



Raymond Chabot  
Grant Thornton

## Rapport

Application de la Loi sur Services Québec

Présenté à :

Services  
gouvernementaux  
Québec 



**CONFIDENTIEL**

Ne peut être distribué sans le consentement de Raymond Chabot Grant Thornton

Juin 2010



Raymond Chabot Grant Thornton adhère à des principes de gestion et de consommation écoresponsables. Par souci pour l'environnement et les générations futures, notre Cabinet a convenu d'imprimer ses documents recto verso sur du papier recyclé.



# Raymond Chabot Grant Thornton

Le 21 juin 2010

Madame Dominique Vien  
Ministre  
**MINISTÈRE DES SERVICES GOUVERNEMENTAUX**  
875, Grande Allée Est, 5<sup>e</sup> étage  
Québec (Québec) G1R 5R8

**Raymond Chabot Grant Thornton & Cie**  
**Société en nom collectif**  
Bureau 200  
140, Grande Allée Est  
Québec (Québec) G1R 5P7

Téléphone : 418 647-3151  
Télécopieur : 418 647-5939  
www.rcgt.com

## **OBJET : APPLICATION DE LA LOI SUR SERVICES QUÉBEC**

---

Madame la Ministre,

C'est avec plaisir que nous vous présentons notre rapport à l'égard du mandat qui nous a été confié par le ministère des Services gouvernementaux.

Nous tenons à souligner l'excellente collaboration que nous avons reçue de l'ensemble des intervenants que nous avons sollicités dans le cadre de ce projet.

Pour toute question ou information complémentaire, nous vous invitons à communiquer avec l'un des soussignés au 418 647-3151.

Veillez agréer, Madame la Ministre, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

*Raymond Chabot Grant Thornton & Cie*

Société en nom collectif  
Conseillers en administration

Jacques Hébert, CA  
Associé – Performance organisationnelle et gestion des risques

Alain Gauthier, CA  
Associé responsable des services de consultation

/kb



## Table des matières

Abréviations et sigles .....	1
1. Introduction.....	2
1.1 Mandat .....	2
1.2 Portée des travaux d'analyse .....	3
1.3 Contenu du rapport .....	4
2. Démarche gouvernementale .....	5
2.1 Contexte, tendances et enjeux en matière d'amélioration de la prestation des services publics.....	5
2.2 Plan de modernisation 2004-2007 .....	7
2.3 Loi sur Services Québec.....	7
3. Étapes réalisées dans l'application de la Loi sur Services Québec .....	8
4. Approche méthodologique.....	10
4.1 Commentaires sur l'approche de réalisation .....	10
4.2 Approche de réalisation.....	11
5. Intention du législateur .....	12
5.1 La loi, la mission, les fonctions .....	12
5.2 Plan de modernisation 2004-2007 .....	14
5.3 Discussions lors du dépôt du projet de loi sur Services Québec.....	15
5.4 Stratégie de mise en œuvre .....	16
5.5 Conclusion.....	16
6. Analyse de la situation actuelle .....	17
6.1 Le panier de services et les modes de prestation.....	17
6.1.1 Comparaison du panier de services cible au panier de services actuel .....	18
6.1.2 Les modes de prestation.....	22
6.1.3 Comparaison avec la situation des guichets uniques au Canada et à l'étranger .....	27
6.1.4 Conclusion .....	32
6.2 Satisfaction des clientèles et notoriété de Services Québec.....	33
6.2.1 La satisfaction des citoyens et des entreprises .....	33
6.2.2 Notoriété de Services Québec auprès des citoyens et des entreprises.....	37
6.2.3 Données sur l'achalandage .....	38
6.3 La relation avec les partenaires.....	39
6.3.1 Négociation des ententes avec les partenaires .....	39
6.3.2 La satisfaction des partenaires .....	41

## Table des matières (suite)

6.4	Gouvernance.....	45
6.4.1	Les bonnes pratiques en matière de gouvernance.....	45
6.4.2	Situation actuelle.....	46
6.5	Gestion des ressources.....	49
6.5.1	Les bonnes pratiques en matière de gestion des ressources.....	49
6.5.2	Situation actuelle.....	50
6.5.3	Conclusion.....	51
6.6	Conclusion générale sur l'application de la Loi sur Services Québec.....	51
6.6.1	Les acquis de Services Québec.....	51
6.6.2	Le respect des fonctions attribuées par la Loi sur Services Québec.....	52
7.	Constats et pistes d'amélioration.....	54
7.1	Planification et modèle d'affaires.....	54
7.2	Stratégie d'adhésion volontaire des partenaires.....	57
7.3	Modèle de prestation intégrée des services.....	59
7.4	Modèle de financement.....	61
7.5	Gestion et gouvernance en matière de PES.....	65
8.	Sommaire.....	68
8.1	Conclusion sur l'application de la Loi sur Services Québec.....	68
8.2	Les pistes d'amélioration.....	70

