canada.ca/fr/services-partages/organisation/publications/rapport-resultats-ministeriels-2017-2018.html>

Canada. Secrétariat du Conseil du Trésor. *Le Plan Stratégique de la technologie de l'information du gouvernement du Canada 2016-2020*, Ottawa, 2017, <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/technologie-information/strategie-technologie-information.html>

Canada. Bureau du vérificateur général du Canada. Rapports au Parlement par organisation fédérale, *Chapitre 3 — Protéger l'infrastructure canadienne essentielle contre les cybermenaces*, consulté le 15 avril 2019, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201210_03_f_37347.html

Canada. Bureau du vérificateur général du Canada. Rapports au Parlement par organisation fédérale, *Rapport 4 – Services partagés en technologie de l'Information*, consulté le 20 avril 2019, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_lpf_f_37355.html

Canada. Bureau du vérificateur général du Canada. *Shared Services Canada did not put in place fundamentals to achieve effective collaboration with its partners*, vidéo sur Bureau du Vérificateur général du Canada, 1 :05, publié par Bureau du Vérificateur général du Canada, s.l.n.d, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_vid_e_41109.html

Canada. Ministère de la justice. Loi sur Services Partagés Canada (L.C. 2012, ch19, art.711), modifié le 27 mars 2019, <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/S-8.9/page-1.html>

Canada. Parlement du Canada. *Réponse du gouvernement au neuvième rapport du Comité permanent des comptes publics*, <http://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/42-1/PACP/rapport-9/reponse-8512-421-61>