



Une stratégie de services partagés au gouvernement du Québec

**Rapport du Groupe de travail
sur l'intégration et la rationalisation
des services de soutien administratif
aux ministères et aux organismes**

The background of the cover features a grayscale photograph of a diverse group of people in a professional setting. Some individuals are smiling at the camera, while others are looking down at documents or working together. Overlaid on this image is a large, semi-transparent grey circle that serves as a container for the title and subtitle. The circle is defined by several thin, overlapping black lines that create a sense of depth and movement. The text is positioned on the right side of the circle, with the title in a bold, sans-serif font and the subtitle in a regular, sans-serif font.

**Rapport final
Avril 2005**

Une stratégie de services partagés
au gouvernement du Québec

Dépôt légal – Avril 2005
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 2-550-44291-1

© Gouvernement du Québec - 2005

Sainte-Foy, le 29 avril 2005

*Monsieur Pierre Reid
Ministre des Services gouvernementaux
Édifice H, 1^{er} étage, bureau 1.64
875, Grande Allée Est
Québec (Québec) G1R 5R8*

Monsieur le Ministre,

Conformément au mandat qui nous a été confié le 22 septembre 2004, par le gouvernement du Québec, qui consistait à faire des recommandations sur l'intégration et la rationalisation des services de soutien administratif aux ministères et aux organismes, il nous est agréable de vous soumettre notre rapport final.

Nous demeurons à votre entière disposition pour vous donner tout autre renseignement que vous jugerez utile.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de notre haute considération.



*Michèle V. Lortie
Coprésident*



*André Trudeau
Coprésident*



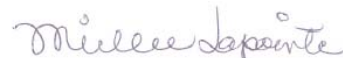
Jean-Paul Beaulieu



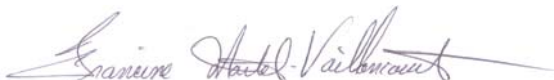
Louis Dionne



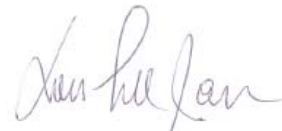
Louise Fleischmann



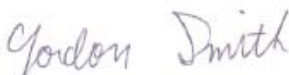
Michelle Lapointe



Francine Martel-Vaillancourt



Louis Gilles Picard



Gordon Smith

Membres du Groupe de travail

- Madame Michèle V. Lortie, consultante en technologie, coprésidente;
 - Monsieur André Trudeau, ex-sous-ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, coprésident;
 - Monsieur Jean-Paul Beaulieu, sous-ministre du Travail;
 - Monsieur Louis Dionne, sous-ministre de la Sécurité publique;
 - Madame Louise Fleischmann, spécialiste en communication, en relations publiques et en marketing;
 - Madame Michelle Lapointe, directrice générale de l'administration du ministère de l'Éducation;
 - Madame Francine Martel-Vaillancourt, présidente et directrice générale de la Commission des normes du travail;
 - Monsieur Louis Gilles Picard, directeur général des services à la gestion du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation;
 - Monsieur Gordon Smith, sous-ministre adjoint aux services partagés du ministère des Services gouvernementaux;
 - Monsieur Jean-Robert Pépin, Secrétaire du Groupe de travail.
-

Mandat du Groupe de travail sur l'intégration et la rationalisation des services de soutien administratif aux ministères et aux organismes

Le décret du 22 septembre 2004 a précisé le mandat du Groupe de travail que l'on peut résumer ainsi :

- Inventorier et analyser la structure actuelle de la prestation de services de soutien administratif des ministères et des organismes;
 - Identifier les services de soutien administratif dans les domaines des ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles;
 - Élaborer les critères pouvant servir à l'identification des services de soutien administratif qui peuvent être regroupés au sein d'une agence;
 - Établir un calendrier d'implantation;
 - Analyser les impacts humains, financiers et technologiques de l'intégration et du regroupement proposés;
 - Proposer une clientèle éventuelle ainsi qu'un mode de migration des services vers une entité centrale de soutien administratif;
 - Faire rapport, incluant ses recommandations, le 1^{er} avril 2005.
-

Remerciements

À titre de coprésidents et au nom des membres du Groupe de travail, nous tenons à remercier un certain nombre de personnes et de collaborateurs.

Nous remercions tout spécialement M. Jean-Robert Pépin, secrétaire du Groupe de travail, qui a été, au jour le jour, au cœur des travaux. Son dévouement, sa compétence et sa disponibilité nous ont été très précieux tout au long de nos travaux.

Nos remerciements s'adressent aussi aux personnes qui ont généreusement accepté de collaborer sans compter, à l'inventaire des différentes activités de soutien administratif et à l'identification du panier de services potentiel auprès des ministères et des organismes, une étape essentielle aux travaux du Groupe de travail. Il s'agit de MM. André Descoteaux, André Fiset, Marcel Miville-Dechêne, Gérald Moisan, Roger Roy et André St-Hilaire.

Nous remercions les membres des comités exécutifs et les permanents des organismes de concertation interministériels (OCI), qui nous ont apporté leur connaissance sur les activités de soutien administratif qui ont cours dans l'administration publique. D'une façon toute spéciale, nous remercions M. Jean-Marc Simard, secrétaire exécutif du Conseil des directrices et des directeurs généraux de l'administration du gouvernement du Québec (CDGA), et M^{me} Jocelyne Tremblay, directrice de projet à la Direction recherche, transfert et valorisation (CEFRIO), qui ont contribué de façon significative à l'évolution du dossier.

De plus, nous tenons à remercier les personnes qui ont été associées, par l'intermédiaire des membres du Groupe de travail, aux travaux des chantiers et provenant, notamment, des ministères du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, de l'Éducation, du Loisir et du Sport, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, de la Justice, du Revenu et du Travail ainsi que de la Commission des normes du travail et de la SAAQ. À ces personnes, s'ajoutent les responsables de l'ENAP et de l'Observatoire de l'administration publique pour leur soutien et leur collaboration.

L'équipe et les gestionnaires du Bureau du sous-ministre adjoint aux services partagés du ministère des Services gouvernementaux doivent aussi être remerciés, pour avoir partagé avec nous leur expérience de pointe dans les secteurs que nous avons étudiés. Cette précieuse information nous a été particulièrement utile dans notre tâche. Nous tenons aussi à remercier les directions des communications du Secrétariat du Conseil du trésor et du ministère des Services gouvernementaux, qui ont réalisé le visuel des pages couvertures et la relecture du document.

Un excellent travail de recherche et d'écriture est attribuable à M^{me} Catherine Vu et à M. Robert Dyotte que nous tenons à remercier cordialement. Leurs talents et leur disponibilité ont été grandement appréciés de tous les membres du Groupe de travail.

Nous adressons finalement des remerciements particuliers à deux grandes collaboratrices, M^{mes} Rose-Hélène Chartrand et Diane Cantin, qui ont soutenu les membres du Groupe de travail dans la production de toute la documentation et dans la présentation du rapport. Elles se sont distinguées par leur efficacité et par leur excellent esprit de collaboration.

Sans la grande collaboration et l'appui constant de toutes ces personnes, il aurait été impossible de réaliser un tel mandat dans les délais qui nous étaient impartis.



Michèle V. Lortie
Coprésidente



André Trudeau
Coprésident

Table des matières

SOMMAIRE	1
CHAPITRE 1 Mise en contexte et mandat du Groupe de travail	9
1.1 Contexte	9
1.2 Mandat et orientations du Groupe de travail	11
1.3 Démarche entreprise par le Groupe de travail	13
1.4 Présentation du rapport	14
CHAPITRE 2 Approche de gestion de services partagés et expériences extérieures	15
2.1 Définition de l'approche	15
2.2 Survol des expériences pertinentes	22
CHAPITRE 3 Portrait de la situation actuelle en matière de services en commun et de services administratifs	33
3.1 Les services gouvernementaux	33
3.2 Les services centralisés	35
3.3 Les services assurés par les ministères et les organismes	38
CHAPITRE 4 Modèle proposé de gestion en services partagés	57
4.1 Fondements du modèle de gestion en services partagés	57
4.2 Cadre de gestion des services partagés	59
4.3 Structure du modèle de gestion en services partagés	64
4.4 Structure et principes de gouvernance des entités de services partagés	69
4.5 Processus des ententes de services : les grandes étapes	77

CHAPITRE 5	Identification du panier de services partagés	87
5.1	Cadre de référence pour le regroupement de services	87
5.2	Identification du panier de services partagés	90
5.3	Le panier de services proposés	95
CHAPITRE 6	Le Centre de services partagés (CSP)	113
6.1	Modèle d'affaires du CSP	113
6.2	Analyse des impacts, des risques et des besoins	123
CHAPITRE 7	Stratégie et calendrier de mise en œuvre	131
7.1	Proposition d'ensemble et conditions de succès	131
7.2	Les grandes phases de mise en œuvre	133
7.3	Implication du personnel et mobilisation des personnes touchées	145
Conclusion		153
ANNEXES		
1	Comparaison des expériences de pays et d'organismes en matière de services partagés	159
2	Panier de services proposés – Informations supplémentaires	167
3	Méthodologie de la gestion du changement et de la transformation organisationnelle	193

SOMMAIRE

Mandat

Le rapport, élaboré par le Groupe de travail, fait état des constats et présente les recommandations qui découlent de son mandat de rationalisation et d'intégration des services de soutien administratif aux ministères et aux organismes confié par le gouvernement dans le contexte de la mise en œuvre du Plan de modernisation 2004-2007. Le Groupe de travail avait pour mission d'analyser la situation actuelle du gouvernement dans le domaine des services administratifs afin d'identifier les pistes d'amélioration, d'évaluer les stratégies de réorganisation en tenant compte de leurs impacts humains, financiers et technologiques afin d'élaborer une solution optimale, et proposer un plan d'implantation visant à répondre aux besoins du gouvernement sur le plan de la réduction des coûts et de l'amélioration de la performance globale.

Démarche

Le Groupe de travail, formé en septembre dernier, a entrepris une démarche comportant plusieurs volets. Le premier volet a consisté à rechercher, dans la littérature, les références au domaine du regroupement de services administratifs et à consulter des experts, de même qu'à effectuer une analyse des expériences vécues par d'autres organisations canadiennes et étrangères en cette matière. Le Groupe de travail s'est inspiré des cas d'Hydro-Québec et d'Alcan ainsi que de ceux des gouvernements de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique qui ont poursuivi une démarche similaire sur le plan de la réorganisation de leurs services administratifs.

Le second volet a consisté à effectuer un bilan de la situation en regard des services de soutien administratif au sein de l'appareil gouvernemental. À cette fin, le Groupe de travail a procédé, avec la collaboration des ministères et des organismes, à un inventaire qui a permis d'identifier l'ensemble des efforts déployés pour l'exécution de services administratifs au sein des ministères et des organismes dans les secteurs

des ressources humaines, financières, informationnelles et matérielles. De plus, avec l'aide de l'équipe du sous-ministre adjoint des services administratifs du ministère des Services gouvernementaux, le Groupe de travail s'est également penché sur la portée des autres services à caractère administratif actuellement offerts sous une forme centralisée. Finalement, les travaux de concertation avec les intervenants du Conseil des directrices et des directeurs généraux de l'administration du gouvernement du Québec (CDGA) et des autres Organismes de concertation interministériels (OCI) ont permis d'obtenir une meilleure compréhension de la dynamique et des enjeux actuels entourant la prestation de services administratifs au sein de la fonction publique.

Sur la base des fondements théoriques, des arguments pratiques et des résultats d'inventaires, le Groupe de travail propose une solution axée sur la mise en commun des ressources qui repose sur les valeurs et les principes qui sous-tendent la modernisation de l'État québécois, soit l'imputabilité, la souplesse, l'efficacité et l'agilité.

Portrait actuel

En ce qui a trait aux services gouvernementaux centralisés offerts aux ministères et aux organismes en complémentarité à leurs propres services administratifs, il existe présentement six grands secteurs de regroupement de services. Ces secteurs sont : les technologies de l'information et des communications; les solutions d'affaires en gestion de l'information sur le personnel et sur les ressources; les acquisitions et les dispositions de biens; les services aériens, les autres services spécialisés tels que la reprographie et le courrier et, plus récemment, les services reliés aux Publications du Québec. L'équipe du sous-ministre adjoint des services administratifs du ministère des Services gouvernementaux, qui compte plus de 1 200 employés, offre au total 26 lignes d'affaires et dessert quelque 130 clients institutionnels.

L'analyse de la situation actuelle concernant les services assumés au sein des ministères et des organismes dans les domaines des ressources humaines, financières, informationnelles et matérielles a porté sur les services de type transactionnel, opérationnel et spécialisé, pour trois raisons principales. Premièrement, étant donné qu'il y a un volume considérable de demandes, les efforts déployés pour l'exécution de ces services représentent une proportion importante (72 %) du personnel de soutien administratif. Deuxièmement, outre cet effet de volume, les services dits transactionnels, en raison de leur nature, présentent plus d'occasions d'optimisation que les services stratégiques liés à la mission et au soutien à la décision des ministères et des organismes. En effet, plusieurs tâches opérationnelles et répétitives peuvent être standardisées et automatisées, permettant notamment d'offrir des services à distance. Troisièmement, en raison de l'incidence stratégique des services liés à la

mission et au soutien à la décision dans l'accomplissement des fonctions propres aux ministères et aux organismes, le Groupe de travail conclut qu'il est nécessaire que ces services demeurent sous leur responsabilité directe.

Dans ce contexte, l'inventaire, mené auprès des ministères (19) et des organismes budgétaires (41) ainsi que 21 organismes extrabudgétaires dont les effectifs sont soumis à la Loi sur la fonction publique, révèle qu'il faut 11 245 équivalents temps complet (ETC) pour accomplir les activités du secteur des services administratifs, pour desservir 69 297 ETC; ces employés représentent plus de 16,2 % des employés du gouvernement du Québec et leur masse salariale annuelle est de l'ordre de 532 millions de dollars d'une masse totale d'environ 3,2 milliards de dollars, ou 16,6 %. Le secteur des ressources informationnelles, avec 46 % des effectifs en soutien administratif, est de loin le plus important. Viennent ensuite les ressources matérielles qui comptent pour 21 % des effectifs. Finalement, nous retrouvons le domaine des ressources humaines (18 %) suivi de près par celui des ressources financières (15 %). Alors que les domaines des ressources financières et matérielles se caractérisent par une plus grande présence en région, comptant respectivement 36 % et 29 % de leur main-d'œuvre, les effectifs des domaines des ressources informationnelles et humaines se concentrent dans les directions principales, dans des proportions respectives de 82 % et 74 % de leur nombre total d'ETC. À la lumière de ce bilan et par comparaison avec les ratios de performance d'autres organisations, il ressort qu'il est impératif de revoir la façon de faire des services administratifs au sein de l'État afin d'optimiser ces domaines d'activités.

Solution retenue

La solution proposée par le Groupe de travail pour assurer la rationalisation et l'intégration des services de soutien administratif au sein de l'appareil gouvernemental s'articule autour du modèle de gestion en services partagés.

Cette approche de gestion, qui consiste à regrouper les ressources sous-jacentes à des activités communes en vue de proposer des façons de faire uniformes et axées sur les meilleures pratiques, a pris son envol au cours des années '90 et est de plus en plus répandue dans les grandes organisations canadiennes et étrangères. Que ce soit dans le secteur privé ou le secteur public, l'expérience de ces organisations en services partagés, notamment dans les domaines de la gestion financière et comptable, des ressources humaines, des technologies de l'information et de l'approvisionnement, montre des résultats probants. Les avantages principaux qui découlent de ces expériences sont la possibilité pour l'organisation de se concentrer sur sa mission première, de tirer profit des économies d'échelle et des gains de productivité de même que

d'optimiser les investissements actuels et futurs à l'égard des infrastructures technologiques, tout en rehaussant la qualité des services et en réduisant les coûts.

Le modèle de gestion en services partagés repose sur certains éléments clés. D'abord, il y a une philosophie de gestion qui amène, au niveau de la prestation des services de soutien administratif, une séparation entre les responsabilités de gouvernance et celles relatives à l'exécution des services. Ensuite, le Groupe de travail propose un changement de culture de service, orientée vers la satisfaction des besoins des clients, l'élaboration d'ententes de services, la révision et la transformation des processus d'affaires, l'implantation de mécanismes de gestion de la performance ainsi que la création d'un cadre de tarification et de facturation des services, selon leur coût de revient réel. Finalement, nous recommandons une gestion de services reposant sur une approche gagnant-gagnant pour le fournisseur de services ainsi que pour les ministères et les organismes clients. Cette approche vise le partage des bénéfices dégagés au profit des ministères et des organismes et s'appuie sur un cadre de gouvernance où les clients agissent à titre d'administrateurs, sur une base majoritaire.

Les objectifs visés par un modèle de ce genre sont d'éliminer la duplication des activités réalisées par les ministères et les organismes, de créer des centres d'excellence reposant sur un bassin d'expertise et de savoir-faire et de permettre une gestion intégrée des ressources par l'arrimage des infrastructures.

Modèle proposé

Dans le but d'accélérer l'implantation des services partagés et l'atteinte des résultats escomptés, le Groupe de travail introduit un modèle de gestion en services partagés à trois niveaux d'intervention réunissant le futur Centre de services administratifs (CSA)¹, des Centres interministériels de services partagés ainsi que des Centres de portefeuilles ministériels de services partagés. Ce modèle a l'avantage de permettre aux ministères et aux organismes de participer à la mise en œuvre de la démarche en offrant leurs compétences et leur expertise à d'autres ministères et organismes, tout en favorisant leur adhésion au changement.

Les recommandations prévoient que le Centre de services administratifs (CSA) poursuive la gestion des lignes d'affaires et des autres services confiés par le projet de loi n° 85 selon l'approche de services partagés et

¹ Le lecteur doit prendre note que le Groupe de travail recommandera au chapitre 4 que le nom du Centre de services administratifs (CSA) soit changé pour le Centre de services partagés (CSP).

qu'il prenne en charge l'ensemble des services qui ont une portée gouvernementale. En ce qui a trait aux offres de service des Centres interministériels et des Centres de portefeuilles ministériels de services partagés, qui doivent être complémentaires à celle du CSA, elles visent plus particulièrement les activités non appuyées par celui-ci de même que les activités spécialisées.

Une autre condition préalable à la mise en œuvre de cette démarche est le développement des compétences spécifiques à l'égard des services partagés et l'accès à l'expertise notamment en développement et en tarification de services. Par ailleurs, l'implantation de systèmes et d'applications de gestion est essentielle pour permettre la mise en œuvre des dispositions des ententes de services.

Importance du Centre de services administratifs (CSA)

Le Groupe de travail est convaincu qu'un organisme comme le CSA, si le projet de loi n° 85 est adopté par l'Assemblée nationale, constituera une pièce maîtresse de la stratégie de services partagés. Un organisme de ce genre sera appelé à jouer un rôle de premier plan dans la mise en œuvre du modèle de gestion en services partagés. Il agira, notamment, à titre de dépositaire des systèmes corporatifs tels que les outils liés à la gestion de la paie, des acquisitions et de l'approvisionnement, de la comptabilité et des infrastructures protégées. Par ailleurs, il sera responsable de la conversion des services actuellement offerts sous une forme centralisée (lignes d'affaires) et de ceux visés par le projet de loi n° 85, selon le modèle de gestion proposé. À l'intérieur de son mandat global, il aura pour objectif de simplifier et de normaliser les pratiques administratives communes ainsi que les activités d'approvisionnement au sein du gouvernement.

Dans ce contexte, le CSA deviendra le centre d'excellence dans l'implantation et la gestion des services partagés. Il indiquera la voie à suivre en élaborant des ententes de services prévoyant la prestation d'un large éventail de services administratifs de qualité, répondant aux divers besoins de sa clientèle, en devenant concurrentiel, et en demeurant à l'affût des meilleures pratiques de l'industrie sur les plans opérationnel, technique et technologique. De plus, l'offre de services du CSA devra être évolutive afin de permettre l'introduction de nouveaux services qui auront pour effet de limiter l'intervention des diverses organisations dans le domaine du soutien administratif et d'accroître la performance globale de l'État.

Le CSA devra devenir le porteur du modèle des services partagés et par conséquent répondre aux besoins des ministères et des organismes clients pour chacun des produits et services offerts, enclencher des révisions des processus d'affaires, conclure des ententes de services, établir une

tarification et effectuer une vérification du rendement. Il s'agit d'un beau défi pour un nouvel organisme, que son personnel devra être prêt à assumer.

Pistes de regroupement

Les propositions du Groupe de travail à l'égard des différentes pistes de regroupement dans les domaines des ressources humaines, financières, informationnelles et matérielles constituent des points de départ qui vont requérir des études plus poussées. Bien que certains projets identifiés (dont la conversion des lignes d'affaires actuelles) puissent être entrepris incessamment, d'autres initiatives exigent une évaluation détaillée afin d'établir les conditions d'implantation, le calendrier final de réalisation ainsi que l'évaluation des conséquences potentielles. Néanmoins, le Groupe de travail a mis de l'avant plusieurs pistes d'interventions notamment dans les secteurs des ressources matérielles et informationnelles où les gains sont les plus grands à brève échéance.

Trois recommandations clés sont à la base du panier de services proposé. D'abord, il est recommandé de se doter d'une véritable stratégie de gestion intégrée des ressources et d'accélérer le plus rapidement possible l'implantation d'un progiciel de gestion intégrée des ressources dans le domaine des ressources financières et matérielles. Dans ce même ordre d'idées, l'implantation d'une solution informatisée de gestion des ressources humaines est essentielle à la consolidation des activités et à l'intégration des différents systèmes. Finalement, la réorganisation des services requiert l'appui et la participation de plusieurs intervenants afin d'établir des normes et des orientations à l'égard des environnements informatique et applicatif, ainsi que de la réseautique. Chose certaine, le Groupe de travail insiste pour que le gouvernement du Québec se dote d'une stratégie dynamique de modernisation de ses progiciels de gestion intégrée, certes après une évaluation des coûts et en procédant étape par étape, mais résolument active pour faire en sorte que nous progressions à un bon rythme à la mise à jour de nos systèmes de soutien administratif. Une telle stratégie est à la base de toute initiative de consolidation et d'arrimage des activités d'une organisation.

Conclusion

En résumé, à la lumière des résultats qui ressortent du mandat du Groupe de travail, nous sommes convaincus que l'implantation d'un modèle de gestion en services partagés est la voie à prendre pour rationaliser et optimiser les services de soutien administratif au sein de l'État. Toutefois, il s'agit d'une transformation importante dont le succès requiert la participation et le soutien continus des hautes instances gouvernementales afin d'exercer le leadership nécessaire pour déployer les mesures mises de

l'avant dans l'ensemble des ministères et des organismes et assurer une gestion efficace du changement. À ce dernier égard, une communication soutenue durant toutes les phases de la démarche constitue la clé de la mobilisation et de la participation des employés afin qu'ils puissent contribuer à la réussite du projet.

Ce projet, s'il est fait en concertation avec les responsables des ministères et des organismes et dans le respect et la mobilisation des personnes concernées, va déboucher d'ici quelques années, nous en sommes persuadés, sur des résultats remarquables non seulement en termes de réductions des coûts mais sur la capacité de notre administration à innover et à mieux répondre aux besoins de la population.

CHAPITRE 1

Mise en contexte et mandat du Groupe de travail

1.1 Contexte

Dès son entrée en fonction, le gouvernement du Québec a lancé un vaste réexamen des façons de faire, des structures et des pratiques de l'administration gouvernementale. En mai 2004, le gouvernement du Québec dévoilait son plan de modernisation et sa stratégie d'amélioration de la qualité des services aux citoyens devant être mis en œuvre d'ici 2007.

Le *Plan de modernisation 2004-2007* a pour objectifs d'améliorer la prestation de services aux citoyens, d'y parvenir à moindre coût, d'obtenir des gains de productivité dans le fonctionnement de l'État et de contribuer ainsi à accroître la prospérité collective.

Parmi les projets structurants qu'il contient, on retrouve trois grandes initiatives visant à mieux prendre appui sur les nouvelles technologies et les nouveaux modes de gestion afin d'accroître l'efficacité de l'administration publique et de simplifier la vie des citoyens et des entreprises. Ces trois initiatives sont complémentaires et s'inspirent d'une même vision. Il s'agit du gouvernement en ligne, de Services Québec et de la rationalisation des services de soutien administratif.

Une de ces initiatives porte sur ce qu'on pourrait appeler la « vitrine » des services publics. Il s'agit de regrouper progressivement en un guichet unique les services gouvernementaux accessibles aux citoyens et aux entreprises. L'objectif ultime est de faire en sorte que le citoyen n'ait pas à naviguer dans les méandres d'un appareil complexe dans le but d'obtenir un renseignement ou de conclure une transaction toute simple. Afin de donner corps à cette vision, le gouvernement a créé une nouvelle agence, Services Québec, dont le mandat sera d'accompagner les ministères et les organismes dans la simplification et l'intégration de leur offre de service. Cette agence offrira aux citoyens et aux entreprises des

services gouvernementaux ou des renseignements en leur laissant le choix de le faire par la poste, par téléphone, par Internet ou en se présentant directement à un comptoir prévu à cette fin.

L'autre initiative s'adresse pour sa part au service de soutien administratif, soit l'ensemble de fonctions nécessaires au bon fonctionnement du gouvernement du Québec.

Dans l'état actuel des choses, une part appréciable de ces fonctions sont assumées par des employés qui sont dispersés dans les ministères et les organismes, et dont les pratiques s'appuient sur des technologies et des méthodes de travail qui ne sont pas toujours compatibles.

Afin de réduire les coûts tout en étant davantage à l'écoute des besoins des ministères et des organismes, le gouvernement a donc décidé de procéder à un regroupement et à une rationalisation des services de soutien administratif. Peu après la publication du plan de modernisation, il a posé des gestes pour concrétiser ce projet.

Il a établi, le 13 septembre 2004, un sous-secrétariat aux services administratifs, consolidant les services gouvernementaux offerts par l'ensemble des unités du Secrétariat du Conseil du trésor.

Il a créé, le 22 septembre de la même année et par décret, un Groupe de travail sur l'intégration et la rationalisation des services de soutien administratif aux ministères et aux organismes, dont le rôle est de proposer au gouvernement une démarche cohérente pour la mise en œuvre de cette initiative. Le document qui suit est le résultat des travaux du Groupe de travail.

Le 16 décembre 2004, le gouvernement déposait à l'Assemblée nationale le projet de loi n° 85, en vue de son adoption dès le printemps 2005. Ce projet de loi crée le Centre de services administratifs (CSA), dont le mandat sera d'offrir une gamme importante de services de soutien administratif aux ministères et aux organismes qui en seront les clients.

Enfin, en février 2005, le gouvernement a décidé de scinder les fonctions de conseil et les activités opérationnelles réunies depuis quelques années au sein du Secrétariat du Conseil du trésor. Cette décision non seulement permettra au Conseil du trésor de se concentrer sur ses missions premières, mais donnera désormais une direction politique encore plus vigoureuse à l'intégration des services gouvernementaux. En effet, tant Services Québec que le CSA sont désormais sous la gouverne d'un ministre responsable du ministère des Services gouvernementaux, dont la mission sera tournée entièrement vers la modernisation des aspects opérationnels de l'action gouvernementale.

1.2 Mandat et orientations du Groupe de travail

Le décret du 22 septembre 2004 a précisé le mandat du Groupe de travail que l'on peut résumer ainsi :

- Inventorier et analyser la structure actuelle de la prestation de services de soutien administratif des ministères et des organismes;
- Identifier les services de soutien administratif dans les domaines des ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles;
- Élaborer les critères pouvant servir à l'identification des services de soutien administratif qui peuvent être regroupés au sein d'une agence;
- Établir un calendrier d'implantation;
- Analyser les impacts humains, financiers et technologiques de l'intégration et du regroupement proposés;
- Proposer une clientèle éventuelle ainsi qu'un mode de migration des services vers une entité centrale de soutien administratif;
- Effectuer toute autre tâche s'inscrivant dans le prolongement du mandat;
- Faire rapport, incluant ses recommandations, le 1^{er} avril 2005.

Le mandat du Groupe de travail consistait donc à identifier les services de soutien administratif qui devraient être regroupés, les bénéfices anticipés, les risques inhérents à leur mise en œuvre et les moyens d'en minimiser les impacts. En s'acquittant de cette responsabilité, le Groupe de travail s'est assuré d'analyser les expériences semblables menées dans d'autres juridictions, au Québec et ailleurs. Il s'est également inspiré des valeurs et des principes qui fondent la modernisation de l'État québécois : imputabilité, souplesse, efficience et flexibilité.

Dans le cadre de son mandat, le Groupe de travail devait identifier des pistes d'intégration et de regroupement des services de soutien administratif qui permettront aux ministères et aux organismes de réduire leurs coûts d'exploitation et de mieux se concentrer sur leur mission.

Cet examen l'a conduit tout naturellement à confirmer l'importance de conserver aux ministères et aux organismes la gestion de leurs services stratégiques de soutien administratif, essentiels à la réalisation de leur mission, tout en mettant en relief le fait que plusieurs services dits opérationnels ou transactionnels auraient avantage à être mis en commun et partagés.

La revue que le Groupe de travail a entreprise laisse entrevoir que, s'il y a un secteur au sein de l'administration québécoise qui n'a pas encore suffisamment profité du potentiel des technologies de l'information, c'est bien celui des services de soutien administratif. Des regroupements de services ont déjà eu lieu dans le passé. Près d'une trentaine de produits et services sont actuellement offerts aux ministères et aux organismes. Cependant, le mode de gestion de ces services demeure fortement centralisé, sans grande implication des clientèles, avec pour résultat que l'offre de service n'est pas toujours à la hauteur des attentes ni en accord avec la diversité des besoins.

Il ne fait pas de doute que de tels regroupements, lorsqu'ils sont bien menés, peuvent se traduire par des gains de productivité substantiels, dont les fruits peuvent être redéployés vers l'amélioration des services directs aux citoyens et aux entreprises. Cette volonté de réduire les coûts et de rediriger les économies réalisées au profit des services directs aux citoyens (la première ligne) a constitué un des fils conducteurs des travaux du Groupe de travail.

Cependant, au-delà de la réduction des chevauchements et de la réalisation des économies d'échelle, le Groupe de travail a pris soin d'émettre des recommandations qui s'inspirent des objectifs suivants :

- Instaurer une démarcation plus nette entre les responsabilités de gouverner de l'administration publique (application de la norme) et les activités opérationnelles nécessaires à son fonctionnement, surtout lorsque ces dernières sont de nature répétitive et peuvent être standardisées;
- Fixer un cadre de relations d'affaires, entre l'organisation cliente et le fournisseur de services administratifs, fondé sur la justesse des coûts et sur la satisfaction des clients;
- Développer une approche de type gagnant/gagnant entre les partenaires et une participation conjointe et solidaire aux bénéfices comme aux manques à gagner;
- Maintenir, à l'échelle de l'administration gouvernementale, une masse critique d'expertises et de savoir-faire et en assurer le renouvellement;
- Mobiliser le personnel de la fonction publique et les personnes concernées et les faire participer à l'implantation et à la mise en œuvre de ce projet de modernisation.

1.3 Démarche entreprise par le Groupe de travail

Dans la conduite de ses travaux de réflexion et d'analyse, le Groupe de travail s'est entre autre attardé à répondre à deux questions : « *Quelles sont les activités de soutien administratif de nature opérationnelle qui auraient avantage à être mises en commun ?* » et « *Comment d'autres organisations sont-elles parvenues à regrouper et à rationaliser ces activités pour en accroître l'efficacité ?* ». Ce survol des expériences pertinentes dans différents secteurs d'activité, au Canada et à l'étranger, a alimenté la réflexion des membres du Groupe de travail, et s'est accompagné d'une analyse de la littérature en la matière.

De plus, le Groupe de travail a mis au point une démarche et un questionnaire détaillé qui a été transmis à tous les ministères et les organismes budgétaires et extrabudgétaires (excluant les réseaux de la santé et des services sociaux ainsi que de l'éducation). Cet inventaire a permis au Groupe de travail de dresser un portrait complet des activités de soutien administratif au sein de la fonction publique, de leur volume et des ressources qui y sont consenties.

Parallèlement à ces efforts, des consultations approfondies ont été menées auprès de gestionnaires et d'experts, du Québec et d'ailleurs. De façon particulière, le Groupe de travail s'est assuré la collaboration efficace et soutenue du Conseil des directrices et des directeurs généraux de l'administration du gouvernement du Québec (CDGA) et des autres organismes de concertation interministériels (OCI), et a pu compter sur l'éclairage apporté par les consultants et les chercheurs à l'École nationale de l'administration publique (ENAP) et au Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO) notamment, de même que ceux qui furent responsables de la mise en œuvre des services partagés dans d'autres organisations (Hydro-Québec, Alcan, ainsi que les gouvernements de l'Ontario, de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et le gouvernement du Canada).

Afin de faciliter sa tâche, le Groupe de travail a confié à ses membres la prise en charge de divers chantiers d'analyse et de réflexion particulière, portant sur les aspects stratégiques suivants de son mandat :

- La mission, la vision et les valeurs du futur Centre de services administratifs (CSA) et des autres entités de services administratifs partagés;
- L'inventaire des services de soutien administratif assumés par les ministères et les organismes et le panier de services propices au regroupement;
- Le cadre de gestion d'ensemble des services partagés;

- L'élaboration des ententes de services et des mécanismes de transfert des services;
- Le plan d'affaires du Centre de services administratifs (CSA);
- La gouvernance et le démarrage;
- La stratégie d'implantation et de communication de l'initiative.

1.4 Présentation du rapport

Le Groupe de travail remettait au ministre des Services gouvernementaux, comme prévu, un rapport préliminaire le 1^{er} avril dernier. Il dépose aujourd'hui son rapport final qui fait état de ses constats et de ses recommandations, consécutivement au mandat qui lui a été confié.

Le chapitre 2 présente l'approche de gestion retenue, celle des services partagés. Il décrit brièvement la manière dont elle fut concrétisée dans d'autres organisations et recense les bénéfices et les risques relatifs à la mise en œuvre d'une telle approche.

Le chapitre 3 dégage le portrait de la situation actuelle dans l'administration gouvernementale québécoise, alors que le chapitre 4 décrit de manière plus détaillée le modèle de gestion que le Groupe de travail propose. Le chapitre 5 délimite la nature des fonctions et des services auxquels s'appliquera le modèle de gestion. Le chapitre 6 aborde le plan d'affaires du Centre de services administratifs (CSA). Le chapitre 7 présente la stratégie de mise en œuvre pour l'ensemble des gestes proposés par le Groupe de travail. Finalement, la conclusion résume la démarche empruntée par le Groupe de travail.

CHAPITRE 2

Approche de gestion de services partagés et expériences extérieures

Ces dernières années beaucoup d'entreprises privées et d'administrations gouvernementales se sont interrogées sur les meilleurs moyens de rationaliser et de structurer leurs services de soutien administratif en vue de les intégrer à la réalisation des gains d'ensemble de l'organisation. Au départ, de simples services de soutien aux unités opérationnelles, ces services sont devenus de véritables unités de production de même type que les autres unités, créant elles-mêmes de la valeur pour l'organisation et contribuant ainsi aux objectifs corporatifs. C'est en travaillant à faire de ces services de soutien administratif des unités productrices comme les autres, que peu à peu sont apparues de nouvelles approches organisationnelles.

Il sera question dans cette section de ces nouvelles approches et surtout de l'approche des services partagés ainsi que des expériences vécues par certaines organisations et certaines administrations publiques dans la mise en œuvre de cette philosophie de gestion.

2.1 Définition de l'approche

Dans une administration gouvernementale comme celle du Québec, les services de soutien administratif sont pour la plupart implantés dans les unités de gestion de chacun des ministères et des organismes publics. Il y a bien sûr les services dits gouvernementaux qui sont des services administratifs offerts par des unités centrales à l'ensemble des ministères et des organismes tout comme il existe ici et là, des mises en communs de services entre les unités. Mais, pour l'essentiel, les services demeurent dans chacun des ministères et des organismes. Nous verrons plus loin, dans l'analyse de l'inventaire que nous avons effectué que l'administration québécoise consacre en moyenne un peu plus de 16 % de

ses effectifs aux services de soutien administratif et à la gestion des ressources humaines, financières, informationnelles et matérielles.

2.1.1 Les services de soutien administratif et ceux qui sont partageables

Pour bien comprendre les enjeux, il faut d'abord situer correctement les services de soutien administratif. En réalité, plus de 11 245 équivalents temps complet (ETC) sont consacrés aux services de gestion, lesquels présentent une grande diversité de profils, de connaissances et de compétences. Néanmoins, on peut avantageusement distinguer trois grandes catégories :

- Les services stratégiques, dont la plupart sont propres à l'organisation cliente ou exigent une connaissance fine des particularités de l'organisation et dont les principaux utilisateurs sont les membres de la direction de l'organisation (par exemple, politique de recrutement, élaboration des règlements et directives, planification de la main-d'œuvre, stratégie d'investissement en technologies de l'information, communication à des auditoires précis);
- Les services spécialisés, dont la plupart sont livrés sous forme de projets, font appel à des ressources spécialisées. Ils ne sont pas toujours offerts à l'interne des organisations de plus petite taille et peuvent, à l'analyse, être offerts plus efficacement par des équipes regroupées qui servent un ensemble de clients (par exemple, développement d'applications, audit de performance, programmes d'aide aux employés, installations de réseaux, formation et développement de carrière, gestion immobilière, gestion de flotte, acquisitions complexes);
- Les services opérationnels ou transactionnels, largement uniformes et répétitifs, que l'on retrouve offerts de manière semblable mais souvent fragmentée dans l'ensemble des ministères et des organismes (par exemple, traitement de la paie, tenue de registres, comptes payables, soutien bureautique de base, gestion des centres d'appels, approvisionnements). Certains d'entre eux doivent être livrés à proximité des points de services, mais toutes ces activités peuvent être standardisées, automatisées ou offertes à distance.

Les services stratégiques ne sont pas propices au regroupement. Inversement, les services transactionnels sont des candidats de choix et il arrive fréquemment que les organisations des secteurs public et privé les aient regroupés, souvent sous un mode de gestion centralisé. Là où l'approche des services partagés a été mise en œuvre, on a généralement confié à une ou plusieurs entités la responsabilité d'offrir la totalité d'un panier de services transactionnels communs, incluant les transactions répétitives dans les domaines des ressources humaines et financières

(tableau 2.1). Lorsqu'ils ne sont pas déjà assumés par des organisations centralisées, on ajoute fréquemment à ce tronc commun les services répétitifs relatifs aux ressources matérielles (gestion immobilière, approvisionnement, gestion d'actifs mobiliers, reprographie, courrier et téléphonie). Le soutien bureautique de base est tantôt intégré au panier commun (Colombie-Britannique, Nouvelle-Galles-du-Sud) tantôt confié à un centre d'excellence distinct (Queensland, Ontario).

Tableau 2.1 : Exemples de services opérationnels et transactionnels

Ressources humaines	Ressources financières	Gestion documentaire	Ressources informationnelles	Autres services
▪ Tenue des registres ▪ Gestion des avantages sociaux ▪ Paie ▪ Concours et dotation	▪ Comptes payables ▪ Comptes recevables ▪ Gestion de la trésorerie ▪ Tenue de livres	▪ Tenue des registres ▪ Bibliothèque ▪ Gestion des répertoires et bases de données ▪ Publication en ligne	▪ Soutien bureautique ▪ Réseautique ▪ Téléphonie	▪ Déplacements / dépenses ▪ Reprographie ▪ Tenue de réunions ▪ Gestion de flotte ▪ Acquisitions régulières

2.1.2 Les avantages du regroupement des services administratifs

Le regroupement et la révision des services administratifs sont suffisamment bien documentés pour en décrire les principaux bénéfices. Ces derniers sont à la fois tangibles et intangibles, et comportent des avantages sur le plan tant de la réduction des coûts que de l'efficacité des opérations.

Les principaux bénéfices tangibles sont d'ordre financier et sont attribuables aux économies d'échelle qui découlent des regroupements. Une fois regroupées, les mêmes activités peuvent être assumées en faisant appel à moins de personnel, surtout lorsque certaines fonctions sont automatisées. Cela peut également prendre la forme d'un pouvoir d'achat plus important auprès des fournisseurs externes (notamment pour l'acquisition des technologies), de réduction des coûts d'espace et d'une utilisation optimale d'infrastructures communes très dispendieuses.

Au-delà des économies d'échelle, l'on peut également escompter que les regroupements donneront lieu à des gains de productivité (tableau 2.2). Ces derniers sont essentiellement attribuables à la révision des processus qui précède et accompagne les regroupements, laquelle permet de rationaliser les pratiques et les plates-formes technologiques et de les

standardiser. Les gains proviennent aussi de la constitution d'équipes plus fortes, regroupant toute l'expertise autrefois dispersée, au bénéfice de l'ensemble des ministères et des organismes. En matière de vérification, de développement logiciel et de planification de la main-d'œuvre notamment, de nombreux organismes de petite taille ne parviennent pas à s'assurer le concours de l'expertise dont ils ont besoin, faute de pouvoir embaucher à plein temps les ressources nécessaires.

Tableau 2.2 : Exemples de gains d'efficacité non cumulatifs découlant du regroupement de services

Bénéfices	Exemples	Économies	Résultats
Révision des processus	Élimination des chevauchements, des goulots d'étranglement et des étapes inutiles.	25 % - 30 %	Traitement plus rapide de données fiables.
Politique d'acquisition	Uniformisation des normes et meilleure gestion des contrats.	15 % - 25 %	Optimisation du pouvoir d'achat et de la concurrence, plus de transparence des prix.
Consolidation des fonctions	Économie d'échelles et concentration de l'expertise.	10 % - 20 %	Les entités peuvent se concentrer sur leur mission. Élimination des licences et des logiciels superflus.
Consolidation des lieux de travail	Déménagements et réduction des coûts d'espace.	5 % - 20 %	Consolidation informatique et changement de culture

Source : Deloitte Development LLC.

Quant aux bénéfices intangibles, ils prennent la forme surtout d'un changement de culture et d'un meilleur contrôle des coûts. En effet, les employés regroupés en de nouveaux lieux, avec de nouveaux patrons et de meilleurs outils, sont en mesure de développer un souci accru du service à la clientèle, du fait qu'ils font désormais partie d'une organisation liée par contrat à des clients qui ont leur mot à dire sur la performance et les priorités de l'organisation.

Sur le plan des ressources humaines, le regroupement des effectifs au sein d'un centre de services orienté sur l'excellence, crée de nouvelles occasions de développement et d'avancement pour les employés, facilitant la rétention des ressources clés et favorisant l'augmentation de la satisfaction globale.

Par ailleurs, la centralisation de la responsabilité et de l'imputabilité financières, associées à la prestation des services, et l'attribution du coût complet des services aux utilisateurs permettent un meilleur contrôle des coûts pour l'organisation. Il en découle également une amélioration de la disponibilité et de la qualité de l'information nécessaire à la prise de décision, permettant ainsi une gestion plus intégrée des risques.

Enfin, le regroupement des ressources nécessaires à la prestation des services facilite la gestion et l'implantation des changements (tableau 2.3). Pensons seulement à la complexité de la mise à jour des logiciels lorsque ces derniers sont à la fois nombreux et incompatibles. Dans un contexte de services administratifs partagés, il est plus facile d'introduire de nouveaux programmes destinés aux citoyens, puisque le soutien administratif dont aura besoin la direction peut, d'entrée de jeu, être imparti à l'interne.

Tableau 2.3 : Avantages de regrouper les services de soutien administratif

Avantages escomptés	Moyens d'y parvenir	Illustrations
Réduction des coûts	▪ Économies d'échelle ▪ Meilleur pouvoir d'achat ▪ Automatisation des processus	En Ontario, la consolidation des 15 points de service de la région métropolitaine de Toronto en un seul, a permis de traiter, après deux ans, 30 % plus de transactions avec le même nombre de ressources humaines.
Gains d'efficacité et de qualité	▪ Concentration et meilleure disponibilité de l'expertise ▪ Information de gestion plus fiable et disponible plus rapidement ▪ Abolition des chevauchements	Des équipes volantes de vérificateurs internes ou de développement informatique peuvent desservir des petits organismes qui n'auraient pas les moyens de se payer ces services.
Instauration d'une dynamique de service à la clientèle	▪ Ententes de services ▪ Tarification reflétant la véracité des coûts ▪ Présence des clients dans les instances de gouvernance	La dynamique contraint les clients à mieux définir leurs besoins et les ressources qu'ils veulent consentir aux priorités, et les fournisseurs à mieux adapter l'offre de service et son prix aux besoins de chaque client.

2.1.3 Services centralisés ou services partagés

Dans le cas du Québec, bon nombre de services transactionnels sont encore offerts de manière fragmentée, chaque organisation ayant développé des pratiques distinctes, sans que cela ne soit nécessairement justifié par des besoins différenciés. La fragmentation des services de soutien administratif dans l'administration gouvernementale québécoise prive le gouvernement d'économies d'échelle appréciables et, pour certains des plus petits ministères et organismes, de l'expertise dont ils auraient pourtant besoin. Le Groupe de travail a orienté sa réflexion autour du concept de services partagés, une solution qui marie économies d'échelle et flexibilité, partenariats internes et relations d'affaires, bénéfices et performance, et qui permet d'optimiser les pratiques en même temps que l'on modernise la gestion et que l'on développe l'expertise.

Le graphique 2.1 a été préparée par les responsables des Services partagés de l'Ontario en s'inspirant d'une étude de la firme Booz-Allen & Hamilton. Elle illustre bien en quoi l'approche retenue se distingue des initiatives de centralisation que plusieurs organisations, dont le gouvernement du Québec, ont connues au cours des dernières décennies.

Graphique 2.1 : Comparaison entre les services centralisés et les services partagés

Services centralisés		Services partagés
Les services centraux établissent les politiques et les orientations	Gouvernance	Les orientations sont établies avec l'aide d'un conseil d'administration et de clients
Les objectifs gouvernementaux priment	Responsabilité	Les besoins des clients établissent les priorités
Tous les services sont obligatoires	Souplesse	Après un moratoire, concurrence avec les fournisseurs externes dans tous les secteurs d'activité ou quelques-uns
Les objectifs gouvernementaux établissent les critères de rendement	Rendement	Rapports de rendement, évaluation en fonction de points de repère internes et externes
Les services sont payés grâce à des attributions directes	Financement	Une fois le modèle de tarification établi, on applique le principe de l'utilisateur-payeur

Source : Ontario Shared Services Bureau.

L'approche de services partagés, comme le soulignent les responsables d'Hydro-Québec, offre la possibilité, si l'on y prend soin, de profiter du

meilleur de la centralisation et de la décentralisation, comme le montre le tableau 2.4.

Tableau 2.4 : Tirer profit des bénéfices de la centralisation et de la décentralisation

La centralisation permet ...	La décentralisation permet ...
▪ Le recours à des systèmes et des pratiques uniformes; ▪ L'adoption de normes cohérentes de contrôle et de suivi; ▪ Les économies d'échelle; ▪ La masse critique d'expérience et d'expertise.	▪ Le contrôle des décisions par les organisations imputables pour les services directs aux citoyens; ▪ La reconnaissance des priorités locales; ▪ Un climat d'affaires réceptif aux besoins propres de chaque client.
L'approche des services partagés conjugue les avantages propres à la centralisation et à la décentralisation sans pour autant exiger des compromis incohérents.	

Source : CSP – Hydro-Québec.

2.1.4 Le sens de l'approche des services partagés

De manière plus formelle, on peut définir l'approche de gestion en services partagés comme le regroupement et l'optimisation de personnes, de connaissances, de technologies et de processus sous-jacents à une ou plusieurs activités internes, au sein d'une entité centrale (centre de services partagés) qui devient responsable et imputable de la prestation des services pour un ensemble d'utilisateurs, mais dont le contrôle demeure entre les mains des utilisateurs eux-mêmes.

Cette approche se distingue par un certain nombre de caractéristiques qui lui sont propres :

- Il y a, de manière très explicite, un client (les ministères et les organismes), un fournisseur (l'entité ou les entités de services partagés) et un contrat qui les lie. Le fournisseur est responsable de la prestation des services à l'ensemble de ses clients, et imputable de sa gestion. Les organisations clientes sont celles qui, dans sa forme la plus achevée, définissent, priorisent, évaluent et paient pour les services rendus par le fournisseur en fonction de leurs besoins et des

dispositions d'une entente de service. Bref, il s'agit essentiellement, d'une sorte de partenariat public/public;

- Le regroupement s'accompagne d'une révision exhaustive des processus administratifs, de manière à harmoniser les processus et les technologies et à en optimiser l'efficacité avant de les regrouper;
- Le regroupement des services n'implique pas nécessairement un seul site physique, encore que cela génère des économies plus substantielles. Le Centre de services administratifs peut prendre une forme virtuelle dans laquelle des groupes d'employés sont dispersés géographiquement, mais appliquent les mêmes processus et utilisent la même technologie. Dans tous les cas, ces employés relèvent de l'entente de services partagés.