Annexe 1 – Liste des bureaux de Services Québec

Annexe 2 – Démarche méthodologique

Annexe 3 – Évolution de l'achalandage du guichet unique selon les modes de prestation

## Abréviations et sigles

BPD	Bureau de la publicité des droits
CEFRIO	Centre francophone d'informatisation des organisations
CLE	Centres locaux d'emploi
CLS	Centres locaux de services
CRS	Centres régionaux de services
CSPQ	Centre de services partagés du Québec
CTQ	Commission des transports du Québec
DEC	Directeur de l'état civil
EF	Exercice financier
ENAP	École nationale d'administration publique
ETC	Équivalent temps complet
ISAC	Institut des services axés sur les citoyens
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
MDEIE	Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation
MESS	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
MJQ	Ministère de la Justice
MRNF	Ministère des Ressources naturelles et de la Faune
MSG	Ministère des Services gouvernementaux
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PDG	Président-directeur général
PES	Prestation électronique de services
PME	Petites et moyennes entreprises
RAMQ	Régie de l'assurance maladie du Québec
REQ	Registraire des entreprises
RRQ	Régie des rentes du Québec
SAAQ	Société de l'assurance automobile du Québec
SEPAQ	Société des établissements de plein air du Québec
Service BC	Service Colombie-Britannique
SQCA	Service québécois de changement d'adresse
TI	Technologies de l'information
VGQ	Vérificateur général du Québec

# 1. Introduction

## 1.1 Mandat

Tel qu'il est stipulé à l'article 59 de la Loi sur Services Québec :

*Le ministre doit, au plus tard le 22 juin 2010 et par la suite, tous les cinq ans, veiller à ce que l'application de la présente loi fasse l'objet d'un rapport indépendant.*

C'est dans ce contexte que le MSG a confié à Raymond Chabot Grant Thornton le mandat de produire un rapport indépendant sur l'application de la loi. Le rapport doit permettre de répondre aux questions suivantes :

- ▶ Dans quelle mesure l'objectif de permettre un accès simplifié à des services publics a-t-il été réalisé?
  - ◆ Sous l'angle de l'offre du guichet unique multiservice,
  - ◆ Sous l'angle des citoyens et des entreprises,
  - ◆ Sous l'angle de l'accès aux services sur tout le territoire du Québec;
- ▶ Comment l'objectif de permettre un accès simplifié à des services publics a-t-il été réalisé?
- ▶ Est-ce que le fonctionnement de Services Québec permet d'optimiser l'offre de service?
- ▶ Est-ce que les citoyens, les entreprises et les partenaires sont satisfaits des services?
  - ◆ Sous l'angle des services offerts par rapport aux besoins,
  - ◆ Sous l'angle de la qualité des services.

Ce faisant, la ministre répond à la demande de l'Assemblée nationale, soit de faire le point sur cet important projet et d'identifier des pistes d'amélioration qui, si cela est nécessaire, permettront de revoir les orientations et les stratégies utilisées jusqu'à maintenant.

Cette demande s'inscrit dans la tendance actuelle du gouvernement québécois de renforcer la reddition de comptes des ministères et organismes. Ainsi, lors de l'adoption de nouvelles lois, telle la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État, on indique que le ministre a l'obligation de faire rapport au gouvernement sur l'application de la loi constitutive de la société dont il est responsable.

Pour assurer l'indépendance de la démarche, la ministre a mis en place la structure de réalisation suivante :

### **Comité directeur**

La gestion globale du mandat relevait d'un comité directeur mis en place par la ministre et constitué majoritairement de membres externes à Services Québec et au MSG. Le comité était responsable de l'indépendance et de la cohérence des analyses en plus du bon déroulement du mandat.

### **Le Bureau de la recherche et de l'innovation du MSG**

La coordination des travaux a été confiée à la sous-ministre associée du Bureau de la recherche et de l'innovation du MSG. Celle-ci a travaillé de concert avec le responsable de la vérification interne de Services Québec qui a agi à titre d'interlocuteur auprès du prestataire de services.