Lorsqu'il s'agit de concrétiser cette approche au gouvernement du Québec, il importe de préciser que les services partagés concernent, comme il a été souligné plus haut, les services transactionnels ou spécialisés. Les services stratégiques, reliés à la prise de décision, demeurent dans les ministères et les organismes. Les services partagés doivent pouvoir s'inscrire et se développer dans cette perspective d'appui et de soutien aux ministères et aux organismes clients, dans l'accès et la rapidité d'utilisation de ces services, comme s'ils étaient rendus par leurs propres services internes

Le Groupe de travail tient à rappeler les principes qu'il importe de préserver en ces matières, à savoir :

- Les services administratifs, reliés à la réalisation de la mission, à la prise de décision ou à la reddition de compte, doivent demeurer sous la responsabilité du ministre et des responsables administratifs de chaque organisation;
- Il est de la responsabilité et de l'imputabilité du fournisseur de services de dispenser un service de qualité, dans les délais convenus et à la satisfaction des clients desservis;
- Ces partages ne doivent pas avoir pour effet de réduire l'imputabilité des ministres ainsi que des sous-ministres et des dirigeants d'organismes devant l'Assemblée nationale à l'égard de leur gestion et des choix effectués en lien avec leur mission.

2.2 Survol des expériences pertinentes

Au cours de ses travaux, le Groupe de travail s'est intéressé aux expériences des organisations des secteurs privé et public qui ont adopté cette approche de services partagés. Non seulement une abondante littérature a pu être consultée sur le sujet mais, également, le Groupe de

travail a voulu avoir des échanges notamment avec les représentants de trois provinces canadiennes et d'Hydro-Québec ainsi que d'Alcan, tous engagés dans cette démarche. Nous ferons ici une brève présentation des principaux enseignements retenus, renvoyant le lecteur à l'annexe 1 pour un exposé plus détaillé de ces expériences. De plus, puisque de nombreux facteurs rendent les comparaisons hasardeuses entre les organisations du secteur public et celles du secteur privé, le Groupe de travail a concentré son attention à évaluer les expériences entreprises par des sociétés d'État (dont Hydro-Québec et BC Hydro) et d'autres gouvernements provinciaux au Canada (Ontario, Alberta et Colombie-Britannique) et en Australie (Queensland et Nouvelle-Galles-du-Sud)¹.

▪ Motivations pour agir

Les motivations propres à chaque organisation étaient certes différentes, tout comme l'environnement d'affaires, mais le fil conducteur de toutes ces expériences peut se résumer à deux grands objectifs : insuffler une dynamique d'innovation et de service à la clientèle pour des fonctions souvent négligées, et mettre un terme au morcellement des plates-formes technologiques dont la complexité privait les organisations des bénéfices escomptés de l'automatisation des tâches.

À l'exception de quelques pionniers, dont General Electric et Hewlett-Packard, c'est vraiment dans la seconde moitié des années 1990 que l'approche des services partagés s'est imposée aux organisations qui cherchaient à tirer le meilleur profit d'investissements considérables dans les progiciels de gestion intégrée des ressources.

Tous ne sont pas parvenus à réaliser les bénéfices escomptés, mais les organisations qui ont connu du succès rapportent des économies de l'ordre de 20 % à 30 % sur un horizon de trois ans. Dans les exemples les plus probants, les responsables admettent volontiers que les gains les plus appréciables sont attribuables surtout à l'exercice de révision des processus, qui leur a permis de faire disparaître des étapes redondantes ou moins utiles dans la séquence des processus de gestion.

Dans le secteur public, ces initiatives s'inscrivent généralement dans la trame plus large des efforts de modernisation des gouvernements, qui ressemblent toutes à l'initiative en cours au Québec, pour ce qui est de la vision et des grands objectifs.

Les différences entre les gouvernements à ce chapitre varient en fonction du niveau d'avancement de leur utilisation des technologies de

¹ Comme on le sait, l'Australie est une fédération de six États fédérés dont la Nouvelle-Galles-du-Sud, le plus peuplé de la fédération avec 6,7 millions de personnes (villes Canberra et Sydney) et le Queensland, le troisième plus peuplé avec 3,8 millions d'habitants mais avec la plus forte croissance démographique.

l'information. Ainsi, Hydro-Québec et le gouvernement de l'Alberta en sont venus aux services partagés après avoir bien amorcé un « virage entrepreneurial » dans les attitudes et les pratiques d'affaires.

Enfin, qu'il s'agisse des organisations privées ou publiques, le projet de services partagés est rarement le seul projet au menu au moment où il se met en branle. En Colombie-Britannique, il s'est accompagné d'une révision de la politique des marchés publics. Au Queensland, on réforme au même moment les pratiques de vérification interne. En Ontario, l'initiative est parallèle à un grand projet horizontal de services au citoyen et de l'application du principe du premier répondant, un peu comme au Québec avec le projet de gouvernement en ligne et de Services Québec. Pour la plupart de ces organisations, l'existence concomitante d'un projet technologique d'importance est souvent liée à l'implantation d'un progiciel de gestion intégrée de ressources.

▪ **Organisation et structures**

Comment les administrations gouvernementales s'organisent-elles pour offrir les services partagés et sur quelle base? La plupart du temps la responsabilité est confiée à un seul centre gouvernemental de services partagés. C'est le modèle de base, le modèle le plus répandu.

Néanmoins, certains États ont mis de l'avant, souvent parallèlement à un centre gouvernemental, la possibilité de centres « intermédiaires » de services partagés. C'est le cas de certains États de la fédération de l'Australie.

Par exemple, en Nouvelle-Galles-du-Sud en Australie, il existe un nombre préalablement autorisé de centres de services partagés, auxquels les ministères et les organismes doivent obligatoirement participer pour leurs services transactionnels, mais ils ont le choix de l'unité avec laquelle ils peuvent s'associer. C'est là la grande particularité du modèle adopté par la Nouvelle-Galles-du-Sud; elle permet aux ministères et aux organismes une diversité d'options dans le choix de leur partenaire et d'aller ainsi au plus avantageux et au moins cher.

Toujours en Australie, au Queensland, les obligations à l'égard des unités de services partagés sont sensiblement les mêmes qu'en Nouvelle-Galles-du-Sud, à ce détail près qu'il n'existe pas de minimum quant au nombre ou à la taille de ces dernières, et que ces unités disposent d'une grande latitude pour impartir à leur tour certaines de leurs activités, soit aux six centres d'excellence existants, soit à des entreprises privées.

▪ **Obligation ou adhésion volontaire**

Voilà, une question qui revient souvent et à laquelle on ne peut éviter de répondre. Faut-il obliger les ministères et les organismes à participer à des

services partagés ou s'il n'est pas préférable de promouvoir l'adhésion volontaire sans forcer personne?

Il n'est pas si facile de répondre catégoriquement à cette question. On peut cependant affirmer, en examinant les expériences tant du secteur privé que du secteur public, que durant la période de démarrage de quelques années (généralement 3 ans), il est préférable d'obliger tout le monde à y participer; par la suite, il est possible de laisser le choix aux unités, sous certaines conditions préétablies, de se retirer ou de faire appel à d'autres fournisseurs. La plupart des provinces ont adopté cette approche obligatoire de trois ans. Certaines mêmes, examinent l'hypothèse de ne pas accorder de droit de retrait pour les systèmes corporatifs comme les progiciels de gestion intégrée ou certaines grandes infrastructures.

On a vu que dans les États de l'Australie, tout le monde devait participer à au moins un centre de services partagés pour les services transactionnels désignés par les autorités; le choix n'était pas d'adhérer ou non, mais plutôt d'opter pour un centre de services ou un autre.

Par contre, pour les services qui s'y prêtent, la meilleure solution est celle de l'adhésion volontaire et de la possibilité d'obtenir ses services d'une autre unité lorsque le service rendu est insatisfaisant. Une des grandes lignes de force de l'approche des services partagés consiste à instaurer une sorte de marché et de compétition à l'interne. Il faut reconnaître que, dans les administrations publiques, ce sont souvent les approches par obligation qui l'emportent. Mais on sent chez les responsables des autres provinces, comme dans les consultations à l'interne, une volonté de progresser dans le sens de l'adhésion volontaire; et c'est par la libre adhésion que se développe à son maximum la qualité dans le service offert. C'est sans doute l'expérience qui permettra de bien doser cet équilibre entre les deux formules.

▪ Démarrage et gouvernance

On ne sera pas surpris d'apprendre que le démarrage de ces stratégies de services partagés est souvent venu de comités directeurs de haut niveau sous la direction des grands responsables administratifs du gouvernement ou d'un Groupe de travail ad hoc mis sur pied par les autorités gouvernementales.

Cette structure de départ préside à l'ensemble de la stratégie. Le comité ou le Groupe de travail à l'origine du projet, fait les recommandations appropriées aux autorités gouvernementales et établit les grands paramètres du projet. Souvent, il exerce le leadership de l'initiative et joue un rôle actif pour présenter le projet et susciter l'adhésion.

Un comité d'implantation peut être créé afin d'interagir à la fois avec la direction des ministères et des organismes qui sont appelés à devenir les organisations clientes, et avec la direction de l'équipe de projet mise sur pied pour guider la mise en œuvre jusqu'au bout. Une fois le centre de services partagés établi, des structures de gouvernance permanentes encadrent les relations contractuelles entre clients et fournisseurs.

Dans tous les modèles étudiés et dans les recensions des meilleures pratiques en la matière, on retrouve à tout le moins les deux caractéristiques suivantes :

- Le niveau de qualité des services administratifs offerts et le prix exigé pour chaque service offert, sont codifiés dans une entente de service entre client et fournisseur, même lorsque client et fournisseur appartiennent au même ministère ou organisme;
- La responsabilité opérationnelle des unités de services partagés réside dans l'autorité de la personne nommée pour en assurer la direction. Toutefois, cette dernière est tenue d'être à l'écoute des conseils et des recommandations d'un comité où siègent des représentants des organisations clientes, lequel peut généralement escalader les différends vers le Comité directeur pour arbitrage et clarification.

Par ailleurs, les dirigeants des unités de services partagés maintiennent généralement un lien hiérarchique avec un ministre ou un sous-ministre. Dans certains modèles, dont celui de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, tous se rapportent ultimement au ministre ou au sous-ministre qui dirige l'organisme budgétaire central de tutelle, exception faite des pôles d'expertises qui peuvent être rattachés à de gros ministères sectoriels. Dans d'autres modèles, dont celui de la Nouvelle-Galles-du-Sud qui permet la mise sur pied d'unités internes pour les organisations de grande taille (plus de 1 000 ETC), le dirigeant de l'unité se rapporte au sous-ministre ou au président de l'organisation hôte. Ce lien hiérarchique est maintenu afin de préserver la chaîne ministérielle de reddition de comptes, mais ne devrait pas avoir pour effet de forcer les sous-ministres à faire tous les arbitrages de nature contractuelle et réglementaire entre clients et fournisseurs.

▪ **Mesures de début de projet et de performance**

L'analyse des expériences menées ailleurs fait ressortir l'importance déterminante d'un bon diagnostic initial de la performance des fonctions de soutien administratif. Sans un portrait fidèle de l'état des lieux dès le départ, il devient illusoire de penser que les organisations clientes pourront exiger un niveau de service réaliste ou que les organisations qui les fourniront sauront démontrer leur performance réelle. Sans des mesures adéquates, il devient difficile de partager équitablement des gains d'efficience approximatifs, et presque impossible de recenser

correctement les ressources présentement consacrées aux fonctions que l'on songe à mettre en commun.

L'exercice de mesure de la performance dont il est question ici, est somme toute différent de celui avec lequel les gestionnaires de l'administration québécoise sont familiers. Plutôt que de retenir un nombre limité d'indicateurs, axés sur la satisfaction du client et l'efficacité des programmes à l'intérieur de chaque organisation, il s'agit de cartographier avec minutie les processus d'affaires intégrés qui soutiennent la prestation de services aux citoyens, dans plusieurs secteurs à la fois. Les processus d'affaires intégrés réfèrent à l'ensemble des opérations qui contribuent à circonscrire un cycle complet dans les activités de soutien.

S'il y a un message clair que le Groupe de travail a retenu des rencontres avec les responsables des autres provinces, c'est bien celui de fixer au départ les métriques de base qui serviront à mesurer les progrès et à préciser les améliorations, et ce, tant dans la stratégie d'ensemble des services partagés que lors de la mise en commun d'un service, à l'égard duquel il sera important de bien déterminer le coût de revient et les niveaux de services attendus.

▪ **Adhésion et communication**

Toutes les rencontres du Groupe de travail ont clairement mis en relief l'importance de susciter une large adhésion de tous les intervenants gouvernementaux à ces projets.

Amener les dirigeants des ministères et des organismes à impartir à une autre entité gouvernementale des fonctions qui sont présentement sous leur responsabilité ne va pas de soi, même si on peut invoquer les coûts élevés et les convaincre qu'ils obtiendront un service d'aussi bonne qualité, voire meilleur. C'est pourquoi, il faudra un signal non équivoque des autorités tant politiques qu'administratives du gouvernement. Ce fut le cas dans les trois provinces qui se sont avancées dans cette voie et du gouvernement fédéral qui a mobilisé les responsables tant du Conseil privé que du Conseil du trésor, pour de tels projets.

Des projets de cette envergure suscitent forcément de l'inquiétude. Pour l'essentiel, ce sont ceux qui dirigent les ministères et les organismes qui devront composer au quotidien avec ce lot d'inquiétudes et d'inconvénients. Comme le succès d'une telle opération est largement tributaire de l'adhésion qu'elle suscite, il va sans dire que ceux qui seront invités à s'engager résolument dans l'exercice devront être convaincus et sentir l'appui ferme des leaders du gouvernement. Les communications et les incitations se sont avérées un facteur déterminant dans la réussite de la mise en œuvre des services partagés parmi les exemples que le Groupe de travail a étudiés.

Pour ce qui est des communications, l'essentiel est de faire en sorte que les responsables du projet en assument le leadership et qu'ils soient appuyés par des hauts fonctionnaires influents. Ce n'est pas le genre de dossier où l'on peut se passer d'un champion. De plus, chaque grande étape de la mise en œuvre doit s'inscrire dans une stratégie de communication et de dialogue avec les groupes concernés. Il faut d'abord convaincre (du bien-fondé et de la pertinence des services partagés), puis rassurer les employés en cause qu'ils seront correctement accompagnés durant la transition. Cette approche semble générer beaucoup moins de résistance que la perspective inverse (soit tenter de rassurer avant de convaincre).

Enfin, obtenir l'adhésion des sous-ministres et des dirigeants d'organismes devient très difficile en l'absence d'incitations fortes. C'est pourquoi les économies réalisées doivent retourner aux ministères et aux organismes qui se sont engagés dans les services partagés. Cette dimension était absente en Ontario et cela pourrait expliquer en bonne partie leur difficulté à atteindre les résultats escomptés. À l'opposé, les gouvernements du Queensland (75 % des gains redistribués) et d'Afrique du Sud (100 %) n'ont eu aucune difficulté à susciter l'adhésion et à obtenir la pleine collaboration de tous les participants (tableau 2.5).

Tableau 2.5 : Leçons tirées des expériences d'autres organisations

Enjeux	Choix faits ailleurs	Conséquences
Gouvernance	En Nouvelle-Galles-du-Sud, les ministères et les organismes ont une certaine latitude pour choisir un fournisseur et un modèle de gestion des services partagés.	L'adhésion des ministères et des organismes à la formule proposée a été plus forte, mais trop de temps fut consacré au choix d'options, ce qui a privé le projet d'un certain élan.
	En Colombie-Britannique, le gouvernement a créé un seul centre et décrété l'adhésion obligatoire.	Se voyant prisonniers du choix gouvernemental, les gestionnaires se sont sentis justifiés de camoufler des ressources afin de ne pas en transférer la totalité.
Prise en compte des besoins des clients	En Ontario, on mise beaucoup sur les ententes de service.	La formule souffre de ne pas disposer d'autres mécanismes de résolution des différends que les disputes contractuelles par avocats interposés.
	Au Queensland, des représentants des organisations clientes agissent comme conseil d'administration des unités de services partagés.	Cela est prometteur dans la mesure où les représentants autour de la table ne sont pas là au nom de clients de forte taille (plus de 50 % du chiffre d'affaires) ou de faible taille (moins de 10 %).

Enjeux	Choix faits ailleurs	Conséquences
Partage des gains obtenus	En Afrique du Sud, 100 % des économies s'ajoutaient aux crédits des ministères et des organismes.	Forte adhésion et mise en œuvre réussie dans les délais.
	En Ontario, tous les gains étaient versés au fonds consolidé.	L'ensemble de l'opération a tardé à générer des économies et plusieurs gestionnaires sont parvenus à ne pas transférer le personnel clé.
Diagnostic initial et revue diligente des processus	La Colombie-Britannique et l'Ontario ont mis en œuvre la consolidation avant de procéder au diagnostic.	Elles ont eu de la difficulté à motiver les troupes, à convaincre les clients que la tarification est équitable, et à tirer un quelconque crédit politique de toute l'opération. Elles sont tous les deux engagées, désormais, dans une opération d'évaluation de la performance.
Standardisation des systèmes, des données et des processus	La Nouvelle-Galles-du-Sud ne s'est pas livrée à l'exercice, estimant que l'investissement fait dans un progiciel suffisait.	La standardisation est une condition nécessaire à la réalisation des économies d'échelle. Elle ne peut être atteinte exclusivement par le recours à la programmation de passerelles.
	En Afrique du Sud, on a recours à une revue d'architecture, l'imposition d'une charte commune de comptes et à un moratoire sur les investissements dans les logiciels « sur mesure ».	Le gouvernement a consacré 20 millions de dollars américains au budget de démarrage, essentiellement dans le but de briser les silos technologiques.
Changements organisationnel et culturel importants	Un sondage de la firme Accenture en 2004 nous démontre que 94 répondants sur 143 de différents gouvernements ¹ fonctionnent en mode de services partagés (services implantés ou en cours d'implantation).	Ce même sondage confirme que les décideurs de même que les utilisateurs reprendraient la décision d'implanter des services partagés à 98 % si le projet était à refaire.

¹ Sondage auprès de 13 pays.

Conclusion

Le présent chapitre met en relief le développement d'une approche moderne de gestion et de mise en commun de services de soutien administratif, qui s'appuie sur une véritable **philosophie de gestion et une nouvelle culture administrative**.

Cette philosophie de gestion, en changeant la dynamique de la relation client-fournisseur et la responsabilité de l'application de la norme, fixe un cadre de relations d'affaires fondé sur la véracité des coûts et sur la satisfaction des clients. Elle vise à aller chercher les gains découlant des effets de volume, des économies d'échelle, de la standardisation de certains produits et services, tout en assurant un service de meilleure qualité aux usagers. Elle maintient une masse critique d'expertises et de savoir-faire et en assure le renouvellement. Elle peut créer des services nouveaux genres, plus proches des besoins des clients et mieux adaptés à leur travail, lorsqu'elle est gérée efficacement et en lien avec les clientèles. Elle assure aux ministères et aux organismes comme au gouvernement tout entier, des baisses de coûts substantielles et des gains de productivité pour l'ensemble de l'administration publique. Si on se base sur ce qui s'est fait ailleurs en matière de services partagés, les pays qui ont mis en œuvre ceux-ci, réalisent des gains de l'ordre de 20 % à 30 % dans les trois premières années.

Tout cela peut paraître étonnant, voire un peu utopique. Ce n'est pas le cas. Cette nouvelle approche a été éprouvée dans plusieurs grandes entreprises, et plusieurs gouvernements l'ont implantée avec succès dans leur administration. Trois provinces (Ontario, Alberta et Colombie-Britannique) ont déjà progressé dans cette voie et, plus près de nous, Hydro-Québec s'est dotée d'un centre de services partagés.

Comme nous l'enseignent ces expériences, l'implantation d'une telle stratégie requiert cependant du temps. Elle ne peut se faire du jour au lendemain. Elle doit provenir d'une volonté politique et administrative claire et non équivoque et s'articuler dans une démarche systématique et résolue d'arriver à des résultats. Elle nous amène à revoir et à améliorer constamment nos modes de fonctionnement et nos processus de gestion. Elle incite à faire apparaître graduellement, au sein des gestionnaires et du personnel de l'administration, une plus forte adhésion aux enjeux d'ensemble gouvernementaux et un plus fort sentiment d'appartenance et de fierté d'œuvrer au sein de l'administration gouvernementale.

Recommandations

- 2.1** Le Groupe de travail a orienté sa réflexion autour du concept de services partagés à la lumière des expériences vécues à l'extérieur et des enseignements des travaux effectués; cette façon de faire s'est révélée une solution qui marie économies d'échelle et flexibilité, partenariats internes et relations d'affaires, bénéfices et performances, et qui s'applique par conséquent très bien au contexte de la fonction publique québécoise.
- 2.2** Étant donné les expériences vécues ailleurs, le Groupe de travail est d'avis que l'approche des services partagés est une philosophie et une culture moderne de gestion et de mise en commun de services qui peut très bien s'adapter au contexte de la fonction publique québécoise et constituer, par conséquent, la voie à suivre afin de rationaliser les services en soutien administratif.

CHAPITRE 3

Portrait de la situation actuelle en matière de services en commun et de services administratifs

Ce chapitre fait état principalement de l'inventaire que le Groupe de travail a entrepris lors de ses travaux auprès de tous les ministères, des organismes budgétaires ainsi que des organismes extrabudgétaires dont les effectifs sont soumis à la Loi sur la Fonction publique. Mais auparavant, il nous faut présenter les services gouvernementaux actuels et faire état d'un certain nombre de services assumés centralement, et pour lesquels s'est posée la question de leur rattachement.

3.1 Les services gouvernementaux

Les services gouvernementaux existent depuis plusieurs années. Le plus ancien de ces services est sans doute le service des achats; le poste de directeur des achats a été constitué dans les années 1930. Mais c'est avec le ministère des Travaux publics et de l'Approvisionnement et celui des Communications que se sont peu à peu constitués différents services gouvernementaux notamment dans les années 1970-1980. Puis ont été créés, en 1984, la Société immobilière du Québec (SIQ) dans le secteur immobilier et, en 1986, le ministère des Approvisionnements et Services, regroupant la plupart des services que l'on connaît aujourd'hui, à l'exception de ceux du secteur des communications et de l'informatique qui étaient sous la responsabilité du ministère des Communications. C'est finalement en 1994 que tous ces services des deux ministères précités ont été regroupés sous le Secrétariat du Conseil du trésor, y compris le service aérien gouvernemental.

Récemment, la totalité des services gouvernementaux du Secrétariat du Conseil du trésor ont été regroupés au sein d'un même sous-secrétariat aux services administratifs et, le 18 février dernier, rattachés au nouveau ministère des Services gouvernementaux.

Il est remarquable de constater qu'au cours des 20 dernières années peu de nouveaux services ont été mis en commun. On a assisté à des consolidations, à des augmentations de chiffres d'affaires et à un accroissement de clients, mais peu de nouveaux produits ou services ont été créés.

Présentement, on retrouve sous le ministère des Services gouvernementaux, une équipe d'environ 1 200 personnes dédiées aux services de soutien administratif, disposant d'un budget de 460 M\$. On compte présentement six grands secteurs de regroupement de services, totalisant 26 lignes d'affaires et desservant près de 130 clients institutionnels.

Les produits et les services offerts sont :

- Technologies de l'information et des communications
 - Services de plate-forme centrale;
 - Services de plate-forme intermédiaire;
 - Services de téléphonie;
 - Services de réseaux de télécommunication;
 - Services de télécommunication sans fil;
 - Services de développement de solutions d'affaires.
- Solutions d'affaires en gestion de l'information sur le personnel et sur les ressources
 - Système automatisé de gestion des informations sur le personnel - SAGIP;
 - Solutions d'affaires en gestion de l'information sur les ressources - SAGIR (système en développement).
- Services spécialisés
 - Fournitures et ameublements du Québec (FAQ);
 - Services de l'entretien de l'équipement bureautique (SEEB);
 - Reprographie;
 - Courrier.
- Services aériens
 - Combat des feux de forêt (Société de protection contre le feu - SOPFEU);

- Surveillance du territoire;
 - Nolisement;
 - Évacuations aéromédicales;
 - Transport multi-patients.
- Acquisitions et dispositions des biens
- Biens et services (autres que technologiques);
 - Biens en technologies de l'information;
 - Gestion des surplus.
- Diffusion de l'information gouvernementale
- Éditeur officiel du Québec (lois, règlements et *Gazette officielle*);
 - Édition papier et électronique;
 - Distribution et commercialisation des publications;
 - Gestion des droits d'auteur gouvernementaux;
 - Traduction;
 - Coordination des placements médias;
 - Soutien technique en audiovisuel et en matière de salons et expositions.

Il est de l'intention du gouvernement de transférer l'ensemble de ces services au nouveau Centre de services administratifs (CSA), lorsque le projet de loi devant présider à sa création aura été adopté par l'Assemblée nationale. On sait déjà que d'autres biens et services devront être transférés par l'effet de la loi lorsqu'elle sera adoptée.

Bien sûr, à ces services s'ajouteront graduellement ceux que le Groupe de travail propose de confier au nouveau CSA au cours des prochaines années.

3.2 Les services centralisés

Les services centralisés examinés dans cette section sont ceux qui sont offerts par différents ministères ou organismes, autres que ceux qui sont déjà sous la responsabilité du sous-ministre adjoint aux services administratifs du nouveau ministère des Services gouvernementaux.

3.2.1 Des services centralisés de gouverne

Il existe, au gouvernement du Québec, différents types de services centralisés dont certains sont reliés à la gouverne d'ensemble du gouvernement. Les services existants reliés à la gouverne d'ensemble sont:

- Les services juridiques et judiciaires sous la responsabilité du ministère de la Justice;
- Les services financiers, notamment la gestion des encaisses et des emprunts sous la responsabilité du ministère des Finances;
- Le contrôle de la comptabilité sous la responsabilité du contrôleur des finances au ministère des Finances;
- Le service de sécurité des personnes et des lieux du ministère de la Sécurité publique;
- Les régimes de retraite et l'assurance responsabilité, sous la gouverne de la Commission administrative des régimes de retraites et d'assurances (CARRA) et du Secrétariat du Conseil du trésor;
- La négociation des conventions collectives sous la responsabilité du Secrétariat du Conseil du trésor;
- L'encadrement normatif des ressources humaines sous la responsabilité de la ministre responsable de l'Administration gouvernementale;
- La coordination de la communication gouvernementale sous la responsabilité du ministère du Conseil exécutif.

Ces services sont d'une nature particulière et le Groupe de travail ne croit pas utile d'en modifier le rattachement, à l'exception de ceux touchant le personnel de la fonction publique.

En effet, les services du Secrétariat du Conseil du trésor qui s'occupent du personnel de la fonction publique, assument des fonctions de gouverne essentielles à la gestion de l'ensemble des employés de la fonction publique, mais également des fonctions davantage opérationnelles reliées à la gestion de services d'information et de transactions qui pourraient être transférés en services partagés.

D'ailleurs, ce secrétariat a amorcé des travaux en ce sens afin notamment de regrouper à court terme, sous sa gouverne, tous les concours de recrutement et d'en améliorer le processus pour qu'il soit plus simple pour le citoyen postulant. Ce dernier n'aura plus qu'à s'inscrire à un seul concours pour avoir accès aux emplois correspondant à son profil plutôt qu'à un concours pour chaque emploi.

Des échanges qui ont déjà eu lieu, permettent d'envisager que toute l'opération de regroupement des concours de recrutement et d'une partie des effectifs des ministères et des organismes qui œuvrent en ce domaine, actuellement menée par le sous-Secrétariat du Conseil du trésor, sera transférée au Centre de services administratifs aussitôt que l'opération sera complétée.

3.2.2 Des services spécialisés

D'autres services plus spécialisés sont assumés, pour des raisons historiques ou par vocation, par certains ministères ou organismes. Ces services sont :

- Recherche et statistique qui relève de l'Institut de la statistique du Québec rattaché au ministre des Finances;
- Le service d'expertises immobilières du ministère des Transports responsable notamment des expropriations;
- Le service de mesures et d'évaluation de la scolarité du ministère de l'Éducation pour les nouveaux arrivants au pays;
- Les services de laboratoires et d'expertises du Centre de recherche industrielle du Québec (CRIQ) et du laboratoire du ministère des Transports;
- Le service de géomatique du ministère des Ressources naturelles et de la Faune. Sans parler, pour ce ministère, du service de cartographie officielle, du cadastre ainsi que du service du registre foncier sous sa responsabilité;
- La perception de cotisations et de tarifs prévus par différentes lois, par le ministère du Revenu.

Le Groupe de travail ne croit pas qu'il faille toucher aux modes d'organisation et de rattachement de ces services spécialisés. Il incite néanmoins les responsables de ces services à s'inspirer du modèle des services partagés proposé au chapitre 4, dans leur gestion et leur relation avec les clientèles administratives.

3.2.3 Des services centralisés qui pourraient être partagés

Enfin d'autres services centralisés pourraient avantageusement évoluer vers le modèle de services partagés à plus ou moins brève échéance :

- Gestion de l'équipement roulant sous la responsabilité du Centre de gestion de l'équipement roulant (CGER), une unité autonome de service sous l'autorité du ministère des Transports;
- Système de gestion budgétaire et comptable (SYGBEC) sous la responsabilité du contrôleur des finances;
- Les Services électroniques d'appel d'offres (SEAO) sous la responsabilité du Secrétariat du Conseil du trésor;
- Le répertoire des fournisseurs sous la responsabilité du Secrétariat du Conseil du trésor;
- La gestion des immeubles de la Société immobilière du Québec (SIQ).

Seule pour le moment la gestion des immeubles devrait rester sous la responsabilité de la SIQ, tout en invitant cette société à s'inspirer du modèle de gestion partagée dans la gestion des produits et services qu'elle offre, notamment en faisant une place majoritaire aux ministères et aux organismes clients à son conseil d'administration. Nous y reviendrons au chapitre 5.

3.3 Les services assurés par les ministères et les organismes

Le mandat du Groupe de travail consistait à identifier les services de soutien administratif et de vérification interne qui pourraient être regroupés. Un inventaire a donc été préparé pour les quatre fonctions administratives. Un questionnaire a été transmis à 81 ministères et organismes publics. Le questionnaire fait une large place à des données statistiques portant sur les effectifs consacrés, sur la base d'un équivalent temps complet (ETC), aux ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles. Le Groupe de travail a également ajouté un questionnaire sur la vérification interne, compte tenu de ses relations avec la gestion de ressources. Par contre, il n'a pas abordé les activités de communications, souvent considérées comme des activités de soutien à la direction parce qu'elles sont plus éloignées des services à la gestion et moins liées aux analyses effectuées par le Groupe de travail.

Outre ces données, des questions sur les services actuellement offerts par les ministères ou les organismes à d'autres ministères ou organismes, ainsi que sur les services qui pourraient être mis en commun éventuellement, ont été posées aux répondants.

L'inventaire s'est déroulé dans les premières semaines de février 2005, juste un peu avant le remaniement ministériel du 18 février, si bien que les données sont fournies sur la base des ministères et des organismes qui existaient avant cette date. On trouvera, dans un document distinct intitulé *Portrait des résultats de l'inventaire des ressources en soutien administratif*, la compilation détaillée des résultats obtenus.

3.3.1 Résultats d'ensemble

En date de la mi-février 2005, on dénombre 81 ministères et organismes, dont 60 ministères et organismes budgétaires et 21 organismes extrabudgétaires. Cet ensemble, qui constitue ce que l'on appelle la fonction publique, est composé, comme le montre le tableau 3.1, de 69 297 ETC dont 11 245 se consacrent aux services de soutien administratif. Par ailleurs, la masse salariale des effectifs des services administratifs totalise 532 M\$¹ sur une masse salariale totale de 3,2 G\$. Sur la base du nombre d'effectifs, 16,2 % des ETC sont consacrés au soutien des services administratifs, alors que la masse salariale correspondante représente 16,6 % de la masse salariale totale relative à l'ensemble des ministères et des organismes visés par l'inventaire.

Tableau 3.1 : Sommaire des effectifs et de la masse salariale

	Nombre d'effectifs (en ETC)			Masse salariale (en M\$)		
	Total	Soutien administratif		Total	Soutien administratif	
Ministères	54 887	8 633	15,7 %	2 534 \$	403	15,9 %
Organismes budgétaires	3 705	454	12,3 %	171 \$	22	12,9 %
Organismes extrabudgétaires	10 705	2 158	20,4 %	495 \$	107	21,6 %
Total	69 297	11 245	16,2 %	3 200 \$	532	16,6 %

¹. Représente que les salaires versés aux employés assumant des fonctions de soutien administratif.

Lorsque nous comparons les données d'effectifs du tableau 3.1, on constate que les ministères (15,7 %) consacrent un pourcentage moindre de ressources administratives que les organismes extrabudgétaires (20,2 %), et davantage que les organismes budgétaires (12,3 %). Il est vrai que plusieurs organismes budgétaires comptent peu ou pas d'effectifs en soutien administratif, étant donné qu'ils utilisent, en tout ou en partie, les services du ministère de portefeuille. Par conséquent, les ministères¹ qui sont dans cette situation, sont susceptibles d'afficher un pourcentage élevé du nombre d'effectifs dédiés aux services administratifs.

Dans les ministères, malgré une moyenne plus faible que les organismes extrabudgétaires, on retrouve cinq ministères sur 19 qui dépassent 20 %. Parmi les organismes extrabudgétaires, on en compte huit sur 21 tandis qu'il y en a six sur 41 dans les organismes budgétaires.

Alors que nous aurions pu nous attendre à une baisse du poids des effectifs de soutien administratif sur le nombre total des effectifs dans les ministères et les organismes de grande taille, assez curieusement, à la lecture du tableau 3.2, on ne constate aucun effet dans ce sens. En moyenne, le nombre d'ETC en soutien administratif, en pourcentage du nombre d'ETC total, est de 16,5 % pour les ministères et les organismes comptant entre 1 000 et 4 000 employés, en comparaison de 16,2 % pour les ministères et les organismes dont le nombre total d'employés s'élève à plus de 4 000. Cependant, l'effet de taille se manifeste chez les plus petits ministères et organismes, qui ont entre 100 et 499 employés, avec un résultat de 17,6 %.

Tableau 3.2 : Nombre d'employés en soutien administratif selon la taille des ministères et des organismes

Nombre d'ETC total	Ratio Nombre d'ETC en soutien administratif / Nombre d'ETC total (en pourcentage)
Moins de 100 ETC	8,0 %
Entre 100 et 499 ETC	17,6 %
Entre 500 et 999 ETC	15,5 %
Entre 1 000 et 4 000 ETC	16,5 %
Plus de 4 000 ETC	16,2 %

¹ C'est le cas, notamment, du ministère du Travail qui dessert quatre organismes. Lorsque nous considérons ce bassin d'employés, en plus de celui du ministère lui-même, le ratio du nombre d'ETC en soutien administratif sur le nombre d'ETC total passe de 47,5 % à 18,6 %.

Il est clair qu'une moyenne des effectifs consacrés aux services administratifs, en pourcentage du nombre d'effectif total de 16,2 %, est élevée. On remarquera que, dans le secteur privé, certaines études situent cette moyenne entre 5 % et 8 % et que les entreprises redoublent d'efforts pour atteindre la borne inférieure.

Dans le secteur public, on peut admettre que la part des effectifs affectés aux services administratifs est proportionnellement plus élevée de quelques points pour des facteurs inhérents à ce secteur. Certaines études dans le domaine des services de soutien administratif font état d'une cible entre 8 % et 12 % (déjà 5 ministères entrent dans cette catégorie). Dans ce contexte, en visant de réduire la proportion moyenne actuelle de 16,6 % de 1,25 % par année, c'est 40 M\$ récurrent que l'on économiserait chaque année et, sur cinq ans, un total de 600 M\$. On aurait alors un taux moyen d'un peu plus de 10 %.

Lorsqu'on compare les effectifs (ETC) consacrés à chacune des fonctions présentées au tableau 3.3, on constate que les ressources informationnelles accaparent 46,4 % des ETC des services de soutien administratif, les trois autres secteurs se situant entre 15,3 % et 20,8 %. On notera cependant que les organismes extrabudgétaires consacrent 60,8 % de leurs ETC de soutien administratif à cette fonction, alors que les ministères n'y consacrent que 42,9 %.

Tableau 3.3 : Effectifs par fonction (en ETC)

	Fonctions				Total *
	Ress. humaines	Ress. financières	Ress. informationnelles	Ress. matérielles	
Ministères	1 635	1 396	3 702 42,9 %	1 900	8 633 76,8 %
Organismes budgétaires	85	86	202 44,5 %	81	454 4,0 %
Organismes extrabudgétaires	248	238	1 313 60,8 %	359	2 158 19,2 %
Total *	1 968 17,5 %	1 720 15,3 %	5 217 46,4 %	2 340 20,8 %	11 245 100 %

* Peut être légèrement différent de la somme des données en raison de l'arrondissement.

Transposés en termes budgétaires, les résultats du tableau 3.4 confirment l'importance des ressources informationnelles qui représentent 50,3 % de la masse salariale, soit 267 M\$ en soutien administratif. On notera que le

secteur des ressources financières est celui qui regroupe le moins d'ETC (15,3 %) et, par conséquent, implique une plus faible masse salariale (14,5 %).

Tableau 3.4 : Masse salariale par fonction - ressource (en M\$)

	Fonctions				
	Ress. humaines	Ress. financières	Ress. informationnelles	Ress. matérielles	Total *
Ministères	75	61	189	78	403 75,8 %
Organismes budgétaires	4	4	10	4	22 4,1 %
Organismes extrabudgétaires	12	12	68	15	107 20,1 %
Total *	91 17,1 %	77 14,5 %	267 50,3 %	97 18,2 %	533 100 %

* Peut être légèrement différent de la somme des données en raison de l'arrondissement.

▪ Soutien administratif au central et en région

Le Groupe de travail a tenté de connaître comment se répartissaient les effectifs de soutien administratif entre les directions responsables de ces fonctions, les directions régionales et les autres directions centrales. Le tableau 3.5 présente les effectifs consacrés au soutien administratif et travaillant dans les directions fonctionnelles, les directions centrales et les directions régionales

Tableau 3.5 : Effectifs de soutien administratif travaillant dans les directions fonctionnelles, centrales et régionales (en ETC)

	Dir. fonctionnelles	Dir. centrales	Dir. régionales	Total*
Ministères	5 001	1 566	1 967 97,6 %	8 634 76 %
Organismes budgétaires	393	57	4	454 4 %
Organismes extrabudgétaires	2 028	86	43	2 157 20 %
Total *	7 522 66,9 %	1 709 15,2 %	2 014 17,9 %	11 245 100 %

* Peut être légèrement différent de la somme des données en raison de l'arrondissement.

On constate que les deux tiers des effectifs se retrouvent dans les directions responsables des quatre grandes fonctions, avec 7 522 ETC, alors que 17,9 %, soit 2 014, travaillent dans les directions régionales. Il est quand même assez curieux de trouver autant d'effectifs dans les autres directions centrales œuvrant dans le soutien administratif, soit 1 709 ETC représentant 15,2 % des effectifs.

Soulignons que cinq ministères et trois organismes extrabudgétaires regroupent plus de 250 ETC dans leurs directions fonctionnelles de soutien administratif. Un seul en compte plus de 1000 ETC.

Quant à la situation dans les régions, on voit que les services administratifs régionaux sont d'abord l'affaire des ministères qui regroupent 97,6 % des effectifs. Trois des six ou sept grands ministères très présents dans les régions comptent plus de 150 ETC dans les services administratifs régionaux (voir le document *Portrait des résultats de l'inventaire des ressources en soutien administratif*).

▪ Départs à la retraite

Les données dont nous disposons ne concernent que les départs à la retraite pour le personnel permanent travaillant dans les directions fonctionnelles exclusivement. Il était trop difficile d'isoler ces données pour les effectifs en région ou dans les autres unités centrales. Sur les 7 522 ETC mentionnés au tableau précédent, représentant l'ensemble des employés des directions fonctionnelles, 6 950 ETC constituent le personnel permanent, les autres étant du personnel occasionnel. Lorsque l'on transpose ces 6 950 ETC sur les 11 245 ETC qui constituent l'ensemble des ressources de soutien administratif, on note que nous

disposons de données de départs à la retraite pour un peu plus de trois personnes sur cinq (61,8 %). En supposant qu'une proportion semblable s'appliquera pour les autres ressources non comptabilisées, on ajoutera 365 ETC aux 590 ETC déjà comptabilisés.

Tableau 3.6 : Nombre d'effectifs qui partiront à la retraite d'ici trois ans par secteur de ressources (en ETC) et taux d'attrition

Fonctions						
	Total dir. fonction- nelles	Ress. humaines	Ress. financière s	Ress. informa- tionnelles	Ress. matérielle s	Total *
Ministères	4 735	161	55	146	81	443 75,1 %
Organismes budgétaires	364	13	2	9	8	32 5,4 %
Organismes extrabudgétaires	1 851	28	9	56	22	115 19,5 %
Total *	6 950	202 14,7 %	66 9,4 %	211 5,4 %	111 11,5 %	590 5,2 %

* Peut être légèrement différent de la somme des données en raison de l'arrondissement.

Le tableau 3.6 porte précisément sur ces chiffres de départs à la retraite pour les trois prochaines années, mais seulement pour le personnel permanent des directions fonctionnelles.

Il ressort que les prévisions de départ à la retraite sur les trois prochaines années sont plus élevées chez les employés des directions des ressources humaines (14,7 %), comparativement au taux prévu dans les directions des ressources matérielles, qui est de 11,5 %, et des ressources financières qui se situe à 9,4 %. Les directions des ressources informationnelles verront leurs effectifs baisser de seulement 5,4 % au cours de ces trois ans.

3.3.2 Ressources humaines

L'analyse des données sur l'effectif du secteur des ressources humaines permet de faire quelques constats sur sa situation d'ensemble, sa répartition, sur l'appartenance et la taille de ses équipes.

▪ La situation d'ensemble

Le tableau 3.7 présente le sommaire intégré des effectifs et de la masse salariale pour la fonction ressources humaines.

Tableau 3.7 : Sommaire des effectifs et de la masse salariale en ressources humaines

	Nombre d'effectifs (en ETC)			Masse salariale (en M\$)		
	Total	RH		Total	RH	
Ministères	8 633	1 635	18,9 %	403	75	18,6 %
Organismes budgétaires	454	85	18,7 %	22	4	18,2 %
Organismes extrabudgétaires	2 158	248	11,5 %	107	12	11,2 %
Total	11 245	1 968	17,5 %	532	91	17,7 %

On constate que cette fonction représente 17,5 % d'ETC qui travaillent en soutien administratif, ce qui équivaut à 17,7 % de la masse salariale. Ce sont les ministères et les organismes budgétaires qui concentrent le plus de ressources de soutien administratif, alors que les organismes extrabudgétaires y consacrent 11,5 % de l'ensemble de leur personnel de soutien.

▪ La répartition de l'effectif par catégorie d'emploi

Le document sur l'inventaire qui porte sur les activités des ressources humaines nous confirme que deux activités, la rémunération et la dotation, représentent plus de 40 % des efforts. Ces activités, d'un caractère davantage opérationnel, offrent des possibilités de rationalisation qui font l'objet de propositions au chapitre 5 traitant du panier de services. Si on exclut la gestion interne (13 %), les autres activités des ressources humaines, dues à leur volume et à leur spécificité, sont plus propices à des regroupements autour de certains ministères détenant une expertise particulière pour ces fonctions.

Le tableau 3.8 donne la répartition des effectifs en ressources humaines par catégorie d'emploi. Sur les 1 968 ETC en ressources humaines, la presque totalité, soit 95 %, sont des effectifs permanents. La répartition par catégorie d'emploi montre que 7 % sont des gestionnaires, soit un cadre pour 15 employés. Le poids relatif des trois autres catégories d'employés (professionnels, techniciens et soutien) est à peu près le même, autour de 30 % pour chacune.

Tableau 3.8 : Répartition des effectifs en ressources humaines par catégorie d'emploi (en ETC)

	Catégories d'emploi				
	Cadre	Profes- sionnel	Technicien	Employé soutien	Total *
Direction RH	88	537	467	355	1 447 74 %
Directions centrales	14	34	29	35	112 6 %
En région	28	63	149	169	409 21 %
Total *	130 7 %	635 32 %	645 33 %	559 28 %	1 968 100 %

* Peut être légèrement différent de la somme des données en raison de l'arrondissement.

On constate que 74 % de l'effectif travaille dans les directions des ressources humaines des ministères et des organismes, et que 21 % sont en région, alors que 6 % se retrouvent dans d'autres directions centrales des ministères et des organismes. La présence en région ne concerne pratiquement que les ministères.

▪ L'appartenance et la taille des équipes en ressources humaines

Parmi les 41 organismes budgétaires, 19 n'ont aucun effectif en ressources humaines et sont desservis par leur ministère de portefeuille.

Les 22 autres organismes budgétaires ont presque tous (21) de petites équipes de moins de 10 ETC, l'autre disposant d'une équipe de 24 ETC. La plupart des organismes budgétaires ont donc encore la possibilité d'envisager un regroupement avec leur ministère portefeuille, lorsque l'expertise viendra à manquer.

Les organismes extrabudgétaires s'organisent plus individuellement puisque 18 sur 21 ont des employés en soutien à la gestion des ressources humaines. La moitié ont des équipes de moins de 10 ETC et six autres ont de 10 à 20 ETC. Seuls trois grands organismes extrabudgétaires disposent de plus de 30 ETC dans le secteur des ressources humaines. Pour ces organismes, le recours au soutien du ministère portefeuille, au moyen d'ententes de service, demeure aussi une option envisageable.

Les 19 ministères ont tous des directions de ressources humaines (DRH) et 12 d'entre eux emploient des personnes en région. Le nombre d'ETC en région est de moins de cinq pour trois ministères. Huit ministères emploient de 15 à 50 personnes en région et un ministère en emploie plus

de 150. Compte tenu que ces effectifs sont souvent répartis dans plusieurs régions, les équipes locales qu'ils forment sont généralement de petite taille et le potentiel de partage interministériel de services peut être avantageux.

Enfin, la taille des DRH des 20 ministères permet à ces derniers d'offrir les services à des organismes de leur portefeuille. Cinq ministères de grande taille concentrent plus de 100 ETC à leur DRH. En contrepartie, un ministère de petite taille a réussi à desservir quatre organismes budgétaires.

3.3.3 Ressources financières

Les ressources financières comptent 1 720 ETC sur un total de 69 297 ETC, soit 2,5 % des effectifs qui offrent des services en ressources financières dans les ministères et les organismes budgétaires et extrabudgétaires du gouvernement.

▪ La situation d'ensemble

On constate, au tableau 3.9, que la fonction des ressources financières représente 15,3 % des ETC consacrés aux services de soutien administratif et 14,5 % de la masse salariale. Comme pour les ressources humaines, ce sont les ministères et les organismes budgétaires qui y concentrent plus de ressources, avec respectivement 16,2 % et 18,9 %, alors que les organismes extrabudgétaires y consacrent 11,0 % de l'ensemble de leur personnel de soutien. Il en va sensiblement de même pour la masse salariale.

Tableau 3.9 : Sommaire des effectifs et de la masse salariale en ressources financières

	Nombre d'effectifs (en ETC)			Masse salariale (en M\$)		
	Total	RF		Total	RF	
Ministères	8 633	1 396	16,2 %	403	61	15,1 %
Organismes budgétaires	454	86	18,9 %	22	4	18,2 %
Organismes extrabudgétaires	2 158	238	11,0 %	107	12	11,2 %
Total	11 245	1 720	15,3 %	532	77	14,5 %

■ La répartition des effectifs par catégorie d'emplois

Le tableau 3.10 présente la répartition des effectifs des ressources financières par catégorie d'emplois.

Tableau 3.10 : Répartition des effectifs en ressources financières par catégorie d'emploi (en ETC)

	Catégories d'emploi				
	Cadre	Profes- sionnel	Technicien	Employé soutien	Total *
Direction RF	52	280	216	179	727 42 %
Directions centrales	22	100	145	117	384 22 %
En région	28	64	262	255	609 36 %
Total *	102 6 %	444 26 %	623 36 %	551 32 %	1 721 100 %

* Peut être légèrement différent de la somme des données en raison de l'arrondissement.

À la lecture de ce tableau, nous observons une certaine décentralisation des effectifs des directions financières, où 58 % des effectifs se trouvent à l'extérieur de la direction des ressources financières, dont 36 % dans les directions territoriales ou régionales. Cette situation provient sans doute de l'importance du nombre de points de saisie reliés à SYGBEC, pour des transactions financières relatives à l'exécution des dépenses. Au total on en compte 756, dont plus de la moitié en région. L'analyse des résultats indique en effet que, dans plusieurs ministères, la saisie des données a été décentralisée jusqu'au niveau régional et même dans des unités centrales. D'autres, par contre, ont conservé cette activité uniquement dans leurs directions de ressources financières.

Le taux d'encadrement est d'un cadre par 17 employés (toutes autres catégories d'emploi confondues). Pour leur part, les professionnels représentent 26 % de la force de travail, alors que les techniciens et les employés de soutien comptent pour 68 %.

L'exécution des dépenses, qui inclut les activités d'autorisation et de paiement, représente 814 ETC, soit 47,6 % de l'activité en gestion financière.

▪ **L'appartenance et la taille des équipes en ressources financières**

Quinze organismes budgétaires sur 41 obtiennent leurs services en ressources financières du ministère de portefeuille. Les 26 autres organismes pourraient faire l'objet d'un regroupement. Il faut néanmoins exclure de cette situation un ou deux organismes budgétaires qui disposent de ressources importantes, commandées par une conjoncture particulière.

Les tableaux du document sur l'inventaire, relatifs aux activités des ressources financières, nous font voir que, parmi les ministères, quatre d'entre eux ont plus de 100 ETC qui se consacrent aux ressources financières et sept, entre 50 et 100 ETC.

Du côté des organismes extrabudgétaires, aucun ne se retrouve dans les 100 ETC et plus et un seul, entre 50 et 100 ETC.

3.3.4 Ressources informationnelles

Le domaine des ressources informationnelles compte à lui seul presque autant de ressources humaines internes que les trois autres fonctions. On compte au total 5 217 ETC pour l'ensemble des ministères et des organismes, soit 46,6 % des effectifs en matière de soutien administratif.

▪ **La situation d'ensemble**

Le tableau 3.11 résume les principales données concernant les ressources informationnelles. On y constate que les ressources informationnelles regroupent non seulement 46,6 % des effectifs, mais un peu plus de 50 % de la masse salariale.

Tableau 3.11 : Sommaire des effectifs et de la masse salariale en ressources informationnelles

	Nombre d'effectifs (en ETC)			Masse salariale (en M\$)		
	Total	RI		Total	RI	
Ministères	8 633	3 702	42,9 %	403	189	46,9 %
Organismes budgétaires	454	202	44,5 %	22	10	45,4 %
Organismes extrabudgétaires	2 158	1313	60,8 %	107	68	63,6 %
Total	11 245	5 217	46,4 %	532	267	50,2 %

L'élément le plus frappant est la situation des organismes extrabudgétaires qui concentrent 60,8 % de leurs effectifs dans le secteur des ressources informationnelles et 63,6 % de leur masse salariale.

Nous avons demandé aux ministères et aux organismes de nous indiquer s'ils disposaient de contrats avec des firmes privés. Dans la plupart des fonctions, il y a de tels contrats pour des sommes plutôt modestes. Le secteur des ressources informationnelles pour sa part occupe une place plus importante, avec tout près de 200 M\$ qui ont été alloués à des projets informatiques au cours de la dernière année, impliquant plus de 2 000 personnes-années. Il est clair qu'en matière des technologies de l'information, les ministères et les organismes doivent recourir à des ressources externes pour suppléer au manque d'expertise interne et de connaissances des technologies de pointe.

▪ La répartition des effectifs par catégorie d'emplois

Le tableau 3.12 présente la répartition des effectifs en ressources informationnelles. On y constate que le taux de concentration des effectifs au sein de la direction ressource est le plus élevé, atteignant 82 %. Les ressources en région sont peu nombreuses (6 %) et sont concentrées principalement dans un type d'activité, soit le soutien aux utilisateurs. On note également une forte concentration des professionnels (54 %).

Tableau 3.12 : Répartition des effectifs en ressources informationnelles par catégorie d'emploi (en ETC)

	Catégories d'emploi				
	Cadre	Professionnel	Technicien	Employé soutien	Total *
Direction RI	174	2 414	1 475	209	4 272 82 %
Directions centrales	15	343	244	31	633 12 %
En région	4	74	208	26	312 6 %
Total *	193 4 %	2 831 54 %	1 927 37 %	266 5 %	5 217 100 %

* Peut être légèrement différent de la somme des données en raison de l'arrondissement.

Pour ce qui est du taux d'encadrement, le secteur des ressources informationnelles affiche le plus bas taux de tous les secteurs, avec 4 % soit un cadre pour 27 personnes.

Les ressources informationnelles présentent par ailleurs un fort potentiel de services transactionnels qui peuvent être partagés.

▪ **Le rattachement et la taille des équipes en ressources informationnelles**

Les tableaux du document d'accompagnement sur l'inventaire, qui portent sur les activités des ressources informationnelles, permettent de mettre en relief certaines caractéristiques de ce secteur.

On retrouve au gouvernement de grosses directions de ressources informatiques. Deux ministères comptent plus de 500 ETC (à vrai dire, dans un cas, c'est plus proche de 1 000), deux autres, entre 250 et 500 ETC et six entre 100 et 250 ETC.

Chez les organismes extrabudgétaires, on en trouve deux entre 250 et 500 ETC, et un dans la catégorie de 100 à 250 ETC. Aucun organisme budgétaire n'est dans ces catégories.

Par ailleurs, l'analyse des activités montre que la majorité des ressources (47 %) sont consacrées au développement, à l'entretien et à l'amélioration des applications et des infrastructures. D'autre part, 31 % des ressources sont utilisées pour l'exploitation des systèmes et le soutien aux utilisateurs, ces deux domaines présentant d'ailleurs les meilleures possibilités de regroupement.

L'inventaire fait aussi ressortir que l'approche de développement en silo génère beaucoup d'activités redondantes d'une organisation à l'autre, et beaucoup d'initiatives locales pourraient être partagées si une instance centrale en assurait la coordination.

3.3.5 Ressources matérielles

Les ressources matérielles représentent 20,8 % de l'ensemble des effectifs des services de soutien administratif, soit 2 340 ETC.

▪ **La situation d'ensemble**

Le tableau 3.13 présente les données d'ensemble concernant les ressources matérielles.

Tableau 3.13 : Sommaire des effectifs et de la masse salariale en ressources matérielles

	Nombre d'effectifs (en ETC)			Masse salariale (en M\$)		
	Total	RM		Total	RM	
Ministères	8 633	1 900	22,0 %	403	78	19,4 %
Organismes budgétaires	454	81	17,8 %	22	4	18,2 %
Organismes extrabudgétaires	2 158	359	16,6 %	107	15	14,0 %
Total	11 245	2 340	20,8 %	532	97	18,2 %

On constate que ce sont les ministères qui comprennent le plus fort pourcentage de ressources en ETC, soit 22 % et 19,4 % en masse salariale. Les organismes extrabudgétaires y consacrent 16,6 % de l'ensemble de leur personnel de soutien et 14 % des salaires.

▪ La répartition des effectifs par catégorie d'emploi

Le tableau 3.14 présente la répartition des effectifs dédiés à la gestion des ressources matérielles, par catégorie d'emploi et selon le lieu de travail.

Sur le plan territorial ou régional, on retrouve 686 ETC, soit 29,3 % des effectifs en ressources matérielles. On en compte 578 ETC dans les unités centrales, soit 24,7 %. Mais ce sont les directions des ressources matérielles qui en regroupent le plus avec 1 077 ETC, soit 46 %.

Sur les 2 339 ETC, nous dénombrons un fort pourcentage de postes occupés par des techniciens et des employés de soutien, soit 79,2 % des ETC. Quant au taux d'encadrement, il est particulièrement bas avec un taux de 5,4 %, soit un cadre pour 18 personnes.

Tableau 3.14 : Répartition des effectifs en ressources matérielles par catégorie d'emploi (en ETC)

	Catégories d'emploi				
	Cadre	Professionnel	Technicien	Employé soutien	Total *
Direction RM	65	234	311	466	1 076 46,0 %
Directions centrales	33	108	308	129	578 24,7 %
En région	29	19	123	515	686 29,3 %
Total *	127 5,4 %	361 15,4 %	742 31,7 %	1 110 47,5 %	2 339 100 %

* Peut être légèrement différent de la somme des données en raison de l'arrondissement.

▪ L'appartenance et la taille des équipes en ressources matérielles

Les tableaux du document d'accompagnement sur l'inventaire, qui portent sur les activités des ressources matérielles, permettent de mettre en relief certaines caractéristiques particulières. Tout d'abord, à l'égard des ministères, il faut souligner la situation inusitée du ministère des Transports. En effet, l'effectif élevé pour le MTQ (720 ETC) s'explique par le fait que le chiffre inclut 440 ETC dédiés aux activités du Centre de gestion de l'équipement roulant (CGER) qui offre déjà des services regroupés à plusieurs ministères et organismes en matière d'achat, de location et d'entretien de véhicules de tous genres.

Même avec cet ajustement, ce ministère se classe, avec quatre autres ministères qui comptent plus de 100 ETC dans le secteur des ressources matérielles. Deux autres ministères comptent entre 50 ETC et 100 ETC.

Du côté des organismes extrabudgétaires, un seul compte plus de 100 ETC et un autre en dénombre entre 50 ETC et 100 ETC.

Plusieurs organismes budgétaires reçoivent leurs services en matière de ressources matérielles du ministère de portefeuille.

L'analyse des données, sur la base des activités sous-jacentes aux ressources matérielles, met en relief que 52 % des effectifs sont reliés aux activités de gestion des approvisionnements (24,5 %) et de gestion des services auxiliaires (27,5 %). D'une part, la gestion des approvisionnements inclut les acquisitions de biens, de services auxiliaires, de services professionnels et de travaux matériels, soit par bon de commande soit par appel d'offres lorsqu'il y a lieu. D'autre part, la

gestion des services auxiliaires est relative, entre autres, à la reproduction des documents, des impressions et des formulaires, à la gestion du matériel roulant et à celle de l'insertion manuelle et mécanisée. Par ailleurs, il convient de signaler que l'effectif de ce dernier secteur est fortement influencé par la partie du matériel roulant qui compte 492 ETC sur les 643 ETC de ce domaine soit 76,5 %.

Pour revenir à la gestion des approvisionnements, deux sous-activités, sur les cinq de ce regroupement, représentent 70,9 % des 574 ETC de ce secteur. Ce sont la gestion des demandes, majoritairement les bons de commandes, pour 186 ETC, et les acquisitions de biens, pour 221 ETC.

Enfin, la gestion immobilière est administrée par 318 ETC, dont 273 ETC (86 %) sont dévolus à l'aménagement des locaux et à la gestion des immeubles occupés par les ministères et les organismes, les autres 14 % étant voués aux activités de gestion de la santé et de la sécurité au travail.

3.3.6 Vérification interne

Les ressources en vérification interne pour l'ensemble des ministères et des organismes représentent 209 ETC, dont 142 se retrouvent dans les ministères, sept dans les organismes budgétaires et 60 dans les organismes extrabudgétaires. Le tableau 3.15 résume ces données.

Tableau 3.15: Sommaire des effectifs (ETC) en vérification interne

	Nombre d'effectifs (en ETC)		
	Total	Vérification interne	
Ministères	8 633	142	1,6 %
Organismes budgétaires	454	7	1,5 %
Organismes extrabudgétaires	2 158	60	2,8 %
Total	11 245	209	1,9 %

Les tableaux du document d'accompagnement sur l'inventaire, qui portent sur les activités de vérification interne, permettent de mettre en relief certaines caractéristiques de ce secteur.

Dans les ministères, on compte 142 ETC dans les directions de vérification interne. Il faut souligner que deux ministères n'ont pas de vérification interne, cinq comptent moins de trois ETC et quatre, entre trois et six. Donc, 11 ministères sur 19 ont moins de six ETC. Des six organismes budgétaires qui ont des équipes de vérification, un seul a plus d'un ETC.

Chez les organismes extrabudgétaires 12 sur 20 ont des équipes de vérification interne, mais, sur ce nombre, six organismes ont moins de trois ETC et trois en ont entre trois et six. Donc, 9 des 12 organismes extrabudgétaires qui ont déclaré avoir des équipes de vérification ont moins de six ETC.

Pour les activités assumées, 42 % des ETC se concentrent dans les secteurs de l'optimisation des ressources, de la conformité aux règles et du rapport annuel de gestion. On en dénombre également 34 % dans l'évaluation de programmes, les enquêtes et le suivi de vérifications antérieures.

Conclusion

Ce chapitre a d'abord dégagé le portrait de plusieurs services de soutien administratif qui sont déjà centralisés et offerts aux ministères et aux organismes par des entités centrales ou par d'autres ministères ou organismes. Puis il a rendu compte, pour l'essentiel, de l'inventaire que le Groupe de travail a établi pour mieux saisir la réalité des services existant dans les ministères et les organismes dans les secteurs des ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles.

Et c'est l'inventaire qui retient davantage l'attention. Il se dégage de cet inventaire, un certain nombre de constats.

Les 81 ministères et organismes qui ont participé à l'inventaire et qui constituent pour l'essentiel le secteur de la fonction publique, sont composés de 69 297 ETC, dont 11 245 se consacrent aux services de soutien administratif, soit 16,2 % des effectifs totaux. En matière de masse salariale, c'est 532 M\$ sur une masse salariale totale de 3,2 G\$, soit 16,6 %.

Les deux tiers des effectifs se retrouvent dans les directions responsables des quatre grandes fonctions, avec 7 522 ETC, alors que 17,9 %, soit 2 014 ETC, travaillent dans les directions régionales

Non seulement les ressources informationnelles regroupent 46,6 % des effectifs totaux des services administratifs, mais ce secteur accapare un peu plus de 50 % de masse salariale.

Recommandations

- 3.1** De la compilation et de l'analyse de l'inventaire, le Groupe de travail tire les leçons suivantes :
- Les ministères et les organismes, avec 16,2 % de leurs effectifs impliqués dans les services de soutien administratif, dans une moyenne plutôt élevée;
 - Le secteur des ressources informationnelles occupe la première place parmi les quatre fonctions en termes d'effectifs (46,4 %) et de masse salariale (50,3 %) et sera appelé à occuper une place plus considérable encore;
 - Il serait indiqué de diversifier nos instruments de mises en commun et de tirer davantage profit des regroupements de proximité sur la base des portefeuilles ministériels ou d'entités interministérielles pour consolider nos services et réduire nos coûts.
- 3.2** Le Groupe de travail croit qu'il serait utile de se fixer collectivement un objectif d'amélioration de la performance d'ensemble des ministères et organismes. Ainsi, à titre indicatif, si on se fixait de réduire le poids relatif moyen de 16,2 % d'effectifs consacrés actuellement aux services administratifs, de 1,25 % par année, c'est 40 M\$ récurrents que l'on économiserait chaque année. Sur cinq ans, cela représenterait des économies totales de 600 M\$ et l'on aurait alors un taux moyen d'environ 10 %.
- 3.3** L'inventaire fait l'objet d'un document distinct intitulé « Portrait des résultats d'inventaire » parce que le Groupe de travail croit qu'un tel inventaire est un instrument de base pour suivre l'évolution et ajuster les actions, s'il y a lieu, et il serait souhaitable de refaire un tel inventaire sur une base régulière.

CHAPITRE 4

Modèle proposé de gestion en services partagés

Ce chapitre présente le modèle proposé par le Groupe de travail en matière de gestion de services partagés. Ce modèle s'inspire des expériences vécues par d'autres organisations ainsi que des meilleures pratiques recensées dans diverses études. Il prend également en considération le contexte dans lequel évolue la fonction publique québécoise.

Nous définissons d'abord les fondements du modèle proposé ainsi que son cadre de gestion. Ensuite, nous décrivons la structure organisationnelle du modèle, sa structure elle-même, les principes de gouvernance, les ententes et le plan de transition.

4.1 Fondements du modèle de gestion en services partagés

L'approche des services partagés s'appuie sur une vision commune, sur une philosophie de gestion et sur une culture de mise en commun des services. Cette approche est retenue lors de l'intégration et de la rationalisation des services de soutien administratif car elle répond aux objectifs poursuivis par le Groupe de travail :

- La séparation des fonctions de gouverne et de celles qui sont liées à la gestion des services;
- L'établissement d'un cadre de relations d'affaires dans lequel la priorité consiste à satisfaire les utilisateurs et où les coûts des services sont facturés aux clients, sur la base du coût de revient;
- Les bénéfices générés entre les partenaires;
- L'amélioration continue de la qualité et des niveaux de services par la révision des processus d'affaires et l'utilisation d'outils informatiques adaptés et performants;

- La création d'une masse critique d'expertises et de savoir-faire, familiers et aguerris aux meilleures pratiques;
- Une gamme étendue de services de façon à satisfaire les besoins variés et les exigences de la clientèle.

Afin de tirer le maximum des bénéfices découlant de cette approche, le Groupe de travail propose un modèle de gestion en services partagés qui devrait être commun à toutes les initiatives de regroupement de services au sein du gouvernement. Ce modèle comporte plusieurs caractéristiques qui sont à la base même de la philosophie des services partagés. Le tableau suivant présente ces caractéristiques, lesquelles deviennent les conditions inhérentes au modèle de gestion proposé.

Tableau 4.1 : Conditions inhérentes au modèle de gestion proposé

Le modèle de gestion en services partagés du gouvernement	
✓	Organisme autonome
✓	Axé sur le client
✓	Adhésion volontaire (sauf s'il y a décision gouvernementale)
✓	Conseil d'administration formé de clients
✓	Ententes de services avec les clients
✓	Tarification des services sur la base du coût de revient réel (profit nul)
✓	Facturation des services aux clients
✓	Économies profitant aux clients
✓	Révision des processus d'affaires
✓	Orienté vers l'amélioration continue

Bien que le projet n° 85, *Loi sur le Centre de services administratifs*, soit dans l'ensemble aligné sur ces bases, le Groupe de travail a relevé un élément pour lequel il recommande d'apporter des modifications. On propose de changer le nom Centre de services administratifs, ou CSA, pour celui de Centre de services partagés, dont l'abréviation serait CSP. Cette modification permettrait de camper la raison d'être du Centre et de la véhiculer au moyen de sa dénomination. À cet égard, le Groupe de travail fera dorénavant référence au Centre de services partagés ou au CSP dans le présent rapport.

4.2 Cadre de gestion des services partagés

Le cadre de gestion élaboré par le Groupe de travail présente les orientations permettant une gestion saine et efficace des entités de services partagés, d'une part, et l'atteinte des objectifs, d'autre part. Par ailleurs, il définit les normes et leur application dans la mise en œuvre du modèle de gestion en services partagés au sein de l'appareil gouvernemental par les différents intervenants.

Avant d'aborder les orientations et les principes directeurs du cadre de gestion, il est pertinent de présenter le rôle des intervenants de façon à mieux comprendre la contribution de chacun dans la mise en application du cadre de gestion. À noter que les fonctions de gouvernance ne sont pas revues dans cette section, étant donné qu'elles sont abordées dans la section 4.4.

4.2.1 Les orientations

Au terme de l'analyse de la situation actuelle et des expériences vécues par d'autres organisations canadiennes et étrangères en matière de services partagés, le cadre de gestion proposé s'appuie sur les orientations suivantes :

- Une approche de type gagnant-gagnant pour les entités de services partagés et les organisations clientes « partenaires » avec des services à valeur ajoutée, des investissements conjoints de ressources, dont les bénéfices, en matière d'économies d'échelle et de gains d'efficacité, sont répartis entre les partenaires;
- La distinction entre les services de nature stratégique, lesquels demeurent dispensés par les ministères et les organismes, et les services qualifiés d'opérationnels, de transactionnels ou spécialisés, qui sont visés par l'approche de services partagés;
- Une gestion transparente s'apparentant à celle d'un organisme du gouvernement possédant un statut financier distinct;
- Une philosophie centrée sur le client, faisant appel à la concertation générale et opérationnelle;
- La promotion de l'adhésion volontaire, sauf si le gouvernement juge qu'il y va de l'intérêt général de requérir la participation obligatoire de tous selon la période qu'il détermine;
- Dans le cas de services à adhésion volontaire ou transitoire (voir la définition en page 93), une organisation cliente peut se retirer d'une entité de services partagés s'il y a non-atteinte des objectifs fixés, après la période minimale d'adhésion et sous certaines conditions à être définies;

- La participation active des ministères et des organismes, à titre de clients ou de fournisseurs de services, à la gouvernance des services partagés;
- La prise en compte de l'accessibilité de l'offre de services partagés en région.

4.2.2 Les principes directeurs

Les principes directeurs soutenant la définition du cadre de gestion de l'ensemble des entités de services partagés sont les suivants :

- La création d'une structure souple de gestion pour chaque entité de services partagés, formée de représentants de l'ensemble des parties concernées;
- Des ministères et des organismes solidairement responsables dans l'atteinte des résultats qui ont à rendre compte les uns aux autres desdits résultats et des ressources qu'ils mettent en commun, tout en conservant l'obligation de rendre des comptes à l'entité dont ils relèvent;
- L'autofinancement de l'ensemble des services partagés, assuré par la facturation des services aux organisations clientes sur la base d'une tarification s'appuyant sur le coût de revient des services offerts;
- Des services partagés dont le coût annuel moyen total, au terme de la mise en œuvre, est inférieur au coût annuel initial des mêmes services offerts avant le regroupement, en fonction du calcul des coûts complets et de paramètres de services semblables;
- L'établissement de métriques de base, tels le coût de revient, le volume d'activités et les niveaux de service, aux fins d'élaboration des ententes de services et d'évaluation de la performance;
- La révision de la réglementation et des processus de travail favorisant la réalisation d'économies, incluant la mise en valeur des technologies de l'information;
- La mise en place d'incitatifs pour susciter l'adhésion et la participation des ministères et des organismes;
- Un processus de transfert des employés qui assure le respect des personnes;
- L'équité en matière de contribution des ministères et des organismes, notamment par l'établissement de mesures de compensation en cas de dépassement.

4.2.3 Les objectifs

Sur les bases des orientations et des principes directeurs, les objectifs poursuivis par le cadre de gestion sont :

- De contribuer à faire du Centre de services partagés un centre d'excellence en matière des services partagés au gouvernement;
- De s'assurer que toute entité de services partagés a pour objectif d'atteindre un service optimal;
- De dégager les bénéfices découlant du décloisonnement des services et de promouvoir leur répartition au sein des ministères et des organismes;
- De favoriser l'allègement de la réglementation et des processus d'affaires;
- De mettre en place des mesures de contrôle et d'évaluation des résultats attendus en matière d'économies d'échelle, de gains d'efficacité et d'amélioration de la qualité des services;
- D'établir une tarification concurrentielle des services, basée sur le coût de revient des services;
- D'améliorer l'accès, pour les ministères et les organismes moins bien nantis, à des services administratifs de qualité;
- De réduire les chevauchements de services par l'optimisation des processus de gestion;
- De favoriser l'utilisation des meilleures pratiques et la consolidation de l'expertise;
- D'assurer une utilisation judicieuse des fonds publics.

4.2.4 Les intervenants

▪ Le ministre des Services gouvernementaux

Le ministre des Services gouvernementaux est responsable du Centre de services administratifs (CSA), que nous proposons d'appeler le Centre de services partagés (CSP), ainsi que de Services Québec et du dirigeant principal de l'information. Son rôle est :

- De définir et d'harmoniser les orientations concernant l'ensemble des projets sous sa responsabilité;

- D'approuver la politique générale et le cadre de gestion des services partagés;
- De veiller au respect des règles et des principes du modèle de gestion en services partagés;
- D'assurer un suivi sur l'avancement de la mise en œuvre de la démarche globale;
- De recommander au gouvernement du Québec, les services dont l'adhésion est obligatoire et transitoire dans le cas du futur Centre de services partagés;
- D'examiner et d'approuver le modèle de tarification des services partagés;
- De s'assurer que la gouvernance, en matière de technologies, sera établie, communiquée et respectée, par l'entremise du dirigeant principal de l'information;
- De promouvoir la culture des services partagés.

Le Groupe de travail recommande la formation d'une équipe de soutien au développement des services partagés, au sein du ministère des Services gouvernementaux, pour procéder aux évaluations et à la mise en œuvre des projets de regroupement. On estime qu'un tel mécanisme est essentiel pour développer et renforcer les compétences et l'expertise dans l'évaluation et le démarrage de projets de cette nature, de même que dans l'implantation et la gestion du changement organisationnel. Ces activités étant communes à l'ensemble des démarches entreprises par les entités de services partagés, la concentration des forces au sein d'une même équipe aurait pour effet d'augmenter les chances de succès des projets de regroupement et de réduire les délais liés à la transition des services.

▪ **Les entités de services partagés**

Le rôle des entités de services partagés est de fournir, à des organisations clientes, des biens et des services administratifs essentiels dans l'exercice de leurs fonctions, notamment en matière de ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles. Parmi leurs responsabilités, elles doivent principalement :

- Fournir des services de qualité qui satisfont les besoins et les exigences particulières des organisations clientes pour les services liés au soutien administratif;
- Établir, en collaboration avec les organisations clientes, la tarification des services;

- Établir, de concert avec les organisations clientes, les niveaux de services et les indicateurs de performance;
 - Assumer la surveillance du volume, de la performance, de l'utilisation des ressources, ainsi que des résultats financiers et en faire rapport annuellement au ministre responsable.
- **Les ministères et les organismes : des clients et des acteurs intéressés**

Le cadre proposé maintient, dans les ministères et les organismes, les services administratifs stratégiques liés à la réalisation de la mission et à la prise de décision. Ce sont les services transactionnels, opérationnels ou spécialisés qui pourront faire l'objet de partage.

Il sera néanmoins important que les ministères et les organismes ne se désintéressent pas de ce qui se passe dans les biens et les services qui seront progressivement pris en charge par une entité de services partagés. En tant que clients et demandeurs de ces services, ils doivent définir leurs besoins et clarifier leurs attentes. Il sera nécessaire dans certaines organisations de revoir les processus administratifs internes, et de mieux préciser le type et le niveau de services que l'on souhaite obtenir.

De plus, lors de la mise en place du nouveau cadre, chaque ministère et organisme devra être partie prenante et un acteur engagé dans la préparation des ententes de services, l'établissement des métriques de départ, comme dans le suivi et l'évaluation de la performance de la prestation de ces services.

Il faut développer à l'égard des unités de services partagés le même sentiment d'appartenance et de responsabilité qu'on a pu avoir à l'égard des unités administratives internes. Il faut maintenir et accroître, à l'égard de ces entités externes, un même engagement de services de qualité et un même souci d'efficacité et d'efficience, exigé à l'égard des unités administratives internes. Il faut considérer les entités de services partagés comme si nous en étions non seulement des utilisateurs intéressés, mais un peu tous copropriétaires.

En somme, bien que l'implantation du cadre de gestion se concrétise par l'ensemble des règlements, des politiques, des structures organisationnelles, des processus et des outils qui seront déployés afin d'atteindre les objectifs visés, il importe de ne pas perdre de vue que le cadre de gestion des services partagés devra pouvoir offrir des incitatifs au développement d'une culture centrée sur le service à la clientèle, lequel est indispensable à la pérennité d'un tel modèle de gestion.

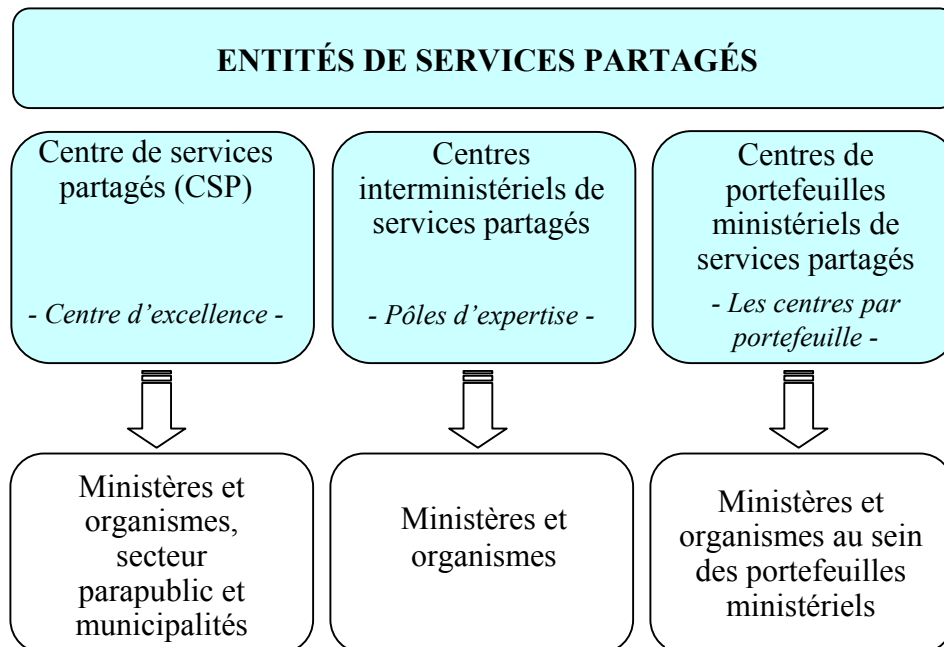
4.3 Structure du modèle de gestion en services partagés

Afin d'assurer la mise en œuvre d'un modèle de gestion en services partagés pour les services de soutien administratif, le Groupe de travail propose une structure à plusieurs niveaux. La faisabilité des initiatives de regroupement, la capacité à livrer les bénéfices escomptés et, surtout, la participation et l'adhésion des ministères et des organismes à la démarche globale, sont à la base des recommandations sur la structure du modèle. Par ailleurs, le Groupe de travail s'est également penché sur les enjeux liés à la régionalisation et formule une recommandation encourageant la décentralisation et la déconcentration, en fonction des compétences des infrastructures régionales.

4.3.1 Les niveaux d'intervention

À la lumière des modèles implantés par d'autres organisations et du contexte organisationnel du gouvernement du Québec, nous proposons trois niveaux de services partagés, avec des fournisseurs de services propres à chacun d'eux, comme l'illustre le graphique 4.1.

Graphique 4.1 : Entités de services partagés selon le niveau d'intervention



D'abord, il y a le futur **Centre de services partagés (CSP)**, au premier niveau, qui vise l'ensemble du gouvernement et, potentiellement, le secteur parapublic et les municipalités.

Ensuite, nous recommandons des **Centres interministériels de services partagés** au sein desquels un ministère ou un organisme prend l'initiative d'offrir des services partagés à d'autres ministères ou organismes intéressés.

Un troisième niveau, proposant une mise en commun plus généralisée de certains services, sur la base des **Centres de portefeuilles ministériels**.

L'introduction de ces deux derniers niveaux vise à développer une véritable culture des services partagés à tous les niveaux et à soutenir les initiatives que voudront prendre les ministères et les organismes, de bénéficier d'une structure allégée de façon à dégager une marge de manœuvre nécessaire à la livraison de leurs services de mission. Elle offrira également d'autres choix aux ministères et aux organismes clients et introduira une certaine concurrence, à offrir de bons services aux meilleurs coûts possibles.

Cependant, afin de limiter la mise en concurrence des services et le chevauchement des ressources entre le Centre de services partagés et les autres entités de services partagés, l'offre de services de ces dernières devrait être complémentaire à celle du Centre de services partagés.

L'avantage premier de la structure proposée est de susciter l'intérêt des ministères et des organismes à l'égard de la mise en place d'une approche de services partagés, en leur donnant la possibilité de participer au projet d'ensemble. Par ailleurs, cette structure permet de tirer profit des compétences existantes, de valoriser les initiatives mises en place et d'optimiser les ressources et les infrastructures qui s'avèrent efficaces au sein d'un ministère ou d'un organisme. Un tel modèle devrait avoir pour effet de réduire le délai de consolidation et de standardisation des services de soutien administratif au sein de l'appareil gouvernemental, et de générer des bénéfices tangibles à court terme.

4.3.2 Le rôle des entités de services partagés

▪ Le futur Centre de services partagés (CSP)

Le futur Centre de services partagés (CSP) devra jouer un rôle de premier plan dans la mise en œuvre du modèle de gestion en services partagés. Il agira, notamment, à titre de dépositaire des systèmes corporatifs, tels que les outils liés à la gestion de la paie, des acquisitions et de l'approvisionnement, de la comptabilité et des infrastructures protégées. Par ailleurs, il sera responsable de la conversion des services offerts actuellement sous une forme centralisée (lignes d'affaires) et de ceux qui sont visés par le projet de loi n° 85, selon le modèle de gestion proposé. Dans le cadre de son mandat global, il aura pour objectif de simplifier et de normaliser les pratiques administratives communes ainsi que les activités d'approvisionnement au sein du gouvernement.

Dans ce contexte, le CSP deviendra le centre d'excellence dans l'implantation et la gestion des services partagés. Il indiquera la voie en concluant des ententes de services prévoyant la prestation d'un large éventail de services administratifs de qualité, répondant aux divers besoins de sa clientèle, en devenant concurrentiel et en demeurant à l'affût des meilleures pratiques de l'industrie sur les plans opérationnel, technique et technologique. De plus, l'offre de services du CSP devra être évolutive afin de permettre l'introduction de nouveaux services qui auront pour effet, d'une part, de limiter l'intervention des diverses organisations dans le domaine du soutien administratif, et d'accroître la performance globale de l'État, d'autre part.

Les principes à la base de l'établissement du CSP sont les suivants :

- Se conformer au modèle de gestion en services partagés pour l'ensemble de ses activités et en respecter les conditions;
- Intégrer les lignes d'affaires et les services confiés par le projet de loi no 85;
- Établir et entretenir une relation d'affaires avec les clients, encadrée par des ententes de services détaillées et formelles, liant les parties en cause;
- Avoir la possibilité de déléguer des fonctions à d'autres entités (internes ou externes) en vertu d'ententes de services;
- Être proactif face aux possibilités de rationalisation à l'égard de d'autres services.

▪ **Les Centres interministériels de services partagés**

Le Groupe de travail recommande la mise sur pied de Centres interministériels de services partagés afin de répondre à des besoins en services administratifs surpassant l'offre de services du Centre de services partagés, tout en réduisant, à moyen terme, le chevauchement des activités de soutien administratif dans les ministères et les organismes. Ce niveau d'intervention permettrait à des ministères et des organismes de devenir, en fonction des ressources clés et des capacités dont ils disposent, fournisseurs de services administratifs pour d'autres ministères et organismes, et ce, sur une base volontaire. Les initiatives pourraient se concrétiser, par l'entremise d'un seul ministère ou organisme ou bien par la mise en commun des moyens de deux ou plusieurs ministères ou organismes, afin d'offrir des services spécialisés dans les domaines des ressources humaines, financières, informationnelles et matérielles, à l'exception de services offerts par le Centre de services partagés.

Sur la base de l'évaluation, le Groupe de travail croit que certains ministères et organismes pourraient être intéressés à relever le défi d'offrir des services de qualité et compétitifs, en mettant à contribution l'expertise de leur organisation et en préservant un contrôle sur la flexibilité des services offerts.

La mise sur pied de Centres interministériels de services partagés repose sur les principes suivants :

- Les initiatives sont proposées sur une base volontaire;
- Les services administratifs visés sont les services de nature spécialisée qui ne sont pas offerts par le Centre de services partagés;
- Les ministères et les organismes désireux d'offrir des services partagés doivent soumettre une lettre d'intention au ministère des Services gouvernementaux;
- À la suite de l'acceptation de la lettre d'intention, les initiatives doivent être appuyées par un plan d'affaires qui est approuvé par le ministère des Services gouvernementaux;
- Les fournisseurs de services doivent se conformer au modèle de gestion en services partagés et en respecter les conditions;
- Les services offerts doivent être encadrés par une entente de services détaillée et formelle, liant les parties en cause;
- Chaque centre interministériel de services partagés est administré par un conseil de gestion.

▪ **Les Centres de portefeuilles ministériels de services partagés**

Il y a une logique à consolider, à un premier niveau, les services de soutien administratif sur la base d'un même portefeuille ministériel. Tout d'abord, il y a un ministre responsable de l'ensemble des activités du portefeuille et il y a une même enveloppe budgétaire, du moins pour le ministère et les organismes budgétaires.

D'ailleurs, l'inventaire a mis en relief l'existence, dans plusieurs secteurs gouvernementaux, de mises en commun et de bonnes collaborations entre les organismes d'un même portefeuille ministériel pour les services de soutien administratif.

C'est pourquoi l'on croit qu'il faille confirmer cette tendance et la faire progresser davantage pour que, dans les meilleurs délais, cette formule soit systématiquement implantée dans tous les Centres de portefeuilles ministériels. À cette fin, le Groupe de travail propose l'établissement de

centres de services partagés constitués du regroupement de l'ensemble du ministère et des organismes composant un même portefeuille ministériel.

Les services liés au soutien administratif qui se prêtent à un regroupement à l'échelle des Centres de portefeuilles ministériels seraient progressivement assumés par un centre de portefeuille ministériel. À l'exception de services pouvant être fournis par le Centre de services partagés, les Centres de portefeuilles ministériels de services partagés devraient consolider l'ensemble des services dans les domaines des ressources humaines, financières, informationnelles et matérielles.

Le regroupement de ces services serait fait par le ministère en charge du portefeuille lequel pourrait s'associer les ressources d'un ou de plusieurs organismes. Le facteur clé est de les regrouper sur la base des compétences et des moyens existants afin de permettre une consolidation rapide et des résultats concluants.

La mise sur pied des Centres de portefeuilles ministériels de services partagés repose sur les principes suivants :

- Les ministères ayant un portefeuille pourraient, sur un horizon d'un an, entreprendre la démarche de regroupement des services de soutien administratif;
- L'initiative serait prise par le ministre, avec l'appui du sous-ministre et des responsables de chaque organisme, lesquels seraient responsables de sa mise en œuvre et de son bon fonctionnement;
- Les services administratifs visés pourraient être plus larges que les seuls services spécialisés ou transactionnels, si les parties le jugent utile, mais en aucun cas ne pourront être de même nature que ceux qui sont offerts par le Centre de services partagés;
- L'entité qui offrira les services doit se conformer au modèle de gestion en services partagés et en respecter les conditions;
- Les services offerts doivent être encadrés par un accord de principe sur les rôles et les responsabilités, à intervenir entre le fournisseur de services et les organisations clientes;
- Chaque portefeuille ministériel de services partagés sera administré par un comité d'usagers.

En résumé, le Groupe de travail estime qu'une telle structure à trois niveaux pourra, d'une part, faciliter la mise en œuvre du modèle de gestion en services partagés, en favorisant la collaboration et la responsabilisation des ministères et des organismes et, d'autre part, contribuer significativement à son succès.

4.3.3 Les services partagés et la régionalisation

En regroupant certaines fonctions liées au soutien administratif, dans les domaines des ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles, le Centre de services partagés devra revoir les façons de faire actuelles afin de les optimiser et, également, de tenir compte de la répartition de services de proximité en région. Dans ses réflexions, le Groupe de travail a examiné les répercussions de ses recommandations sur l'activité et l'économie des régions. L'apport des régions étant déjà important dans la prestation de certains services centralisés, le Groupe de travail juge que les organismes régionaux doivent être partie prenante de l'implantation et de la gestion des services partagés, et ce, dans la perspective de faire profiter à l'ensemble du gouvernement, de la valeur ajoutée et des avantages financiers des organismes régionaux.

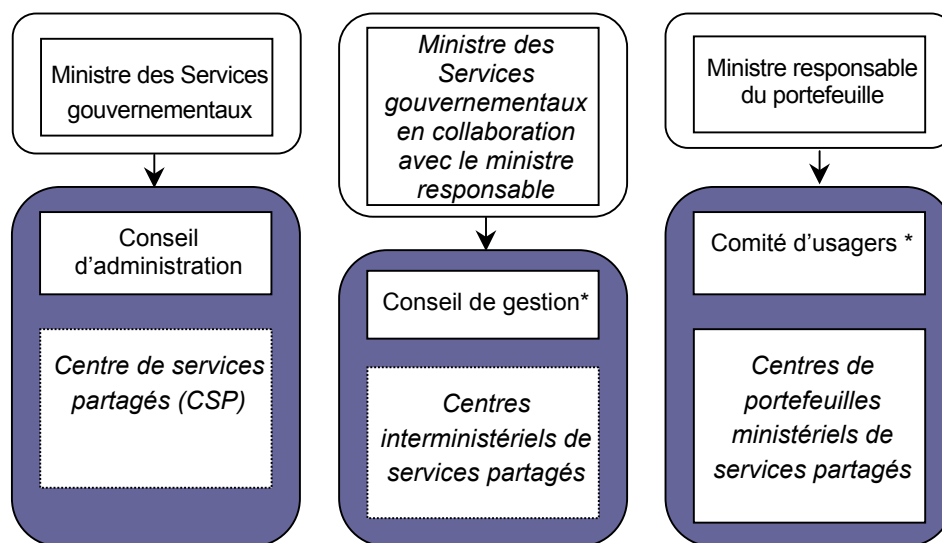
Une façon d'y parvenir serait d'offrir la possibilité aux ministères situés en région, et aux Conférences administratives régionales (CAR), de mettre sur pied une unité de services partagés en région. Un ministère comptant beaucoup d'effectifs en région pourrait offrir de gérer, dans les régions, des centres interministériels régionaux de services partagés, si des consensus se dégagent dans ce sens.

Le CSP pourrait appuyer cette démarche et faire de ce centre son antenne régionale. À ce titre, ces centres régionaux pourraient également promouvoir, auprès des intervenants locaux, des regroupements d'achat pour l'ensemble de la clientèle visée par le Centre de services partagés et profiter ainsi de la disponibilité de produits et de services à des prix avantageux.

4.4 Structure et principes de gouvernance des entités de services partagés

Dans cette section, le Groupe de travail propose les grandes lignes directrices sur le plan de la structure de gouvernance, de la composition des conseils et des comités, et de leurs responsabilités afin d'assurer une saine gouvernance, et ce, à tous les niveaux d'intervention. La structure, qui est présentée au graphique 4.2, permet un équilibre dans les interventions et procure l'assurance que les entités de services partagés poursuivront les mêmes objectifs.

Graphique 4.2 : Structure de gouvernance des entités de services partagés



* Par entité de services partagés créée.

En ce qui a trait à la composition des groupes de gouvernance, le Groupe de travail juge que la participation de représentants d'organisations clientes, de même que celle d'experts en matière de services partagés, est critique au succès du modèle de gestion en services partagés. La participation des clients aux décisions stratégiques concernant les entités de services partagés, permet de faire valoir leurs intérêts à titre d'administrateurs et, également, à titre de consommateurs. Quant aux experts, le Groupe de travail favorise leur participation, étant donné l'apport significatif de compétences et des connaissances propres au domaine des services partagés, d'une part, et l'apport objectif sur le plan des recommandations, d'autre part. Il est à noter que, dans ses recommandations, le Groupe de travail n'a pas fixé le nombre de membres dans tous les cas. Cet aspect pourrait être examiné lors de la formation des conseils et des comités, en fonction de la portée qu'auront les entités de services partagés. Par ailleurs, sur le plan de la rémunération des membres, s'il y avait lieu, le Groupe de travail envisage qu'elle s'applique en conformité avec la politique gouvernementale à cet égard.

Finalement, les règles de gouvernance énoncées s'inspirent des meilleures pratiques en la matière, permettant aux dirigeants et aux membres des conseils et des comités d'être performants dans leurs fonctions. Cependant, nous sommes conscients qu'une révision de ces règles pourra s'avérer nécessaire, dans l'objectif de les harmoniser avec les principes à être adoptés par le gouvernement, dans le contexte de la gouvernance des sociétés d'État. Voici donc les recommandations du Groupe de travail sur la structure et les principes de gouvernance pour chaque intervenant.

4.4.1 Gouvernance des entités de services partagés

▪ Le Centre de services partagés

Conformément au projet de loi n° 85, la direction et la gestion du Centre de services partagés (CSP) sont assumées par un président-directeur général, nommé par le gouvernement, alors que l'administration des affaires du CSP est confiée à un conseil d'administration.

Un des fondements de base à la formation du conseil d'administration du CSP est la représentation majoritaire d'intervenants issus de l'administration gouvernementale. Un autre principe clé est la séparation des fonctions de président du conseil d'administration et de président-directeur général du CSP. Cependant, le président du conseil d'administration devrait être désigné, par le gouvernement, parmi les membres. Sur ces bases, la composition recommandée des membres du conseil d'administration est la suivante :

- Des représentants majoritaires des ministères et des organismes clients (et des clients du secteur parapublic et des municipalités, le cas échéant);
- Le sous-ministre du MSG;
- Le président-directeur général;
- Deux experts en services partagés.

Les responsabilités devant être assumées par le conseil d'administration du CSP sont :

- L'approbation des orientations stratégiques du CSP;
- La définition des règles de régie interne à soumettre à l'approbation du gouvernement du Québec;
- Le soutien au président-directeur général;
- La supervision des contrôles internes et de la gestion des risques;
- La validation et l'approbation, sur une base annuelle, de la politique de gestion, de la tarification, du budget du CSP et du rapport annuel;
- L'encadrement de la vérification interne;
- La reddition de compte auprès du ministre et de l'Assemblée nationale.

▪ **Les Centres interministériels de services partagés**

Pour assurer l'administration des Centres interministériels de services partagés, le Groupe de travail propose la création de conseils de gestion. Les conseils de gestion constituent le pendant du conseil d'administration du Centre de services partagés pour chaque regroupement de services par les ministères et les organismes. Chaque conseil de gestion devrait être composé de représentants des ministères et des organismes clients, de représentants de ministères et d'organismes fournisseurs et du sous-ministre du MSG ou un de ses représentants. Le président du conseil de gestion devrait être élu par ses membres. À l'égard des responsabilités, les conseils de gestion doivent :

- Approuver les paramètres budgétaires du centre interministériel de services partagés et la tarification des services;
- Assurer les modalités liées au transfert d'effectifs au centre interministériel de services partagés, le cas échéant;
- Approuver les services offerts, le niveau de qualité de l'offre de services et le maintien d'un dialogue constructif avec les dirigeants du Centre quant à la résolution des différends contractuels;
- Déterminer la formule de partage des coûts et des bénéfices entre les ministères et les organismes clients;
- Veiller au respect du modèle de services partagés;
- Veiller à la révision des processus d'affaires;
- Assurer la reddition de compte auprès du ministre des Services gouvernementaux et du ministre responsable.

Le ministre des Services gouvernementaux exerce, en relation avec le ministre responsable ou de tutelle, un rôle de coordination et de supervision du fonctionnement de ces entités.

Ajoutons enfin, qu'il y a lieu d'inscrire le statut juridique des Centres interministériels de services partagés dans un cadre légal ou réglementaire.

▪ **Les Centres de portefeuilles ministériels de services partagés**

Pour chaque portefeuille ministériel de services partagés, le Groupe de travail recommande l'établissement d'un comité d'utilisateurs qui serait responsable de son administration, de sa gestion et de sa planification stratégique.

Ces comités d'usagers devraient :

- Être sous la responsabilité du ministère du portefeuille et présidés par son sous-ministre;
- Être formés d'un représentant de chaque organisation cliente;
- Agir à titre de conseil d'administration et assumer la responsabilité d'approuver les orientations stratégiques;
- Assurer le suivi du niveau de qualité de l'offre de service.

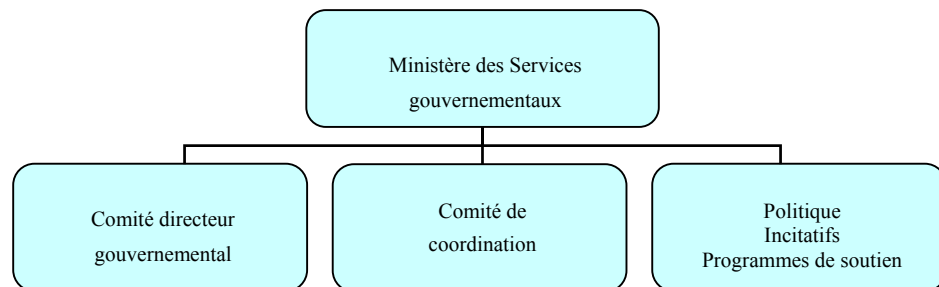
Le ministre responsable exerce, en collaboration avec le ministre des Services gouvernementaux, un rôle de coordination et de supervision du fonctionnement de la prestation de services; de plus, il devra toujours, après consultation avec le ministre des Services gouvernementaux, décider d'ajouter ou d'exclure un organisme de son portefeuille selon des conditions préalablement dictées.

Cette direction pourrait être dotée du statut d'unité autonome ou d'unité sous convention en vertu de la Loi sur l'administration publique.

4.4.2 Encadrement du ministère des Services gouvernementaux

Au sein du ministère des Services gouvernementaux (MSG), le Groupe de travail propose la création de deux comités afin d'assurer la gestion et le développement des entités de services partagés, conformément à la politique générale et au cadre de gestion ainsi que l'arrimage des projets que le ministère démarre. Le graphique suivant illustre la structure des comités que propose le Groupe de travail ainsi que le volet politique, le volet des incitatifs et les programmes de soutien.

Graphique 4.3 : Structure d'encadrement du ministère des Services gouvernementaux



Le comité directeur devrait avoir pour mandat de suivre l'implantation et l'évolution des services partagés ainsi que le suivi des grands projets d'envergure gouvernementale (ex. : Services Québec, Gouvernement en ligne) sur le plan de la gestion. Son rôle serait également de s'assurer d'atteindre les objectifs. À cette fin, le Groupe de travail recommande qu'un comité directeur gouvernemental soit formé des membres énumérés ci-dessous et animé par le sous-ministre du MSG :

- Le Secrétaire général du Conseil exécutif (ou son représentant);
- Le Secrétaire du Conseil du trésor;
- Le sous-ministre du MSG;
- Un ou deux sous-ministres;
- Un ou deux présidents de grands organismes.

Un autre comité devrait être formé sous la présidence du sous-ministre du MSG pour assumer la coordination et la cohésion des efforts nécessaires au bon fonctionnement de l'ensemble des entités de services partagés. Les membres de ce comité de coordination des services partagés seraient :

- Le PDG du Centre de services partagés;
- Les responsables des Centres interministériels de services partagés;
- Les responsables de certains Centres de portefeuilles ministériels de services partagés.

Le Groupe de travail souhaite que le ministre des Services gouvernementaux officialise les responsabilités du Directeur principal de l'information (DPI) ou de gouvernance technologique pour que dans les meilleurs délais des choix technologiques et des orientations soient confirmées et communiquées auprès des responsables des ministères et des organismes gouvernementaux afin d'éviter de se disperser dans toutes les directions et de réaliser les économies d'échelles attendues.