## **1.2 Portée des travaux d'analyse**

Le rapport montre la situation prévalant chez Services Québec en date du 21 mai 2010, soit la date de fin de nos procédés d'analyse. Pour bien situer la portée de notre mandat, nous apportons les précisions suivantes :

- ▶ Nos conclusions s'appuient sur l'analyse des réalisations de Services Québec ayant permis de simplifier l'accessibilité des services publics québécois. Nous avons discuté avec la direction de l'organisation et avec le comité directeur du projet de la pertinence de considérer certains travaux de réflexion en cours qui apparaissent importants et qui pourraient avoir une incidence sur le futur de l'organisation. Ces travaux concernent :
  - ◆ La conception d'une cartographie des services regroupant plus de 400 services gouvernementaux offerts aux citoyens par 81 ministères et organismes en les associant à des événements de vie,
  - ◆ La définition d'un modèle générique de prestation devant s'appliquer à ces regroupements de services et décrivant la façon dont celle-ci sera assurée.

Puisque cette vision nouvelle n'a pas été approuvée par le gouvernement, il a été convenu de ne pas l'inclure dans la portée de nos travaux;

- ▶ En ce qui concerne l'analyse des modes de fonctionnement de Services Québec, elle portait sur deux aspects principaux, soit la gouvernance de l'organisation et les pratiques de gestion de celle-ci. À ce chapitre, notre analyse a consisté à observer si l'organisation s'est dotée de modes de gestion des ressources conformes aux bonnes pratiques. Après discussion avec le comité directeur, nous avons convenu qu'il n'était pas nécessaire de faire un examen détaillé pour évaluer l'efficacité des méthodes utilisées, car cela n'a pas représenté un facteur déterminant dans l'atteinte des objectifs de simplification de l'accès aux services publics;
- ▶ En ce qui a trait au niveau de satisfaction des clientèles, nous n'avons pas comparé l'offre actuelle avec les besoins exprimés par les citoyens. De concert avec le comité directeur de projet, il a été décidé que de réaliser cette analyse amènerait peu de valeur ajoutée à nos constats puisqu'il est difficile pour le citoyen d'exprimer clairement l'étendue de ses besoins en raison de la complexité de l'offre gouvernementale.

## 1.3 Contenu du rapport

Le présent rapport sur l'application de la Loi sur Services Québec comprend les sections suivantes :

- ▶ La section 2 présente les éléments de contexte qui ont amené la mise en place de Services Québec;
- ▶ La section 3 présente la chronologie des principales étapes du projet de mise en place de Services Québec. Elle sert de référence tout au long de la lecture des chapitres qui suivent;
- ▶ La section 4 présente sommairement notre approche méthodologique;
- ▶ La section 5 résume notre compréhension des intentions du législateur. Elle sert de fondement à nos travaux d'évaluation;
- ▶ La section 6 constitue le cœur de notre analyse. Elle présente d'abord la situation actuelle pour chacun des volets de l'évaluation, soit le panier de services, les modes de prestation de services, la satisfaction des citoyens et des entreprises, les relations avec les partenaires et les modes de gestion et de gouvernance. La situation actuelle est ensuite comparée à la vision initiale (intentions du législateur) ainsi qu'aux bonnes pratiques d'organisations publiques ayant réalisé des projets comparables, ce qui nous permet d'identifier les succès, les écarts par rapport à la cible de départ et aux meilleures pratiques ainsi que certaines contraintes observées qui ont eu des impacts significatifs sur le déploiement de l'organisation;
- ▶ La section 7 présente notre synthèse des grands constats et des pistes d'amélioration;
- ▶ Enfin, la section 8 présente notre sommaire du rapport sur l'application de la Loi sur Services Québec.

## 2. Démarche gouvernementale

### 2.1 Contexte, tendances et enjeux en matière d'amélioration de la prestation des services publics

Le contexte mondial évolue rapidement depuis les 20 dernières années, autant sur les plans économique et social que démographique. Cette évolution accélérée est porteuse de nombreuses opportunités, mais représente aussi des enjeux majeurs. Les gouvernements de partout dans le monde, qui sont parmi les acteurs clés de l'environnement économique, social et démographique, sont interpellés par ces changements. Ils doivent revoir leurs politiques, adapter leurs programmes et se préoccuper de nouveaux champs d'intérêt tels que le développement durable. En parallèle à ces défis, la plupart des gouvernements composent avec des ressources de plus en plus limitées en raison de l'évolution des coûts de leurs programmes.