Le ministère aura évidemment un rôle important de soutien, de promotion, d'appui et d'incitation aux centres de services partagés et aux ministères et organismes qui voudront participer. Les gestes en matière de politiques, de programmes, de mesures de soutien de toutes sortes, seront nécessaires. Le Groupe de travail a déjà énuméré un certain nombre de ces actions. Il conviendrait d'en mentionner une, spécifiquement en lien avec les nombreux échanges qui auront cours et les risques potentiels de mésententes ou de différends entre les parties. Le Groupe de travail avait envisagé de proposer un comité de résolution de différends, notamment en lien avec la tarification. Il s'est ravisé, préférant encourager les parties à prévoir, dans les ententes de services, des mécanismes de résolution de différends. Il sera toujours temps pour le ministre d'intervenir dans ce champ si cela s'avérait nécessaire.

Par contre, le ministre devra définir un cadre légal facilitant, pour aider les Centres interministériels de services partagés et possiblement, au niveau des Centres de portefeuilles ministériels, pour fonctionner efficacement selon le modèle proposé. Le Groupe de travail recommande de prévoir des dispositions législatives qui permettront un encadrement minimal. Plus spécifiquement :

- La possibilité de créer des Centres interministériels de services partagés, relevant d'un ministère ou d'un organisme, qui seraient habilités à gérer des ressources mises en commun par les ministères et les organismes partenaires;
- La possibilité qu'un tel centre soit administré par un conseil de gestion composé des ministères et des organismes partenaires qui seraient conjointement responsables des résultats attendus du centre;
- L'importance d'inclure la création de fonds interministériels pour le financement des activités des Centres interministériels de services partagés et de modifier, s'il y a lieu, l'article 6 de la Loi sur l'administration financière;
- La nécessité d'alléger les modalités de gestion, notamment en matière d'effectifs et de contribution annuelle des ministères et des organismes partenaires, lesquelles pourraient être déterminées par le conseil de gestion, en vertu des ententes de partenariat, et ce, afin de ne plus être soumis à la pratique actuelle de procéder par décret annuel ou par décision du Conseil du trésor;
- La responsabilité de rendre compte de la gestion d'un fonds interministériel incomberait au président du comité de l'entente de services partagés.

Le Conseil du trésor doit jouer un rôle de facilitation dans la mise en œuvre du modèle de gestion des services partagés. Notamment, il serait important de procéder à la révision des normes, des règles ou des politiques qui sont susceptibles de créer des obstacles au démarrage et au bon fonctionnement des services partagés. De plus, la présidente du Conseil du trésor et le ministre du MSG devraient s'associer pour s'assurer que ces projets stratégiques pour la modernisation de l'État atteignent les objectifs attendus.

▪ **Les incitatifs**

Le Groupe de travail a suggéré à plusieurs reprises dans le rapport qu'un des défis pour progresser sur la voie des services partagés est de mettre en place un cadre et des moyens incitatifs pour y parvenir. Ces incitatifs visent en quelque sorte à soutenir le nouveau modèle de gestion et à

encourager les initiatives, en services partagés, prises par les ministères, par les organismes, par les équipes et par le personnel.

En s'inspirant de ce qui a été mis de l'avant ailleurs, le Groupe de travail suggère différentes pistes que le Secrétariat du Conseil du trésor et le ministère des Services gouvernementaux pourront explorer plus à fond.

- Concrétiser et confirmer, une des recommandations mentionnées plus d'une fois dans ce rapport, voulant que les bénéfices générés profitent aux ministères et aux organismes partenaires et que les économies réalisées puissent contribuer à la réalisation de leur mission;
- Examiner, avec le Conseil du trésor, la possibilité de bonifier la proportion d'ETC qui pourrait être conservée par un ministère ou par un organisme lorsque des gains, reconnus par le ministère des Services gouvernementaux, auront été réalisés dans une démarche de services partagés. Il pourrait s'agir d'un crédit total ou partiel pouvant être utilisé pour un projet visant la mission du ministère ou de l'organisme;
- Se doter d'un cadre de gestion financière assoupli ou adapté pour faciliter une gestion efficace des transferts financiers ou budgétaires, entre organisations publiques en matière de services partagés;
- Définir des mécanismes allégés de transfert des ressources humaines, d'un ministère ou d'un organisme à l'autre, dans le respect bien sûr des personnes concernées et des règles et dispositions des conventions collectives;
- Réévaluer l'opportunité de conserver des enveloppes d'ETC dans la mesure où il y a du financement approprié. Accepter pour un centre de services partagés, les ministères et les organismes, de gérer cette enveloppe sur deux ou trois ans pour tenir compte de l'attrition et des réaffectations à faire, tout en reconnaissant le retour de postes au terme de cette période;
- Un fonds spécifique pourrait être mis sur pied pour soutenir des initiatives ou le développement de bonnes pratiques en matière de services partagés.

Il conviendrait également de créer une sorte de mouvement d'ensemble et une mobilisation sur ces enjeux des services partagés. En ce sens, il serait important :

- D'exprimer clairement, aux hauts responsables politiques et administratifs des ministères et des organismes, les attentes claires des autorités à l'égard de cette stratégie de services partagés;

- De traduire cette volonté dans les attentes aux sous-ministres et aux présidents des organismes ainsi que dans l'évaluation et l'appréciation de leur performance;
- De répercuter ces attentes et ces évaluations à tous les niveaux de l'administration;
- D'organiser en relation avec l'ENAP et l'Institut québécois de l'administration publique, un prix d'excellence en matière de services partagés pour lequel seraient reconnues les plus belles contributions, initiatives ou performances réalisées par des équipes en matière de services partagés, en provenance soit d'un centre de services partagés, soit d'un ministère ou d'un organisme.

4.5 Processus des ententes de services : les grandes étapes

Les ententes de services sont la clé des changements de gouverne qui accompagnent l'implantation de services partagés. Elles sont le principal outil du changement de culture espéré, qui vise non seulement l'amélioration continue de la prestation des services administratifs, mais également le recentrage de la direction des ministères et des organismes sur leurs fonctions stratégiques et sur l'accomplissement de leur mission de services aux citoyens. Dans cette perspective, il est critique que l'étape d'élaboration de l'entente de services ne soit pas négligée et qu'elle soit entreprise de façon méthodique.

À cette fin, le Groupe de travail propose dans cette section une approche à deux volets, soit celui de définir une « entente de principe » suivi d'une « entente spécifique » plus détaillé. Cette dernière entente doit prévoir un certain nombre d'éléments essentiels, dont la stratégie et le plan de transition qui déterminent l'approche et les moyens d'exécution des activités de transition nécessaires à la mise en œuvre des paramètres qu'elle prévoit.

Le Groupe de travail souhaite toutefois que, pour les services dits obligatoires, l'entente spécifique soit remplacée par une entente type qui définirait le cadre de services à recevoir. Cette entente type serait préparée avec un comité de représentants de ministères et d'organismes.

4.5.1 Entente de principe

Les expériences vécues par d'autres organisations sont concluantes à l'égard d'une approche comportant deux niveaux d'ententes. La stratégie prévoit que les organisations clientes doivent d'abord conclure une entente de principe avec le fournisseur de services de leur choix. Cette entente de principe circonscrit sommairement la portée des services

délégués, les attentes du client de même que les principes et l'échéancier, servant de guide pour l'élaboration de l'entente de services proprement dite, l'entente spécifique.

▪ **L'entente de principe**

L'entente de principe est un accord de coopération conclu entre deux parties qui s'engagent à réaliser un projet et à convenir d'une entente finale. L'objectif de cette entente est d'établir une vision commune partagée par l'entité de services partagés et l'organisation cliente, quant à la philosophie de gestion, aux attentes et aux objectifs visés. De plus, au moyen d'une entente de principe, les parties conviennent de la démarche à poursuivre pour conclure une entente spécifique de services, des efforts et des ressources qu'elles devront y consacrer ainsi que de son échéancier. En résumé, l'entente de principe devrait avoir la portée suivante :

- Description sommaire des services à être rendus par l'entité de services partagés;
- Plan et calendrier du processus de préparation;
- Responsabilités opérationnelle et financière des parties pendant le processus de préparation de l'entente de principe.

4.5.2 Revue diligente

Afin d'être efficace et bénéfique pour les parties, l'entente de principe doit être suivie par une revue diligente des activités et des ressources de l'organisation cliente. Cette revue diligente consiste à revoir les paramètres de base ayant servi à l'élaboration de l'entente de principe, afin de s'assurer de leur validité et de leur justesse. La vérification porte, notamment, sur la nature et les niveaux de services, les processus d'affaires, les infrastructures technologiques, les ressources humaines, les obligations contractuelles avec des tiers, de même que sur les aspects financiers. Par ailleurs, la revue diligente doit fournir une appréciation quant aux projets en cours et futurs.

Le processus de revue diligente comporte plusieurs avantages, dont le principal réside dans la connaissance accrue des parties à l'égard de l'environnement de l'organisation cliente. Dans le cas de l'organisation cliente, cette validation permet de mieux définir ses besoins et ses attentes, alors que, du point de vue de l'entité de services partagés, elle limite les risques concernant le transfert des services et permet de mieux planifier les activités de transition. Dans les deux cas, l'apport du processus de revue diligente est significatif pour la conclusion d'une entente spécifique et pour l'implantation et la gestion de l'entente. De plus, le processus a des répercussions favorables sur les efforts et les délais de transition. Dans ce contexte, il est essentiel qu'il y ait une

collaboration et un engagement des parties afin de mener à bien cette étape importante.

4.5.3 Entente spécifique

En fonction des paramètres de l'entente de principe et de la revue diligente, les parties doivent convenir d'une entente de services spécifique dont les principales caractéristiques sont :

- Une définition claire des termes et des objectifs de l'entente;
- Une description détaillée des services à rendre et des métriques de base (volumes, niveaux de services, etc.) ainsi que des mécanismes d'ajustement lors d'ajouts, de retraits ou de modifications;
- Une définition des rôles et des responsabilités de chacune des parties;
- Des objectifs de performance et d'amélioration continue;
- Une méthodologie claire concernant la mesure des résultats, en regard de la performance, et les mécanismes d'ajustement;
- Une évaluation budgétaire du coût de revient qui servira de base à l'établissement de la tarification des services;
- Une définition du cadre de tarification des services et d'ajustement ainsi que l'établissement du coût des services;
- Une description des modalités de facturation et de reddition de compte;
- Un mécanisme de résolution des différends, des griefs et des plaintes en cas d'insatisfaction à l'égard des services;
- Une durée contractuelle et une description des termes et des conditions entourant les modifications, le renouvellement ou la fin de l'entente ainsi que la résiliation anticipée de l'entente.

En somme, le Groupe de travail est d'avis que la démarche d'élaboration d'ententes de principe et d'ententes spécifiques, soutenue par une revue diligente, est essentielle à l'implantation du modèle de services partagés, à sa gestion, ainsi qu'à son évolution et à sa pérennité. Cependant, il faudrait prévoir une formule quelque peu allégée pour les Centres de portefeuilles ministériels de services partagés afin de ne pas alourdir le processus de regroupement au sein de ces organisations.

▪ **L'accès à l'information et aux renseignements personnels**

Il est essentiel, dans les échanges entre les organismes publics et les ententes qui seront signées, de se conformer à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.

Le CSP et ses filiales sont soumis aux dispositions de cette loi. C'est le cas, croyons-nous, des autres entités de services partagés tels les centres interministériels et les directions de portefeuilles qui sont des entités administratives d'organismes publics. C'est pourquoi toutes ces entités devront s'assurer de se conformer à la loi sur l'accès dans leurs relations et dans les ententes qu'elles auront à signer.

Le Groupe de travail a examiné plusieurs propositions de clauses de confidentialité et de protection des renseignements. Il conviendra de prévoir une section suffisamment précise et détaillée pour faire face à toute éventualité dans les responsabilités de l'information et des précautions à prendre. Plusieurs de ces clauses ont été inspirées des ententes qui existent actuellement et auxquelles la Commission d'accès à l'information (CAI) a donné son accord.

Certaines difficultés pratiques subsistent cependant. Il y aura beaucoup d'ententes à conclure, et ce, à plusieurs niveaux. Allons-nous devoir, dans chaque cas et pour chaque entente bilatérale, obtenir l'accord de la CAI? Ne pourrions-nous pas trouver une piste plus facile à gérer qui respecte les préoccupations de chacun?

De brefs échanges avec des représentants de la CAI permettent de croire qu'il serait possible, notamment sur la base d'une entente type, de valider certaines clauses qui pourront s'appliquer aux ententes de même nature, étant entendu que toute modification ou tout changement subséquent devra faire l'objet d'un accord distinct de la CAI.

4.5.4 Stratégie et plan de transition

La stratégie de transition définit l'approche quant aux processus, procédures, méthodologies et outils qui devront être mis en place pour assurer la mise en œuvre de l'entente spécifique. Cette stratégie est soutenue par des activités qui visent à assurer la continuité, la qualité et la stabilité des services, de même qu'à atteindre les objectifs prévus par l'entente de services cadre.

Dans ses recommandations, le Groupe de travail juge qu'il est essentiel que, pour assurer une transition harmonieuse et réussie, les parties procèdent à l'établissement d'une stratégie de transition et à l'élaboration d'un plan de transition, au moment de la préparation de l'entente

spécifique. La stratégie et le plan de transition ainsi développés devraient définir :

- La portée de la transition et des mécanismes de gestion;
- La structure organisationnelle précisant les participants dans tous les domaines d'intervention de la transition;
- Le rôle et les responsabilités de chaque participant;
- Les biens livrables et l'échéancier;
- Les mécanismes de gestion de projet;
- Le plan de travail détaillé.

Conformément aux études et aux expériences d'autres organisations, il est recommandé que l'équipe de transition soit composée de plusieurs membres de l'équipe de revue diligente et que la prise en charge de la gestion globale des activités de transition soit assumée par un intervenant compétent et expérimenté. Le Groupe de travail estime que l'équipe de soutien, qui est proposée au sein du ministère des Services gouvernementaux, devrait jouer un rôle clé dans la revue diligente ainsi que dans la transition.

Conclusion

Ce chapitre a permis d'exposer le modèle de gestion des services partagés que le Groupe de travail propose de mettre en œuvre, au sein de l'administration publique québécoise, de même que les fondements et le cadre de gestion d'ensemble qui devraient guider l'action du gouvernement et de tous les intervenants au cours des prochaines années.

Il propose de prendre appui sur le Centre de services partagés prévu dans le projet de loi n° 85 qui sera, pour l'ensemble du gouvernement, le centre d'excellence en matière de services partagés, capable notamment de mettre en œuvre des systèmes corporatifs et des infrastructures modernes pour l'administration publique.

L'expérience des autres administrations publiques, la capacité de certains ministères à réaliser rapidement les économies d'échelle anticipées, l'intérêt d'une mise en commun de plusieurs services à une plus petite échelle pour former des pôles d'expertise et consolider des ressources spécialisées en diminution, sont autant de considérations qui ont amené le Groupe de travail à proposer la mise sur pied d'organisations complémentaires de services partagés à deux autres niveaux : un au niveau des Centres de portefeuilles ministériels, les Centres de

portefeuilles ministériels de services partagés, et un autre, au niveau interministériel, les Centres interministériels de services partagés.

Enfin, ce chapitre a clairement mis en relief l'importance de la démarche de préparation des ententes de services, non seulement le produit lui-même, mais le processus qui doit nécessairement s'intégrer à leur élaboration. On a insisté sur les deux types d'ententes, l'entente de principe et l'entente spécifique, mais aussi sur la nécessité de procéder à une bonne revue diligente en vue d'en assurer la justesse et la validité et de se doter d'une stratégie et d'un plan de transition.

Le Groupe de travail est conscient que ses propositions vont requérir, à plusieurs niveaux de l'administration publique, une mobilisation importante de tous les intervenants, tant politiques qu'administratifs. Mais si la démarche est faite résolument, de façon concertée, en suivant les étapes nécessaires et dans le respect des personnes, le Groupe de travail est convaincu d'obtenir de résultats remarquables qui vont être un objet de fierté pour l'administration publique et un gain pour les citoyens du Québec.

Recommandations

- 4.1** La gestion des services partagés doit s'appuyer sur un nouveau paradigme, articulé autour d'une approche de type gagnant-gagnant pour les entités de services partagés et les organisations clientes « partenaires » avec des services à valeur ajoutée et des investissements conjoints de ressources. Les bénéfices, en termes d'économies d'échelle et de gains d'efficacité, sont répartis entre tous les partenaires.
- 4.2** Il est important de se doter d'un modèle de gestion semblable pour toutes les initiatives de regroupement de services partagés au sein du gouvernement qui ont en commun, à des degrés variables, les 10 caractéristiques suivantes :
- Organisme autonome;
 - Axé sur le client;
 - Adhésion volontaire (sauf s'il y a décision gouvernementale autre);
 - Conseil d'administration formé de clients;
 - Ententes de services avec les clients;
 - Tarification des services sur la base du coût de revient réel (profit nul);
 - Facturation des services aux clients;
 - Économies profitant aux clients;

- Révision des processus d'affaires;
- Orienté vers l'amélioration continue.

4.3 Aux fins de promouvoir une vision commune, une compréhension largement répandue et l'adhésion du plus grand nombre possible d'employés de la fonction publique, le ministre des Services gouvernementaux aura à communiquer les orientations, les principes et les objectifs qui sous-tendent les modèles de services partagés et en assurer le respect.

4.4 Le Groupe de travail recommande la formation d'une équipe de support au développement des services partagés, au sein du ministère des Services gouvernementaux, pour procéder aux évaluations et à la mise en marche des projets de regroupement. Cette équipe procédera également à développer et renforcer les compétences et l'expertise dans l'évaluation et le démarrage de projets, de même que dans l'implantation et dans la gestion du changement organisationnel.

4.5 Le Groupe de travail recommande que la mise en œuvre de l'approche de services partagés au sein du gouvernement du Québec, procède selon trois avenues distinctes et complémentaires :

- Le futur Centre de services partagés (CSP), au premier niveau, qui vise l'ensemble du gouvernement et, potentiellement, le secteur parapublic ainsi que les municipalités;
- Les centres interministériels de services partagés au sein desquels un ministère ou un organisme prend l'initiative d'offrir des services partagés à d'autres ministères ou organismes intéressés;
- Les centres de portefeuilles ministériels de services partagés pour une mise en commun plus généralisée de certains services sur la base des portefeuilles ministériels.

4.6 Le **Centre de services partagés (CSP)** devra jouer un rôle de premier plan dans la mise en œuvre du modèle de gestion en services partagés, à titre de dépositaire des systèmes corporatifs et comme fournisseur d'un large éventail de services administratifs de qualité. Il devra répondre aux divers besoins de sa clientèle, en devenant concurrentiel et en demeurant à l'affût des meilleures pratiques de l'industrie sur les plans opérationnel, technique et technologique.

- 4.7 Le Groupe de travail recommande la mise sur pied de **centres interministériels de services partagés** afin d'offrir des services spécialisés, dans les domaines des ressources humaines, financières, informationnelles et matérielles, à l'exception de services offerts par le Centre de services partagés. Ils constitueront de véritables pôles d'expertise pour les ministères et les organismes.
- 4.8 Le Groupe de travail recommande l'établissement de **centres de portefeuilles ministériels de services partagés** constitués du regroupement de l'ensemble d'un ministère et des organismes composant un même portefeuille ministériel en vue de consolider progressivement les services dans les domaines des ressources humaines, financières, informationnelles et matérielles qui se prêtent à un regroupement à cette échelle.
- 4.9 Le Groupe de travail juge important d'offrir la possibilité aux ministères situés en région de mettre sur pied, dans chacune des régions, un centre interministériel régional de services partagés si des consensus se dégagent dans ce sens. Ce centre régional pourrait non seulement offrir des services aux autres ministères en région mais s'associer aux regroupements d'achats existants. Enfin, le CSP pourrait appuyer cette démarche et faire de ces centres ses antennes régionales.
- 4.10 Le Groupe de travail propose un même modèle de gouvernance pour les différentes entités de services partagés dans lequel la composition des conseils et des comités se fondent sur la participation majoritaire de représentants d'organisations clientes de même que sur celle d'experts en matière de services partagés ou dans certains cas, de spécialistes dans différents secteurs.
- 4.11 Le ministre des Services gouvernementaux doit encadrer la mise en œuvre des services partagés et, pour ce faire, deux comités seraient mis sur pied, soit un Comité directeur gouvernemental et un comité de coordination.
- 4.12 Le Groupe de travail souhaite que le ministre des Services gouvernementaux officialise les responsabilités du Directeur principal de l'information (DPI) ou de gouvernance technologique, pour que dans les meilleurs délais, des choix technologiques et des orientations soient confirmés et communiqués auprès des responsables des ministères et des organismes gouvernementaux. Ceci aura pour effet d'éviter de se disperser dans toutes les directions et de réaliser les économies d'échelles attendues.

- 4.13** Le ministre devra définir un cadre légal apte à soutenir les centres interministériels de services partagés et, possiblement, les centres de portefeuilles ministériels, dans leur gestion des services dont ils seront responsables en mettant à leur disposition, notamment, des moyens et instruments techniques et financiers pour accomplir efficacement leurs services dans le respect du modèle proposé.
- 4.14** Le Conseil du trésor doit jouer un rôle de facilitateur dans la mise en œuvre du modèle de gestion des services partagés, notamment, en procédant à la révision des normes, des règles ou des politiques qui sont susceptibles de créer des obstacles au démarrage et au bon fonctionnement des services partagés.
- 4.15** La mise en œuvre d'une stratégie bien étayée de services partagés doit prévoir des mesures incitatives afin d'aligner les divers intérêts personnels et organisationnels avec les objectifs visés; en s'inspirant de ce qui a été mis de l'avant ailleurs, le Groupe de travail a suggéré différentes pistes que le Secrétariat du Conseil du trésor et le ministère des Services gouvernementaux pourront explorer plus à fond.
- 4.16** Les ententes de services sont la clé des changements de gouverne qui accompagnent l'implantation des services partagés parce qu'elles sont le principal outil du changement de culture espéré. Elles viseront, non seulement la consécration de la relation d'affaires entre les fournisseurs et les ministères et les organismes clients, mais également l'amélioration continue de la prestation des services et les processus sous-jacents.
- 4.17** La démarche à suivre pour l'élaboration des ententes de services est fondamentale dans l'implantation des services partagés et elle comprend quatre étapes distinctes :
- Une entente de principe;
 - Une revue diligente;
 - Une entente spécifique de prestation de services;
 - Un plan de transition.

CHAPITRE 5

Identification du panier de services partagés

Ce chapitre est consacré à l'identification des services qui pourraient faire l'objet du modèle de gestion en services partagés. Nous décrivons d'abord le cadre de référence ayant servi de guide dans la définition de la portée du projet d'intégration et de rationalisation des services administratifs, ainsi que dans l'évaluation des pistes de regroupement. Ensuite, nous présentons les recommandations du Groupe de travail sur le panier des services qui pourraient être efficacement regroupés, ainsi que sur le rôle des entités de chaque niveau d'intervention dans l'implantation du modèle de gestion à l'égard de ces services.

5.1 Cadre de référence pour le regroupement de services

Pour repérer les produits et les services qui peuvent être mis en commun, il faut commencer par se donner un cadre de référence qui va nous conduire, par étapes, à mieux les cerner. Pour ce faire, nous avons défini trois catégories des services dans le secteur des services administratifs, puis dégagé, en tenant compte de ces catégories, des critères clés que nous avons appliqués aux services administratifs actuellement assurés au sein du gouvernement. C'est ainsi que se sont dégagés les services qui se prêteraient mieux au modèle de gestion proposé et qui seraient les plus susceptibles de générer des bénéfices concrets à court et à moyen terme.

5.1.1 Les catégories des services

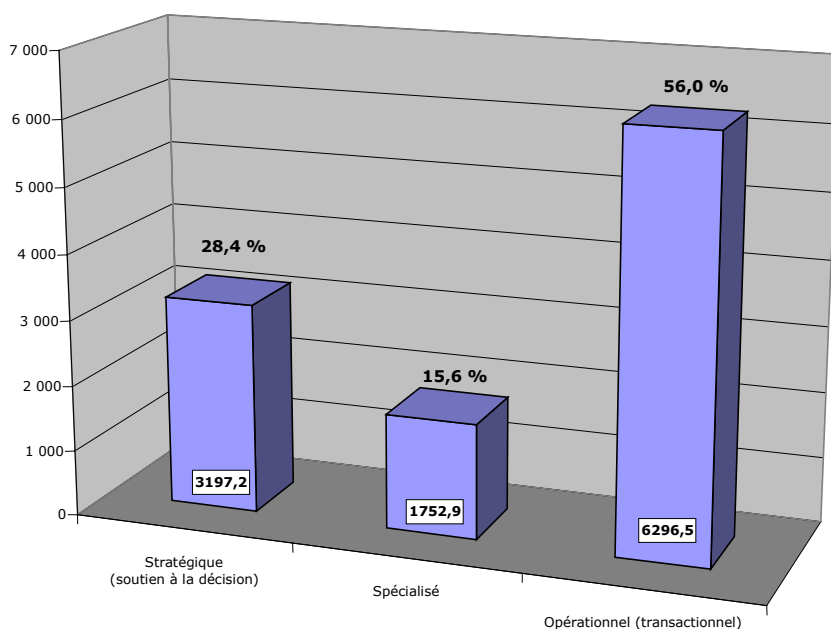
Pour savoir quels sont les services qui peuvent être partagés, nous avons distingué trois catégories de services. Les services stratégiques étant ceux liés à la mission des ministères et des organismes, les ressources qui y sont consacrées doivent autant que possible demeurer dans le ministère ou l'organisme. À l'autre bout du spectre, les services qui peuvent plus facilement être partagés sont les services transactionnels ou opérationnels. Les services spécialisés peuvent être également regroupés dans une perspective de consolider l'expertise.

Tableau 5.1 : Effectifs par catégorie de services et par fonction (en ETC)

	Ress. humaines	Ress. financières	Ress. informationnelles	Ress. matérielles	Total
Stratégiques	619	699	1 703	176	3 197 28,4 %
Spécialisés	398	186	325	843	1 752 15,6 %
Transactionnels ou opérationnels	951 48,4 %	835 48,5 %	3 189 61,1 %	1 321 56,4 %	6 296 56,0 %
Total	1 968	1 720	5 217	2 340	11 245

En examinant chacune des activités sous chacune des fonctions, nous avons réparti les ressources en trois catégories. Le tableau 5.1 présente les résultats par catégorie et pour chacune des fonctions. On constate que les services transactionnels accaparent 6 296 ETC, soit 56 % des effectifs consacrés au service administratif, dont 3 189 ETC dans le secteur des ressources informationnelles, ce qui représente 61,1 % du total de cette fonction.

Graphique 5.1 : Répartition des activités par catégories de services



Lorsque l'on fait le total des services qui pourraient être partageables, ce sont plus de 70 % de l'ensemble des ressources de soutien administratif qui pourraient l'être éventuellement, dont une large partie se retrouverait dans les centres de services partagés.

5.1.2 Les critères retenus

L'évaluation des activités recensées a également porté sur des critères prédéfinis. Une première liste de critères a été pointée avec la collaboration du centre de recherche CIRANO¹. Par la suite le Groupe de travail a subdivisé ces critères en deux types; des critères d'efficience et des critères d'efficacité.

En faisant l'examen de l'inventaire des services, il a été possible d'identifier les activités répondant aux critères d'efficience suivants :

- Les activités sont exécutées de façon autonome par plusieurs ministères et organismes;
- Les activités sont de type transactionnel (répétitif) et le volume de transactions est considérable;
- Les ressources allouées aux activités sont importantes et présentent des possibilités de réduction de coûts;
- Le maintien des activités exige des investissements fréquents et massifs, créant une pression sur les besoins financiers des ministères et des organismes;
- La mise en commun des activités génère une masse critique suffisante pour créer des possibilités de synergie;
- Le taux d'encadrement des effectifs est élevé.

Dans un second temps, nous avons considéré des critères dits d'efficacité, découlant de l'analyse plus approfondie des activités. Des experts de chacun des domaines d'intervention ont examiné les activités sur les plans opérationnel et technologique afin de valider l'application des critères d'efficacité suivants :

- La nature des activités implique une interaction minimale avec les utilisateurs;

¹. AUBERT (Benoît A.), BOURDEAU (Simon), PATRY (Michel), RIVARD (Suzanne), VU (Catherine) « Cadre d'analyse sur les stratégies de services partagés et d'impartition » Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO) Rapport de projet, janvier 2005.

- Les activités peuvent être gérées à distance sans compromettre la qualité des services rendus;
- L'exécution des activités requiert une spécialisation des ressources ou une expertise reconnue;
- Les infrastructures technologiques sont cruciales à la prestation des services;
- Il existe des possibilités d'amélioration de la qualité et des niveaux de services.

Par conséquent, sur la base de cette distinction des services stratégiques, spécialisés et transactionnels en matière de soutien administratif et en se fiant sur l'analyse et l'appréciation de critères d'efficience et d'efficacité, le Groupe de travail a pu dégager des pistes de regroupement et établir un panier de services potentiel pour les cinq prochaines années.

5.2 Identification du panier de services partagés

5.2.1 Les services couverts et non couverts

Le Groupe de travail a identifié des services liés au soutien administratif, dans les domaines des ressources humaines, financières, informationnelles, matérielles et de la vérification interne, qui pourraient être regroupés de manière efficiente au sein d'une ou de plusieurs entités de services partagés. Toutefois, conformément aux principes de base énoncés dans le cadre de gestion et aux critères clés du cadre de référence, les activités de nature stratégique et de soutien à la décision ne sont pas visées par le modèle de services partagés.

Dans cette perspective, au chapitre 3, nous avons fait référence aux services centralisés dont certains devraient être mis en partage, et par conséquent faire partie du panier de services.

Prenons tout d'abord les services centralisés de gouverne qui relèvent généralement d'organismes ou de ministères centraux. L'appréciation que le Groupe de travail peut en faire confirme que le rattachement de ces services devrait demeurer comme il est présentement, sans autre changement.

Il a également été question des services centralisés spécialisés comme les services d'expropriation, la perception des cotisations, la géomatique, etc., qui doivent continuer à être offerts par des ministères en espérant néanmoins que les responsables de ces services s'inspirent du modèle des services partagés dans leur gestion.

Il reste un groupe de services centralisés qui ont été retenus comme partageables et qui seront examinés dans le présent chapitre.

5.2.2 Pistes de regroupement de services

Pour les services ciblés par un regroupement « panier de services partagés », la mise en œuvre des initiatives peut être plus ou moins rapide selon la maturité des services et les prédispositions existantes à l'égard des ressources et des infrastructures en place, ceux-ci ayant une incidence sur les efforts, la période de transition des services et le succès de la démarche.

Le Groupe de travail présente dans cette section les recommandations sur les services à regrouper selon que leur transformation est réalisable à court terme (moins de 18 mois) ou à moyen terme (entre 18 et 36 mois). Le tableau 5.2 résume le panier de services recommandé par le Groupe de travail par domaine de ressources et en fonction du délai de réalisation.

De façon générale, les initiatives appartenant à la catégorie court terme incluent les services qui sont les plus standardisés et dont la consolidation implique un léger remaniement des ressources et des infrastructures, alors que les initiatives de « moyen terme » visent les services exigeant des modifications fonctionnelles.

Tableau 5.2 : Panier de services partagés

Panier de services par domaine de ressources	Réalisable à court terme	Réalisable à moyen terme
	0-18 mois	18-36 mois
Ressources humaines		
▪ Tenue de concours de recrutement	☒	☐
▪ Rémunération	☒	☐
▪ Exploitation et développement des systèmes CCGP	☒	☐
▪ Autres services spécialisés (évaluation des emplois, conception de la formation, programme d'aide aux employés, etc.)	☐	☒
Ressources financières		
▪ Soutien en gestion financière	☒	☐
▪ Exécution des dépenses *	☐	☒
▪ Encaissement	☒	☐
▪ Recouvrement	☒	☐
Ressources informationnelles		
▪ Gestion du parc micro-informatique	☐	☒
▪ Gestion de la messagerie électronique	☐	☒
▪ Traitement sur la plate-forme centrale	☒	☐
▪ Traitement sur la plate-forme intermédiaire	☒	☐
▪ Services de télécommunication	☒	☐
▪ Gestion centralisée de la relation client (CRM)	☒	☐
Ressources matérielles		
▪ Gestion de l'équipement roulant	☒	☐
▪ Gestion des approvisionnements	☒	☐
▪ Services immobiliers et aménagement des locaux	☒	☐
▪ Gestion des systèmes de communication	☐	☒
▪ Numérisation des documents	☒	☐
Vérification interne		
▪ Services spécialisés	☒	☐
Lignes d'affaires du Centre de services partagés		
▪ 26 lignes d'affaires actuelles	☒	☐

* L'exécution du service est liée à l'implantation de SAGIR

5.2.3 Niveaux de participation des futurs clients

Il est apparu important, dans la préparation du panier de services, de préciser dans la description de ces services le genre de participation que demandera chacun de ceux-ci. Le raisonnement du Groupe de travail veut que, de façon générale, l'adhésion aux services partagés par les ministères et les organismes se fasse sur une base volontaire, à l'exception des services de portée gouvernementale. Voici les définitions des choix qui s'offrent :

- **Services obligatoires** : Tous les ministères et les organismes auraient l'obligation de participer. Ces services sont considérés comme des services corporatifs, généralement basés sur l'utilisation d'un progiciel de gestion intégré et d'infrastructures de portée gouvernementale;
- **Services transitoires** : Tous les ministères et les organismes doivent participer pour une période de 3 ans, afin de fournir un volume de départ suffisant pour créer le service et permettre une implantation initiale; après cette période, si les services rendus ne sont pas à la satisfaction du client, ce dernier aurait le droit de trouver une offre alternative;
- **Services volontaires** : Services où les ministères et les organismes choisissent de participer ou non.

Le tableau 5.4 résume les recommandations à cet égard.

Tableau 5.4

Panier de services par domaine de ressources	Services volontaires	Services transitoires	Services obligatoires
Ressources humaines			
▪ Tenue de concours de recrutement	☐	☐	☒
▪ Rémunération	☐	☐	☒
▪ Exploitation et développement des systèmes CCGP	☒	☐	☐
▪ Autres services spécialisés (évaluation des emplois, conception de la formation, programme d'aide aux employés, etc.)	☒	☐	☐
Ressources financières			
▪ Soutien en gestion financière	☒	☐	☐
▪ Exécution des dépenses *	☐	☐	☒
▪ Encaissement	☒	☐	☐
▪ Recouvrement	☒	☐	☐
Ressources informationnelles			
▪ Gestion du parc micro-informatique	☐	☒	☐
▪ Gestion de la messagerie électronique	☐	☐	☒
▪ Traitement sur la plate-forme centrale	☒	☐	☐
▪ Traitement sur la plate-forme intermédiaire	☐	☒	☐
▪ Services de télécommunication	☐	☐	☒
▪ Gestion centralisée de la relation client (CRM)	☒	☐	☐
Ressources matérielles			
▪ Gestion de l'équipement roulant	☒	☐	☐
▪ Gestion des approvisionnements	☒	☐	☐
▪ Services immobiliers et aménagement des locaux	☒	☐	☐
▪ Gestion des systèmes de communication	☐	☒	☐
▪ Numérisation des documents	☒	☐	☐
Vérification interne			
▪ Services spécialisés	☒	☐	☐
Lignes d'affaires du Centre de services partagés			
▪ 26 lignes d'affaires actuelles	Solutions mixtes	Solutions mixtes	Solutions mixtes

* L'exécution du service est liée à l'implantation de SAGIR

Dans les pages suivantes, le Groupe de travail donne une brève description de chacun des services recommandés. Le lecteur doit se souvenir que le choix des services a été fait en fonction des critères de sélection précédemment identifiés, à la lumière des nombreuses consultations auprès d'intervenants gouvernementaux et privés, et après analyse des résultats de l'inventaire.

Vous trouverez, à l'annexe 2, des analyses plus complètes de chacun de ces services ainsi que des données supplémentaires. Dans certains cas, un lien avec le document *Portrait des résultats de l'inventaire des ressources de soutien administratif* facilitera la compréhension de la recommandation.

5.3 Le panier de services proposés

5.3.1 Ressources humaines

5.3.1.1 Tenue de concours de recrutement

Le Sous-secrétariat du personnel de la fonction publique (SSFPF) a entrepris de revoir le cadre normatif et l'organisation de la fonction « ressources humaines ». Dans ce contexte, il regroupera, à court terme et sous sa gouverne, l'ensemble des concours de recrutement, comprenant les activités d'appel de candidatures, de vérification de l'admissibilité, de l'administration des moyens de sélection et d'émission de listes de déclaration d'aptitudes. À cet égard, une fois le changement complété, le Groupe de travail recommande que le recrutement soit pris en charge par le Centre de services partagés et qu'il demeure obligatoire pour l'ensemble des ministères et des organismes.

5.3.1.2 Rémunération

Le service de rémunération, dont les activités principales sont la préparation et le traitement de la paie, gagnerait à être regroupé au sein d'une même entité. Actuellement, la majorité des ministères et plus de la moitié des organismes disposent d'une équipe, dont la taille est variable, pour la préparation de la paie. Le traitement de la paie est assuré par une équipe restreinte, au sein du ministère des Services gouvernementaux.

Le projet de gestion intégré des ressources (GIRES) a réduit à un point critique le développement du système payeur SAGIP et l'expertise détenue par ses utilisateurs. Les nombreux départs à la retraite exacerbent cette problématique. Un progiciel de soutien à la gestion des ressources humaines et à la paie pallierait à cette situation en plus de générer des gains substantiels et d'améliorer l'information de gestion. Fort de ces considérations, le Groupe de travail recommande d'accélérer

l'implantation d'une solution informatisée de gestion des ressources humaines et de paie, préalable à la démarche de regroupement du service de rémunération. Après cette implantation, nous proposons également que le service de rémunération soit dispensé par le Centre de services partagés, et ce, sur une base obligatoire.

5.3.1.3 *Exploitation et développement des systèmes gérés par le Comité consultatif sur la gestion du personnel (CCGP)*

Dans une perspective de consolider et d'arrimer les systèmes corporatifs, le Groupe de travail recommande la prise en charge, par le Centre de services partagés, de l'exploitation et du développement des systèmes du CCGP et la poursuite des services associés, déjà offerts en mode partagé. Ces systèmes sont le suivi des activités de développement (SADE), le suivi des effectifs (SDE), le suivi des griefs (GR) et la gestion des retraites volontaires (GEREV). Il est à noter que les systèmes SADE et SDE nécessitent des investissements considérables, notamment pour la modernisation de leurs infrastructures technologiques. À cet égard, l'implantation d'une solution informatisée de gestion des ressources humaines et de paie pourrait permettre de substituer les fonctionnalités de ces systèmes par celles du nouveau progiciel et éviter ainsi d'investir davantage sur ces systèmes non intégrés et construits sur des plate-formes peu robustes. Entre-temps, ces services seraient gérés par le CSP sur la même base volontaire.

5.3.1.4 *Autres services spécialisés*

D'autres services liés à la gestion des ressources humaines ont été retenus comme des possibilités intéressantes pour les Centres interministériels de services partagés. Il s'agit des fonctions suivantes :

- Évaluation des emplois d'encadrement;
- Conception et diffusion de la formation de base;
- Arbitrage et traitement des cas complexes en relation de travail;
- Tenue de concours (classes d'emplois autres que celles qui sont visées dans l'initiative du SSPFP);
- Activité de prévention et de réparation en santé et sécurité au travail;
- Soutien pour le programme d'aide aux employés;
- Conception de programmes, de démarches et d'outils;
- Conseil à la retraite.

Avec la mise sur pied de Centres interministériels de services partagés le Groupe de travail est d'avis qu'il est opportun d'optimiser la prestation de ces services, tout en permettant l'accès des ministères et des organismes à un haut niveau de compétences spécialisées. Cette participation serait volontaire.

5.3.2 Ressources financières

5.3.2.1 Soutien en gestion financière

La situation actuelle révèle que certains portefeuilles ministériels offrent des services centralisés de soutien en gestion financière, alors que dans les autres cas, ces activités sont réalisées de façon autonome dans les ministères et les organismes. Étant donné les bénéfices de gains potentiels en terme d'efficacité, le Groupe de travail recommande que l'ensemble des portefeuilles ministériels entreprennent un regroupement de ces services afin de les offrir sur une base de services partagés. La création de Centres de portefeuilles ministériels de services partagés pour le soutien en gestion financière devrait être encouragée, mais offerte sur une base volontaire.

5.3.2.2 Exécution des dépenses

Malgré des mesures de contrôle relativement uniformes, les activités d'autorisation et de paiement des dépenses sont accomplies de façon très décentralisée. L'implantation de SAGIR devrait permettre de consolider l'ensemble des activités relatives à l'exécution des dépenses, en faisant disparaître graduellement les points actuels de saisie au système SYGBEC par le développement d'une interface informatisée; cette technologie permet d'enregistrer les informations pertinentes directement au poste de travail des personnes concernées. Le Groupe de travail est d'avis que le Centre de services partagés devrait prendre en charge ce volet et rendre obligatoire l'adhésion des ministères et des organismes, lorsque les fonctionnalités de SAGIR le permettront.

5.3.2.3 Encaissement

Les activités liées à l'encaissement sont actuellement réalisées sous plusieurs formes, et ce, dans diverses organisations. À cet effet, nous estimons que l'intégration de ce service, au sein d'un centre interministériel de services partagés, pourrait générer des bénéfices intéressants sur le plan de la gestion de l'encaisse, d'une part, et du coût des charges administratives relatives au traitement, d'autre part. Tout en étant favorables, nous sommes d'avis que le travail de planification déjà amorcé devrait se poursuivre afin que le plan d'implantation soit bien accepté par tous les partenaires.

Cette initiative aura pour effet de réduire les conséquences de la nécessité, pour les unités d'encaissement, de se conformer aux exigences du système bancaire canadien, notamment en matière d'imagerie. Une des avenues considérées est d'étendre les activités d'encaissement du ministère du Revenu aux autres ministères et organismes, étant donné son expertise, ses processus éprouvés et la capacité excédentaire dont il dispose à l'égard de ses infrastructures.

Des études plus approfondies devront être réalisées pour donner suite au projet. Revenu Québec, en collaboration avec le ministère des Finances, devra établir un plan d'affaires acceptable pour tous les intervenants. Ce service sera volontaire.

5.3.2.4 Recouvrement

Il est envisagé de regrouper les services de recouvrement des créances au niveau des ministères et des organismes. À cet effet, nous comprenons qu'un Groupe de travail s'affaire déjà à cette problématique, notamment pour les ministères de l'Éducation, de la Justice, du Revenu, de l'Emploi et de Solidarité sociale et de la Sécurité publique. Les recommandations de ce groupe devraient permettre de mettre en lumière les meilleurs moyens de rationaliser et d'intégrer ce service au niveau gouvernemental. Le Groupe de travail est d'avis qu'il y aurait des gains importants au regroupement et que des pistes de solutions devraient être trouvées dans les meilleurs délais par les parties concernées. Ce service serait volontaire.

5.3.3 Ressources informationnelles

Dans le domaine des ressources informationnelles, le Groupe de travail recommande que le Centre de services partagés soit responsable de l'ensemble des initiatives proposées et qu'il développe des offres de service pour lesquelles l'adhésion, par les ministères et les organismes, devrait être parfois volontaire, parfois transitoire ou obligatoire. Ces recommandations s'appuient sur le fait que la prestation de l'ensemble des services exige le déploiement d'infrastructures technologiques importantes. Par ailleurs, la mise en œuvre de ces projets requiert l'appui du dirigeant principal de l'information (DPI) afin de déterminer les orientations sur les plans de l'environnement informatique et applicatif et afin d'en assurer le respect auprès des ministères et des organismes.

5.3.3.1 Gestion du parc micro-informatique

Le regroupement de la gestion du parc micro-informatique comporte plusieurs avantages. Du point de vue technique, il permet notamment la

standardisation des postes et des logiciels bureautiques, la possibilité d'intervenir à distance sur les équipements, la mobilité des applications ou des fonctions d'affaires entre les ministères et les organismes et l'arrimage des besoins actuels et futurs. Ces éléments non seulement contribuent à une meilleure efficacité des services, mais procurent également une qualité supérieure, favorisant l'intégration et la stabilité de l'environnement informatique.

À l'égard des bénéfices financiers, outre une réduction des coûts relatifs au soutien des équipements et des applications, la consolidation du pouvoir d'achat des équipements, des logiciels et des licences est également source d'économies substantielles. Préalablement à toute démarche, il convient pour ce projet de développer une étude de faisabilité et un plan d'affaires étoffé, afin d'identifier tous les éléments mis en cause. Pour entreprendre un tel virage, le Groupe de travail recommande que le Centre de services partagés s'associe à un partenaire privé ayant une solide expérience et une expertise pointue dans ce domaine. L'adhésion à ce service pourrait être transitoire.

5.3.3.2 *Gestion de la messagerie électronique*

Le courrier et l'agenda électroniques sont actuellement supportés par plusieurs solutions et requièrent une importante infrastructure de serveurs. Étant donné les efforts et les ressources financières qu'impliquent l'exploitation et l'entretien d'un tel environnement, le Groupe de travail recommande la consolidation et la normalisation de ces services sur une seule infrastructure technologique, et ce, afin d'offrir un service commun pour l'ensemble des ministères et des organismes; ce service serait obligatoire.

Cette initiative pourrait facilement être greffée à la mise sur pied du service de gestion du parc micro-informatique afin d'en maximiser la portée économique. Ce projet entraînerait une réduction importante des coûts pour l'acquisition, le support et la mise à niveau des équipements et des applications, de même que pour le support de l'infrastructure de serveurs et une élimination des coûts intangibles occasionnés par l'utilisation de solutions multiples. Une telle initiative demandera à nouveau la participation du DPI afin de formuler les directions technologiques à respecter.

5.3.3.3 *Traitement sur plate-forme centrale*

En vertu de la Loi sur la modernisation de l'État, les ministères et les organismes auront à livrer des services électroniques qui requerront des investissements très importants.

Déjà la Direction générale des technologies (DGTIC) possède les technologies (matérielles, logicielles et applicatives) pour aider

adéquatement les ministères et les organismes dans la livraison de leur prestation électronique de services. Le Groupe de travail propose que le Centre de services partagés développe une offre de service pour les ministères et les organismes qui désirent s'en prévaloir. Cette maximisation des actifs gouvernementaux entraînerait une réduction certaine des coûts liés à la prestation électronique de services, la plate-forme centrale présentant des avantages certains liés à la robustesse, à la sécurité et à la stabilité.

De plus, connaissant les avantages indéniables de cette plate-forme, le Groupe de travail souhaite qu'une étude soit faite pour repérer, avec la collaboration des ministères et des organismes, les applications qui pourraient transiter des plate-formes intermédiaires aux plate-formes centrales; cette étape complétera la première étape entreprise en 1997.

Ces offres de service seront sur une base volontaire.

5.3.3.4 Traitement sur plate-forme intermédiaire

La proposition du Groupe de travail prévoit la consolidation et la standardisation de l'ensemble des serveurs (Web, applicatifs, etc.), formant la plate-forme intermédiaire dans l'environnement informatique des ministères et des organismes. Ce regroupement, auquel les ministères et les organismes pourraient adhérer de façon transitoire, vise une optimisation des équipements, des logiciels, des applications et des effectifs, d'une part, et un accroissement de la sécurité et de la stabilité des logiciels et des progiciels roulant sur ces plate-formes.

5.3.3.5 Services de télécommunication

Il existe actuellement au sein de la fonction publique plusieurs réseaux de télécommunications qui fonctionnent de manière autonome sans aucun mécanisme de coordination. Plusieurs de ces réseaux ont des difficultés sur le plan financier et leurs possibilités d'évolution sont réduites, dû à leur isolement. Dans ce contexte, il serait pertinent de mettre en place un réseau unifié de télécommunications performant et sécuritaire, et ce, à l'échelle du gouvernement. Dans ce sens, des équipes de travail ont déjà été mandatées pour étudier la problématique, dont celle de faire converger le réseau de télécommunication sociosanitaire (RTSS) et le réseau de télécommunication multimédia (RETEM), ainsi qu'éventuellement le réseau d'information scientifique du Québec (RISQ). Cependant, le Groupe de travail est d'avis qu'il faut coordonner les efforts de ces équipes afin d'arrimer les initiatives et, surtout, de développer une vision stratégique dans le secteur des télécommunications. La participation du dirigeant principal de l'information (DPI) pour confirmer la direction nous semble primordiale. Le futur service de télécommunications devrait être obligatoire pour tous les ministères et les organismes.

5.3.3.6 *Gestion centralisée de la relation client*

Étant donné l'émergence du besoin de solutions de gestion centralisée de la relation client dans l'appareil gouvernemental, des coûts élevés sont à prévoir au sein des ministères et des organismes pour l'implantation d'un tel projet. Ces coûts seront d'autant plus importants s'il existe une diversité dans les solutions retenues. À cet effet, le Groupe de travail préconise une intervention rapide du Centre de services partagés afin de pouvoir mettre en place une stratégie globale et un cadre normalisé pour l'implantation de ce type d'application. Cette intervention devrait permettre d'optimiser les investissements et de réduire les coûts de support une fois l'implantation terminée. Ce service serait offert sur base volontaire.

5.3.4 Ressources matérielles

5.3.4.1 *Gestion de l'équipement roulant*

La gestion de l'équipement roulant inclut l'ensemble des activités nécessaires pour assurer le bon fonctionnement des parcs de véhicules, utilisés par les ministères et les organismes. Actuellement, le Centre de gestion de l'équipement roulant (CGER) exerce ses activités à titre d'unité autonome, relevant du ministère des Transports, et se finance au moyen de la facturation de ses produits et de ses services aux ministères et aux organismes clients. Par ailleurs, la Sûreté du Québec, qui dispose d'un important parc de véhicules, assume sa propre gestion d'équipements roulants. Afin d'optimiser l'ensemble des ressources consacrées à ce service, deux recommandations nous semblent indiquées. La première consiste à relier le CGER au Centre de services partagés, alors que la deuxième prévoit l'association des activités d'ateliers mécaniques du CGER et de la Sûreté du Québec en faveur d'un Bureau de l'équipement roulant. Les services devraient être offerts selon un mode d'adhésion volontaire. L'opportunité d'association devrait faire l'objet d'une analyse plus approfondie pour en dégager la faisabilité, les conséquences, les retombées et le calendrier.

5.3.4.2 *Gestion des approvisionnements*

En matière d'approvisionnement gouvernemental, nous croyons que les règles, la procédure et le partage des responsabilités entre les divers intervenants devraient être revues, bonifiés et simplifiés dans un esprit de services partagés. Un objectif d'obtention de prix compétitifs, comparés avec le privé, serait nécessaire pour bien s'adapter au modèle de services partagés.

Par exemple, la Direction générale des acquisitions (DGA), rattachée au ministère des Services gouvernementaux, pourrait être dégagée dans le cadre du CSP, de l'obligation de traiter les contrats fermes des ministères et des organismes assujettis pour investir davantage de ressources en regroupements d'achats de biens et de services. Cela accroîtrait les économies d'échelle.

Il y aurait aussi lieu d'élargir le bassin des regroupements actuels à certaines acquisitions de services professionnels et auxiliaires en gardant obligatoires de tels regroupements traités par la DGA. Ces nouvelles façons de faire permettraient de réaliser des économies et une plus grande optimisation de la performance du gouvernement dans ses activités d'approvisionnement.

Par ailleurs, le Groupe de travail croit qu'il faille aller plus loin dans l'apport des actions d'approvisionnement pour mieux soutenir les économies locales et régionales. Différentes mesures devraient être examinées par la direction concernée dans ce sens. Il conviendrait dans l'immédiat de maintenir et élargir les clauses de disponibilités locales et régionales en lien avec les achats régionaux.

5.3.4.3 Services immobiliers et aménagement de locaux

Certains ministères et organismes se sont dotés d'équipes dédiées à la gestion de leur parc immobilier; ces équipes sont plus importantes dans le cas d'organisations géographiquement dispersées. La Société immobilière du Québec (SIQ) assume, quant à elle, la gestion de la majorité des immeubles gouvernementaux.

Le Groupe de travail propose un regroupement par Centres de portefeuilles ministériels de services partagés, sur la base des compétences et des expertises existantes au sein de certains ministères ou organismes, pour tous les services d'aménagement qui relèvent actuellement de ces mêmes ministères et organismes. Ce service permettra entre autres d'offrir le service aux ministères et aux organismes à petits budgets.

Les clients pourraient adhérer volontairement aux services offerts par les centres de portefeuilles.

De plus, le Groupe de travail suggère que la SIQ mette de l'avant les conditions et les principes inhérents au modèle de gestion en services partagés, de façon à offrir des services totalement axés sur la satisfaction de la clientèle. Lorsque cela sera réalisé, la SIQ pourra, offrir le service d'aménagement de locaux sur une base volontaire.

5.3.4.4 Gestion des systèmes de communication

La gestion des systèmes de communication comprend les ressources spécialisées internes à un ministère ou à un organisme, tant humaines que matérielles, dédiées à effectuer les opérations liées aux secteurs de la téléphonie sur fil (RETEM, PBX, centres d'appels, etc.) et sans fil (cellulaires, téléavertisseurs, etc.), de la radiocommunication (RENIR), de la vidéoconférence ainsi que de l'administration interne propre à l'offre de ces activités.

▪ Téléphonie

À l'intérieur de chaque ministère et organisme, des sommes importantes devront être consenties pour moderniser les équipements de communication de plus en plus désuets vers des technologies intégrées. Dans le contexte actuel, ces sommes seront probablement dépensées pour acquérir des équipements diversifiés. Cette diversification des équipements pourrait rendre difficile la mise en commun de l'expertise développée dans chaque ministère et organisme, surtout dans un contexte de rareté des ressources spécialisées. De plus, en raison de plates-formes technologiques différentes, il deviendrait alors souvent impossible de partager, entre les ministères et les organismes, les progiciels spécialisés développés à l'interne par chacun d'entre eux.

Le Groupe de travail recommande d'accélérer le déploiement et la consolidation de l'infrastructure de communication gouvernementale RETEM et d'harmoniser l'installation des nouvelles technologies de téléphonie et de multimédia dans les ministères et les organismes (ex. : centrales téléphoniques et centres d'appels à technologie IP, vidéoconférence, etc.). L'obligation des clients de participer à ce service serait sur base transitoire.

En raison de la convergence des outils de communications vers l'informatique, il est aussi recommandé d'intégrer cette activité à un plan d'affaires gouvernemental relevant des technologies de l'information.

▪ Radiocommunications

Le gouvernement du Québec a déboursé des sommes importantes pour déployer le nouveau réseau de radiocommunication numérique RENIR sur son territoire, afin de se doter d'un système de radiocommunication intégré et efficace qui lui permet de gérer les situations d'urgence lors de force majeure.

Pour cette raison, le Groupe de travail recommande fortement que les ministères et les organismes utilisent la plate-forme numérique RENIR comme seul véhicule de radiocommunications du gouvernement du Québec. Ce service serait transitoire.

▪ Vidéoconférence et multimédia

Le CSP, ou un centre interministériel, devraient maintenir et développer l'expertise en vidéoconférence et en multimédia pour intégrer, guider et assister les ministères et les organismes dans les activités de planification, de déploiement et d'entretien de technologies dédiées.

Dans une optique de service aux citoyens, ces groupes pourraient aussi recevoir le mandat d'étendre et d'entretenir des équipements multimédias en région selon les besoins identifiés. Le Groupe de travail souhaite que le regroupement se fasse sur une base transitoire et sur demande.

5.3.4.5 Numérisation des documents

Le Groupe de travail est d'avis que l'activité de numérisation de documents est une piste de regroupement à explorer. À la fois pour les documents spécialisés et les documents administratifs, le Groupe de travail recommande la formation de centres d'excellence en numérisation de documents, sous le modèle d'un centre interministériel de services partagés. Étant donné les ressources et les équipements spécialisés déployés dans plusieurs ministères et organismes, des bénéfices intéressants seront dégagés d'une telle initiative. Ce service serait offert sur une base volontaire.

Sous le modèle d'un centre interministériel de services partagés, le Groupe de travail recommande la consolidation des infrastructures de conservation de documents électroniques ainsi que la normalisation de la gestion électronique des documents.

5.3.5 Vérification interne

Sur la base des résultats d'inventaire, le Groupe de travail constate que la fonction de vérification interne est déjà centralisée au sein des portefeuilles ministériels. Cependant, il ressort que le nombre d'effectifs alloués à cette fonction, ainsi que la nature des services qu'ils offrent, sont très disparates d'un ministère, ou d'un organisme, à l'autre.

Dans ce contexte, le Groupe de travail recommande de créer un bassin d'expertises en vérification interne au sein de Centres interministériels de services partagés, et de mettre au point une offre de service volontaire qui permettrait de répondre aux demandes des ministères et des organismes ayant des besoins ponctuels, des requêtes plus pointues ou encore des exigences moindres en matière de vérification interne. De plus, le Groupe de travail propose que les ministères et les organismes qui disposent de compétences dans la réalisation d'enquêtes, rendent disponible leur

expertise à d'autres ministères et organismes, au moyen d'une offre de service.

5.3.6 Lignes d'affaires qui relèvent actuellement du sous-ministre des services administratifs du ministère des Services gouvernementaux

À la suite de l'adoption du projet de loi n° 85, toutes les lignes d'affaires de soutien administratif du ministère des Services gouvernementaux seront transférées au nouveau CSP, qui continuera à gérer et à fournir les services attendus. Le Groupe de travail recommande d'utiliser l'approche de mise à niveau qui consiste à appliquer les critères du modèle de services partagés aux lignes d'affaires actuelles. Cette étape permettra d'assurer le respect des conditions inhérentes à un tel modèle et de garantir la qualité des services offerts aux clients potentiels; le Groupe de travail est d'avis qu'il serait essentiel que chaque service transformé soit officiellement reconnu comme tel (voir le chapitre 6).

Il s'agit là d'une condition clé pour implanter le changement, d'une part, et pour assurer le succès de l'opération, d'autre part. Cette étape servira à confirmer, aux clients actuels et futurs, la nouvelle direction que le CSP entend prendre et son intérêt à bien servir leurs clientèles; par le fait même, cette démarche augmentera le niveau de confiance des clients. Cette transition devrait se faire dans les premiers mois de la mise en place du CSP, afin d'aborder la mise en œuvre de nouveaux services, par la suite.

5.3.7 Autres services centralisés

Conformément à ce qui a été recommandé au chapitre 3, certains services centralisés devraient être regroupés au sein du CSP. Mis à part les services dont on a disposé, les services suivants devraient être placés sous la responsabilité du CSP:

- SYGBEC, actuellement sous la responsabilité du contrôleur des finances;
- Les services électroniques d'appel d'offre (SEAO) sous la responsabilité du Secrétariat du Conseil du trésor.
- Le répertoire des fournisseurs sous la responsabilité du Secrétariat Conseil du trésor.

5.3.8 Portail-employé interactif

Nous avons évoqué plus haut, la nécessité d'accélérer une solution informatisée de gestion des ressources humaines. Une telle approche faciliterait l'établissement d'une sorte de gouvernement en ligne pour les employés du gouvernement. Le Groupe de travail recommande de développer un **Portail-employé interactif** offrant un large éventail de services à nos employés que ce soit pour leur dossier personnel, la gestion de leur compte, pour connaître les emplois disponibles ailleurs dans la fonction publique ou pour avoir des conseils sur leur situation, et une série d'outils utiles à leur prestation de travail, de manière à consolider un plus grand sentiment d'appartenance à l'État et une plus grande fierté du service public dans l'ensemble de l'organisation gouvernementale.

5.3.9 L'implantation des progiciels de gestion intégrée des ressources

Nous avons mentionné, à quelques occasions, que l'implantation d'un progiciel de gestion intégrée est essentielle, non seulement à une mise en œuvre efficace des services partagés, mais qu'elle est un facteur déterminant dans la révision des processus d'affaires des services de soutien administratif. La conjoncture est favorable pour des effets synergiques et des résultats avantageux.

Soutenu par des plans de travail précis, le Groupe de travail insiste pour que le gouvernement se dote d'une stratégie dynamique de modernisation de ses progiciels de gestion intégrée, certes à des coûts raisonnables, étape par étape, mais résolument axée sur l'action. Cela fera en sorte que nous puissions progresser rapidement dans la mise à jour de nos systèmes administratifs.

Compte tenu que le gouvernement a fait son choix en faveur du progiciel d'Oracle, notamment en gestion financière et en ressources matérielles, il conviendrait également de prendre les précautions voulues pour éviter que des organismes publics du gouvernement émettent des appels d'offre pour d'autres progiciels de gestion intégrée des ressources. Ces organismes, y compris les organismes extrabudgétaires, devraient se conformer à ce choix gouvernemental en faveur d'un système corporatif, en utilisant le même logiciel, ou en mandatant le CSP pour le développer, ou encore, en obtenant la possibilité de le déployer eux-mêmes, mais sous l'architecture du CSP.

Et, si un de ces organismes considérait que le choix fait par le gouvernement ne correspond pas à ses besoins, il devra soumettre, pour autorisation au MSG et au Secrétariat du Conseil du trésor, un dossier étoffé faisant état des raisons, des avantages aux plans financier et budgétaire, et de l'incapacité du progiciel gouvernemental de répondre

adéquatement à ses besoins, avant qu'il ne soit autorisé à aller en appel d'offre.

Conclusion

Le panier de services proposé par le Groupe de travail présente plusieurs pistes d'action. Bien qu'il semble que la conversion des lignes d'affaires actuelles dans le modèle de services partagés soit incontournable et qu'elle puisse être entamée incessamment, d'autres initiatives identifiées exigeront des analyses supplémentaires pour examiner en détail les conditions et l'échéancier de réalisation, ainsi que les retombées potentielles. Par ailleurs, le Groupe de travail recommande un arrimage des projets de regroupement de services avec l'implantation du progiciel de gestion intégrée en préparation, puisque ce dernier offrira des fonctionnalités permettant la consolidation et l'automatisation de tâches, notamment en gestion financière et comptable. Dans ce contexte, le Groupe de travail est d'avis qu'il faille accélérer l'implantation du progiciel de gestion intégré, pour faciliter la mise en marche des regroupements de services et pour permettre de réaliser des gains à brève échéance.

Recommandations

- 5.1** Le Groupe de travail n'entend pas modifier les règles de rattachement et les modes d'opération des services centralisés de gouverne et spécialisés qui sont sous la responsabilité d'un organisme central ou d'un ministère, à l'exception d'un certain nombre d'entre eux qui auraient avantage à être gérés selon un modèle de services partagés.
- 5.2** Sur la forme de participation ou d'adhésion aux services partagés, le Groupe de travail privilégie l'approche volontaire, à l'exception des services de portée gouvernementale. Pour en faciliter l'application, les balises suivantes ont été retenues :
- Service obligatoire : pour les services corporatifs;
 - Service transitoire : pour créer le service et permettre une implantation initiale;
 - Service volontaire : selon le choix.

Ressources humaines

- 5.3** Le Groupe de travail recommande que la **tenue de concours de recrutement** soit prise en charge par le CSP et demeure obligatoire pour l'ensemble des ministères et des organismes.

5.4 Le Groupe de travail recommande d'accélérer l'implantation d'une solution informatisée de **gestion des ressources humaines et de paie**, préalable à la démarche de regroupement du service de rémunération et que ce service soit dispensé par le CSP.

5.5 Le Groupe de travail recommande que, jusqu'à ce que soit implantée une solution informatisée de gestion des ressources humaines et de paie, le CSP prenne en charge l'exploitation et le développement des quatre **systèmes du CCGP** et la poursuite des services associés, déjà offerts en mode partagé.

5.6 Le Groupe de travail recommande de confier, à des centres interministériels de services partagés, plusieurs **services spécialisés en ressources humaines** qui pourraient être avantageusement regroupés pour constituer des pôles d'expertise dans ces domaines.

Ressources financières

5.7 Le Groupe de travail recommande que, pour le **soutien à la gestion financière**, les centres de portefeuille ministériel de services partagés servent de point d'appui sur une base volontaire.

5.8 Le Groupe de travail encourage le développement du progiciel de gestion intégrée qui devrait permettre, à terme, de consolider l'ensemble des activités relatives à **l'exécution des dépenses**, par le développement d'une interface informatisée. Ce service dispensé par le CSP serait obligatoire.

5.9 Le Groupe de travail estime que les **activités liées à l'encaissement** pourraient générer des bénéfices intéressants, sur le plan de la gestion de l'encaisse. Il recommande, par conséquent, au ministère du Revenu en association avec le ministre des Finances, de finaliser un plan d'affaires acceptable pour tous les intervenants concernés, pour le regroupement de ces activités.

5.10 Le Groupe de travail est d'avis qu'il y aurait des gains au regroupement des services de **recouvrement des créances** au niveau des ministères et des organismes, et croit que des pistes de solutions devraient être trouvées dans les meilleurs délais par les parties concernées.

Ressources informationnelles

- 5.11** Le Groupe de travail croit qu'il y a de nombreux avantages et des gains considérables au regroupement de la **gestion du parc micro-informatique** et recommande, par conséquent, qu'une étude de faisabilité et un plan d'affaires étoffé soient élaborés afin d'identifier tous les éléments de cette problématique. Il recommande que le Centre des services partagés soit le maître d'œuvre de ce projet en s'associant un partenaire privé ayant une solide expérience et une expertise pointue dans ce domaine.
- 5.12** Le **courrier et l'agenda électroniques** sont actuellement supportés par plusieurs solutions et requièrent une infrastructure de serveurs importante qui nécessitent des efforts et des ressources financières au niveau de l'exploitation et de l'entretien. Le Groupe de travail recommande la consolidation et la normalisation de ces services sur une seule infrastructure technologique, et ce, afin d'offrir un service commun pour l'ensemble des ministères et des organismes, service qui serait obligatoire.
- 5.13** Le Groupe de travail recommande de maximiser les avantages liés à la robustesse, la sécurité et la stabilité des **plates-formes centrales**, en demandant au CSP de développer une offre de service pour soutenir adéquatement les ministères et les organismes dans la livraison de leur prestation électronique de service. Cela vaut aussi pour les applications qui pourraient transiter des plates-formes intermédiaires aux plates-formes centrales.
- 5.14** La proposition du Groupe de travail est de progresser vers la consolidation et la standardisation de l'ensemble des serveurs formant la **plate-forme intermédiaire** dans l'environnement informatique des différents ministères et des organismes pour la confier au CSP.
- 5.15** Le Groupe de travail recommande au CSP de prendre l'initiative, en lien avec le DPI, de mettre en place un **réseau unifié de télécommunication** performant et sécuritaire, à l'échelle du Québec, qui permettrait de faire converger le réseau de télécommunication socio sanitaire (RTSS) et le réseau de télécommunication multimédia (RETEM) et, éventuellement, le réseau d'information scientifique du Québec (RISQ) afin d'arrimer les projets et de développer une vision stratégique dans le secteur des télécommunications.

- 5.16** Le Groupe de travail préconise une intervention rapide du CSP afin de mettre en place une stratégie globale et un cadre normalisé pour l'implantation ordonnée, et moins coûteuse, des solutions de **gestion centralisée de la relation client** qui ont tendance à se répandre rapidement, et sans coordination dans l'administration publique.

Ressources matérielles

- 5.17** Le Groupe de travail recommande d'optimiser l'ensemble des ressources consacrées à la **gestion de l'équipement roulant** qui sont présentement dans deux centres principaux, le centre de gestion de l'équipement roulant (CGER) du ministère des Transports et une équipe de la Sûreté du Québec qui dispose d'une flotte importante de véhicules. Ceci se ferait en procédant en deux temps : tout d'abord rattacher le CGER au CSP et, deuxièmement, proposer une association d'affaires avec l'équipe de la Sûreté du Québec.
- 5.18** Le Groupe de travail est persuadé qu'il y aurait des gains à revoir certaines pratiques et obligation dans le cadre de la **gestion des approvisionnements**, en vue de réaliser des économies et une plus grande optimisation de la performance, pour bonifier et simplifier certaines pratiques dans un contexte de services partagés.
- 5.19** Le Groupe de travail propose un regroupement des **services d'aménagement immobiliers**, par centres de portefeuilles ministériels de services partagés, sur la base des compétences et des expertises existantes et éventuellement, à la SIQ, lorsque cet organisme aura complété sa transformation vers le modèle de gestion en services partagés.
- 5.20** Le Groupe de travail recommande au CSP d'accélérer le déploiement et la consolidation de l'infrastructure de communication gouvernementale RETEM et d'harmoniser l'installation des **nouvelles technologies de téléphonie et de multimédia** dans les ministères et les organismes (ex : centrales téléphoniques et centres d'appels à technologie IP, vidéoconférence, etc.). Un plan d'affaires gouvernemental, visant la convergence des outils de communications vers l'informatique, est à développer.
- 5.21** Le Groupe de travail recommande fortement que les ministères et les organismes utilisent la plate-forme numérique RENIR comme seul véhicule de radiocommunication intégrée et efficace qui lui permette de gérer les situations d'urgence, lors de force majeure, dans le but de récupérer les investissements importants réalisés dans ce réseau.

- 5.22** Le Groupe de travail recommande que le CSP, ou un Centre interministériel, consolide l'expertise en vidéoconférence et en multimédia pour guider et soutenir les ministères et les organismes dans les différentes activités de planification, de déploiement et d'entretien de ces technologies.
- 5.23** Le Groupe de travail recommande la consolidation des infrastructures de conservation de documents électroniques ainsi que la normalisation de la **gestion électronique des documents** et qu'un centre interministériel de services partagés en assume le service.
- 5.24** Le Groupe de travail recommande de créer un pôle d'expertises en **vérification interne** au sein de centres interministériels de services partagés, capable de développer une offre de service plus spécialisée dans ce secteur et dans des domaines connexes, comme la réalisation d'enquêtes.
- 5.25** Le Groupe de travail recommande que certains services centralisés, dans d'autres organismes ou ministères, soient désormais regroupés sous le CSP, notamment, SYGBEC, les services électroniques d'appel d'offre (SEAO) et le répertoire des fournisseurs.
- 5.26** Le Groupe de travail recommande de développer un **Portail-employés interactif** offrant un large éventail de services à nos employés, que ce soit pour leur dossier personnel, la gestion de leur compte, pour connaître les emplois disponibles ailleurs dans la fonction publique ou pour avoir des conseils sur leur situation. Ce portail offrira une série d'outils utiles à la prestation de travail des employés, de manière à consolider un plus grand sentiment d'appartenance à l'État et une plus grande fierté du service à l'ensemble l'organisation gouvernementale.
- 5.27** Le Groupe de travail recommande que le gouvernement se dote d'une stratégie dynamique de modernisation de ses progiciels de gestion intégrée, certes après une évaluation des coûts et en procédant étape par étape, mais résolument en action, pour faire en sorte qu'il progresse rapidement dans la mise à jour de ses systèmes administratifs.
- 5.28** Compte tenu que le gouvernement a fait son choix en faveur du progiciel d'Oracle, notamment, en gestion financière et en ressources matérielles, le Groupe de travail recommande d'exiger de tout organisme public, y compris les organismes extrabudgétaires, qu'il se conforme au choix gouvernemental en faveur de ce progiciel corporatif.

CHAPITRE 6

Le Centre de services partagés (CSP)

Ce chapitre donne un aperçu du modèle d'affaires que devra se donner le Centre des services partagés et dégage les impacts, les risques ainsi que les besoins découlant de la mise en œuvre du modèle de gestion en services partagés.

Centre d'excellence de la réforme proposée et opérateur exclusif de toutes les activités supportées par les progiciels de gestion intégrée des ressources, le Centre des services partagés qui sera mis en place à la suite de l'adoption du projet de loi n° 85, offrira un éventail important de services, dans certains cas taillés sur mesure, afin de répondre aux demandes de ses clients. Conformément au modèle de gestion, sa mission et sa gouvernance doivent s'inscrire dans un souci constant d'amélioration continue de la qualité des services à la clientèle. Des outils sophistiqués de soutien informatique, d'évaluation de la performance, de mécanismes de signature d'ententes et des principes clairs en matière de politique tarifaire, sont des conditions essentielles à son succès. Des objectifs de révision de processus et d'amélioration continue sont également au programme de la mise sur pied du CSP.

Puisque la concrétisation du modèle d'affaires a pour corollaire des changements importants dans les pratiques et les modes d'organisation, il convient de décrire les conséquences, les risques et les préalables associés à la réalisation de ce projet, ce qui constitue la seconde partie du chapitre.

6.1 Modèle d'affaires du CSP

6.1.1 Mission et vision à partager

Un des objectifs du Groupe de travail consistait à identifier les éléments pertinents en vue de préciser la mission, la vision et les valeurs du futur CSP. Ces recommandations serviront de guide dans la façon d'assurer la fourniture des services partagés.

▪ **La mission proposée**

Comme le précise l'article 4 du projet de loi n° 85 : « Le Centre a pour mission de fournir ou de rendre accessibles aux organismes publics les biens et les services administratifs dont ils ont besoin dans l'exercice de leurs fonctions, notamment en matière de ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles ». En somme, la mission du CSP est d'assurer aux organismes publics des services administratifs de qualité et ainsi contribuer pleinement à la performance de la fonction publique.

▪ **La vision**

La vision qui anime le CSP devrait consister à devenir un centre d'excellence en matière de services administratifs partagés, en mettant son expertise, son savoir-faire ainsi que ses capacités techniques et technologiques au service de ses clients afin de leur fournir des produits et des services de qualité, compétitifs et à leur satisfaction.

▪ **Les valeurs**

Il est de l'avis du Groupe de travail que le CSP devrait s'inspirer des valeurs suivantes :

○ **Le sens du service**

Le service à la clientèle donne une valeur ajoutée aux produits et services puisqu'il permet de mieux répondre aux exigences et aux besoins des clients. Le service est évalué selon des critères de qualité, d'efficacité et de courtoisie, et vise essentiellement l'amélioration continue et la satisfaction des clients. L'attitude générale, qui inclut aussi l'aspect des relations interpersonnelles, indique le cadre dans lequel ces relations vont évoluer.

○ **Le respect**

Le respect se manifeste dans les attitudes et les comportements à l'égard des personnes et des institutions. Il commande l'écoute des besoins et des attentes de la clientèle ainsi que la considération et la reconnaissance des qualités, des compétences et des contributions des collègues de travail. Il fait appel à l'égard des institutions, à la solidarité envers les institutions qui encadrent et rendent possible l'exercice de la mission. Le respect implique par conséquent le sens du service envers les citoyens, une relation de confiance avec la clientèle et les collègues de travail, la solidarité envers l'organisation ainsi que l'utilisation consciencieuse des ressources qui nous sont confiées.

○ **L'esprit d'entreprise**

L'esprit d'entreprise démontre une volonté de contribuer à la réussite de l'organisation, appuyée par le souci d'efficacité et d'efficience et par une proactivité à l'égard de la création ou de l'identification des possibilités d'affaires, selon l'orientation et les objectifs de l'organisation.

○ **Le professionnalisme**

Les employés doivent être soucieux, à tous les niveaux, d'accomplir leurs tâches consciencieusement et de mettre à profit leurs compétences et celles de leurs équipes, pour offrir des services fiables et de qualité à leur clientèle.

6.1.2 Le cadre légal

Le CSP serait institué en vertu de l'éventuelle Loi sur le Centre de services administratifs (projet de loi n° 85). Il est assujéti à l'ensemble des lois et règlements régissant les activités d'une personne morale faisant affaire au Québec, et qui lui sont applicables.

De plus, puisqu'il est un organisme désigné comme mandataire du gouvernement du Québec et relevant du ministre des Services gouvernementaux, le CSP serait assujéti à la Loi sur le ministère des Services gouvernementaux (en préparation) et notamment aux lois suivantes :

- Loi sur la fonction publique (L.R.Q., chapitre F-3.1.1);
- Loi sur l'administration publique (L.R.Q., chapitre A-6.01);
- Loi sur l'administration financière (L.R.Q., chapitre A-6.001);
- Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01);
- Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., chapitre A-9.1);
- Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information (L.R.Q., chapitre C-1.1);
- Loi sur les archives (L.R.Q., chapitre A-21.1);
- Loi sur les services gouvernementaux aux ministères et organismes publics (L.R.Q., chapitre S-6.1) qui pourrait être modifiée par la nouvelle loi du ministère des Services gouvernementaux.

Le CSP sera assujéti au chapitre II de la Loi sur l'administration publique concernant, notamment, la déclaration de services à sa clientèle, le plan stratégique et la reddition de comptes.

6.1.3 La gouvernance

Nous avons évoqué, aux chapitres précédents, les structures de gouvernance proposées pour le projet d'ensemble, à savoir la mise en place du CSP et des autres entités de services partagés, la revue diligente et la réforme des processus d'affaires, de même que tous les aspects de la transition.

Nous décrirons donc ici la structure de gouvernance proposée pour encadrer les activités du CSP de manière permanente, une fois toutes les dispositions de la loi entrées en vigueur. Essentiellement, cela consiste à définir le rôle et les responsabilités de la personne appelée à diriger le Centre des services partagés, son président-directeur général. Nos propositions sont fondées sur les trois principes suivants :

- La responsabilité opérationnelle des unités de services partagés réside dans l'autorité de la personne nommée pour en assurer la direction, et c'est dans l'évaluation du respect des dispositions des ententes de service qu'elle signe avec ses clients que l'on peut juger de la manière dont elle s'acquitte de ses responsabilités.
- La personne qui dirige le CSP est tenue d'être à l'écoute des conseils et des recommandations d'un conseil d'administration où siègent principalement des représentants des organisations clientes.
- Enfin, pour les besoins de la reddition de comptes devant les parlementaires en vertu du chapitre II de la Loi sur l'administration publique, la personne qui dirige le CSP conserve un lien hiérarchique avec le ministre des Services gouvernementaux.

La structure de gouvernance proposée est un conseil d'administration ayant une responsabilité conforme aux meilleures pratiques en la matière.

Selon le projet de loi n° 85 et les nouvelles règles de gouverne, il convient de distinguer le poste de président du conseil d'administration (CA), du poste de président-directeur général. Le président du conseil est désigné par le gouvernement parmi les membres du conseil d'administration et son rôle est de veiller, en étroite collaboration avec le président-directeur général, au fonctionnement efficace du conseil d'administration et à la qualité du processus de délibération et de décision. Il appartiendra au CA d'édicter lui-même ses statuts et ses règles de fonctionnement et de régie interne et de les soumettre au Conseil des ministres pour approbation par décret gouvernemental. Il devra également se doter d'un comité de

vérification formé d'individus compétents en matière de comptabilité financière.

Le rôle du conseil d'administration consistera à approuver l'orientation stratégique du Centre des services partagés, de même que son budget et son rapport annuel de gestion. De manière proactive, le CA contribue à une meilleure définition des besoins de la clientèle et à l'amélioration des services rendus aux clients. Enfin, il veille à ce que le Centre des services partagés se dote de processus appropriés en matière de gestion de risque et de contrôle interne, et les applique rigoureusement.

6.1.4 La mise sur pied progressive des lignes d'affaires

La mise en œuvre des lignes d'affaires devra se faire progressivement. Le chapitre suivant sera plus précis sur le calendrier de mise en œuvre. Il importe à ce stade d'indiquer que ce calendrier devra s'inspirer de certaines considérations stratégiques.

Il conviendrait que, dans les trois mois de l'entrée en vigueur des dispositions du projet de loi n° 85 et de l'établissement du conseil d'administration, le PDG du CSP puisse soumettre au ministre des Services gouvernementaux un plan d'affaires de trois à cinq ans s'inspirant des travaux du Groupe de travail et décrivant les principales étapes de l'intégration des lignes d'affaires.

Ce plan d'affaires devrait définir trois grandes composantes :

- Les lignes d'affaires actuelles;
- Les projets de développement de progiciels de gestion intégrée de ressources;
- Les nouveaux services assignés par la loi et désignés par le Groupe de travail comme premier panier de services.

6.1.4.1 Les lignes d'affaires actuelles

Au cours d'une période n'excédant pas 12 mois, le CSP devra planifier le passage des lignes d'affaires actuelles vers une offre de service axée sur la culture et la philosophie du modèle de services partagés. Pour ce faire, le Groupe de travail recommande une approche de mise à niveau des services actuels. Cette mise à niveau demandera que chacun des services fasse l'objet d'une révision pour s'assurer que les changements commandés par le modèle des services partagés soient faits.

Nous proposons que les étapes suivantes soient franchies et que l'annonce de cette transformation se fasse par la suite.

Tableau 6.1 **Étapes de qualité des services partagés**

Pour le CSP	Pour chacune des lignes de services
• S'assurer que la gouverne soit séparée des opérations;	• Élaboration d'ententes de service;
• Suivi et approbation des ententes types;	• Établissement d'une tarification basée sur le coût réel du service à rendre;
• Suivi et approbation des plans de tarification;	• Processus de facturation à mettre en place;
• Inculquer la culture du service à la clientèle aux employés du CSP.	• Révision des processus d'affaires afin d'optimiser le service;
	• Mise en place d'un programme de suivi de la performance des services à rendre;
	• Mise en place d'un programme de suivi régulier de la satisfaction des clients;
	• Mise en place d'un suivi pour ajuster les services en fonction de la demande des clients;
	• Formation du personnel en service à la clientèle.

Cette nouvelle façon de faire permettra de démarquer la nouvelle offre de service et confirmera aux clients actuels et futurs, la volonté du CSP d'amener un changement positif. Elle contribuera à établir de nouvelles bases et à rehausser le niveau de confiance dans la direction du CSP.

Même si plusieurs directions et services du sous-ministre adjoint aux services administratifs, qui vont constituer le nouveau CSP, ont déjà développé des habiletés, des compétences et des attitudes qui vont dans le sens de la nouvelle culture de services partagés, il convient de revoir certaines façons de faire pour marquer un nouveau départ. Elle fournira également l'occasion, une fois accomplie, de parler des services offerts.

6.1.4.2 Les projets de développement de progiciels de gestion intégrée des ressources

Nous faisons référence ici aux grands développements corporatifs utilisant un progiciel de gestion intégrée des ressources (PGI). Ces projets de reconfiguration et de consolidation de lignes d'affaires exigeront une

planification pointue pour la mise en œuvre des phases subséquentes. Nous parlons du rythme de développement et des choix qui devraient être faits par rapport à ces progiciels. Il est certain que, pour toute accélération ou mise en œuvre de ces projets, il faudra évaluer les étapes et les coûts, tout en établissant les économies visées à moyen et à long terme, et les effets positifs sur l'information de gestion à acquérir.

6.1.4.3 Les nouveaux services

Le projet de loi n° 85 indique directement des services que le CSP devra récupérer d'autres entités et offrir à la clientèle des ministères et des organismes. De plus, le Groupe de travail fait ressortir une gamme de services qui respectent les critères nécessaires pour qu'ils soient offerts en services partagés. Ces services doivent eux aussi être analysés et planifiés afin de s'intégrer sous le format du modèle des services partagés dans une période ne dépassant pas trois ans.

Qu'il s'agisse des services déjà offerts de manière centralisée, ou des services que le Groupe de travail propose de regrouper ou de consolider, il conviendrait que les plans de mise en œuvre fassent état de l'accomplissement des étapes suivantes :

- Une revue diligente des processus administratifs en cause, assortie d'indicateurs fiables de la performance et de recommandations sur les changements à apporter aux processus, aux supports technologiques et à l'organisation du travail;
- La révision des processus d'affaires de façon complète;
- Une entente de service négociée et conclue avec les clients;
- Une planification de la transition en matière de ressources humaines et le maintien et le développement de l'expertise par une formation appropriée;
- De nouvelles pratiques et de nouveaux outils de gestion ayant fait l'objet d'une période de rodage appropriée (simulation, projet pilote en présence des utilisateurs éventuels);
- L'identification des responsables des fonctions au CSP, de même que ceux qui seront leurs répondants dans les organisations clientes.

De plus, le CSP devrait se doter d'une veille sur les services partagés ainsi que sur les nouvelles technologies en matière de services administratifs. Il conviendrait également que le CSP participe aux réseaux canadiens et internationaux sur ces enjeux de manière à tirer avantage des évolutions de ce qui se fait ailleurs et à en faire profiter les autres entités de services partagés au gouvernement.

6.1.5 Gestion de la performance et politique tarifaire

Chaque service offert dans chacune des lignes d'affaires actuelles et futures du CSP, doit être encadré par une entente de service qui spécifie les niveaux et le coût des services à partir d'indicateurs de performance uniformes.

Outre ses vertus pédagogiques évidentes à l'égard du coût réel des services offerts, la mesure de la performance est essentielle à l'instauration d'une culture de satisfaction de la clientèle et de l'amélioration continue. En ayant un portrait dynamique et précis du niveau de satisfaction de sa clientèle, la direction du Centre des services partagés sera en mesure de redresser plus rapidement les situations problématiques. Les ministères et les organismes, pour leur part, seront d'autant plus confiants d'obtenir le niveau de qualité des services auquel ils s'attendent et que ce niveau soit l'objet d'une mesure adéquate en vertu d'une méthodologie acceptée et comprise de tous.

L'exercice de revue diligente permettra de bien situer le niveau de performance initial, avant et après le regroupement. Ces métriques deviendront ensuite l'étalon à partir duquel on pourra mesurer l'amélioration obtenue, une fois les regroupements complétés.

Ainsi, pour chaque service offert, l'équipe de gestion de projet aura pour responsabilité d'élaborer et de faire valider, par le comité directeur du projet, une sélection d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs afin de bien cerner la qualité des services. Le choix des indicateurs devra se faire en fonction de la difficulté d'obtenir des données fiables en un délai et à un coût raisonnable, et varier selon :

- Le type de service à offrir;
- L'impact possible du non-respect des engagements prévus au niveau de service;
- La nature « opérationnelle » ou « informationnelle » de l'indicateur;
- La disponibilité des sources externes de comparaison (ex : secteur public en général, secteur privé lorsque c'est comparable).

Tous les indicateurs devraient être non seulement compilés mais rendus disponibles à la fois aux gestionnaires du CSP et à ses clients, sous une forme qui convient à leurs besoins, qu'il s'agisse d'un rapport périodique ou de la mise à jour d'un tableau de bord de gestion.

Plus encore, des mécanismes devront être instaurés afin d'assurer le suivi et la bonne gestion de la performance. Notamment, il faudra, à titre illustratif, statuer sur les aspects suivants :

- Fréquence de mesure et mode de compilation des indicateurs (ex. : période applicable à la rencontre du niveau de service à atteindre);
- Élément de mesure (ex. : mesure de performance, taux de succès, combinaison d'indices);
- Normes à satisfaire (ex. : « seuil critique » et « objectif visé »);
- Gestion des situations exceptionnelles dépassant le cadre des ententes;
- Analyse et communication des indicateurs auprès des clients (ex. : explication des écarts, etc.);
- Sondage régulier auprès de la clientèle pour évaluer la satisfaction.

L'élaboration et le suivi des indicateurs permettront donc aux ministères et aux organismes de conclure des ententes de services qui leur conviennent, et au CSP d'offrir ses services à un prix qui reflète le plus fidèlement possible l'ensemble des coûts nécessaires à sa prestation au niveau attendu. La tarification des services du CSP est indissociable des objectifs poursuivis par le gouvernement en matière d'efficience et de flexibilité. Un service non tarifé amène, en général, la production et la consommation d'un service commun qui ne répond pas nécessairement aux besoins de tous les clients. De plus, si certains clients ont des besoins moindres, ils n'essaieront pas de limiter leurs demandes car ils les reçoivent gratuitement. Dès lors, le fait de tarifier permet aux clients de mieux réfléchir aux services demandés, tout en permettant de tarifier pour des services précis.

Nous proposons donc que la politique tarifaire du CSP s'inspire des cinq grands principes suivants :

- Une formule transparente et fiable;
- Une formule déterminée par l'entente de service lorsque c'est applicable (ex. : la qualité du service à recevoir, le cycle de livraison, les ressources nécessaires, la performance), donc variable, selon le genre de service;
- Une formule facilement compréhensible et vérifiable par les clients;
- Les prix basés sur le prix de revient réel, donc sur le coût complet;
- Le client est responsable des écarts de volume, le fournisseur est responsable des écarts de prix.

Notons que le coût complet comprend :

- Les charges directes d'exploitation;

- Les charges d'amortissement relatives aux actifs utilisés;
- Les charges de location d'espace ou d'équipement;
- Les charges pour les garanties et les intérêts aux actifs utilisés;
- Les charges indirectes de facturation interministérielle;
- Les charges indirectes de prestation de travail reçues des autres centres;
- Une provision d'investissement pour l'amélioration des services (qui comprend à la fois les investissements futurs dans l'amélioration des services et les investissements nécessaires pour répondre aux attentes convenues dans les ententes de service).

Dans la mesure où les écarts entre les niveaux de consommation des services le justifient, la facturation pourra se faire selon des taux standards, des montants forfaitaires ou des formules mixtes. Il appartiendra aux signataires des ententes de service de convenir des mécanismes pour traiter équitablement les surplus ou les manques à gagner.

Enfin, précisons que les économies initiales, lorsqu'elles existent, doivent se refléter dans le prix demandé et que, à la fin de l'implantation, la tarification basée sur le coût de revient des services doit être concurrentielle avec celle du secteur privé.

6.1.6 Gestion financière

Le CSP est un organisme autre que budgétaire éventuellement désigné à l'annexe 2 de la Loi sur l'administration financière et, à ce titre, il est inclus dans le périmètre comptable du gouvernement tel qu'il est défini dans le Règlement sur les conventions comptables du gouvernement (C.T. 192720 du 10 décembre 1998).

En vertu de sa loi constitutive, le CSP finance ses activités par les revenus provenant des tarifs, frais, commissions et honoraires qu'il perçoit en vertu d'une entente ou d'un décret, du produit des biens et services qu'il offre ainsi que des sommes qu'il reçoit (projet de loi n° 85, art. 49).

Le CSP peut négocier des emprunts dont le paiement en capital et intérêts serait garanti par le gouvernement et, au besoin, il peut obtenir des avances de fonds du ministère des Finances pour s'acquitter de ses obligations ou pour accomplir sa mission. Il est prévu que ces sommes seraient tirées du fonds consolidé du revenu (Projet de loi n° 85, art. 48).

Le CSP doit être une entité comptable distincte faisant partie du portefeuille ministériel du ministère des Services gouvernementaux. Ses

pratiques comptables doivent être conformes à la préparation des états financiers d'une entreprise et lui permettre d'établir le coût unitaire des services qu'il dispense à sa clientèle.

Ses états financiers doivent être préparés selon les principes comptables généralement reconnus au Canada et ses livres et comptes doivent être vérifiés annuellement par le Vérificateur général. Ses états financiers doivent en outre contenir les autres renseignements que le Conseil du trésor ou le ministre des Services gouvernementaux peuvent exiger.

6.2 Analyse des impacts, des risques et des besoins

6.2.1 Impacts et retombées

Les impacts découlant de cette transformation vont se faire sentir sur les personnes touchées par ces changements. Il conviendra de développer un cadre et des outils susceptibles de les soutenir, en adoptant une approche de gestion respectueuse des personnes. Il sera important d'offrir des fonctions ou des postes qui mettront les compétences de chacun à contribution. Il sera possible, pour toutes les personnes qui le désirent, de relever de nouveaux défis dans des secteurs techniques ou dans les autres secteurs touchés comme les relations avec les clientèles, des occasions intéressantes et stimulantes de travail. Des formations appropriées seront mises au point pour les soutenir dans leurs démarches. Il faudra également tenir compte du rythme d'attrition dans ces fonctions et s'adapter au rythme des départs à la retraite.

Il faut aussi tenir compte de ceux qui resteront en poste. Dans le cas du CSP, plusieurs employés vont devoir s'adapter au nouveau modèle de gestion, revoir les façons de faire et réajuster les processus de travail pour les adapter aux transformations suscitées. Il sera important d'amorcer d'ores et déjà avec les gestionnaires et leurs employés une approche de gestion motivante qui conduit à une plus grande valorisation du travail. Il est certain que le CSP va avoir besoin de tous ces employés et ce sont eux qui, par leur engagement et leur mobilisation, vont assurer le succès du CSP.

De plus, il importe que le CSP soit en mesure d'embaucher et de conserver à son emploi les ressources clés, qu'il s'agisse des gestionnaires ou des employés à l'expertise irremplaçable. Il serait important que le MSG mette de l'avant une stratégie d'incitation en lien avec le Conseil du trésor, pour instaurer des mesures facilitatrices à cet égard.

Le CSP devra également s'assurer de préparer, pour les lignes d'affaires, l'expertise et la relève requises pour assumer avec compétence et

efficacité ses responsabilités. Il devra être prêt à lancer des projets pour assurer la relève dans le domaine des technologies ou des infrastructures, mettant à contribution l'expertise et le savoir-faire des ressources internes, comme l'avait fait, il y a quelques années, la Direction générale des technologies de l'information et des communications (DGTIC) pour assurer la relève dans le domaine des infrastructures de grande puissance.

6.2.2 Risques et contraintes

Si on compare la situation actuelle de la fonction publique québécoise à la situation propre aux entreprises privées qui ont mis sur pied des centres de services partagés, voire même avec d'autres administrations publiques, les contraintes à la concrétisation des services partagés au gouvernement du Québec ne sont pas moins compliquées, ni plus simples, que la plupart des autres administrations gouvernementales.

Il est clair que le CSP devra travailler dans le cadre des règles existantes et des conventions établies. Il serait d'ailleurs souhaitable d'établir avec les syndicats concernés dans le cadre des comités sur l'organisation du travail, des échanges réguliers sur l'évolution des travaux et sur les modes de collaboration qui permettront de progresser dans le respect des parties concernées. Il s'agira là d'un beau défi, pour les futurs responsables du Centre, d'établir un climat de travail et de confiance fondé sur le respect de tous.

L'introduction d'ententes de services plus systématiques peut conduire à des situations plus pointilleuses. On pourra vouloir tout prévoir, mettre plus de précautions que nécessaires ou assurer un respect à la lettre de l'entente, etc. À vouloir trop prévoir et se prémunir, on peut engendrer de la paralysie. Même avec des solutions technologiques qui facilitent les opérations de mesure de la performance, il y a des changements d'habitudes et des façons de faire moins familières. Il pourrait s'en suivre une certaine perte de créativité ou encore une perte dans la capacité de répondre à une augmentation imprévue de volumes transactionnels. D'où l'importance de prévoir de la flexibilité dans les mécanismes de modification des ententes en cours de route et d'instituer des modes de gouvernance qui permettent aux organisations clientes de maintenir un dialogue avec le fournisseur, autrement que par le recours aux clauses de résolution de disputes contractuelles.

De manière plus fondamentale, les pièges qui guettent les organisations qui misent sur les ententes de service sont de deux ordres :

- Le risque que les attentes des deux parties, quant aux résultats escomptés soient éloignées les unes des autres, parce qu'elles reposent sur des données inexactes ou biaisées.

- Le risque que les dispositions de l'entente réussissent tellement bien à répondre aux attentes à court terme des clients que la recherche de gains d'efficience mesurables prenne le pas sur les initiatives aptes à rehausser la qualité des extrants ou à améliorer la satisfaction des utilisateurs à plus long terme.

6.2.3 Les conditions préalables

Il est assez remarquable de constater que le Québec a été un précurseur dans l'établissement d'applications intégrées pour l'ensemble des ministères avec deux systèmes SAGIP et SYGBEC, qui ont fait leurs preuves bien avant d'autres provinces. Mais la technologie a évolué. Elle est maintenant plus performante, mieux adaptée aux nouvelles réalités de gestion et plus en accord avec des approches de plus grande responsabilisation du personnel.

À ces égards, le Québec n'a pas progressé aussi rapidement que plusieurs autres administrations publiques, notamment dans les domaines des progiciels de gestion intégrée des ressources (PRI). Il est urgent d'agir dans ce domaine en se donnant une stratégie de choix et d'implantation réfléchie, adaptée à notre capacité de payer, et résolument tournée vers une mise en œuvre progressive de projets bien articulés. D'autant plus que ces dernières années, au-delà des aléas des projets, nous avons constitué à l'interne, des équipes compétentes capables de maîtriser ces nouveaux outils.

Le Groupe de travail considère qu'il serait opportun, compte tenu des enjeux de tarification, de facturation et d'établissement du coût de revient auxquels devra faire face le CSP, qu'un projet pilote sur l'utilisation des autres modules du progiciel d'Oracle soit démarré avec le CSP, de façon à mieux analyser la portée et le coût de leur implantation. Le CSP ajouterait au déploiement des modules de base, ces autres modules ainsi que les interfaces requises aux opérations et à l'administration intégrée.

Par ailleurs, afin de garantir des conditions propices à un démarrage réussi et une performance optimale du CSP, le Groupe de travail recommande qu'un examen plus systématique des processus, des règles et des normes ou des dispositions législatives, soit effectué pour que soit mises en place des conditions plus efficaces à l'établissement de services partagés.

Il faut également prévoir la nécessité d'investir dans la formation des employés actuels ainsi que des nouveaux employés du CSP, à la fois pour assurer une bonne maîtrise des nouvelles pratiques et des nouveaux outils de travail, et pour inculquer l'ensemble des nouvelles attitudes qui font le succès d'une véritable culture de services partagés.

Il est important que le CSP, qui devra s'autofinancer, puisse disposer d'un budget de démarrage approprié qui va lui permettre de mettre sur pied les

services nécessaires pour opérer efficacement sur la base de la nouvelle philosophie de gestion.

Le Groupe de travail réitère sa position sur l'importance de retourner aux clients (en partie ou en totalité) les économies réalisées.

Le Groupe de travail est conscient que la situation budgétaire du gouvernement n'est pas facile. Il serait à tout le moins important de disposer d'avances de fonds du ministre des Finances, pour assurer un démarrage rapide et efficace.

Enfin, il est essentiel que le CSP, en lien avec le MSG, se dote d'une solide équipe de planification et de gestion de projets dans les domaines suivants : la réalisation d'études de faisabilité et de plans d'affaires, la révision des processus et la revue diligente, la tarification et la facturation, la gestion du changement et les technologies de l'information.

Les équipes actuelles sont généralement de bonnes équipes d'opération qui représentent, pour le futur CSP, un atout de taille dans l'évolution vers les services partagés; c'est toutefois la consolidation d'une expertise diversifiée en matière de planification et d'outils de gestions qui sera essentielle au bon démarrage et aux premières implantations. Les responsables du CSP devront s'en préoccuper dans les plus brefs délais.