#### L'évolution des modèles de prestation des services publics

Les clientèles des services gouvernementaux exigent une plus grande accessibilité aux services publics. Cette évolution des attentes des clients est le fruit de divers changements sociaux. L'information disponible n'a jamais été aussi abondante grâce aux nouvelles technologies. Ceci entraîne une plus grande autonomie chez les citoyens qui sont de plus en plus informés et conscients de leurs droits, exigeant ainsi une plus grande transparence et une meilleure accessibilité aux services publics. Aussi, les niveaux de qualité de plus en plus élevés des services offerts par le secteur privé, qui sont centrés sur la personnalisation et l'implication du client, influencent les attentes du public quant à la prestation des services publics.

Bref, les clientèles désirent obtenir les services rapidement et d'une façon pratique et souhaitent bénéficier d'une plus grande flexibilité quant au moment d'accès aux services publics et à la plateforme par laquelle ces derniers sont rendus.

#### Projets d'amélioration des services publics ailleurs dans le monde

Dans un contexte de finances publiques restreintes, et en réponse à cette transformation des besoins et des attentes des clientèles, les administrations ont été amenées à modifier leurs modes de prestation de services publics afin de trouver des moyens concrets de les améliorer au meilleur rapport qualité/coût. Différentes approches ont été utilisées :

- ▶ Des sites Internet de services publics, comme ce fut le cas en France avec le portail Services-public.fr, une structure flexible et transparente;
- ▶ Des centres de services partagés qui permettent une centralisation et une standardisation des processus pour une efficacité optimale de la prestation de services;
- ▶ Des partenariats public-privé qui répondent aux contraintes budgétaires des administrations;
- ▶ De l'externalisation par le transfert complet ou partiel des activités à des prestataires spécialisés.

Plusieurs ont opté pour des guichets uniques multimodes, comme c'est le cas au Royaume-Uni avec Directgov, qui propose une prestation de services tant par Internet que par le cellulaire et la télévision numérique. Ce type de changement a été repris par d'autres administrations ailleurs dans le monde, mais aussi dans plusieurs provinces canadiennes, comme c'est le cas en Colombie-Britannique avec Service BC et en Ontario avec Service Ontario. Le gouvernement fédéral canadien est aussi reconnu pour ses approches innovatrices en matière de services publics.

## Enjeux et facteurs de succès des projets d'évolution des modèles de prestation des services publics

Toutes ces réformes visaient un but commun, celui d'améliorer la satisfaction du bénéficiaire dans ses relations avec le secteur public, et ce, en adoptant un schéma de service axé sur le client. La réalisation de ces projets a permis de cerner certains enjeux majeurs :

- ▶ La compréhension des besoins des clientèles, ce qui implique d'analyser leurs attentes, de hiérarchiser leurs besoins en vue de les arrimer avec les objectifs stratégiques, de définir les modes de prestation de services adéquats face aux attentes et de déterminer des normes de services axées sur la satisfaction;
- ▶ La révision de l'organisation en fonction des clients, par la conception d'une démarche qui intègre les différents ministères pour créer une administration en réseau qui favorise la collaboration nécessaire à la mise en place d'une prestation orientée vers le client;
- ▶ L'évolution de l'ensemble des dimensions de la structure publique touchées (processus, compétences, outils, procédures) pour permettre une gestion du changement efficace;
- ▶ Le choix d'un schéma de prestation de services qui permet d'obtenir un rapport qualité/coût satisfaisant tant pour le gouvernement que pour le client.

## Le contexte québécois

Le Québec n'échappe pas à ces tendances. Doté de valeurs et de mesures sociales qui font l'envie de plusieurs pays, le Québec doit néanmoins faire face à de nombreux défis, notamment :

- ▶ Une dette collective importante;
- ▶ Un niveau élevé de taxation des citoyens;
- ▶ Une évolution démographique qui met une pression considérable sur l'augmentation des coûts sociaux et de santé;
- ▶ Une organisation complexe et parfois lourde, qui nécessite une adaptation;
- ▶ Un renouvellement de la main-d'œuvre en raison des nombreux départs à la retraite et les risques de perte d'expertise que cela génère.