Conclusion

Le Groupe de travail est convaincu qu'un organisme du type du CSP, si le projet de loi n° 85 est adopté par l'Assemblée nationale, constituera une pièce maîtresse de la stratégie de services partagés.

Le CSP agira, notamment, à titre de dépositaire des systèmes corporatifs grâce à ses progiciels, ses équipements et son infrastructure d'envergure gouvernementale. Par ailleurs, il sera responsable de la conversion des services actuellement offerts sous une forme centralisée (lignes d'affaires), et de ceux qui sont visés par le projet de loi n° 85, selon le modèle de gestion proposé. Le CSP devra répondre aux besoins des ministères et des organismes clients pour chacun des produits et services offerts, enclencher des révisions des processus d'affaires, conclure des ententes de service, établir une tarification et effectuer un contrôle de la performance.

Dans ce contexte, le CSP deviendra un joueur clé dans l'implantation et la gestion des services partagés. Il indiquera la voie à suivre en développant des ententes de service prévoyant la prestation d'un large éventail de services administratifs de qualité, répondant aux divers besoins de sa clientèle, en devenant concurrentiel, et en demeurant à l'affût des meilleures pratiques de l'industrie sur les plans opérationnel, technique et

technologique. De plus, l'offre de services du CSP devra être évolutive afin de permettre l'introduction de nouveaux services qui auront pour effet de limiter l'intervention des diverses organisations dans le domaine du soutien administratif et d'accroître la performance globale de l'État.

Le Groupe de travail croit que le CSP a tous les atouts pour devenir un centre d'excellence en matière de services administratifs partagés en mettant l'expertise, le savoir-faire ainsi que les capacités techniques et technologiques de son organisation et de son personnel au service de ses clients, afin de leur fournir des produits et des services de qualité, à des prix compétitifs et à leur satisfaction. Il s'agit d'un beau défi pour un nouvel organisme que son personnel est prêt à relever.

Recommandations

- 6.1** Le Groupe de travail propose que le CSP se donne comme vision, à titre indicatif : « De devenir un centre d'excellence en matière de services administratifs partagés en mettant son expertise, son savoir-faire ainsi que ses capacités techniques et technologiques, au service de ses clients afin de leur fournir des produits et des services de qualité, compétitifs et à leur satisfaction ».
- 6.2** Quant aux valeurs, le Groupe de travail propose quatre valeurs principales : le sens du service, le respect, l'esprit d'entreprise et le professionnalisme.
- 6.3** Le Groupe de travail souscrit aux dispositions du projet de loi n° 85, qui distinguent le poste de Président du conseil d'administration du poste de Président-directeur général. Le Président du conseil serait désigné par le gouvernement parmi les membres du conseil d'administration.
- 6.4** Le rôle du conseil d'administration sera d'approuver les orientations stratégiques du CSP, de même que son budget et son rapport annuel de gestion conformément aux dispositions de la loi, de contribuer à une meilleure définition des besoins de la clientèle et à l'amélioration des services rendus aux clients. Il devra veiller à ce que le CSP se dote de processus appropriés, en matière de gestion de risque et de contrôle interne et de s'assurer de leur application.

- 6.5** Le Groupe de travail recommande que le CSP soumette au ministre des Services gouvernementaux, dans les trois mois de l'établissement du conseil d'administration, un plan d'affaires de trois à cinq ans s'inspirant des travaux du Groupe de travail. Ce plan devra décrire les principales étapes de l'intégration des lignes d'affaires, dégager les étapes des projets de développement de progiciels de gestion intégrée de ressources et préciser le calendrier d'implantation des nouveaux services identifiés par le Groupe de travail comme premier panier de services.
- 6.6** Le Groupe de travail incite le CSP à participer aux réseaux canadiens et internationaux sur ces enjeux, de manière à tirer avantage des évolutions de ce qui se fait ailleurs et d'en faire profiter les autres entités de services partagés au gouvernement.
- 6.7** Le Groupe de travail recommande, à l'égard des 26 lignes d'affaires actuelles qui seront transférées au nouveau CSP avec l'adoption éventuelle de la loi, et qui continueront d'être offertes, d'utiliser l'approche de mise à niveau. Cette approche consiste à appliquer les critères du modèle de services partagés à chacune de ces lignes d'affaires et de prévoir un mécanisme de reconnaissance officielle de cette transformation.
- 6.8** Le Groupe de travail recommande que le CSP convienne, pour chaque service offert, d'une entente de services qui spécifie les niveaux et les coûts des services à partir d'indicateurs de performance uniformes.
- 6.9** L'ensemble des indicateurs de performance devrait non seulement être compilé, mais rendu disponible à la fois aux gestionnaires du CSP et à ses clients, sous une forme qui convient à ses besoins, qu'il s'agisse d'un rapport périodique ou de la mise à jour d'un tableau de bord de gestion.
- 6.10** L'élaboration et le suivi des indicateurs de performance permettront aux ministères et aux organismes de conclure des ententes de services qui leur conviennent, et au CSP d'offrir ses services à un prix qui reflète le plus fidèlement possible l'ensemble des coûts nécessaires à sa prestation au niveau attendu.

- 6.11** Quant à la politique tarifaire du CSP, le Groupe de travail recommande qu'elle s'inspire des cinq grands principes suivants :
- Une formule transparente et fiable;
 - Déterminée par l'entente de service lorsque c'est applicable (ex. : qualité du service à recevoir, le cycle de livraison, les ressources nécessaires, la performance) et donc variable, selon le genre de service;
 - Facilement compréhensible et vérifiable par les clients;
 - Dont les prix sont basés sur le prix de revient réel, et donc sur le coût complet;
 - Le client est responsable des écarts de volume, le fournisseur, responsable des écarts de prix.
- 6.12** Le Groupe de travail rappelle qu'il sera crucial pour les futurs dirigeants du CSP de prendre appui sur les gestionnaires et les employés qui sont déjà en poste. Ils développeront avec eux, d'ores et déjà, une approche de gestion motivante qui conduit à une plus grande valorisation du travail, en sachant que ce sont eux qui, par leur engagement et leur mobilisation, vont assurer le succès de l'organisation.
- 6.13** Le Groupe de travail considère qu'il serait opportun, compte tenu des enjeux de tarification, de facturation et d'établissement du coût de revient auxquels devra faire face le CSP, qu'un projet pilote sur l'utilisation des autres modules du progiciel d'Oracle soit démarré avec le CSP de façon à mieux analyser la portée et le coût de leurs implantations.
- 6.14** Afin de garantir des conditions propices à un démarrage réussi et à une performance optimale du CSP, le Groupe de travail recommande qu'un examen plus systématique des processus, des règles et des normes, ou des dispositions légales, soit effectué pour que soient mises en place les conditions les plus efficaces à l'établissement de services partagés.
- 6.15** Le Groupe de travail croit qu'il sera important que le CSP investisse dans la formation des employés en place ainsi que celle des nouveaux employés, à la fois pour assurer une bonne maîtrise des nouvelles pratiques et des nouveaux outils de travail, mais aussi pour inculquer l'ensemble des nouvelles attitudes qui font le succès d'une véritable culture de services partagés.

- 6.16** Le Groupe de travail réaffirme le principe de l'autofinancement du CSP mais, cela dit, qu'il doit disposer d'un budget de démarrage approprié, nécessaire pour mettre sur pied les nouveaux systèmes organisationnels et pour opérer efficacement la nouvelle philosophie de gestion.
- 6.17** Le Groupe de travail considère également essentiel que le CSP, en lien avec le MSG, se dote d'une solide équipe de planification et de gestion de projets dans les domaines suivants : la réalisation d'études de faisabilité et de plans d'affaires, la révision des processus et la revue diligente, la tarification et la facturation, la gestion du changement et les technologies de l'information.

CHAPITRE 7

Stratégie et calendrier de mise en œuvre

La mise en œuvre d'une stratégie de services partagés exige des changements importants dans la gestion des services de soutien administratif et sur le personnel visé, à tous les niveaux. Ces changements vont interpeller certaines pratiques et certaines façons de faire et mobiliser beaucoup de personnes autour d'une vision commune qui servira de fondement à une nouvelle culture organisationnelle des services administratifs.

Tout ne se fera pas du jour au lendemain. Il est important de prendre le temps de faire les choses correctement. Le suivi d'un plan d'implantation bien préparé et l'assurance pour tous les intervenants que toutes les étapes seront accomplies comme convenu sont les garanties de succès. La mise en œuvre d'un tel projet s'échelonnnera sur plusieurs années. Pareille transformation devra s'articuler autour d'une approche structurée de gestion du changement organisationnel qui a fait ses preuves dans des contextes similaires et qui accordera toute l'importance nécessaire aux personnes.

De plus, les différentes propositions du Groupe de travail doivent s'insérer dans un calendrier réaliste pour les personnes et les organisations visées et être appuyées par des études de faisabilité et des démarches techniques planifiées. Ce calendrier doit pouvoir se dérouler sur une période maximale de cinq ans.

7.1 Proposition d'ensemble et conditions de succès

Dans les chapitres précédents, nous avons dégagé et explicité les différentes composantes du modèle de gestion proposé pour la mise en place d'une stratégie gagnante de services partagés dans l'administration publique québécoise. Il nous faut maintenant dégager la stratégie pour l'implanter et la mettre en œuvre graduellement au sein de l'administration. Pour ce faire, il faut commencer par clarifier la

proposition d'ensemble avec ses composantes et les conditions de réussite à respecter dans de tels projets.

7.1.1 Une proposition d'ensemble à trois volets

Pour saisir la proposition d'ensemble et préciser ce qui doit être mis en œuvre, il faut dégager les grandes composantes de cette proposition.

Cette proposition est :

- D'abord, une nouvelle approche de gestion des services mis en commun, un nouveau modèle de gestion et une nouvelle culture des services partagés;
- Ensuite, de nouveaux centres de services autonomes à mettre sur pied qui auront à transposer dans leur gestion, le nouveau modèle de services partagés;
- Enfin, des centres qui offriront des biens et des services existants et d'autres projets que le Groupe de travail propose de démarrer et d'implanter au cours des prochaines années.

La mise en œuvre de cette proposition passe donc par une stratégie à trois volets :

- La diffusion et l'appropriation de la stratégie de gestion des services partagés et de la nouvelle culture qui l'accompagne, comme le propose le présent rapport;
- La mise en place et le démarrage des centres de services partagés, tant le CSP que les centres interministériels et les Centres de portefeuilles ministériels, sur la base du nouveau modèle de gestion;
- Enfin, il est proposé de mettre en œuvre l'implantation progressive des projets de panier de services, après des études de faisabilité plus poussées.

Chacun de ces volets peut débiter et prendre fin à des moments différents. Ils auront cependant des moments forts : le premier volet sur la diffusion de la stratégie se situe dans les premiers mois, le second sur la mise en place et le démarrage des centres de services partagés, dès l'automne prochain, et le troisième, sur l'implantation des projets de services à partager, au cours de l'année 2006-2007.

7.1.2 Conditions de succès

Au cours des dernières années, plusieurs études et enquêtes ont été menées sur les meilleures pratiques en matière d'implantation de modèles de gestion de services partagés et de transformations organisationnelles.

Déjà, dans les chapitres précédents, nous avons insisté sur certaines de ces conditions gagnantes que l'on doit retrouver plus particulièrement lorsque vient le temps de la mise en œuvre et de l'implantation.

Il est important de se rappeler ces conditions :

- Distinguer la gouvernance des activités d'opération;
- Faire le bon choix du ou des modèles d'opération;
- Établir de bons critères de sélection des projets;
- Développer un plan d'affaires étoffé pour chaque projet;
- Mettre en place des ententes de services;
- Mesurer et faire le suivi de la performance.

Il convient maintenant de faire état des conditions de succès quant aux enjeux de la mise en œuvre. Ces conditions sont de trois ordres :

- Obtenir le soutien des autorités politiques et administratives et l'acceptation de la proposition par les ministères et les organismes;
- Disposer d'une bonne stratégie de mise en œuvre, aller jusqu'au bout de la démarche, respecter toutes les étapes d'implantation et prendre le temps de bien faire les choses;
- Impliquer le personnel et mobiliser les personnes visées par une information appropriée, des communications régulières, des actions de formation et de soutien, en somme, par une approche structurée de gestion du changement organisationnel qui a fait ses preuves dans des contextes similaires.

7.2 Les grandes phases de mise en œuvre

Nous considérons qu'une stratégie évolutive en cinq phases offrira toutes les chances de réussir la mise en œuvre du projet global et des composantes spécifiques qui doivent s'enclencher en parallèle :

- Phase préparatoire (consultation et choix gouvernemental) (6 mois);
- Phase de démarrage (6 mois);

- Phase d'implantation (de 12 à 18 mois);
- Phase d'opération et de consolidation des services (années 2 et 3);
- Phase d'optimisation (années 4 et 5).

Nous allons insister ici sur les trois premières phases qui couvrent, en quelque sorte, les deux ou trois premières années du projet et qui correspondent au temps requis pour atteindre un rythme de croisière.

Les autres phases n'en sont pas moins importantes, mais elles seront des phases d'opération, de consolidation des services, possiblement d'élargissement de la clientèle et d'optimisation de processus. Elles s'inscrivent dans une perspective d'amélioration continue et consistent à optimiser les processus, les systèmes et les compétences des employés des différentes entités de services partagés, pour leur permettre de réaliser, voire d'aller au-delà, des résultats escomptés. De plus, les données recueillies pour le suivi de la performance donneront des résultats fiables, car elles seront composées de chiffres récents et permettront de bien suivre l'amélioration des services rendus. Ces phases se présenteront dans quelques années.

7.2.1 Phase préparatoire : consultation et choix gouvernemental

Cette étape devra être planifiée sur une période de six mois, soit d'avril à septembre 2005. Elle impliquera non seulement de rendre public le rapport, mais également de recevoir des commentaires avant d'approuver un modèle définitif.

Cette première phase permettra également de préparer le terrain pour mettre sur pied le CSP et pour structurer l'action du ministère des Services gouvernementaux dans le secteur des services partagés.

7.2.1.1 *Rendre public le document et consulter*

À la suite du dépôt du rapport, le Groupe de travail recommande au ministre des Services gouvernementaux de le rendre public, pour laisser le temps aux différents intervenants d'en prendre connaissance et d'apprécier la stratégie et les modèles proposés, et pour leur donner l'occasion de s'exprimer sur les recommandations. Cette étape d'évaluation de la portée du projet a pour objectif d'estimer avec précision la valeur attendue ainsi que l'ensemble des retombées du projet pour l'appareil gouvernemental.

Il apparaît nécessaire de nous engager dans cette démarche pro active et de commencer par une consultation au sein de la fonction publique sur le modèle proposé. Cette proposition permettra de susciter l'intérêt des gens tout en recueillant leurs commentaires. Ce partage d'information vise à

susciter une plus large adhésion des ministères et des organismes au projet et permettra de poursuivre le dialogue amorcé avec tous les intervenants intéressés, dont ceux que le Groupe de travail a consultés tout au long de son mandat, en vue de bonifier la proposition.

À la suite de ces échanges, le ministre des Services gouvernementaux pourrait faire ses recommandations au gouvernement en vue d'une décision sur la stratégie et le modèle de services partagés à mettre en œuvre pour les prochaines années.

7.2.1.2 Préparer la mise sur pied du CSP

En supposant que le projet de loi n° 85 soit adopté par l'Assemblée nationale, il sera important de préparer la mise en place formelle du Centre, notamment, identifier et nommer le président-directeur général et les vice-présidents, préparer la formation du conseil d'administration, prévoir les mécanismes de transfert et de migration des équipes, des produits et des services, s'il y a lieu.

Il serait également important, durant cette période, que les responsables du CSP élaborent un projet de plan d'affaires, déterminent le budget de fonctionnement nécessaire pour la première année et mettent en place l'équipe de projet afin de réaliser la première étape du mandat, soit le passage des services existants du modèle centralisé au modèle de services partagés.

7.2.1.3 Ministère des Services gouvernementaux : Définir le cadre et les instruments de soutien pour les centres de services partagés

Parallèlement, le ministère des Services gouvernementaux devrait commencer à définir un cadre pour soutenir le démarrage de centres de services partagés.

Le ministère des Services gouvernementaux assumera le leadership du développement de la planification requise. Il devra, de plus, susciter l'intérêt des ministères et des organismes qui pourraient être susceptibles de participer à titre de fournisseurs de services.

Afin d'aider les différents centres de services partagés à structurer leurs opérations et à livrer les services dans les délais prescrits et avec la qualité prévue, il sera important que le ministère des Services gouvernementaux mette en place des groupes de soutien spécialisés. Ces groupes devront appuyer les centres de services partagés dans des domaines très spécialisés et, par le fait même, accéléreront leur mise en œuvre.

Ces spécialistes seront des membres provenant du milieu gouvernemental et du secteur privé. Il sera obligatoire que le transfert de connaissances se

fasse entre les représentants du privé et les représentants du public. Les groupes seront, chacun, petits en nombre mais compétents dans leur domaine respectif. Ils pourraient tous faire partie de la même équipe et ils deviendraient les consultants internes de début de projet. Les domaines visés sont : les études de faisabilité, la revue diligente, la gestion et l'implantation de grands projets, la révision des processus d'affaires, la tarification, le changement organisationnel et les communications et l'apport de spécialistes de haut niveau en technologie de l'information.

En somme, durant cette étape, tous les intervenants des ministères et des organismes prennent connaissance du modèle proposé en vue d'en arriver aux choix du gouvernement. Le ministère des Services gouvernementaux et le CSP mettent en place les outils, les plans et l'encadrement nécessaires. Les ministères et les organismes préparent leurs équipes à ce changement de culture. Cette courte période permettra à tous de se familiariser avec le concept et de se l'approprier.

7.2.2 Phase de démarrage : mise en place des centres de services partagés

Septembre 2005 marquera le coup d'envoi des services partagés dans l'Administration gouvernementale québécoise. Toutes les instances du gouvernement auront entendu parler de cette nouvelle approche et le gouvernement aura pris position et défini la direction à suivre. Les autorités, tant politiques qu'administratives, auront indiqué leur volonté de faire progresser cette stratégie. Cette étape s'étendra de septembre 2005 à mars 2006.

- **Centre de services partagés : adaptation des services existants au nouveau modèle de services partagés.**

Toutes les énergies du CSP devront être consacrées à livrer les services actuels et les services qui lui sont confiés par l'adoption de la loi n° 85. Parallèlement, les différentes équipes d'opération devront faire évoluer leurs services vers le modèle des services partagés afin de les adapter à la nouvelle culture de service à la clientèle. Cette étape est primordiale; qu'on le veuille ou non, elle confirmera, auprès des ministères et des organismes, la volonté du gouvernement d'appuyer une nouvelle culture dans le but d'améliorer le service final à la satisfaction des clients.

Dans cette optique, le Groupe de travail croit qu'il est important de souligner ce passage de service centralisé à service partagé pour chacun des secteurs d'activités. Au fur et à mesure que les transformations seront complétées, le CSP devra s'assurer que cette étape est terminée et réussie; un plan de communication devra faire connaître le nouveau positionnement à tous les clients actuels et futurs de l'organisation gouvernementale.

▪ **Centres interministériels de services partagés**

Avec le soutien du ministère des Services gouvernementaux, certains ministères ou organismes seront prêts à développer leurs plans d'affaires pour les services perçus par eux ou par d'autres intervenants susceptibles d'amener une valeur ajoutée dans le système gouvernemental. Ces centres deviendront des pôles d'expertise.

Cette démarche pourra être appuyée temporairement par des spécialistes, en étude de faisabilité et en revue diligente, provenant du ministère des Services gouvernementaux. Une recherche, en ce qui concerne la plateforme technologique, devra également être faite afin de s'assurer la robustesse de celle-ci face à la planification d'un volume supplémentaire. L'apport d'expertises pointues permettra aux ministères et organismes de procéder à bon rythme sans omettre des étapes importantes.

De façon optimale, un certain nombre de plans d'affaires devront être présentés au cours de cette période.

▪ **Centres de portefeuilles ministériels de services partagés**

Cette période verra le démarrage des projets de regroupements des services administratifs de soutien au sein des ministères à portefeuille. Ces centres de services pourront être logés dans les ministères mêmes ou à l'intérieur d'un des organismes appartenant à ces familles ministérielles.

Il sera important que le ministère des Services gouvernementaux définisse le cadre de mise en œuvre, mais ce seront les ministres et les sous-ministres de ces portefeuilles qui enclencheront les démarches appropriées pour mettre ces centres sur pied, dans les meilleurs délais.

Le Groupe de travail insiste néanmoins pour que ces regroupements tiennent compte des éléments suivants :

- Respect des éléments du modèle de services partagés;
- Mise en place d'une culture de service à la clientèle;
- Mise en place du comité d'usagers.

Quant à l'échéancier de réalisation, le Groupe de travail croit qu'il serait souhaitable de définir un objectif précis, et pas trop éloigné dans le temps, pour établir ces Centres de portefeuilles ministériels de services partagés pour l'ensemble des ministères et des organismes. Il serait intéressant de retenir la date du 1^{er} avril 2006 comme date possible, de telle sorte que ce nouveau modèle soit opérationnel dans tous les ministères dès l'année 2006-2007.

▪ **Mise en place de progiciels de gestion intégrée de ressources**

Un autre volet préoccupera également le ministère des Services gouvernementaux et la direction du CSP durant les six premiers mois. Il s'agit des décisions à prendre en ce qui touche la stratégie de mise en place de progiciels de gestion intégrée, si le ministre et le gouvernement acceptent les propositions du Groupe de travail de mettre en place les équipes de projets nécessaires pour accélérer l'implantation de progiciels de gestion intégrée. Il va sans dire que le début de cette étape servira à l'élaboration d'un plan détaillé et d'un budget bien établi. La mise en place d'équipes travaillant parallèlement à plusieurs projets, demandera la participation d'un architecte de haut calibre à la tête des différents projets, pour s'assurer que les liens et les transferts entre les projets soient planifiés et suivis.

Un calendrier agressif devra être mis de l'avant pour que le gouvernement puisse récupérer des outils de gestion fiables le plus rapidement possible.

7.2.3 Phase d'implantation

Le Groupe de travail a fait l'analyse préliminaire et a présenté un premier panier de services à partager afin de permettre au gouvernement du Québec d'engager immédiatement les prochaines étapes. Les étapes suivantes devront être réalisées, pour chacun des projets proposés dans le panier de services et pour tous les autres projets présentés par la suite.

Même si certains peuvent suggérer que ces étapes allongent indûment les délais de mise en place de la démarche, il est prouvé que le temps économisé lors de la mise en œuvre compense largement celui consacré à une planification et à une implantation rigoureuse.

7.2.3.1 Le calendrier de mise en œuvre

Le calendrier, au tableau 7.1, donne un aperçu global du rythme d'implantation des différentes entités de services partagés, recommandé par le Groupe de travail.

Le tableau 7.2, quant à lui, donne un aperçu de l'ampleur de la tâche pour mettre en œuvre les recommandations contenues dans le panier de services proposé. Il donne une première direction en proposant un certain ordonnancement dans les projets.

Nous remarquerons que le temps pour réaliser les études de faisabilité a été réservé afin de bien préparer l'implantation; le temps consacré est déterminé afin d'assurer un déroulement bien rythmé.

Tableau 7.1 Calendrier de mise en œuvre des entités de services partagés

Calendrier de mise en œuvre des entités de services partagés								
	0 - 3 mois	3 - 6 mois	6 - 12 mois	12 - 18 mois	18 - 24 mois	3 ^e année	4 ^e année	5 ^e année
Entités								
<i>CSP: transformation des services actuels en services partagés</i>	0 - 3 mois plan d'affaires	4 - 12 mois implantation						
<i>Centres interministériels de services partagés : mise en place</i>			6 - 12 mois plan d'affaires	12 - 24 mois implantation				
<i>Centres de portefeuilles ministériels de services partagés : mise en place</i>	0 - 3 mois plan d'affaires	3 - 12 mois implantation						
<i>Ministère des Services gouvernementaux : mise en place des équipes spécialisées</i>	0 - 3 mois							

Tableau 7.2 Calendrier d'implantation du panier de services

Calendrier d'implantation du panier de services								
Projets proposés								
	0 - 3 mois	3 - 6 mois	6 - 12 mois	12 - 18 mois	18 - 24 mois	3 ^e année	4 ^e année	5 ^e année
Ressources humaines								
Tenue de concours de recrutement	0 - 12 mois transfert au CSP							
Rémunération et paie	0 - 6 mois planification		6 - 24 mois implantation					
Reprise des logiciels CCGP	0 - 3 mois							
Autres services existants			6 - 12 mois identification des services	12 - 36 mois implantation				

Calendrier d'implantation du panier de services								
Projets proposés								
	0 - 3 mois	3 - 6 mois	6 - 12 mois	12 - 18 mois	18 - 24 mois	3 ^e année	4 ^e année	5 ^e année
Ressources financières								
Gestion financière	0 - 12 mois							
Autorisation et paiement des dépenses	dossier en développement							
Regroupement des encaisses	0 - 3 mois faisabilité	3 - 12 mois implantation						
Recouvrement des créances	0 - 3 mois faisabilité	3 - 12 mois implantation						
Progiciel de gestion intégrée des ressources (RF, RM) - augmentation des budgets	0 - 3 mois faisabilité	3 - 36 mois implantation - Bloc B						
Ressources informationnelles								
Gestion du parc de micro-informatique	0 - 3 mois faisabilité	3 - 12 mois appel d'offres		12 - 24 mois implantation				
Gestion de la messagerie électronique	0 - 3 mois faisabilité	3 - 12 mois appel d'offres		12 - 24 mois implantation				
Traitement sur plate-forme centrale	0 - 12 mois favoriser l'utilisation; processus continu dans le cadre du projet de modernisation							
Traitement sur plate-forme intermédiaire (système de relève)	0 - 3 mois faisabilité	12 - 24 mois implantation						
Services de télécommunications	0 - 6 mois ententes avec nouveaux clients		favoriser l'adhésion					
Gestion centralisée de la relation clients (CRM)	analyse et choix de développement		mise en œuvre et vente des services					
Ressources matérielles								
Gestion de l'équipement roulant	0 - 6 mois faisabilité et entente		6 - 18 mois implantation					
Gestion des approvisionnements	0 - 3 mois étude de faisabilité	3 - 12 implantation						
Services immobiliers et aménagement des locaux	0 - 6 mois passage de SIQ en SP		6 - 12 mois implantation					
Gestion des systèmes de communications (téléphonie, vidéoconférence, etc.)	faisabilité, entente avec clients; service en continue							
Numérisation des documents	0 - 3 mois identification des centres d'excellence	7 mois et plus; favoriser la participation						
Vérification interne								
Services spécialisés	0 - 6 mois faisabilité		6 - 12 mois implantation					

7.2.3.2 Les étapes d'implantation

Il est important de préciser les principales étapes de préparation et d'implantation des projets de produits et de services que le Groupe de travail propose. La compréhension de ces étapes nous permettra de voir l'interrelation de chacun des éléments.

Le graphique 7.1. illustre les étapes de la mise en œuvre des entités de services partagés. Quant au graphique 7.2, il montre les grandes étapes de planification des projets conduisant à leur implantation et à leur mise en œuvre.

Graphique 7.1 Planification de la mise en œuvre des entités de services partagés

Planification des étapes d'implantation des entités de services partagés						
Entités	Planification initiale	D é c i s i o n	Plan d'affaires (étude de faisabilité pour les plus petits projets)	D é c i s i o n	Mise en œuvre / phases si nécessaire	T r a n s i t i o n
CSP	Planification haut niveau		Plan détaillé des lignes d'affaires à transformer			
Centres interministériels de services partagés	Planification haut niveau		Plan détaillé du projet Ententes de principe		Revue diligente - si besoin Ententes spécifiques	Livraison, ajout de clientèle, surveillance de qualité et optimisation
Centres de portefeuilles ministériels de services partagés	Planification haut niveau					
Par qui	Groupe de travail		Équipe de planification. Équipe mixte venant du MSG et du Centre de services partagés		Équipe de projet	Groupe d'opération sous nouvelle structure
Statut	Étape terminée		Calendrier en fonction du projet		Calendrier en fonction du projet	Calendrier en fonction du projet

Graphique 7.2 Planification des étapes d'implantation des projets

Planification des projets								
Étapes	Planification initiale	D é c i s i o n	Étude de faisabilité	D é c i s i o n	Démarrage	D é c i s i o n	Implantation	L i v r a i s o n
Sous-étapes à réaliser			Ententes de principe		Revue diligente	Ententes spécifiques		
Contenu à livrer	Planification haut niveau		Plan détaillé du projet		Mise en place de l'équipe, du budget, de la technologie et du calendrier avec date de livraison		Développement du projet à livrer et projet pilote	Livraison, ajout de clientèles, surveillance de qualité et optimisation
Par qui	Groupe de travail		Équipe de planification. Équipe mixte venant du MSG et du Centre de services partagés		Équipe de projet		Équipe de projet	Groupe d'opération
Statut	Étape terminée		Calendrier en fonction du projet		Calendrier en fonction du projet		Calendrier en fonction du projet	Calendrier en fonction du projet

Brièvement, nous allons décrire ces étapes afin d'en fournir une compréhension de base.

- **Études de faisabilité ou plan d'affaires complet.**

Il sera important, pour les projets, de noter que le Groupe de travail a proposé de travailler sur des études plus poussées pour en mesurer la faisabilité et mieux cadrer les différents paramètres. Il est possible que, dans certains cas, il faille aller plus loin et dresser un plan d'affaires complet pour mieux valider les choix à faire et fixer la direction à prendre.

Entre autres choses, pour tous les projets d'investissement importants, il sera souhaitable qu'un plan d'affaires complet soit élaboré. Toutefois, cette phase doit être intensive mais courte, afin de conserver l'intérêt de tous les participants. L'appui de quelques spécialistes chevronnés, très familiers avec les systèmes d'information, aidera à mieux établir les coûts et les temps de mise en œuvre.

Le plan d'affaires doit couvrir, entre autres éléments, le service à offrir, le budget s'y rattachant, le calendrier d'implantation et de mise en œuvre, l'équipe de projets souhaitée, les critères de succès et les impacts. De plus, des ententes de principe devront être conclues avec les clients

potentiels pour tous les projets d'adhésion volontaire, afin de démontrer l'intérêt du projet.

Même si un inventaire sommaire a été réalisé par le Groupe de travail une revue diligente (analyse détaillée) devra être effectuée à cette étape afin d'identifier les personnes touchées par chaque projet, les processus d'affaires employés, les technologies utilisées ainsi que les métriques de base actuelles.

- **Mise en place de l'équipe de projet**

Pour la réalisation de ces travaux, il faudra des équipes affectées à ces projets. Il serait important de constituer des équipes mixtes (ex. : MSG/CSP ou MSG/Centre interministériel ou MSG/Centre de portefeuille) pour les études de faisabilité et la préparation des plans d'affaires. À la fin de ce processus, une décision devra être prise impliquant aussi bien les organismes visés que le ministre des Services gouvernementaux.

Pour les autres étapes, l'équipe doit être composée de spécialistes de gestion de projets dont une partie doit avoir participé aux études préliminaires. Il faut également prévoir la participation de certains spécialistes dans les domaines de la révision des processus, du changement organisationnel et de l'architecture technique, afin d'éviter que l'équipe de projet s'enlise dans des considérations techniques qu'elle ne maîtrise pas. Le soutien des spécialistes du ministère des Services gouvernementaux sera très important au cours de cette étape.

- **Configuration de l'architecture technique, planification et développement du projet**

La revue diligente aura permis de déterminer le genre et le niveau de services que les clients potentiels s'attendent à recevoir. C'est à partir de cette information que l'équipe de projet détermine tous les éléments du service à offrir. Sur cette base, on attaquera la partie très importante de la planification et l'implantation des outils technologiques de support.

L'infrastructure technologique retenue doit être basée sur une amélioration de l'automatisation des processus et sur la possibilité de pouvoir ajouter, à court ou à moyen terme, des organisations additionnelles, donc de gérer un volume accru.

La planification des technologies doit se faire en fonction des avantages escomptés et des niveaux de services attendus.

○ **Analyse et révision des processus : faire un processus à la fois**

Afin de réaliser les économies escomptées et d'atteindre l'efficacité demandée, il est important de réviser les processus d'affaires et de les adapter à la technologie; il faut également éliminer les étapes non nécessaires à la prestation du service. Cette étape est critique; la participation de spécialistes du domaine est nécessaire, car elle en accélère la réalisation. Le résultat doit être un processus complet qui répond à toutes les exigences, mais qui n'est pas alourdi par l'accumulation des pratiques du passé. Il est reconnu que c'est en réalisant cette étape que les entreprises vont chercher les plus grandes économies.

Cette étape doit avoir lieu le plus tôt possible; la repousser à l'étape de la mise en œuvre aurait un effet négatif direct sur les coûts. Tout en retenant qu'elle est obligatoire, le choix de la période sera, dans certains cas guidé par le projet à réaliser.

○ **Planification de l'équipe d'opération**

Les trois étapes suivantes sont très importantes dans la planification des ressources humaines de l'organisation qui seront responsables de l'exploitation de ce service. Il s'agit de :

- L'identification des ressources : les membres de l'équipe de projet seront appuyés à cette étape par le gestionnaire choisi, pour mettre le nouveau service en marche.
- La planification du transfert du personnel : le personnel visé aura été identifié au cours de la revue diligente. Des mesures de soutien seront mises en place pour le personnel visé.
- La préparation de mesures de soutien : des mesures de soutien, de stimulation et de formation, seront offertes au personnel visé par le déplacement, afin que chacun y trouve un nouveau défi professionnel.

○ **Pilote et transfert à l'équipe d'opération**

Pour éviter que la mise en œuvre soit compromise, il est important de faire un projet pilote et de tester le nouveau service. Le résultat positif du projet pilote et la stabilité de la solution permettront de fixer la date officielle de transfert (jour J) de responsabilités entre l'équipe de projet et l'équipe d'opération.

7.3 Implication du personnel et mobilisation des personnes touchées

Dans toute stratégie de mise en œuvre, il y a toujours une condition sine qua non de réussite, l'implication des personnes touchées. Nous avons parlé à plusieurs reprises, des actions de soutien et de formation du personnel visé qui devront accompagner la mise en œuvre des projets. Il va falloir faire plus. Il va falloir s'assurer qu'à toutes les phases et à toutes les étapes, le personnel soit impliqué et que des actions concrètes soient posées pour les associer à l'opération. Cela pourra se faire par:

- Un plan de gestion du changement organisationnel, qui a fait ses preuves dans des contextes similaires;
- Une information appropriée, diffusée par des communications régulières.

7.3.1 La gestion de changement

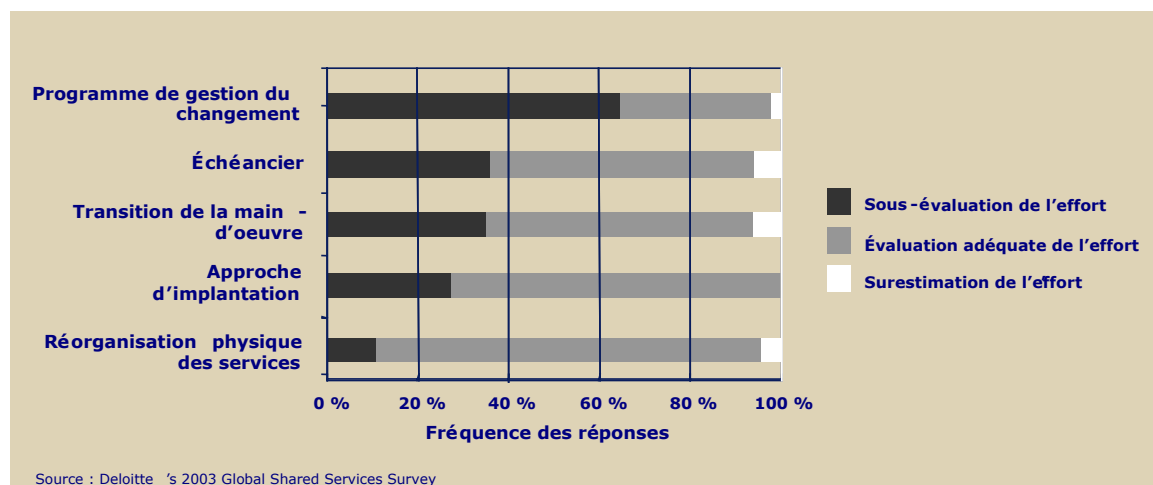
Tout au long de la mise en place des différentes phases, il sera important d'y affecter des équipes capables de structurer les actions dans un cadre de gestion de changement.

7.3.1.1 La nécessité d'une gestion du changement

On entend par la gestion du changement, l'ensemble des activités qui soutiennent la vision du projet au sein de l'organisation, de même que le maintien, à tous les niveaux, d'un climat favorable au changement et à l'engagement, et d'une mobilisation des personnes tout au long du projet. La gestion du changement veille également à évaluer et à mesurer l'état de préparation de l'appareil gouvernemental au changement, que ce soit au moyen d'activités de communication, d'accompagnement et de formation. Vous trouverez, à l'annexe 3, une présentation méthodologique de la gestion du changement ainsi que de la transformation organisationnelle appliquée, dans ce cas-ci, au CSP.

Au chapitre de la gestion du changement, il importe de prendre en considération, et de gérer efficacement, la dimension humaine de la transformation. Le graphique 7.3 montre la difficulté des gestionnaires à évaluer la gestion du changement.

Graphique 7.3. Évaluer l'effort de gestion du changement



7.3.1.2 Les étapes

Les étapes de la gestion du changement doivent se faire parallèlement à la mise en œuvre du plan d'implantation, les deux étant intimement liées. Ce plan vise principalement à mettre l'accent sur les membres du personnel afin de bien les entourer, de les garder informés, de leur assurer une formation adéquate, s'il y a lieu, et de s'assurer que la démarche se fera dans le respect de tous.

Les étapes proposées pour planifier la gestion du changement suivent les étapes d'implantation.

○ Étude de faisabilité

À cette étape, on conviendra, pour chacun des projets, tant du côté de la mise en place du CSP que des autres centres intégrés de services partagés, et pour l'élaboration et l'implantation des différents services qui seront préparées par la suite, que la composante de gestion de changement soit intégrée aux études de faisabilité ou dans les plans d'affaires.

○ Démarrage

L'approche de gestion du changement doit s'intégrer aux équipes de projet qui seront mises en place. L'affectation des personnes au sein de l'équipe de projet est un processus qui peut s'avérer ardu, dans un contexte où les ressources sont normalement limitées. Il est toutefois essentiel de s'attarder au choix de ces personnes qui, tout au long du projet, prendront des décisions importantes, décisions qui auront des conséquences à long terme sur l'organisation des services

gouvernementaux. Il sera également important de choisir, parmi ces personnes, celles qui s'occuperont plus particulièrement des dimensions humaines et organisationnelles des changements. Ces personnes devront travailler de concert avec celles qui seront responsables de l'élaboration des nouveaux processus et des systèmes.

○ **Pilotage**

L'étape de pilotage vise à tester les solutions de regroupement qui seront développées. L'implication des responsables des activités déjà regroupées, et des représentants des clients actuels et futurs, prend ici toute son importance. C'est également à ce moment que la préparation de la formation se fait et que l'équipe de changement organisationnel planifie et développe l'outil et s'assure de son efficacité.

○ **Mise en œuvre**

Cette étape a pour objectif de réaliser la mise en service du nouveau modèle de services partagés. Il comporte notamment la migration de la main-d'œuvre et des activités. L'équipe de changement organisationnel doit être partie prenante de cette démarche afin d'assister, entre autres, le personnel touché.

7.3.2 La stratégie de communication

Il est tout aussi important de se doter d'une stratégie de communication liée à la stratégie d'implantation et à celle du changement organisationnel. C'est la seule façon d'amener les différents intervenants à travailler dans la même direction, à avoir un certain sens de l'avancement du projet et aussi, à sentir qu'ils font partie de l'équipe.

7.3.2.1 Les objectifs

Les objectifs poursuivis par la stratégie de communication sont de :

- Favoriser l'émergence et la cohésion autour d'une vision commune;
- Mobiliser les *leaders* et les employés touchés de près et de loin;
- Stimuler et soutenir l'adhésion des personnes associées au changement; faire que ces mêmes personnes deviennent les porteurs et les meneurs du changement;
- Développer et maintenir des canaux de communication efficaces.

7.3.2.2 Les orientations

À la lumière des enjeux qui font partie intégrante de la nature même des changements entrepris par le gouvernement du Québec, les grandes orientations à privilégier pour les communications sont décrites ci-dessous.

Les communications devront :

- Être en harmonie avec les activités de mise en œuvre des services partagés;
- Être au centre de l'action et cela, de manière continue;
- Fournir des arguments clairs et défendables à tous les intervenants et agents de changement, afin de favoriser l'appropriation du changement par tous les employés, à tous les niveaux;
- Créer et maintenir la mobilisation relativement au projet.

7.3.2.3 Les principes de communication

Pour appuyer les orientations privilégiées et afin que les communications soutiennent tous les intervenants qui seront engagés dans l'implantation des services partagés, les principes suivants s'avèrent critiques :

- Les joueurs clés du gouvernement du Québec doivent être les porteurs et les chefs de file du projet;
- Les hautes instances impliquées dans le changement doivent clairement soutenir le projet;
- La proactivité et la communication en temps utile permettent une gestion des enjeux en amont;
- La transparence vient réduire l'insécurité des employés impliqués;
- La communication bidirectionnelle et transversale fait naviguer l'information vers les employés visés et remonter les suggestions et les craintes;
- La communication face à face est privilégiée - implication directe des intervenants clés;
- Le partage des succès et la présentation de données quantifiables liées aux mesures de performance, doivent se faire rapidement afin de diffuser les messages positifs et de manière concrète;

- La collaboration entre les spécialistes de la formation et ceux de la communication est étroite;
- Des liens étroits et privilégiés doivent être établis et maintenus entre l'entité des services partagés et les clients.

Finalement, en établissant et en maintenant des liens étroits et privilégiés entre les services de communication, les agents de changement et les équipes de projet ainsi qu'avec les clients, la contribution des communications, au succès du changement majeur qu'implique la mise en place des services partagés, sera maximisée.

Conclusion

La mise en œuvre d'un projet global de gestion des services partagés dans une administration publique constitue un défi de taille, un défi de mobilisation, un défi de mise en œuvre réaliste, un défi, surtout, au plan de l'ordonnancement des projets. C'est ce que nous avons tenté de mettre en relief dans ce chapitre.

Pour réussir à le mettre en place, il faut convaincre tous les intervenants de son intérêt et de sa pertinence. Il faut obtenir le soutien des autorités politiques et administratives et dégager un bon consensus des ministères et des organismes concernés, sur la stratégie d'ensemble et le modèle proposé.

Il faut ensuite faire démarrer des centres de services partagés, tant le CSP que les centres interministériels et les Centres de portefeuilles ministériels, sur la base du nouveau modèle de gestion des services partagés. Ce sont sans doute les pièces maîtresses de la proposition et le gage de la réussite du projet. La première réussite doit d'abord être celle de leur implantation. Et pour cela, il faut prendre le temps de bien faire les choses, compléter les études et respecter toutes les étapes d'implantation.

Le démarrage et l'implantation de nouveaux produits et services doivent se faire progressivement, après des études de faisabilité plus poussées et en tenant compte des besoins et des attentes des clientèles.

Les études de faisabilité complétées, un calendrier réaliste, un budget selon nos moyens et des équipes de projet dédiées seront des atouts majeurs dans cette réalisation.

Il s'agit par conséquent d'un véritable changement de paradigme. Pour le gouvernement du Québec comme pour l'administration publique, l'approche des services partagés introduit une nouvelle façon de structurer nos services de soutien administratif, une nouvelle culture de gestion. Il s'agit, en fait, de changements stimulants qui font appel à des approches

nouvelles, des façons de faire différentes, une formalisation des échanges dans des ententes et un suivi des coûts.

Certes, il va falloir impliquer le personnel et mobiliser les personnes et les organisations concernées par une information appropriée, des communications régulières, ainsi que des actions de formation et de soutien. Il va falloir travailler avec un calendrier réaliste, avec la conviction de réaliser une véritable modernisation de l'administration publique et une amélioration continue des services aux citoyens.

Recommandations

7.1 Le Groupe de travail propose d'articuler la stratégie de mise en œuvre des services partagés autour des trois réalisations suivantes :

- La diffusion et l'appropriation de la stratégie;
- La mise en place des centres de services partagés;
- L'implantation progressive des projets du panier de services.

7.2 Le Groupe de travail indique que les trois conditions principales pour réaliser une mise en œuvre réussie sont :

- Obtenir le soutien des autorités politiques et administratives et l'acceptation de la proposition par les ministères et les organismes;
- Disposer d'une bonne stratégie de mise en œuvre, aller jusqu'au bout de la démarche, respecter toutes les étapes d'implantation, et prendre le temps de bien faire les choses;
- Impliquer le personnel et mobiliser les personnes concernées par une information appropriée, des communications régulières, des actions de formation et de soutien; en somme, par une approche structurée de gestion du changement organisationnel qui a fait ses preuves dans des contextes similaires.

- 7.3** Le Groupe de travail propose qu'une stratégie évolutive en cinq phases donnera toutes les chances de réussir la mise en œuvre du projet global et de ses composantes. Elles sont :
- Phase préparatoire;
 - Phase de démarrage;
 - Phase d'implantation;
 - Phase d'opération et de consolidation des services;
 - Phase d'optimisation.
- 7.4** Au cours de la phase préparatoire, le Groupe de travail propose de:
- Rendre public le rapport et de laisser le temps aux différents intervenants de s'exprimer sur les propositions avant de statuer;
 - Préparer la mise en place formelle du CSP (direction, CA, etc.) et amorcer les travaux sur un plan d'affaires plus étoffé;
 - Définir, au sein du MSG, un cadre et des instruments de soutien pour les centres de services partagés.
- 7.5** Au cours de la phase de démarrage, le Groupe de travail propose de mettre en place les centres de services partagés :
- Amorcer au CSP, la transformation et la mise à jour des services actuels vers le modèle des services partagés, étape primordiale pour confirmer, auprès des ministères et des organismes, le changement de culture axé sur la satisfaction des clients;
 - Inciter certains ministères ou organismes à développer et à déposer leurs plans d'affaires pour démarrer des centres interministériels de services partagés qui deviendront des pôles d'expertise susceptibles d'amener une valeur ajoutée dans les systèmes administratifs gouvernementaux.
 - Définir un objectif précis et pas trop éloigné dans le temps, pour établir des centres de portefeuille ministériel de services partagés pour l'ensemble des ministères et des organismes; la date du 1^{er} avril 2006 pourrait être retenue comme date cible, de telle sorte que ce nouveau modèle soit opérationnel dès l'année 2006-2007.

- Démarrer l'implantation de la solution retenue par le gouvernement quant au progiciel de gestion intégrée des ressources.

7.6 Pour la phase d'implantation, le Groupe de travail recommande deux calendriers d'implantation qui se veulent rythmés et réalistes : un premier, portant sur les entités de services partagés et un second, sur les projets de panier de services proposés.

7.7 Le Groupe de travail propose de respecter les grandes étapes de planification des projets conduisant à leur implantation et à leur mise en œuvre, en rappelant l'importance de prendre le temps nécessaire pour bien réaliser ces étapes. Elles sont :

- Études de faisabilité ou plan d'affaires complet;
- Mise en place de l'équipe de projet;
- Configuration de l'architecture technique, planification et développement du projet;
- Analyse et révision des processus : faire un processus à la fois;
- Planification de l'équipe d'opération;
- Projet pilote et transfert à l'équipe d'opération.

7.8 Le Groupe de travail est convaincu que la mise en œuvre de ces projets ne sera possible que si on s'assure, qu'à toutes les phases et à toutes les étapes, le personnel est impliqué, et que des actions concrètes sont posées pour les associer à l'opération.

7.9 La première chose pour associer efficacement le personnel concerné, c'est de disposer d'un plan de gestion du changement organisationnel, intimement lié au plan d'implantation et visant principalement à soutenir le personnel, à bien l'entourer, à le tenir informé et à s'assurer d'une formation adéquate dans le respect de tous.

7.10 Il est également indispensable de se doter d'une bonne stratégie de communication qui permettra d'intervenir à différents niveaux, et d'utiliser différents moyens pour rejoindre, sur une base régulière, les personnes concernées et de dispenser l'information la plus exacte et la plus juste possible.

Conclusion

Le Groupe de travail avait pour mission d'analyser la situation actuelle en matière de services de soutien administratif afin d'identifier les pistes d'amélioration, d'évaluer les stratégies de réorganisation pour, enfin, élaborer une solution optimale visant à répondre aux besoins du gouvernement du Québec sur le plan des réductions de coûts et de l'amélioration de la performance globale.

L'analyse du portrait actuel, concernant les ressources humaines, financières, informationnelles et matérielles, a porté sur les services de type stratégique, spécialisé, transactionnel et opérationnel. Évidemment, la majorité sont des services dont les demandes sont répétitives et volumineuses, et ce, pour trois raisons. Premièrement, ces services représentent une masse importante d'efforts que le personnel consacre à ces activités de soutien administratif. Deuxièmement, outre cet effet de volume, la nature des services dits transactionnels fait en sorte qu'ils présentent plus d'occasions d'optimisation que les services liés à la mission et au support à la décision, des ministères et des organismes. Troisièmement, étant donné l'incidence stratégique des services liés à la mission et au support à la décision, dans l'accomplissement des fonctions propres aux ministères et aux organismes, ces derniers sont moins propices à une stratégie de réorganisation axée sur la consolidation et l'optimisation des ressources.

Dans cette perspective, le bilan des services administratifs actuellement assumés au sein des différents ministères et organismes révèle qu'ils requièrent 11 245 ETC, ce qui représente de 16,2 % des employés du gouvernement du Québec, et qu'ils en coûtent annuellement 532 M\$, sur la base de la masse salariale. Le domaine des ressources informationnelles, avec 46 % des effectifs en soutien administratif, est de loin le plus important secteur. Viennent, ensuite, les ressources matérielles qui impliquent 21 % des effectifs. Finalement, on retrouve le domaine des ressources humaines (18 %), suivi de près par celui des

ressources financières (15 %). À la lumière de ces données globales et en comparaison avec les ratios de performance d'autres organisations, il ressort qu'il est impératif de revoir la façon de faire des services administratifs au sein de l'État, afin d'optimiser ces domaines d'activités.

À cet égard, la solution retenue et proposée par le Groupe de travail pour assurer la rationalisation et l'intégration des services de soutien administratif au sein de l'administration gouvernementale, s'articule autour d'un modèle de gestion de services partagés. Cette approche de gestion, qui consiste à regrouper les ressources sous-jacentes à des activités communes, en vue de développer des façons de faire uniformes et axées sur les meilleures pratiques, s'est avérée efficace pour plusieurs organisations canadiennes et étrangères. Qu'elles soient du secteur privé ou du secteur public, l'expérience de ces organisations en services partagés, notamment dans les domaines de la gestion financière et comptable, des ressources humaines, des technologies de l'information et de l'approvisionnement, montre des résultats probants. Les avantages principaux qui découlent de ces expériences sont la possibilité pour l'organisation de se concentrer sur sa mission première, de tirer profit des économies d'échelle et des gains de productivité ainsi que d'optimiser les investissements actuels et futurs à l'égard des infrastructures technologiques, tout en rehaussant la qualité des services.

Le modèle de gestion en services partagés repose sur certains éléments clés. D'abord, il y a une philosophie de gestion qui amène, au niveau de la prestation des services de soutien administratif, une séparation entre les responsabilités de gouvernance et celles relatives à l'exécution des services. Ensuite, le Groupe de travail propose un changement de culture de services, orienté sur la satisfaction des besoins clients, l'élaboration d'ententes de services, la révision et la transformation des processus d'affaires, l'implantation de mécanismes de gestion de la performance ainsi que le développement d'un cadre de tarification et de facturation des services. Finalement, il propose une gestion de services qui repose sur une approche gagnant/gagnant entre le fournisseur de services et les ministères et les organismes clients. Le modèle vise le partage des bénéfices au profit des ministères et des organismes, et s'appuie sur un cadre de gouvernance où les clients agissent à titre d'administrateurs, sur une base majoritaire.

Dans un objectif d'implanter le changement et d'atteindre les résultats escomptés, le Groupe de travail introduit un modèle de gestion en services partagés à trois niveaux d'intervention, impliquant le futur Centre de services partagés (Centre de services administratifs), des Centres interministériels de services partagés, ainsi que des Centres de portefeuilles ministériels de services partagés. Cette structure a l'avantage de permettre aux ministères et aux organismes de participer à la mise en

œuvre de la démarche, en offrant leurs compétences et leur expertise à d'autres ministères et organismes.

Les recommandations prévoient que le Centre de services partagés (CSP) poursuive la gestion des lignes d'affaires, et des autres services confiés par le projet de loi n° 85, selon l'approche de services partagés d'une part, et prenne en charge l'ensemble des services ayant une portée gouvernementale d'autre part. En ce qui a trait aux offres de services des Centres interministériels et des Centres de portefeuilles ministériels de services partagés, qui doivent être complémentaires à celle du CSP, elles visent plus particulièrement les activités spécialisées. Afin d'implanter une telle structure avec les conditions qu'elle implique, il faut prévoir, d'une part, des ajustements au projet de loi n° 85. D'autre part, un projet de loi sera sans doute requis pour permettre la création de Centres interministériels et de Centres de portefeuilles ministériels de services partagés, de même que des fonds spécifiques qui leur permettront de mettre en commun leurs ressources.

Les propositions du Groupe de travail à l'égard des différentes pistes de regroupement, dans les domaines des ressources humaines, financières, informationnelles et matérielles, constituent des points de départ qui vont requérir des études plus poussées. Bien que certains des projets identifiés, dont la conversion des lignes d'affaires actuelles, puissent être entrepris incessamment, d'autres initiatives exigent une évaluation plus détaillée fixant les conditions de réalisation ainsi que les impacts potentiels.

Trois recommandations clés sont à la base du panier de services proposé. D'abord, il est recommandé de se doter d'une véritable stratégie de gestion intégrée des ressources et de voir à accélérer le plus rapidement possible l'implantation de ces projets. Dans ce même ordre d'idée, l'implantation d'une solution informatisée de gestion des ressources humaines est essentielle à la consolidation des activités et à l'intégration des différents systèmes dans ce domaine. Finalement, la réorganisation des services requiert l'appui et la participation de plusieurs intervenants afin d'établir des normes et des orientations à l'égard des environnements informatiques et applicatifs, incluant la réseautique. Chose certaine, le Groupe de travail insiste pour que le gouvernement se dote d'une stratégie dynamique de modernisation de ses progiciels de gestion intégrée, certes à des coûts raisonnables, étape par étape, mais résolument active pour faire en sorte que nous progressions rapidement dans la mise à jour de nos systèmes de soutien administratif. Une telle stratégie est à la base de toute initiative de consolidation et d'arrimage des activités d'une organisation.

Il s'agit par conséquent d'un véritable changement de paradigme. Pour le gouvernement du Québec comme pour l'administration publique,

l'approche des services partagés introduit une nouvelle façon de structurer nos services de soutien administratif, une nouvelle culture de gestion.

Il s'agit, en fait, d'un défi stimulant qui va prendre appui sur la mise en place des Centres de services partagés, tant le CSP, que les Centres interministériels et les Centres de portefeuilles ministériels, sur la base du nouveau modèle de gestion de services partagés. Ce sont sans doute les pièces maîtresses de la proposition et le gage de la réussite du projet. Mais, la première réussite doit d'abord être celle de leur implantation. Et pour cela, il faut prendre le temps de bien faire les choses, compléter les études et respecter toutes les étapes d'implantation. Il faudra faire preuve d'initiative, de créativité et de détermination. Il faudra savoir bâtir sur des succès qui nous permettront d'aller plus loin, et de construire une administration publique plus performante et mieux centrée sur les services aux citoyens.

En somme, à la lumière des résultats qui ressortent de la démarche du Groupe de travail, nous sommes convaincus que l'implantation d'un modèle de gestion en services partagés soit la voie à prendre, afin de rationaliser et d'optimiser les services de soutien administratif au sein de l'appareil gouvernemental. Toutefois, il s'agit d'une transformation importante, dont le succès ne peut être assuré sans la participation et le soutien continus des hautes instances gouvernementales, afin d'assurer le leadership nécessaire pour déployer les changements dans l'ensemble des ministères et des organismes.

ANNEXES

Annexe 1

Comparaison des expériences de pays et d'organismes en matière de services partagés

- 1.1 Projets de services partagés – comparaisons;**
- 1.2 Tableau comparatif en services partagés;**
- 1.3 Tableau comparatif en services partagés (suite).**

Projets de services partagés - comparaisons					
	Colombie-Britannique	Alberta	Ontario	Hydro-Québec	Alcan
Nombre d'employés (fonction publique sans les réseaux)	29 000 employés		68 000 employés	20 000 clients utilisateurs	88 000 employés/ 28 000 touchés par le projet
Début du projet	2001	1999	1997	2002	2002
Leadership du projet	Premier Ministre	Premier Ministre		PDG de Hydro-Québec	Présidente du groupe
Projet relève de	Ministre des Services administratifs	Ministre des Services gouvernementaux		Vice-président exécutif	Présidente du groupe
Planification initiale	8-12 mois		12 mois		environ 18 mois
Progiciel de gestion intégrée (ERP) avant le projet SP	progiciel dans chacun des domaines	RH et RF: PeopleSoft	Aucun	SAP dans les quatre secteurs	
Progiciel de gestion intégrée (ERP) après le projet SP	progiciel dans chacun des domaines	PeopleSoft dans tous les domaines	RH: PeopleSoft, Fin:Oracle	SAP dans les quatre secteurs	
Équipe de projet	12 personnes			petite équipe	petite équipe
Nombre d'employés au Centre de services partagés	environ 1 460 employés			3 058 employés	
Liste des services offerts	voir annexe 2	voir annexe 2	voir annexe 2	voir annexe 2	voir annexe 2
Centralisation des employés	oui	oui	oui, en 2002		oui, au besoin
Centralisation du budget	oui			non	

Projets de services partagés - comparaisons					
	Colombie-Britannique	Alberta	Ontario	Hydro-Québec	Alcan
Économies réalisées	84 M\$ / 3 ans	24 M\$ / 3 ans	33% des services administratifs		52 M\$ pour 7 M\$ d'investissement
Métrique de base - au début du projet	non	non		oui	oui
Étalonnage	Début du programme en 2004	Début du programme en 2004		oui	oui
Consolidation des différents bureaux	oui, centres de traitement de 28 à 18		de 58 bureaux à 36, de 22 régions à 16		
Révision des processus	oui	oui, début en 2004	oui		oui, un processus à la fois
Incitatifs			oui, pour les sous-ministres	oui sous forme de bonus	
Impartition à l'externe	oui	oui	oui		oui, comme dernier recours

Tableau comparatif en services partagés			
Panier de services :	Colombie-Britannique	Alberta	Ontario
Ressources humaines :			
Paie et avantages sociaux	x	x	x
Services conseils			x
Planification et gestion de la main d'œuvre			x
Formation	x	x	x
Services à la clientèle	x		
Feuilles de temps et de paie	x		
Dossier de la paie et des congés	x		
Politique et normes d'opération	x		
Recrutement et dotation		x	
Classification des emplois		x	
Relations de travail		x	
Santé et sécurité du travail		x	
Applications PeopleSoft (libre service)	x		
Ressources financières :			
Gestion des comptes à payer	x	x	x
Gestion des comptes à recevoir	x	x	x
Journal général			x
Recouvrement			x
Cartes de crédits corporatives	x	x	x
Conciliation bancaire	x		x
Conciliation de la paie			x
Gestion budgétaire	x		
Gestion de l'inventaire	x		
Gestion des immobilisations	x	x	
Grand livre	x		
Formation	x		
Rapports	x		
Interfaces génériques des transactions financières	x		
Vérification		x	
Traitement et réclamation de voyages		x	
Ressources matérielles :			
Gestion de la chaîne d'approvisionnement	x		x
Services conseils			x
Approvisionnement électronique	x	x	x
Gestion des contrats	x	x	x
Fournitures et matériel de bureau	x	x	
Acquisitions stratégiques	x		
Appels d'offres	x		
Gestion des droits d'auteur	x		
Relocalisation des employés	x		

Tableau comparatif en services partagés			
Panier de services :	Colombie-Britannique	Alberta	Ontario
Services à la clientèle :			
Gestion des relations avec la clientèle			x
Centre d'appels	x		x
Administration générale :			
Services de traduction			x
Gestion des archives		x	x
Services conseils			x
Formulaires			x
Documents officiels			x
Gestion des réclamations et assurances			x
Gestion des surplus	x	x	x
Services de préparation d'envois postaux	x		x
Services de courrier et messagerie	x	x	x
Services d'impression	x	x	x
Production de cartes d'affaires	x		
Entrepôt et distribution	x	x	
Distribution et entreposage des produits médicaux	x		
Hébergement	x		
Entente de gestion de la propriété gouvernementale	x		
Courtage	x		
Gestion de flotte et location de véhicules	x		
Ameublement	x		
Bibliothèque	x		
Télécommunications	x		
Gestion documentaire			
Avis légaux			
Technologies de l'information :			
Gestion des données	x		
Support aux usagers	x(1)	x	
Gestion des réseaux pour la voix et les données	x		
Courrier électronique	x		
Sécurité et anti-virus	x	x	
Gestion des applications corporatives		x	
Support aux systèmes locaux et régionaux		x	
Gestion des contrats en TI		x	
Support en infrastructure des TI		x	
Prestation alternative de services (PAS):			
Autres services			
Licences et permis	x		
Vérification de l'historique des véhicules automobiles	x		
Bureau de la protection du consommateur	x		
Gestion des revenus	x		
Opérations de soins de santé	x		
Système partagé d'information sur les étudiants	x		
Registre intégré des terres et des ressources	x		
Bureau du logement résidentiel	x		
Rapprocher les communautés par les TI	x		
Solution d'acquisition conjointe (JSP)	x		

Tableau comparatif en services partagés (suite)				
Panier de services :	Hydro-Québec	BC Hydro	Hydro ON	Alcan
Ressources humaines :	x	x		x
Paie et avantages sociaux			x	
Services conseils				
Planification et gestion de la main d'œuvre	x			
Formation				
Services à la clientèle				
Feuille de temps et de paie				
Politique et normes d'opération				
Recrutement et dotation				
Classification des emplois				
Relations de travail				
Santé et sécurité du travail				
Applications PeopleSoft (libre service)				
Ressources financières :	x	x	x	x
Gestion des comptes à payer				
Gestion des comptes à recevoir				
Journal général				
Recouvrement				
Cartes de crédits corporatives				
Conciliation bancaire				
Conciliation de la paie				
Gestion budgétaire				
Gestion de l'inventaire				
Gestion des immobilisations				
Grand livre				
Formation				
Rapports				
Vérification				
Traitement et réclamation de voyages				
Ressources matérielles :		x	x	x
Gestion de la chaîne logistique				
Services conseils				
Approvisionnement électronique				
Gestion des contrats				
Fournitures et matériel de bureau				
Acquisitions stratégiques	x		x	
Appels d'offres				
Gestion des droits d'auteur				
Relocalisation des employés				

Tableau comparatif en services partagés (suite)				
Panier de services :	Hydro-Québec	BC Hydro	Hydro ON	Alcan
Services à la clientèle :				
Gestion des relations avec la clientèle		x	x	
Centre d'appels				x
Administration générale :				
Services de traduction				
Gestion des archives				
Services conseils				
Formulaires				
Documents officiels				
Gestion des réclamations et assurances				
Gestion des surplus				
Service de préparation d'envois postaux				
Services de courrier et messagerie				
Services d'impression				
Production de cartes d'affaires				
Entrepôt et distribution				
Distribution et entreposage des produits médicaux				
Hébergement				
Gestion des actifs	x	x		
Entente de gestion de la propriété gouvernementale				
Courtage				
Gestion de la flotte de véhicules et des locations				
Ameublement				
Bibliothèque				
Télécommunications	x			
Gestion documentaire	x			
Avis légaux				x
Technologies de l'information :				
Gestion des données	x	x	x	x
Support aux usagers				
Gestion des réseaux pour la voix et les données				
Courrier électronique				
Sécurité et anti-virus				
Gestion des applications corporatives				
Support aux systèmes locaux et régionaux				
Gestion des contrats en TI				
Support en infrastructure des TI				
Prestation alternative de services (PAS):				

Tableau comparatif en services partagés (suite)				
Panier de services :	Hydro-Québec	BC Hydro	Hydro ON	Alcan
Autres services				
Licences et permis				
Vérification de l'historique des véhicules automobiles				
Bureau de la protection du consommateur				
Gestion des revenus				
Opérations de soins de santé				
Système partagé d'information sur les étudiants				
Registre intégré des terres et des ressources				
Bureau du logement résidentiel				
Rapprocher les communautés par les TI				
Solution d'acquisition conjointe (JSF)				

Annexe 2

Panier de services proposés – Informations supplémentaires

Cette annexe présente les analyses effectuées sur chacun des projets présentés brièvement au chapitre 5. Elles sont placées dans l'ordre du chapitre, en suivant les grands secteurs de ressources.

- 2.1 Ressources humaines (5.3.1);**
- 2.2 Ressources financières (5.3.2);**
- 2.3 Ressources informationnelles (5.3.3);**
- 2.4 Ressources matérielles (5.3.4).**

2.1 Les ressources humaines

2.1.1 Tenue de concours de recrutement (5.3.1.1)

▪ État de la situation

Suite à l'adoption du « Plan de gestion des ressources humaines » par le Secrétariat du Conseil du trésor, l'équipe du sous-secrétariat du personnel de la fonction publique (SSFPF) a entrepris de revoir le cadre normatif (Loi sur la Fonction publique, les règlements et les directives) et l'organisation de la fonction Ressources humaines.

Le concours de recrutement est l'un des processus de la fonction ressources humaines actuellement en révision. Le processus comprend quatre grandes étapes, soient : l'appel de candidatures, la vérification de l'admissibilité, l'administration et la correction des moyens de sélection et l'émission d'une liste de déclaration d'aptitudes (LDA), sur laquelle on retrouve le nom des personnes qui peuvent être recrutées.

On distingue deux grands types de recrutement : le recrutement public et le recrutement étudiant. Ce dernier, qui vise les finissants collégiaux et universitaires, est déjà regroupé au SSFPF et les ministères et les organismes (M/O) ne tiennent plus de concours auprès de cette clientèle depuis quelques années.

Le recrutement public s'adresse à tous les citoyens et il origine principalement des M/O.

Ce sont donc les ministères et les organismes qui tiennent les concours de recrutement public lorsque des besoins de main-d'œuvre particuliers surgissent. Le SSFPF intervient de plus en plus pour inciter les M/O à émettre des LDA d'application interministérielle, pour éviter de tenir plusieurs concours visant à combler des emplois similaires. Cette façon de faire occasionne du dédoublement et elle oblige le citoyen à s'inscrire à plusieurs concours pour un emploi de même nature.

C'est donc avec des objectifs d'amélioration des relations avec les citoyens, d'accroissement d'efficacité et de réduction de coûts que le SSFPF a entrepris de regrouper, à court terme et sous sa gouverne, tous les concours de recrutement, et d'en améliorer le processus pour qu'il soit plus simple pour le citoyen postulant. Ce dernier n'aura plus qu'à s'inscrire à un seul concours pour accéder aux différents emplois correspondant à son profil plutôt qu'à un concours pour chaque emploi. Les objectifs spécifiques du projet sont les suivants :

- Regrouper les concours ne demandant aucune expérience et ce, depuis mars 2005;
- Analyser les concours avec expérience et formuler des recommandations;
- Analyser la tenue de concours sur le plan gouvernemental;
- Établir la séquence et les modalités de regroupement;
- Établir une stratégie de communication à l'intention des personnes susceptibles d'être visées par le changement;
- Proposer un mode de facturation.

Il est prévu que toute l'opération de regroupement des concours de recrutement, et d'une partie des effectifs des M/O qui oeuvrent en ce domaine, sera menée par le SSFPF. Cette responsabilité sera, par la suite, transférée au CSP.

▪ **Recommandations**

- Appuyer et suivre le projet de regroupement des concours de recrutement au SSPFP;
- Transférer, à l'échéance, la responsabilité de ces concours au CSP.

2.1.2 Rémunération (5.3.1.2)

▪ **État de la situation**

Les activités de rémunération de la fonction publique sont assumées par :

- Les équipes des ministères et des organismes (428 ETC) qui voient à la préparation de la paie, comprenant des activités de saisie et de vérification des transactions de même que des activités de service au personnel;
- L'équipe du Système automatisé de gestion des informations sur le personnel (SAGIP) qui voit au traitement informatique de la paie de même qu'au développement, à l'entretien et au pilotage du système de paie. Cette équipe de 20 personnes relève du ministère des Services gouvernementaux.

MINISTÈRES ET ORGANISMES

Les 428 ETC affectés à la rémunération dans les ministères et les organismes représentent 22 % de l'ensemble des effectifs en ressources humaines. Ils sont répartis de la façon suivante entre les ministères et les organismes :

Ministères (20 équipes pour autant de ministères)	368 ETC
Organismes budgétaires (14 équipes dans 21 organismes)	50 ETC
Organismes extrabudgétaires (13 équipes dans 41 organismes)	10 ETC
Total (47 équipes dans 82 M/O)	428 ETC

Tous les ministères (20) et près de la moitié des organismes (27) disposent donc d'une équipe de rémunération. La taille de ces 47 équipes est très variable, allant d'une fraction d'ETC dans plusieurs cas à 87 ETC au ministère des Transports. Par ailleurs, une dizaine de ministères soutiennent les activités de rémunération de 35 organismes.

Les activités de rémunération comprennent plusieurs volets, notamment les suivants :

- Préparation de la paie
 - ✓ Assiduité : suivi des absences
 - ✓ Rémunération
 - ✓ Assurances
- Traitement de la paie

- Demandes ad hoc continues
 - ✓ Rachat d'années de service
 - ✓ Partage de régime de retraite vs le patrimoine familial
 - ✓ Demande de retraite à la CARRA
- Ajustement des contributions : rapport annuel CARRA
- Soutien aux usagers (paie décentralisée)

La préparation de la paie consomme la majeure partie des 428 ETC consacrés à la rémunération dans les M/O. Plus de 4 500 000 transactions sont préparées et saisies annuellement et ce, de façon manuelle dans la plupart des cas. Les activités de préparation de la paie consistent principalement à enregistrer dans le SAGIP, pendant les deux semaines qui précèdent le vendredi de fermeture, les transactions relatives aux mouvements de personnel, aux absences et à l'application de dispositions conventionnées telles les primes, les aménagements du temps de travail, etc.

Pour leur part, les demandes ad hoc représentent moins de 10 % des ETC consacrés à la rémunération.

ÉQUIPE DU SAGIP

Le traitement de la paie est effectué au ministère des Services gouvernementaux, par l'équipe du SAGIP dont l'effectif a évolué de la façon suivante de 1998 à aujourd'hui :

Personnel	1998	2005
Cadre	1	1
Professionnels analystes		
▪ en situation de gestion	2	2
▪ analystes opérationnels	13	9 ➡ (Moins 2 départs en mai)
Techniciens	14	8
Soutien clérical	3	0
Total	33	20 ➡ 18

L'équipe du SAGIP a également la responsabilité d'assurer l'évolution et l'entretien du système. Toutefois, depuis 1998, les développements se résument à des adaptations aux nouvelles mesures fiscales, légales ou d'application de conditions de travail. En effet, le lancement du projet de gestion intégré des ressources (GIREs), en 1998, a justifié l'arrêt des développements au SAGIP. L'équipe du SAGIP a donc subi des compressions importantes, passant de 13 à 7 analystes « opérationnels ».

Analyses et constats

Plusieurs éléments militent en faveur d'une révision en profondeur des façons de faire en matière de rémunération.

Tout d'abord, soulignons que l'abandon du projet GIREs en octobre 2003, et le maintien prévu du SAGIP pour quelques années encore, suppose un rattrapage énorme tant en ce qui a trait au développement de ce système, mis en place en février 1980, qu'à la formation des employés affectés à

ce secteur d'activités. En effet, tant du côté des équipes des M/O que de l'équipe du SAGIP, l'expertise s'est peu renouvelée depuis les sept dernières années, en raison de l'arrivée imminente d'un nouveau progiciel.

L'abandon de GIRES a fait en sorte de réactiver les besoins de formation au SAGIP. Sous l'égide du CCGP, des efforts ont été consacrés au maintien d'un niveau adéquat d'expertise au sein des équipes de rémunération. Des formations de base ont été offertes et dispensées au personnel concerné. Ces efforts ne seront toutefois pas suffisants pour répondre aux besoins découlant des départs massifs à la retraite qui sont anticipés au cours des prochaines années. Si l'on applique au secteur de la rémunération le taux de départ à la retraite prévu dans les directions des ressources humaines, environ 15 % quitteront ce secteur dans les trois prochaines années. Qui plus est, les dispositions récentes en matière de remplacement des départs à la retraite (un emploi sur deux) vont rendre plus complexe le renouvellement de l'expertise dans ce secteur.

▪ **Recommandations**

Compte tenu de ce qui précède, nous reconnaissons l'importance, voire l'urgence, de consolider les activités de rémunération dans la fonction publique.

Une des hypothèses examinées est celle de regrouper des activités autour des neuf grandes équipes de rémunération. En effet, ces grandes équipes disposent d'une masse critique en terme de volume et de diversité des transactions réalisées, ce qui en fait des pôles d'expertise de premier plan en matière de rémunération. Elles permettent aussi la spécialisation de certaines tâches et offrent à leurs responsables la possibilité d'affecter temporairement des employés à des opérations d'envergure qui surviennent fréquemment. Cette façon de faire pourrait permettre une certaine uniformisation des processus dans une optique de simplification et d'amélioration continue. En effet, une telle structure favoriserait une consolidation de l'expertise et le partage des meilleures pratiques en cette matière.

Toutefois, en raison des limites du SAGIP, il y a lieu de se questionner sur l'efficacité réelle d'un tel regroupement. Les fonctionnalités offertes et le potentiel de développement du système actuel sont nettement insuffisants pour soutenir la performance en matière de ressources humaines. En effet, l'analyse des données recueillies et le contexte actuel nous permettent de croire que les gains réels d'efficacité et d'efficacité en cette matière, résident dans l'introduction de solutions informatisées modernes, conviviales et intégrant des processus « RH » performants. Nous sommes d'avis que les opportunités offertes par le regroupement des activités de rémunération doivent s'inscrire dans une perspective de renouvellement en profondeur des façons de faire dans la fonction publique. La prise en compte de pratiques d'affaires performantes présuppose d'introduire un soutien informatisé au suivi du dossier de l'employé, beaucoup plus étendu que celui actuellement offert par le SAGIP. Il s'agit notamment de l'introduction de la saisie unique à la source, de flux de travail électroniques permettant l'approbation et l'enregistrement des données, et du partage de l'information de base pour plusieurs fonctionnalités « RH ».

Selon les dernières informations obtenues, il appert que la paie sera vraisemblablement traitée par le SAGIP pendant quelques années encore. Des acquisitions seraient toutefois effectuées pour déployer des nouvelles fonctionnalités RH, tout en créant des interfaces avec ce système de paie. Cette hypothèse suscite plusieurs interrogations, dont la compatibilité des infrastructures technologiques et des logiques de conception qui sont nécessaires à la mise en place d'un véritable outil intégré de gestion des ressources humaines. Par ailleurs, quoique séduisante de prime abord, cette solution pourrait être très coûteuse, si l'on tient compte des nombreuses modifications qu'il faudra apporter au SAGIP. De telles modifications comportent également un niveau de risque appréciable.

D'autre part, il importe de considérer les coûts engendrés par la multiplication de nombreux systèmes périphériques qui ont été développés pour palier aux carences du système actuel et à l'absence d'outils informatisés en soutien à d'autres fonctionnalités RH. À titre indicatif, les données extraites du questionnaire d'inventaire nous permettent de dénombrer plus de 30 systèmes développés par les ministères et les organismes. Ces données ne tiennent pas compte des systèmes développés par le CCGP qui sont l'objet d'un chapitre de ce rapport.

Pour ces raisons, nous recommandons :

D'accélérer l'implantation d'une solution informatisée en soutien aux activités de GRH, dont la gestion de la rémunération.

Les nouveaux logiciels de gestion des ressources humaines permettent d'automatiser les tâches, d'accroître la productivité administrative et, le cas échéant, de réduire les coûts. Ils permettent également d'instaurer de nouveaux processus de gestion, construits autour de l'idée de responsabilisation et d'autonomie des gestionnaires et du personnel. Des applications de type client-serveur, libre-service, portail d'information ou de transaction sur Intranet ou sur Internet, etc., permettent généralement la mise en place de processus et de pratiques de gestion des ressources humaines dynamiques, flexibles et mieux adaptés au contexte des organisations. Ils permettent également la prise en compte de problématiques opérationnelles spécifiques et une adéquation plus juste entre les fonctionnalités offertes et les attentes du milieu.

De plus, avec la reconnaissance du rôle stratégique des ressources humaines dans la réalisation des objectifs organisationnels, de plus en plus de personnes sont appelées à utiliser de tels logiciels, ou systèmes d'information, en ressources humaines, que ce soit les responsables « RH », les gestionnaires, la haute direction ou l'ensemble du personnel. Des gains appréciables sont réalisés sur le plan de l'accès, de la qualité et de l'étendue de l'information de gestion. L'interactivité et la personnalisation qu'ils permettent sont également sources d'intérêt et de mobilisation pour chaque groupe d'intervenants.

Dans cet esprit, soulignons que de tels outils pourraient sans doute permettre le redéploiement des effectifs « RH » vers des activités à plus forte valeur ajoutée, tel le conseil à la gestion.

2.1.3 Exploitation et développement des systèmes gérés par le Comité consultatif sur la gestion du personnel (CCGP) (5.3.1.3)

▪ État de la situation

Le groupe de pilotage du CCGP développe, entretient, pilote et gère quatre systèmes: SDE (suivi des effectifs); SADE (suivi des activités de développement), GR (suivi des griefs) et GEREV (gestion des retraites volontaires). Ce groupe est composé de huit employés, dont trois réguliers et cinq occasionnels. Les systèmes du CCGP ont été développés pour répondre aux besoins de gestion des ministères et des organismes. Plus spécifiquement, ce sont les directions des ressources humaines qui utilisent ces systèmes.

Ces systèmes s'alimentent des données du SAGIP et du SYGBEC et sont totalement indépendants les uns des autres. Il n'y a donc pas d'interface commune qui permette une saisie unique des données. De plus, tous ces systèmes sont à usage « ministériel » et ne génèrent pas de banque centrale d'information.

Un descriptif de ces systèmes de même que le nombre de ministères et d'organismes utilisateurs sont précisés à la fin de cette section.

Les ministères et les organismes adhèrent à ces systèmes sur une base volontaire et en partagent les coûts afférents. Les sommes ainsi recueillies constituent le seul financement de ces systèmes. Le budget annuel consacré est de l'ordre de 450 000 \$, ce qui correspond aux dépenses reliées aux salaires du personnel de l'équipe de pilotage, aux équipements technologiques et au fonctionnement général. Ce budget couvre les activités de pilotage, de développement, d'entretien du système et de formation des usagers.

L'avènement annoncé du projet GIRES, en 1998, a grandement influencé le développement des systèmes du CCGP. Dès 1998, les améliorations qui devaient être apportées ont été grandement diminuées puisque les fonctionnalités de ces systèmes devaient être intégrées à GIRES.

Au cours de cette période, le CCGP a reçu plus de 400 demandes d'amélioration aux systèmes.

Depuis l'annonce de l'abandon du projet GIRES, à l'automne 2003, certains développements ont dû être introduits, tout en limitant le recours à des investissements majeurs.

■ **Recommandations**

Les systèmes du CCGP constituent déjà une approche de services partagés entre ministères et organismes, sur la base d'une adhésion volontaire et d'une entente concernant le partage des coûts afférents.

Par contre, la pérennité et l'universalité de ces systèmes nécessitent des investissements majeurs pour les convertir en véritables systèmes corporatifs d'information de gestion.

Prenant en compte ces considérations, nous formulons les recommandations suivantes :

Recommandation 1 : Intégration de certaines fonctionnalités des systèmes (SDE, SADE) du CCGP au système corporatif de gestion des ressources humaines

Nous recommandons que ces systèmes soient pris en charge par le CSP et fassent l'objet d'investissements majeurs pour assurer leur mise à niveau en termes d'infrastructure et de développement. Cette mise à niveau devrait également comporter l'exploitation d'une banque centrale d'informations de gestion.

Les ministères et organismes de grande taille en tireraient des avantages certains sur le plan de l'efficacité. Par ailleurs, plusieurs organisations utilisent les deux systèmes (SDE, SADE), de sorte que les efforts d'utilisation sont multipliés d'autant. Il est donc crucial que des interfaces soient développées pour en optimiser l'utilisation.

Recommandation 2 : Prise en charge par le CSP de deux systèmes du CCGP

Pour ce qui est des systèmes GR et GEREV, leurs fonctionnalités sont spécifiques à la fonction publique. Ainsi, le développement et l'entretien de ces systèmes devront continuer à être assurés de manière distincte. Leur prise en charge par le CSP s'avère une opportunité intéressante en terme de gestion et de fonctionnement.

DESCRIPTION DES SYSTÈMES DU CCGP

SADE (Suivi des activités de développement)

- Environ 46 clients et 51 000 ETC totaux
- Planification et gestion des activités de développement
- Comptabilisation des dépenses
- Gestion de la loi 90
- Adaptation « fonction publique » permettant de saisir tout type d'activité de développement
- Gestion des années civile et financière
- Gestion adaptée des coûts par participant
- Totalement alimenté par SAGIP (données nominatives des employés) et SYGBEC (structure administrative)
- Contient les fournisseurs du RAP
- Module « ad hoc » et « préformaté » d'exploitation des données

SDE (Suivi des effectifs)

- Environ 33 clients et 52 000 ETC totaux
- Suivi des effectifs
- Suivi des postes
- Suivi de la structure administrative
- Suivi et contrôle des ETC
- Module prédictif de gestion d'ETC
- Totalement alimenté par SAGIP (données nominatives des employés) et SYGBEC (structure administrative)
- Module complet d'information de gestion
- Gestion de codes paramétrisables reliés aux postes ou aux effectifs
- Module « ad hoc » et « préformaté » d'exploitation des données

GR (Suivi des griefs)

- Environ 13 clients et 47 000 ETC totaux
- Suivi des griefs ministériels
- Suivi des autres types de litiges (plaintes, appels, représentations, etc.) auprès de nombreux organismes
- Échanges automatisés d'informations avec le SCT concernant les griefs et surtout l'arbitrage
- Totalement alimenté par SAGIP (données nominatives des employés) et SYGBEC (structure administrative)
- Module « ad hoc » et « préformaté » d'exploitation des données
- Gestion du rôle d'arbitrage
- Alimentation d'un système gérant le rôle d'audition

GEREV (Gestion des retraites volontaires)

- Environ 45 clients et 64 000 ETC totaux
- Système de prévision de retraite
- Module sophistiqué de scénarios de retraite
- Prédiction des dates, montants et pourcentages de retraites selon plus de 30 paramètres
- Calcul de brut et de net
- Calcul des préretraites simples, graduelles et progressives
- Totalement alimenté par SAGIP (données nominatives des employés) et SYGBEC (structure administrative)
- Intégration des règles d'impôt et de la coordination RRQ
- Module d'exploitation et de statistique

2.1.4 Autres services spécialisés (5.3.1.4)

▪ État de la situation

La Loi sur la Fonction publique confère aux sous-ministres et dirigeants d'organismes la responsabilité de la gestion des ressources humaines sous leur juridiction (cf. articles 37 et 38 de la LFP).

La responsabilité ainsi conférée aux sous-ministres et dirigeants d'organismes les incite, en toute légitimité, à s'organiser de façon autonome en matière de gestion des ressources humaines et ce, afin d'atteindre les objectifs reliés à leur mission.

En pareil contexte, force est de constater qu'un tel morcellement crée du dédoublement, engendre des rythmes d'évolution différents et crée de la redondance d'une organisation à l'autre.

▪ Évaluation des effectifs « RH » qui offrent des services spécialisés et de conseil à la gestion

Les directions des ressources humaines soutiennent les sous-ministres et dirigeants d'organisme en cette matière. Elles offrent notamment des services spécialisés et des services-conseils à la gestion en matière de stratégie organisationnelle, de programmes, de politiques, de planification, d'analyse de besoins et de réalisation des plans d'action en découlant.

Ces services concernent l'ensemble des champs d'intervention de la gestion des ressources humaines. Il est donc difficile d'en estimer l'ampleur exacte en termes d'effectifs. Toutefois, sur la base des résultats de l'inventaire, nous savons que les plus grandes concentrations d'effectifs qui sont susceptibles d'être impliqués dans la prestation de ce type de services se retrouvent dans les champs suivants :

Développement des ressources humaines	14 %	270 ETC
Développement organisationnel	5,5 %	109 ETC
Relations professionnelles	8 %	162 ETC
Santé et sécurité	6 %	117 ETC
Gestion interne	13 %	256 ETC
Total	47 %	924 ETC

Compte tenu de ce qui précède, nous sommes d'avis qu'il y a lieu d'optimiser la prestation de services dans ces domaines et de garantir un haut niveau de compétences spécialisées, accessibles à tous les ministères et organismes.

■ Recommandations

Tout en reconnaissant la nécessaire autonomie des sous-ministres et dirigeants d'organisme dans la gestion de leurs ressources, ***nous recommandons la création et le renforcement de Centres interministériels de services partagés pouvant être offerts à tous les ministères et organismes. Ces centres constituent en fait des pôles d'expertise de premier plan.***

Ces centres visent donc à la fois les structure de service et la nature des services rendus. Ils pourraient générer des économies appréciables sur les plans humain et financier, tout en maintenant, voire en améliorant, le niveau actuel de la prestation des services en ressources humaines. En effet, ils assureraient à chaque organisation sur un véritable service-conseil en gestion des ressources humaines, capable de comprendre et d'analyser les besoins, d'en évaluer les dimensions et de proposer des stratégies appropriées.

Sans être exhaustive, voici une liste d'activités qui pourraient avantageusement faire l'objet d'un partage de services :

- Conception, diffusion et dispensation de programmes de formation « générique » ;
- Conception de programmes, de démarches et d'outils utiles à plusieurs organisations (diagnostic organisationnel, planification de main-d'œuvre, développement organisationnel, harcèlement, etc.) ;
- Évaluation des emplois d'encadrement ;
- Arbitrage et traitement de cas complexes en matière de relations de travail ;
- Activités relatives à la prévention et à la réparation en santé et sécurité du travail ;
- Conseil en matière de retraite ;
- Consultation et référence en matière de programme d'aide aux employés.

Ces types de regroupement permettraient donc d'exploiter le plein potentiel des équipes qui ont développé une expertise de pointe et une capacité de réaliser efficacement des activités stratégiques et spécialisées. Une telle approche favoriserait une consolidation de l'expertise et le partage des meilleures pratiques en cette matière pour l'avenir.

Dans ce contexte, le rôle du Ministère des services gouvernementaux consisterait à favoriser et coordonner les ententes de services entre ministères et organismes clients et ceux qui dispensent les services.

2.2 Ressources financières (5.3.2)

Il est à souligner que la comptabilité des transactions financières (revenus, recettes, dépenses et déboursés) pour les ministères et organismes budgétaires est déjà centralisée au niveau gouvernemental par l'entremise des systèmes SYGBEC-Dépenses et SYGBEC-Revenus. Ces systèmes permettent de produire périodiquement des états financiers ministériels et gouvernementaux, incluant les renseignements requis pour la production annuelle des comptes publics.

Le personnel des ressources financières des ministères et organismes a pour responsabilité de saisir les données et d'assurer la régularité et la conformité des transactions financières à la réglementation gouvernementale et aux conventions comptables. Ce personnel doit aussi supporter le Contrôleur des finances dans la confection des états financiers.

2.2.1 Soutien en gestion financière (5.3.2.1)

Plusieurs activités réalisées par le personnel en ressources financières sont centralisées au niveau des ministères et des organismes. Par contre, il pourrait être opportun, en terme d'efficacité et d'efficacités, de regrouper les activités de soutien en gestion financière au niveau des Centres de portefeuilles ministériels. Le potentiel de regroupement à ce sujet sera révélé au moyen de l'inventaire des activités regroupées par portefeuille ministériel.

2.2.2 Exécution des dépenses (5.3.2.2)

Plusieurs éléments regroupés sous cette sous-activité sont déjà traités centralement au niveau d'un ministère ou d'un organisme. On retrouve notamment sous cette rubrique les éléments suivants : le suivi du registre des autorités, les engagements financiers de plus de 25 000 \$, les activités de fermeture d'un exercice financier et la préparation des états financiers.

Par contre, la fonction relative au contrôle des transactions financières est actuellement décentralisée au point de saisie des transactions financières pour plusieurs ministères et organismes. Cette fonction est notamment liée au respect de la réglementation gouvernementale et des règles de comptabilisation propres à une unité administrative. Une partie des tâches de cette fonction pourrait être regroupée, mais un service minimal de proximité devra être maintenu.

La sous-activité de l'exécution des dépenses est actuellement décentralisée aux différents points de saisie des transactions financières au système SYGBEC, pour les ministères et les organismes budgétaires.

Cet aspect de l'exécution des dépenses pourra, progressivement dans le cadre de l'implantation du système SAGIR, être regroupé et centralisé au niveau d'un portefeuille ministériel. Pour un ministère dont les opérations sont régionalisées avec des centres de services locaux, il est possible que le regroupement puisse être réalisé dans une première étape au niveau régional (territorial), et à terme, centralisé par la suite.

2.2.3 Encaissement (5.3.2.3)

Plusieurs ministères et organismes sont concernés par l'encaissement, notamment pour la perception de droits, taxes, permis, amendes, pour l'acquiescement de services et le recouvrement. L'encaissement est actuellement décentralisé et il se fait sous plusieurs formes : par courrier, à des comptoirs de services des ministères et organismes, par l'entremise des institutions financières, par Internet (sites

bancaires ou sites des ministères), par réponse vocale interactive et par débit préautorisé. L'efficacité de la gestion des points d'encaissement permet d'accélérer les entrées de fonds et, par conséquent, une meilleure gestion de l'encaisse.

Le regroupement des encaissements reliés à la perception par courrier et à la gestion des chèques postdatés, pourrait aussi apporter une réduction des frais administratifs et ainsi augmenter l'efficacité de la perception. Les services de traitement massif de Revenu Québec pourraient être considérés pour le regroupement des points d'encaissement des ministères et organismes. En plus d'avoir un personnel spécialisé en matière d'encaissement, Revenu Québec a une capacité non utilisée de son équipement pour pourvoir aux besoins des ministères et organismes en cette matière. L'expérience de cet organisme concernant la confidentialité des traitements, en fonction de la protection des données nominatives, est aussi un atout à considérer.

Il faut aussi prendre en compte que l'Association canadienne des paiements prépare une transition pour l'utilisation d'images de chèques dans le système de compensation. Ce passage à la compensation par imagerie amènera à terme les ministères et organismes à investir dans les équipements requis. L'investissement à ce sujet serait de l'ordre de 1 M\$ pour Revenu Québec, même si la technologie de l'imagerie est implantée depuis 1998 à ce ministère.

Les économies anticipées pour la gestion de l'encaisse, la réduction des frais administratifs reliés notamment à la perception par courrier et à la gestion des chèques postdatés, et les investissements nécessaires pour la technologie de l'imagerie incitent le Groupe de travail à ***recommander d'approfondir les possibilités de regrouper à Revenu Québec, contre juste compensation, les points d'encaissement des ministères et organismes concernés.***

Des études plus approfondies devront être réalisées pour donner suite au projet. Ainsi, Revenu Québec, en collaboration avec le ministère des Finances, devra préparer un plan d'affaires, lequel devra notamment prendre en compte de garder le processus interne gouvernemental transparent pour un citoyen ou une entreprise qui paie au moyen d'un chèque traité et encaissé par Revenu Québec, pour un bien ou service d'un autre ministère ou organisme gouvernemental.

2.2.4 Recouvrement (5.3.2.4)

Considérant que les diverses mesures de recouvrement requièrent une expertise spécifique, on peut en déduire qu'il serait avantageux de regrouper au niveau gouvernemental les activités concernant le recouvrement des créances.

Un groupe de travail a réalisé un mandat concernant la problématique du recouvrement des créances de quatre ministères, soit les ministères de l'Éducation, de la Justice, du Revenu et de la Sécurité publique. Le rapport du Groupe de travail, présidé par l'ex-directeur du Centre de perception fiscale, est actuellement sous étude au sous-secrétariat à la réingénierie de l'État, au Secrétariat du Conseil du trésor.

2.3 Ressources informationnelles

2.3.1 Gestion du parc micro-informatique (5.3.3.1)

La gestion d'un parc micro-informatique comprend l'ensemble des activités liées à la mise en place, au soutien et à l'évolution des postes de travail. Ce sont notamment la configuration (images de base et spécifique), les essais, l'installation, la surveillance des équipements à distance, la gestion de l'inventaire, l'entretien, le dépannage matériel et logiciel, la mise à jour des logiciels, les services-conseil et la formation.

Au fil des années, le gouvernement a réussi à effectuer des économies au niveau de l'acquisition des postes micro-informatiques, notamment en standardisant au maximum les spécifications, de façon à procéder par voie de commande ouverte pour l'acquisition de ces postes. Or, de multiples études ont démontré, au cours de la dernière décennie, que les coûts d'acquisition du matériel ne représentent qu'environ 20 % des coûts totaux d'utilisation d'un poste micro-informatique sur une période de cinq ans, les autres 80 % de coûts étant principalement liés aux services de soutien. C'est donc dire que présentement, la plus grande portion des coûts liés aux postes micro-informatiques ne fait pas l'objet d'efforts concertés pour réduire les coûts au niveau de la fonction publique québécoise. La piste proposée vise précisément à réduire cette portion majoritaire des coûts.

Pour réduire au maximum les coûts de soutien des postes micro-informatiques, une avenue possible serait de développer une offre centrale pour éviter que chaque M/O ait à mettre en place sa propre organisation de support. Un panier de service pourrait être élaboré pour intégrer, de façon structurée, l'ensemble des besoins de soutien de la communauté gouvernementale pour ces postes. Ensuite, une architecture pourrait être élaborée pour préciser les choix et les moyens à mettre en place. Cette étape présenterait l'opportunité d'analyser, entre autres, le recours aux logiciels libres. La solution viserait deux grands objectifs : offrir un service de grande qualité au meilleur coût possible.

Aujourd'hui, les grands M/O disposent en général des moyens nécessaires pour offrir un soutien adéquat à leurs utilisateurs de postes micro-informatiques. Par contre, les M/O de taille plus petite n'ont généralement pas les moyens d'avoir les spécialistes en mesure de couvrir tout le spectre des spécialités qu'on retrouve dans ce domaine. En développant une offre centralisée qui s'adresse à un regroupement de M/O, on dispose de la masse critique pour être en mesure d'offrir un service de grande qualité à chacun, du plus petit au plus grand. Il importe de souligner que les services que l'État rend à ses citoyens dépendent de plus en plus de traitements effectués sur la plate-forme locale (postes micro-informatiques); la stabilité de cette plate-forme n'est plus un luxe mais bien une nécessité.

L'offre de service centralisée vise aussi à réduire de façon substantielle les coûts de soutien des postes micro-informatiques. Pour ce faire, un grand nombre de pistes porteuses sont déjà identifiées. L'emphase sur la standardisation et l'automatisation des processus et des outils entre tous les M/O, le développement des outils de surveillance à distance et des mécanismes de réaction automatisés, des outils sophistiqués d'analyse et de surveillance centrale en sont quelques-uns. Bref, de nombreuses pistes d'action et d'économies sont identifiées et connues aujourd'hui; elles n'attendent qu'un regroupement de taille suffisante pour justifier l'investissement initial.

En plus de la qualité des services et des économies financières, ce projet comprend d'autres avantages. En standardisant au maximum les services de soutien entre les M/O, on augmente la valeur et la mobilité des experts à l'intérieur du gouvernement. On réduit aussi la dépendance relative à l'expertise externe, dont la disponibilité et les coûts sont parfois aléatoires. De plus, on augmente d'une certaine façon la mobilité des applications, ou fonctions d'affaires, entre les M/O. On rend ainsi la machine gouvernementale plus flexible et en mesure de répondre à des restructurations

administratives qui amènent souvent des missions à se déplacer d'un organisme à un autre. Enfin, on offre des possibilités d'enrichissement de tâches et un cheminement de carrière beaucoup plus attrayant aux spécialistes internes gouvernementaux de ce secteur, favorisant ainsi la rétention des meilleurs talents.

Pour accélérer la mise en place de ce service, le gouvernement devrait s'associer une entreprise privée qui dispose déjà d'un solide bagage d'expérience et d'expertise dans le domaine. De plus, l'entreprise pourrait être appelée à investir initialement dans le développement et la mise en place d'automatismes sophistiqués, pour ensuite dégager des bénéfices auxquels elle participerait, lorsque les fruits des investissements initiaux se manifesteraient. Le CSP demeure toujours responsable du service face aux clientèles M/O qui adhèrent à ce service. Les fonctions de gouvernance et de priorisation des pistes d'action, pour bien répondre aux impératifs politiques, administratifs et financiers, demeurent aux mains de l'organisme central. L'entreprise privée apporte les appuis que le CSP estime requis, qu'ils soient de nature humaine, technique ou financière.

Un des facteurs de succès de ce projet se situe au niveau de sa recevabilité à l'intérieur de l'appareil gouvernemental. S'il n'est pas introduit correctement, il pourrait en effet susciter suffisamment d'opposition pour en limiter sérieusement les chances de survie.

Pour être recevable, le projet doit respecter certains critères.

L'adhésion des ministères ou organismes devrait être transitoire. Il serait imprudent de tenter de forcer la main initialement aux grands organismes qui disposent d'un grand parc micro-informatique justifiant déjà certains automatismes et certaines économies. En se concentrant initialement sur une adhésion des M/O de taille intermédiaire, une masse critique se dégagera pour permettre la mise en place d'une solution de soutien économique et performante. Par la suite, les autres grands clients adhéreront naturellement à la solution, lorsque ses performances financières et techniques auront été démontrées.

La mise en place d'offres de service devrait s'appuyer sur une approche basée sur un plan d'affaires pointu. Dans un premier temps, le CSP devrait effectuer un inventaire des actifs, processus, automatismes et outils récupérables à l'intérieur de l'appareil gouvernemental. Par la suite, une architecture devrait être élaborée et acceptée par l'ensemble des intéressés. L'objectif à cette étape n'est pas de fournir la totalité des services à l'ensemble des M/O, mais bien de déterminer un premier sous-ensemble de services qui puisse être livré rapidement à un groupe suffisamment important de clients pour générer des bénéfices dès la première année. Par la suite, le projet devrait s'autofinancer à même les bénéfices dégagés par la livraison initiale. Le découpage des services compris dans la première livraison devrait être élaboré de façon à assurer que l'on puisse rentabiliser le projet à l'intérieur des premiers 12 mois.

Nous recommandons donc qu'une offre de services centralisée soit développée par le CSP pour couvrir l'ensemble des besoins liés à la gestion du parc informatique gouvernemental dans une optique de meilleure qualité de service et de réduction de coûts.

2.3.2 Gestion de la messagerie électronique (5.3.3.2)

Le courrier et l'agenda électroniques sont des services offerts à tous les utilisateurs d'un poste de travail dans l'appareil gouvernemental. Ce sont présentement les applications les plus utilisées. Il s'agit d'un service horizontal qui n'a pas de valeur ajoutée pour la mission première des organisations, mais qui nécessite un très haut niveau de stabilité, de disponibilité et de sécurité.

Présentement, au gouvernement du Québec, on compte environ 61 000 utilisateurs de courrier et d'agenda électroniques sur plusieurs types d'outils dont les principaux sont :

- Microsoft Exchange, le plus répandu;
- Novell Group Wise;
- Lotus Notes.

Plus de 900 serveurs sont requis pour le traitement de ces applications. La très grande majorité des ministères et organismes possèdent leur propre infrastructure, leurs propres logiciels et leur propre expertise à des niveaux de qualité variable, selon leur capacité respective à les financer adéquatement.

Annuellement, plusieurs millions de dollars sont investis pour l'acquisition, l'installation, l'évolution et la gestion des infrastructures technologiques, de même que dans le recours à de l'expertise externe pour assurer la formation du personnel et une sécurité adéquate des infrastructures.

Si la multiplication des infrastructures technologiques a pu s'expliquer dans le passé par l'intérêt individuel des organisations à se doter rapidement et individuellement d'outils performants, cette approche d'investissement en silo est devenue difficilement justifiable dans le contexte technologique et financier actuel.

En effet, il est aujourd'hui possible d'envisager la consolidation et la standardisation de ces services à l'intérieur des infrastructures communes gouvernementales et ainsi en faire un service commun pour l'ensemble des ministères et organismes. La DGTIC possède déjà l'infrastructure technologique pour supporter une offre de service commune. Cette offre centrale, fournie par le CSP, pourrait permettre une réduction considérable des dépenses provenant notamment de la :

- Réduction du coût des logiciels et matériels;
- Diminution des coûts de soutien pour la mise à niveau et l'entretien des environnements actuels de courrier et d'agenda électroniques;
- Diminution du nombre de serveurs;
- Réduction des coûts d'administration;
- Concentration de l'expertise;
- Mise à niveau plus homogène de la sécurité.

Selon certaines expériences récentes de consolidation dans des organisations d'envergure, des économies de l'ordre de 30 % à 40 % des investissements actuels pourraient être réalisées.

Nous recommandons donc qu'une offre de services centrale de courrier et d'agenda électronique soit développée et déployée par le CSP pour le bénéfice de l'ensemble des ministères et organismes dans une optique de qualité de service et de rationalisation des coûts.

2.3.3 Traitement sur plate-forme centrale (5.3.3.3)

Dans le cadre de la modernisation de l'État, les ministères et les organismes auront à livrer, au cours des prochaines années, des services électroniques qui requerront des investissements très importants dans le domaine des technologies.

En fait, l'architecture du gouvernement en ligne se veut, dans un premier temps, une architecture d'intégration des diverses initiatives de ministères et organismes pour éviter que l'ensemble des initiatives continuent en silos et se présentent de façon non intégrée aux citoyens et aux employés. Les nouvelles technologies que s'approprient tous les ministères et les organismes, sont porteuses de plus grandes économies à court terme pour le gouvernement si elles se font dans une vision d'ensemble.

À cet effet, la DGTIC a déjà mis en place la plupart des technologies nécessaires à cette couche d'interopérabilité, non pas basée sur les technologies des M/O, celles-ci étant trop hétérogènes, mais plutôt, comme le veulent les meilleures pratiques, en acquérant des technologies intégratrices permettant une réutilisation optimale des actifs en place dans les M/O. Les technologies retenues sont opérationnelles et sont supportées par une main-d'œuvre qualifiée qui possède les expertises en la matière.

D'autre part, l'autre axe important est celui du partage d'infrastructures pour la prestation électronique de services (PES) qui est aussi une source importante d'économies et qui peut offrir une solution à l'incapacité pour certains M/O de se munir des technologies nécessaires pour mettre en place leur propre PES.

Pour les grandes organisations, bien que ces investissements pourraient être faits plus facilement, il n'en demeure pas moins qu'il faudra à tout le moins imposer une réutilisation des actifs communs et un cadre architectural précis ainsi qu'une priorisation des dépenses en PES, avec la volonté d'ordonner la mise en place de services communs et d'éviter leur prolifération. Il faut éviter que celles-ci investissent dans des services gouvernementaux déjà offerts.

Les économies sont sur deux axes :

- Financier
- Organisationnel (expertise, exploitation, sécurité, etc.)

Il est donc essentiel pour le gouvernement de mettre en place une offre de services qui permettra aux ministères et organismes d'utiliser des infrastructures communes permettant de maximiser l'utilisation des actifs déjà en place avec des niveaux de services uniformisés et ce, avant qu'une explosion d'investissements se fasse de façon parallèle et individuelle, comme c'est la tendance maintenant.

Nous recommandons donc que le CSP offre aux ministères et organismes, sur une base obligatoire, l'utilisation des services d'intégration permettant de supporter les processus horizontaux du gouvernement et, sur une base volontaire, l'accès à différentes technologies (matérielles, logicielles et applicatives) en support à la PES individuelle des ministères et des organismes. Les technologies sont déjà en place pour la majorité, fonctionnelles, stables et robustes, et elles peuvent permettre au M/O d'être supportés adéquatement dans la réalisation de leur mission.

2.3.4 Services de télécommunications (5.3.3.5)

Une des conditions essentielles de succès pour assurer le développement économique d'une société moderne, et par conséquent la réalisation du projet de gouvernement en ligne, est le maintien de réseaux de télécommunication fiables, accessibles, sécuritaires et économiquement viables. Or, il existe dans le secteur public plusieurs réseaux de télécommunications qui opèrent de manière autonome sans aucun mécanisme de coordination. Plusieurs de ces réseaux connaissent des difficultés économiques ou de croissance qui sont exacerbées par leur isolement, d'où un manque d'optimisation des ressources de l'État.

Dans ce contexte, il serait pertinent de mettre rapidement en place, dans le secteur public et parapublic, un réseau unifié de télécommunications performant et sécuritaire. Ce futur réseau représenterait un avantage technologique stratégique afin de favoriser un meilleur accès des citoyens de toutes les régions aux services publics auxquels ils ont droit. L'implantation d'un tel réseau optimiserait les ressources de l'État et serait aussi un levier économique puissant afin de stimuler le développement numérique dans les régions du Québec.

Les principaux réseaux de télécommunications du secteur public et parapublic sont le Réseau de télécommunication multimédia de l'administration publique québécoise (RETEM), le Réseau de télécommunication sociosanitaire (RTSS) et le Réseau d'information scientifique du Québec (RISQ). Les sociétés d'État comme Hydro-Québec, Loto Québec et RAMQ (TACTIC), possèdent aussi leur propre réseau.

Par ailleurs, il existe un programme de subvention, Villages Branchés du Québec, qui favorise le déploiement de réseaux de télécommunication en région, afin de desservir les commissions scolaires et les municipalités.

▪ **RETEM (Réseau de télécommunication multimédia de l'administration publique québécoise)**

En décembre 2001, le gouvernement du Québec octroyait à Bell Canada, un contrat pour l'acquisition de trois familles de services clés :

- Les services réseaux destinés aux transferts des données ;
- Les services d'accès de téléphone local ;
- Les services d'Internet et de sécurisation des échanges.

La durée initiale du contrat est de cinq ans, donc jusqu'en décembre 2006, renouvelable pour cinq années supplémentaires. La clientèle se compose de 86 ministères et organismes qui ont choisi, sur une base volontaire, d'adhérer au RETEM qui doit financer ses dépenses avec des revenus autogénérés.

▪ **RTSS (Réseau de télécommunication sociosanitaire)**

En 1997, le MSSS octroyait à un consortium formé par Bell, Telus et Télébec, un contrat de cinq ans pour l'obtention de services de télécommunications non réglementés afin de desservir son réseau sociosanitaire. En 2002, le contrat fut prolongé pour une durée additionnelle de cinq ans, soit jusqu'en 2007.

Depuis des années, le MSSS a des difficultés à répondre aux besoins de sa clientèle sociosanitaire en raison d'un sous-financement chronique, d'un manque de souplesse de ses solutions technologiques et des tarifs trop élevés. Ce projet de 6 M\$ a pour objectif de dégager une marge de manœuvre financière en tirant profit d'une nouvelle architecture technologique et ce, afin de supporter efficacement le projet de réforme du réseau de la santé.

La clientèle du RTSS est captive et l'adhésion des établissements de la santé est obligatoire. Le financement du réseau est assuré centralement par le MSSS.

▪ **RISQ (Réseau d'information scientifique du Québec)**

Le RISQ est un organisme incorporé, sans but lucratif et basé à Montréal, qui gère le développement de l'infrastructure optique reliant les établissements de recherche, d'éducation, de formation et de création au Québec. Ses membres fondateurs sont les universités et les Cégeps du Québec, ainsi que le Centre de recherche en informatique de Montréal (CRIM).

Le RISQ compte maintenant une centaine de membres dont la totalité des établissements universitaires et des Cégeps du Québec ainsi qu'un nombre croissant de centres de recherche publics ou privés.

Depuis 1989, le RISQ fournit aux institutions de recherche et d'éducation, des infrastructures et des services de télécommunications à très large bande à l'avant-garde technologique, l'accès le plus large possible aux sources d'information dont elles ont besoin pour atteindre leurs objectifs de recherche et d'enseignement, ainsi qu'un soutien à l'innovation et à la mise en service d'applications en réseau.

Le RISQ a déployé un réseau de 5000 km à travers le Québec.

Par ailleurs, depuis quelques années, le RTSS a développé un partenariat avec le RISQ pour desservir les centres de recherche et les établissements universitaires qui se trouvent dans les établissements de santé et ce, afin d'optimiser les ressources et améliorer la qualité du service.

▪ **Villages Branchés du Québec**

Lancé en septembre 2002, le programme « Villages Branchés du Québec » vise à relier les écoles et les bibliothèques publiques du Québec, ainsi que d'autres partenaires du monde municipal, par un réseau de télécommunications à haute vitesse à la fine pointe de la technologie.

Les bâtiments susceptibles de se raccorder à la dorsale du RISQ, avec l'aide du programme Villages Branchés du Québec, sont les écoles publiques et privées de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire, les centres d'éducation des adultes et les centres de formation professionnelle.

▪ **Hydro-Québec**

Hydro-Québec possède et opère un vaste réseau de télécommunications pour la transmission de la voix et des données. Le Centre des services partagés d'Hydro-Québec utilise ce réseau pour offrir, sur une base d'affaires, des services de télécommunications aux différentes unités administratives réparties sur l'ensemble du territoire québécois.

Conclusion

Plusieurs initiatives sont présentement à pied d'œuvre afin de faire converger en tout ou en partie, les activités des grands réseaux de télécommunications des secteurs publics et parapublics.

Toutefois, ces initiatives ne sont pas coordonnées d'où un manque d'optimisation des ressources de l'état et l'absence d'une vision stratégique dans le secteur des télécommunications.

Recommandation

Compte tenu de son expertise et de ses réalisations dans le secteur des technologies de l'information, *les Services gouvernementaux, et plus particulièrement le futur Centre des services partagés, doivent assumer un leadership éclairé et profiter de cette opportunité d'affaires pour implanter un réseau unifié en télécommunications dans les secteurs public et parapublic.*

2.3.5 Gestion centralisée de la relation client (5.3.3.7)

Les solutions de GRC ont pour but de permettre aux organisations de se doter d'une vue intégrée des informations sur un client, ainsi que des diverses interventions réalisées auprès de celui-ci, non seulement par leur personnel mais aussi par le client lui-même, par l'entremise des plates-formes de services électroniques.

Les systèmes de GRC offrent, en plus de l'accès à l'information saisie dans l'application de GRC elle-même (information sur le client, notes d'interventions des employés, etc.), un accès à un système de type référentiel qui permet d'obtenir d'autres informations nécessaires à la relation client en provenance des systèmes de mission, des plates-formes de courriels, de la gestion documentaire et des environnements bureautiques. Un ensemble d'autres services pour l'employé est aussi offert; à titre d'exemple, la gestion des bases de connaissances qui sont accessibles par les employés pour les aider dans leurs interventions auprès des clients.

Étant donné l'émergence du besoin fonctionnel des solutions de GRC dans l'appareil gouvernemental et des coûts d'implantation très importants, la consolidation d'un service GRC par l'entremise du CSP est assurément un projet porteur d'économies intéressantes.

Ces économies pourraient être générées minimalement par une approche de partage d'infrastructures. Toutefois, des économies beaucoup plus importantes pourraient être possibles, si on analysait l'implantation de GRC non pas en fonction de silos ministériels, mais en support au gouvernement en ligne et à la gestion de la relation du client du gouvernement dans son ensemble.

Plusieurs autres initiatives de gestion intégrée de la relation client en support à la mise en œuvre du gouvernement en ligne nécessiteront, à très court terme, le déploiement de solutions de GRC.

Il va sans dire que, dans ce contexte, la notion de gestion de la relation client débordera de la problématique individuelle des ministères et des organismes, rendant nécessaire le déploiement de solutions GRC en support à cette vision.

Chaque projet de GRC coûte plusieurs millions de dollars par ministère et par organisme, en gestion de projet, coûts d'architecture et coûts d'acquisitions logicielles et matérielles.

Les données du marché, qui ne chiffrent pas les autres économies pour le gouvernement de partager le savoir autour de ce type de projet, mais qui calculent seulement les retombées économiques engendrées par le partage d'infrastructures, concluent à une économie de 20 %.

En résumé, le gouvernement, par l'entremise de son CSP, pourrait offrir non seulement une solution technologique économique aux divers ministères et organismes mais aussi élever le niveau fonctionnel bien au-delà de ces mêmes silos ministériels, ce qui engendrerait des économies encore plus importantes, un meilleur service au client et un meilleur soutien au déploiement du gouvernement en ligne.

Recommandation

Nous recommandons donc la consolidation rapide d'un service GRC au sein du CSP.

2.4 Ressources matérielles (5.3.4)

2.4.1 Gestion de l'équipement roulant (5.3.4.1)

La gestion de l'équipement roulant inclut l'ensemble des activités nécessaires pour supporter les parcs de véhicules des ministères et des organismes. En effet, selon leur mission, les ministères et organismes se doivent de posséder une flotte d'équipements motorisés pouvant aller du camion anti-émeute aux véhicules tout-terrain. Que ce soit pour les besoins de la Sûreté du Québec, du ministère des Transports ou du ministère des Ressources naturelles, cette flotte doit être, à tout instant, fiable, sécuritaire et fonctionnelle, afin qu'elle puisse jouer le rôle pour lequel elle a été acquise.

Pour obtenir cette disponibilité, un ensemble de cadres, de professionnels, de techniciens et d'employés de soutien voit à l'administration, à l'achat, à la location, à l'entretien, à la réparation et au suivi de cette flotte de véhicules de tous genres.

▪ Ressources humaines concernées

Au niveau gouvernemental, 490,8 ETC sont actuellement consacrés à ce domaine (290,7 ETC réguliers et 200,1 ETC occasionnels). La grande partie de ces ressources humaines est attribuée au Centre de gestion de l'équipement roulant (CGER) du ministère des Transports, soit 440 ETC pour 89,6 % des ETC totaux à ce chapitre; 37,3 ETC, soit 7,6 %, œuvrent à la Sûreté du Québec.

De plus, pour les ministères seulement, les ressources consacrées à la gestion du matériel roulant montrent une présence en région de 357,7 ETC, soit 72,9 % des 490,8 ETC. Cette présence régionale s'explique par la présence de 345 ETC, nécessaires au fonctionnement des 60 ateliers mécaniques du MTQ sur le territoire québécois.

Ces données confirment clairement la position dominante du CGER comme principal gestionnaire de parcs roulants dans l'appareil gouvernemental. Compte tenu de sa mission spécifique, il est pourvu d'un grand nombre de spécialistes dans ce domaine d'activités.

▪ Pistes de regroupement

Le Groupe de travail est d'avis que l'activité de gestion de l'équipement roulant est une piste à explorer pour de possibles regroupements.

En effet, les caractéristiques suivantes s'appliquent généralement à de telles activités :

- Expertise reconnue nécessaire à la gestion des parcs de matériel roulant, à l'acquisition, l'entretien et l'opération des équipements et véhicules standards et spécialisés;
- Haut volume de travail dans chaque activité concernée;
- Tâches souvent répétitives;

- Investissements importants en acquisition de véhicules standards ou spécialisés, en pièces, matériaux, et équipements technologiques spécialisés.

Nous croyons qu'un regroupement accru des activités de gestion de l'équipement roulant, par une augmentation de sa clientèle, permettrait une réduction de l'ensemble des coûts, tout en dégageant des opportunités de synergie.

Cette unité autonome de services offre déjà des « services partagés » en gestion de parcs et véhicules. Sa clientèle est composée de ministères, d'organismes publics, incluant ceux des réseaux de la santé et de l'éducation, ainsi que d'organismes municipaux et scolaires. En raison de l'importance de son parc de véhicules, le ministère des Transports demeure le principal client du CGER.

La Sûreté du Québec (SQ), quant à elle, possède deux grands ateliers d'entretien mécanique dont l'un est situé à Québec et l'autre à Montréal. Elle gère un parc de 3 033 véhicules, tel que précisé au formulaire de cueillette d'informations reçu par le Groupe de travail. Il est à noter que ces ateliers mécaniques sont gérés et opérés par du personnel civil. Durant l'année budgétaire 2003 – 2004, le CGER a réparé ou entretenu 144 véhicules de la SQ pour une valeur de 307 973 \$. Ce recours au CGER par la SQ est en croissance, puisqu'après les 11 premiers mois de l'année budgétaire 2004-2005, la valeur des entretiens et réparations s'élevait à environ 500 000 \$. De plus, il semble que certains travaux spécialisés aient été effectués par le CGER, comme la préparation de camions spécialisés comme poste de commandement lors de crises.

Le Groupe de travail recommande ce qui suit :

- ***Que, eu égard à sa vocation horizontale, le CGER soit transféré du ministère des Transports au futur CSP.***
- ***Que le CGER et la Sûreté du Québec négocient un protocole d'association en vue de mettre en commun leurs activités d'ateliers mécaniques en faveur de la création d'un « Bureau de l'équipement roulant ».***
- ***Que le Bureau de l'équipement roulant devienne un centre de regroupement unique aux fins de gestion de la flotte d'équipements roulants utilisée par les ministères, les organismes budgétaires et les organismes extrabudgétaires.***
- ***Que l'opportunité d'une association fasse l'objet d'une analyse plus approfondie.***

2.4.2 Gestion des approvisionnements (5.3.4.2)

Dans le contexte gouvernemental actuel, les M/O budgétaires sont responsables de conclure eux-mêmes tous leurs contrats de construction, de services professionnels et de services auxiliaires, leurs contrats d'impression d'une valeur de moins de 25 000 \$ ainsi que leurs contrats d'approvisionnement en biens d'une valeur de moins de 25 000 \$.

En tant qu'organisme central d'approvisionnement, la Direction générale des acquisitions (DGA) est légalement la seule entité pouvant procéder au regroupement des achats de biens ou de services pour plusieurs M/O. Ces efforts de regroupement permettent de dégager des économies d'échelle substantielles et des processus homogènes pour l'ensemble du gouvernement.

Avec un effectif de 40 ETC dédiés aux acquisitions de biens et de services, la DGA assure la mise en place et la gestion contractuelle de plus de 80 regroupements d'achat générant des économies d'échelle évaluées à plus de 58 M\$ annuellement. De plus, elle conclut environ 350 contrats d'acquisition de biens et d'impression de plus de 25 K\$ pour les ministères et organismes. Enfin, 12 ETC sont chargés de la gestion des biens excédentaires du gouvernement, dont le transfert et la disposition, par appel d'offres et par encans.

▪ État de la situation

Les activités en gestion des approvisionnements représentent 574,6 ETC (52 %) de l'ensemble des 2 340 ETC gouvernementaux œuvrant dans le domaine des ressources matérielles. Parmi ces 574,6 ETC, la gestion des demandes (185,7 ETC) et les acquisitions de biens (221,5 ETC) accaparent à elles seules 70,9 % des ressources humaines travaillant dans ce secteur.

Le Groupe de travail est d'avis que l'activité de gestion des approvisionnements, dans son sens large, devrait être optimisée.

Nous croyons que des économies considérables pourraient être dégagées d'une remise en question des modes d'approvisionnements actuels, y compris les pouvoirs de délégation en harmonisant les modes d'acquisition interne aux M/O, tout en privilégiant et en favorisant davantage les regroupements d'achats à l'échelle gouvernementale.

Le Groupe de travail croit que certaines pistes pourraient être explorées dont :

- élargir le bassin des regroupements actuels à certaines acquisitions de services professionnels et auxiliaires;
- élargir le bassin des regroupements actuels aux organismes extrabudgétaires;
- concentrer et affermir l'action du CSP en regard des regroupements d'achats;
- favoriser les transferts de biens entre les M/O

Dans le cadre de cette remise en question, le Groupe de travail a constaté que la DGA a déjà effectué une profonde réflexion sur la modernisation de l'approvisionnement et que ses propositions méritent d'être sérieusement examinées par les autorités gouvernementales.

▪ Recommandation

Dans le cadre du déploiement du nouveau CSP, le gouvernement devrait *profiter de l'opportunité qui lui est offerte d'apporter des changements significatifs et de procéder à la mise en place de recommandations permettant d'améliorer la qualité des services, de réaliser des économies d'échelle et d'uniformiser les façons de faire*. Ainsi, le CSP pourra contribuer à dégager des marges de manœuvre nécessaires aux ministères et aux organismes, pour augmenter leur capacité d'offrir des services directs à la population.

2.4.3 Services immobiliers et aménagements de locaux (5.3.4.3)

Certains ministères et organismes se sont dotés d'équipes dédiées à la gestion de leur parc immobilier, pour diverses raisons, telles qu'une meilleure compréhension des besoins ainsi qu'une plus grande rapidité d'exécution dans la réalisation des projets d'aménagement ou de rénovation. Des catégories

d'emploi spécialisées, telles que techniciens en architecture et architectes en bâtiments, composent normalement les effectifs de ces équipes.

L'éventail des services offerts à l'interne est varié et inclut normalement l'ensemble des activités propres à la gestion immobilière et adaptées aux structures gouvernementales actuelles.

Notons que ces équipes sont souvent plus importantes lorsque le M/O est déconcentré, afin d'assurer des services immobiliers adéquats aux unités en région.

À l'échelle gouvernementale, excluant la Société immobilière du Québec (SIQ), 273,7 ETC sont dédiés aux activités de gestion de l'aménagement des immeubles à l'intérieur des différents M/O.

De ce nombre, 200,9 ETC (73,4 %) travaillent à l'intérieur des ministères alors que 11,4 ETC spécialisés (4,1 %) sont en postes à l'intérieur des organismes budgétaires.

Dans ce contexte, le Groupe de travail est d'avis qu'il y a des pistes à explorer quant à de possibles regroupements dans le secteur des services immobiliers et d'aménagement.

Des services partagés regroupés pourraient être offerts par les M/O déjà dotés d'équipes capables de supporter à l'interne un certain volume additionnel d'activités immobilières et ce, selon le principe « d'utilisateur-payeur », impliquant une facturation selon les coûts réels. Dans un premier temps, le regroupement par portefeuille serait à privilégier, sans restriction à la portée de la clientèle à desservir.

▪ **Société immobilière du Québec**

Bien que le mandat du Groupe de travail n'a pas pour objectif de revoir les activités de la SIQ, force est de constater que cette dernière a un rôle clé à jouer dans le domaine des services immobiliers.

Jusqu'à présent, selon les opinions obtenues de différents clients, la SIQ n'a pas encore révisé ses processus d'affaires en vue d'appliquer et de développer une culture de services partagés dans ses modes d'opération. Pour vraiment démontrer un virage client, nous croyons que ses règles de gouvernance seraient à revoir, entre autres en regard de la composition de son conseil d'administration, dont une majorité de sièges devrait être offerte à ses principaux clients, les M/O.

Dans ce contexte et selon son mandat, le Groupe de travail ne peut suggérer pour l'instant la SIQ comme piste de regroupement en services partagés. Éventuellement, cette piste devrait être considérée, lorsqu'une réelle culture axée vers sa clientèle aura été mise en place.

▪ **Recommandations**

Le Groupe de travail recommande :

- *De regrouper par portefeuille, conformément au concept des services partagés, les M/O déjà dotés d'équipes capables de supporter à l'interne un certain volume additionnel d'activités immobilières;*
- *D'ouvrir l'offre de services des regroupements de services immobiliers aux clientèles des M/O à petits budgets.*
- *D'inviter la SIQ à mettre de l'avant les principes et les conditions inhérents au modèle de gestion en services partagés, de façon à offrir des services totalement axés sur la*

satisfaction de la clientèle. Lorsque cela aura été réalisé, la SIQ pourra potentiellement offrir le service d'aménagement de locaux sur une base volontaire.

2.4.4 Gestion des systèmes de communication (5.3.4.4)

La gestion des communications comprend les ressources spécialisées, internes à un ministère ou à un organisme, tant humaines que matérielles, dédiées à supporter les opérations liées aux secteurs de la téléphonie sur fils (réseau de télécommunication multimédia de l'administration publique québécoise-RETEM, PBX, centres d'appels...) et sans fils (cellulaires, téléavertisseurs...), de la radiocommunication (Réseau national intégré de radiocommunication - RENIR), de la vidéoconférence (incluant le multimédia en général), de certains systèmes de câblage spécialisés, ainsi que de l'administration interne spécifique à ces activités (suivi de la facturation, etc.).

Selon les informations reçues des M/O et colligées à partir du formulaire d'inventaire, la gestion des communications est réalisée par 93 ETC en ressources matérielles, dont 89 postes permanents.

Dans ce contexte, le Groupe de travail est d'avis que la gestion des communications est une piste à explorer quant à de possibles regroupements.

▪ Téléphonie

Dans un environnement de compétition et d'ouverture des marchés, la disponibilité et la rapidité d'obtention d'une information précise et à jour, est un facteur clé dans l'atteinte des objectifs pour la survie de toute organisation.

Nous croyons que les nouvelles technologies intégrées de réseautique « voix-données-multimédia » seront à court terme le moteur essentiel d'une organisation performante et que cette tendance devrait s'amplifier au cours des prochaines années. Toutefois, cette performance ne peut être atteinte que par le suivi rigoureux de certains prérequis d'implantation et d'entretien de tels systèmes par du personnel spécialisé.

Nous croyons qu'il faut optimiser le rendement des futurs investissements en standardisant les technologies de communication dans les M/O. Il faut donc adopter une vision globale, à l'échelle gouvernementale, du déploiement de ces technologies.

▪ Recommandations

Ainsi, *le Groupe de travail recommande d'accélérer le déploiement et la consolidation de l'infrastructure de communication gouvernementale VoIP-multimédia RETEM.* Ceci permettrait d'harmoniser l'installation des nouvelles technologies de téléphonie et de multimédia dans les M/O (Ex : centrales téléphoniques et centres d'appels à technologie IP, vidéoconférence, « streaming » multimédia...).

En raison des pressions exercées par la convergence des technologies de communications vers les modes de transmission de réseautique (IP), il est aussi recommandé d'intégrer cette activité à un plan d'affaires gouvernemental relevant des technologies de l'information.

Dans un contexte où l'État fait sien certaines valeurs de l'entreprise privée, il y aurait lieu de viser, tout comme les plus performantes de ces dernières, l'implantation de technologies standardisées à l'échelle gouvernementale, lorsque cela s'avère possible.

▪ Radiocommunications

Pour les mêmes raisons générales motivées à la section précédente, **le Groupe de travail recommande fortement que les ministères et organismes utilisent la plate-forme numérique RENIR comme seul véhicule de radiocommunication du gouvernement du Québec.**

Rappelons le contexte ayant prévalu à la mise en place du RENIR : doter le gouvernement du Québec d'un système de radiocommunication intégré efficace, qui lui permette de gérer les situations d'urgences lors de force majeure. Ce système doit être privilégié, même par les M/O n'ayant pas nécessairement de rôle à jouer dans la gestion de situations d'urgence.

▪ Vidéoconférence (et multimédia)

Le Groupe de travail recommande que les M/O puissent partager les équipements régionaux spécialisés telles que les salles de vidéoconférence en général, y compris les salles de télécomparution dans les tribunaux administratifs.

De plus, le CSP devrait maintenir et développer l'expertise en vidéoconférence et en multimédia pour intégrer, guider et supporter les M/O dans les différentes activités de planification, déploiement et entretien de technologies dédiées. Dans une optique de service aux citoyens, ce groupe pourrait aussi recevoir le mandat d'étendre et d'entretenir des équipements multimédias en région, adaptés et mis à la disposition des citoyens à l'intérieur d'espaces gouvernementaux.

2.4.5 Numérisation des documents (5 3.4.5)

La généralisation de l'utilisation d'outils électroniques pour concevoir, transmettre et stocker l'information, implique que l'activité de numérisation des documents doit être considérée comme une étape de support aux opérations plus ou moins transitoires, selon la nature des documents à numériser. En effet, l'activité de numérisation se termine lorsque tous les documents sur support non compatibles ont migré vers un support informatique, et que les nouveaux documents sont produits directement dans ce dernier format à partir d'outils modernes de conception.

Les documents numérisés sont stockés en fichiers informatiques. Ils peuvent donc être facilement indexés, manipulés et diffusés électroniquement selon les besoins de l'organisation.

Plusieurs types de documents peuvent ainsi être numérisés tels que les documents administratifs (lettres, rapports, formulaires), les plans, les photographies, etc.

L'activité de numériser les documents administratifs et spécialisés est régie par différentes lois et par plusieurs règlements, dont la Loi sur les Archives nationales, la Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information, auxquelles les ministères ou les organismes sont assujettis ou non, selon la portée des lois et règlements concernés.

Selon les informations colligées lors de l'inventaire, les principaux utilisateurs de la numérisation et du microfilmage de documents seraient les ministères du Revenu et des Transports, le Directeur Général des Élections et la Régie des rentes du Québec. Au total, 35,3 ETC sont consacrés à cette fonction.

ETC GOUVERNEMENTAUX CONSACRÉS À LA NUMÉRISATION ET AU MICROFILMAGE

Ministères	Dir. ressources matérielles	Autres directions centrales	Ressources en région	Ressources totales
Réguliers	6,8	27,7	-	34,5
Occasionnels	-	0,8	-	0,8
TOTAL	6,8	28,5	-	35,3

▪ **Recommandations**

Le Groupe de travail recommande la formation de Centres interministériels de services partagés à l'intérieur de M/O ciblés pouvant offrir les services suivants :

- *numérisation massive des documents administratifs et spécialisés;*
- *services conseils et de support en implantation de technologies dites de «bureau sans papier».*

Annexe 3

Méthodologie de la gestion du changement et de la transformation organisationnelle

Cette annexe met en relief l'importance d'introduire une gestion du changement structurée dans une stratégie de services partagés susceptible d'affecter beaucoup d'employés.

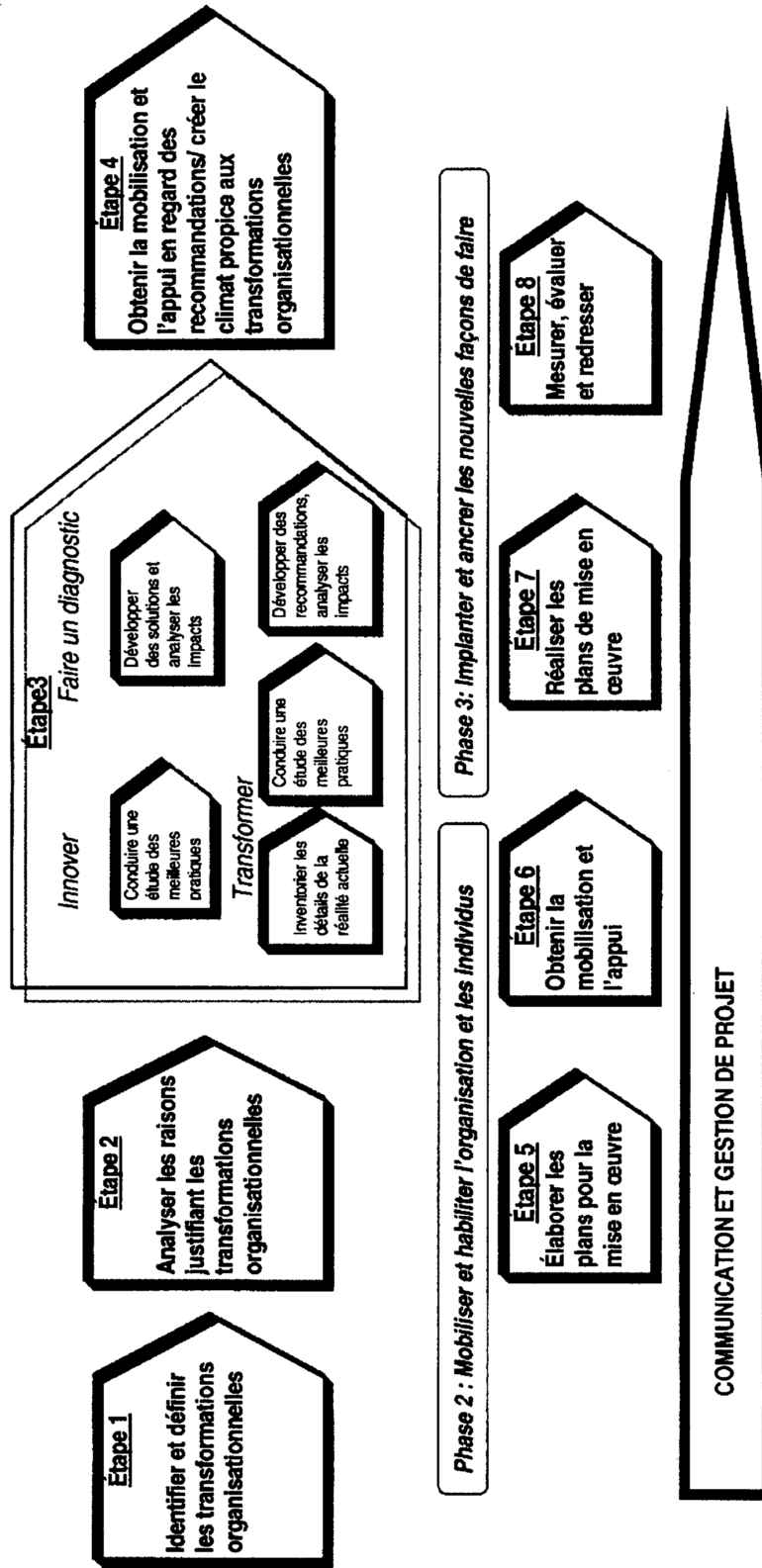
La mise en œuvre d'un centre de services partagés provoque un changement important, car elle entraîne des modifications profondes sur le plan des ressources humaines, financières, informationnelles et matérielles. Ces modifications toucheront un nombre considérable de personnes, dont des centaines de fonctionnaires dans plusieurs ministères et organismes qui devront travailler conjointement. Ils devraient faire l'objet, selon les experts, de l'élaboration d'une vision claire et partagée par les instigateurs, particulièrement en ce qui concerne la valeur promise de ce nouveau modèle de gestion, le processus de transition ainsi que l'intégration du nouveau Centre de services partagés au sein de l'appareil gouvernemental.

Selon les nombreux experts en matière de services partagés, la mise en œuvre d'un CSP consiste en un chantier de grande envergure qui s'échelonnera sur plusieurs années. La mise en œuvre d'une transformation importante qui pourrait toucher directement un très grand nombre d'employés, nécessitera le recours à une approche structurée qui a fait ses preuves dans des contextes similaires. Le graphique A-1 présente schématiquement une méthodologie pour gérer la transformation organisationnelle qui est explicitée par la suite.

Graphique A-1

Méthodologie pour gérer la transformation organisationnelle

Phase 1 : Créer le climat pour la transformation organisationnelle



Source: Service-conseil en Capital humain Samson Bélair/Deloitte & Touche

▪ **Conditions de succès**

Au cours des dernières années, plusieurs études et enquêtes ont été menées sur les meilleures pratiques en matière d'implantation de modèles de gestion de services partagés et de transformations organisationnelles. Nous en dégageons plus spécifiquement les sept conditions de succès suivantes :

- Une vision claire des objectifs à atteindre et des bénéfices à réaliser;
- Une structure de gouvernance crédible, influente et visible à toutes les étapes de la réalisation;
- Une approche d'implantation uniforme, appuyée sur un cadre méthodologique intégré et sur une gestion de projet rigoureuse;
- Une équipe de projets dédiée et performante, composée des meilleurs talents provenant des organisations touchées;
- Un gestionnaire mobilisateur qui veille à la mise en place et au développement d'une organisation centrée sur l'efficacité et sur la qualité du service à la clientèle;
- Une participation et une mobilisation judicieusement orchestrées des parties prenantes, et ce, tout au long du processus de transition vers les services partagés;
- Un centre de services partagés qui développe des relations constructives avec ses clients et qui améliore continuellement ses processus et son service.

▪ **Grandes phases de mise en oeuvre**

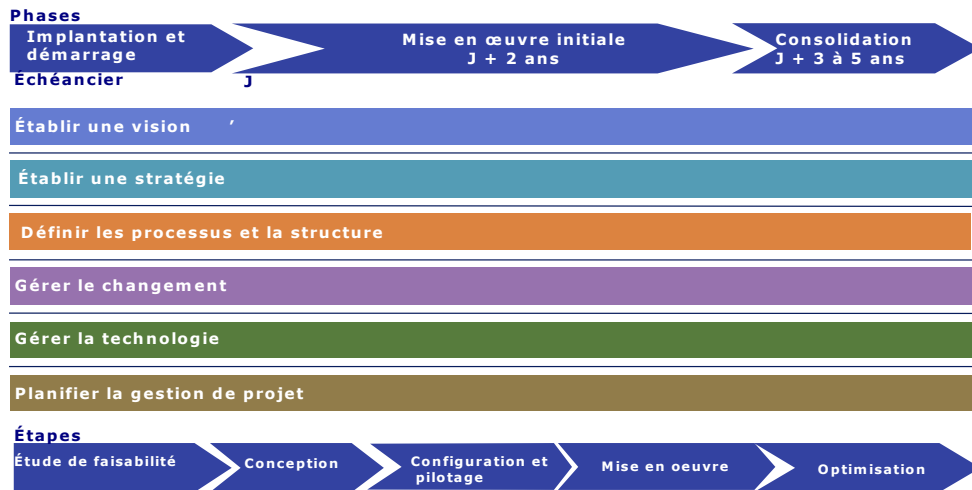
Nous considérons qu'une approche évolutive en trois phases permettra de donner toutes les chances de réussir la mise en œuvre du projet global et des projets spécifiques qui y sont rattachés :

- Phase d'implantation et de démarrage;
- Phase de mise en œuvre initiale (2 ans);
- Phase de consolidation (3-5 ans).

À travers chacune des différentes phases de mise en œuvre du chantier, il faudra s'assurer de couvrir adéquatement les six volets suivants, du début à la fin du projet. Ce regroupement d'activités par volet permet un suivi des aspects cruciaux de la mise en œuvre, sur une base continue, à travers les différentes phases :

- Établir une vision;
- Établir une stratégie;
- Définir les processus et la structure;
- Gérer les changements;
- Gérer la technologie;
- Planifier la gestion de projet.

Deux de ces volets sont généralement présentés par les experts comme étant les plus souvent cités comme principales raisons pour lesquelles la mise en œuvre d'un CSP peut s'avérer difficile, voire chaotique, dans certains cas : la conduite du changement et la gestion de projet.

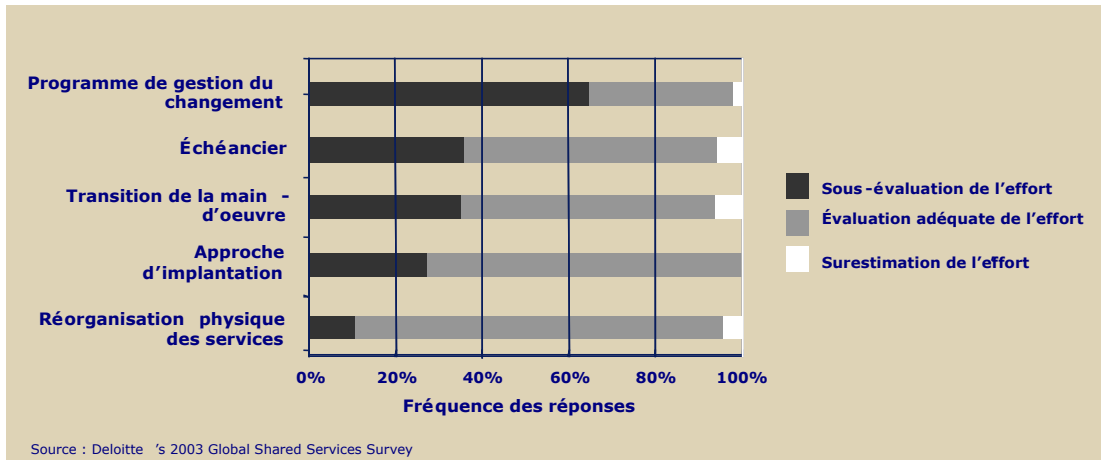


On entend par la gestion du changement, l'ensemble des activités qui soutiennent la vision du projet au sein de l'organisation, de même que le maintien à tous les niveaux d'un climat favorable au changement. La gestion stratégique de la transformation organisationnelle vise une productivité plus élevée, un engagement et une mobilisation des personnes tout au long du projet. La gestion du changement veille également à l'évaluation et à la mesure de l'état de préparation de l'appareil gouvernemental au changement, que ce soit par des activités de communication, d'accompagnement et de formation qui sont réalisées dans le cadre de la mise en œuvre d'un CSP.

Au chapitre de la gestion du changement, il importe de prendre en compte et de gérer efficacement la dimension humaine dans la transformation.

Le graphique A-2 démontre l'importance relative que portent les gestionnaires envers certains enjeux clés de la gestion du changement. Les données indiquent que les gestionnaires ont certaines difficultés dans l'évaluation des efforts reliés à la gestion du changement. Le graphique démontre également une sous-évaluation importante des efforts au niveau de la prévision des échéanciers et de la transition de la main-d'œuvre.

Graphique A-2. Évaluer l'effort de gestion du changement



Pour sa part, la gestion de projet comporte toutes les activités qui permettent de s'assurer, de manière continue, du bon déroulement de l'initiative. Elle s'intéresse notamment à la planification et au suivi des activités du projet pour chacune des phases et des volets ci-haut mentionnés. Elle est également responsable du contrôle de la portée, de l'échéancier et des coûts du projet, de la gestion efficace des équipes, de la gestion des risques et de l'assurance de la qualité.

■ Étapes de gestion du changement

Dans la prochaine section, nous passerons brièvement en revue les différentes étapes de la gestion du changement. L'implantation du CSP est utilisée comme exemple.

Les étapes proposées pour planifier la gestion du changement sont passées en revue.

Étude de faisabilité

Cette étape, incluant le dépôt du rapport du Groupe de travail mandaté par le gouvernement du Québec, comporte principalement l'évaluation de la pertinence du projet et a pour objectif d'estimer, avec le plus de précision possible, la valeur promise ainsi que l'ensemble des retombées du projet pour l'appareil gouvernemental.

Une fois avalisé par le Conseil des ministres, le rapport et les propositions qu'il contient devraient faire l'objet d'une tournée d'information et de consultation auprès d'intervenants critiques. Il s'agira alors d'obtenir l'engagement de la part des hauts fonctionnaires qui seront directement concernés envers les objectifs tangibles du projet.

De plus, il sera important d'intégrer, dès le départ, le projet de mise en œuvre du CSP avec les autres initiatives et les activités déjà regroupées au ministère des Services gouvernementaux, comprenant les projets importants en voie de réalisation.

Conception

Cette étape constitue une première transition vers la création de la structure du CSP au gouvernement du Québec. Il comporte principalement le design du CSP sur le plan de la structure, des processus, des personnes et des technologies en fonction des bénéfices escomptés et des niveaux de services attendus.

Cette démarche est importante étant donné la complexité, la taille des investissements nécessaires et les incidences d'un tel projet sur les plans humain et organisationnel.

Étant donné la complexité de l'initiative, il sera nécessaire de produire un plan de projet. Par la suite, il s'agira de mettre en place une structure de gouvernance, les équipes de projets et les différents comités responsables de la gouverne.

Les membres de l'équipe de projets doivent obligatoirement provenir de l'appareil gouvernemental et être dédiés à plein temps sur le projet. Les intervenants externes à l'appareil gouvernemental, qui feront partie de l'équipe de projet, devront travailler avec les intervenants internes selon un modèle d'accompagnement axé sur le *transfert des connaissances*, et ce, dans le respect d'une méthodologie commune et selon les règles de gouvernance établies par l'équipe de l'appareil gouvernemental. Tel que nous l'avons vu dans la section qui porte sur les conditions de succès, une des meilleures pratiques en matière d'implantation d'un modèle de services partagés, est de s'appuyer sur une méthodologie commune servant de pièce maîtresse et de plan maître pour l'ensemble de l'intervention. Il est essentiel d'adopter, dès le départ, cette méthodologie commune puisqu'elle constituera la fondation sur laquelle l'ensemble de l'équipe s'appuiera tout au long du projet.

L'affectation des personnes au sein de l'équipe de projet est un processus qui peut s'avérer ardu dans un contexte où les ressources sont normalement limitées. Il est toutefois essentiel de s'attarder au choix de ces personnes qui, tout au long du projet, prendront des décisions importantes qui auront des conséquences à long terme sur l'organisation des services gouvernementaux. Il vaut mieux confier ces décisions aux personnes qui connaissent les domaines concernés et envers lesquelles l'organisation a pleinement confiance. Parmi ces personnes, il sera également important de choisir celles qui s'attarderont plus particulièrement aux dimensions humaines et organisationnelles des changements. Ces personnes devront travailler de concert avec celles qui seront responsables du développement des nouveaux processus et des systèmes.

Finalement, une bonne structure de gestion de projet est impérative et une équipe interne devrait y être dédiée afin d'assurer la rigueur et la cohérence au niveau des biens livrables, des échéances, des communications et dans la gestion des attentes de différentes parties prenantes. Une reddition de comptes bien structurée doit faire partie intégrante de cette structure de gestion de projet.

L'équipe de projet devra développer un plan de travail détaillé, comprenant tous les biens livrables, les activités clés du projet, les sous-activités, les interdépendances, le calendrier de réalisations et, finalement, les ressources qui devront être affectées au projet.

À travers cette étape de la mise en œuvre du CSP, il sera aussi important d'identifier les risques, de les évaluer et de développer des stratégies pour y faire face.

Configuration et pilotage

L'étape de configuration et de pilotage vise à tester les solutions de regroupement développées. L'implication des responsables des activités déjà regroupées, ainsi que l'implication des représentants des clients actuels et futurs, prend toute son importance. Du point de vue technologique, c'est durant cette étape du projet que le travail technique est des plus importants. À la fin de cette étape, tout doit être prêt pour que le modèle devienne opérationnel.

Mise en œuvre

Cette étape a pour objectif de réaliser la mise en service du nouveau modèle de services partagés, le Centre de services partagés (CSP). Il comporte notamment la migration de la main-d'œuvre et des activités, entre autres vers le CSP, la formation des intervenants concernés (internes et externes au CSP), les ajustements liés à la mise en route, la stabilisation des opérations et le soutien à la performance en fonction d'indicateurs de performance. Dépendant de l'évolution des projets, la mise en œuvre de chacun de ces projets débutera d'une façon irrégulière durant une période de 6 à 24 mois.

Certaines activités doivent obligatoirement être prévues :

Développer une stratégie claire de migration pour le personnel touché;

S'assurer du support d'une équipe senior en TI;

Organiser la formation de tous les nouveaux employés;

Gérer les relations avec les partenaires et les clients.

Optimisation (après la période initiale de deux ans)

Cette dernière étape s'inscrit dans une perspective d'amélioration continue et consiste à optimiser les processus, les systèmes et les compétences des employés des différentes entités de services partagés pour leur permettre de réaliser, voire d'aller au-delà, des résultats escomptés.