## 2.2 Plan de modernisation 2004-2007

C'est pour faire face à ces enjeux que le gouvernement du Québec a proposé, en mai 2004, un ambitieux projet de modernisation. Un des piliers majeurs de cette réforme est la mise en place de Services Québec, une organisation qui a le mandat d'agir comme guichet unique aux clientèles (citoyens et entreprises), permettant ainsi à ces dernières d'obtenir une **vaste gamme de services et de renseignements en se rendant en un seul endroit, en appelant un seul numéro ou en consultant un seul site Internet.**

Ce projet de guichet unique prenait appui sur de nombreuses initiatives semblables réalisées dans d'autres organisations publiques à travers le monde, notamment au Canada, où le gouvernement fédéral et certaines provinces sont reconnus comme des leaders en cette matière.

## 2.3 Loi sur Services Québec

La mise en place de Services Québec a été officialisée par l'adoption de la Loi sur Services Québec en décembre 2004. Nous présentons les éléments importants de la loi à la section 5.

### 3. Étapes réalisées dans l'application de la Loi sur Services Québec

La mise en œuvre de Services Québec a été ponctuée de plusieurs étapes importantes et de faits marquants auxquels nous faisons référence tout au long de notre rapport. Nous les présentons ci-après :

Évènement	Date	Commentaires
1 Dépôt du plan de modernisation 2004-2007	Mai 2004	Annonce de la création de Services Québec
2 Dépôt du projet de loi sur Services Québec	Juin 2004	
3 Formation du groupe de travail sur l'intégration de services aux citoyens et aux entreprises (Comité Couture)	Juin 2004	Avait le mandat de proposer un modèle d'affaires initial, notamment en identifiant parmi les services aux citoyens et entreprises rendus par les ministères et organismes ceux qui devraient être initialement regroupés au sein de Services Québec
4 Adoption du projet de loi sur Services Québec	Décembre 2004	
5 Dépôt du rapport du groupe de travail sur l'intégration de services aux citoyens et aux entreprises (rapport Couture)	Janvier 2005	
6 Début des activités de Services Québec et arrivée de madame Francine Martel-Vaillancourt à titre de présidente-directrice générale	Mai 2005	Les articles de la loi portant sur l'organisation, le fonctionnement et les dispositions financières entrent aussi en vigueur
7 Adoption de la Loi sur le MSG	Mai 2005	Services Québec relèvera du ministre des Services gouvernementaux
8 Dépôt d'un mémoire au Conseil des ministres par le ministre Pierre Reid. D'autres articles portant notamment sur la mission, les pouvoirs, les comptes et les rapports, entrent également en vigueur à ce moment	Juin 2005	Approbation de la vision d'affaires, des orientations de Services Québec et du panier de services cible
9 Intégration des activités des 25 bureaux de Communication Québec	Juin 2005	
10 Transfert du Portail gouvernemental de services – espace Entreprises	Septembre 2005	
11 Dépôt d'un mémoire au Conseil des ministres portant sur le plan d'affaires et la mise en œuvre de Services Québec	Novembre 2005	Le plan d'affaires a aussi été transmis au Conseil du trésor qui a alors recommandé la formation d'un comité interministériel
12 Formation d'un comité interministériel	Novembre 2005	Avait le mandat d'intensifier la mise en œuvre de Services Québec et de faire des recommandations

Évènement	Date	Commentaires
13 Entente avec le MSG sur les montants à verser à Services Québec pour le financement de l'année 2005-2006	Mars 2006	
14 Rapport du comité interministériel portant sur la mise en œuvre de Services Québec	Mars 2006	Recommandant notamment l'intégration à Services Québec des centres d'appels du gouvernement du Québec et le transfert des centres de services de la SAAQ
15 Annonce en conférence de presse de la mise en place du réseau de Services Québec par le ministre des Services gouvernementaux	Avril 2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Comprenant des bureaux : <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ De la SAAQ</li> <li>◆ De la publicité des droits</li> </ul> </li> <li>▶ Incluant des bornes de services dans les CLE</li> </ul>
16 Nomination des membres du conseil d'administration	Avril et juin 2006	
17 Décision du conseil d'administration de la SAAQ de ne pas transférer son réseau et les activités de permis et d'immatriculation à Services Québec	Décembre 2006	
18 Approbation du plan d'affaires 2007-2010 par le conseil d'administration	Janvier 2007	Incluant la description de la stratégie de développement à long terme et les prévisions budgétaires triennales (basées sur les partenariats à négocier avec certains ministères et organismes)
19 Prise en charge des deux bureaux du Registre des entreprises et transfert de sa centrale téléphonique	Avril 2007	
20 Loi modifiant la Loi sur Services Québec	Décembre 2007	Décrétant le transfert du DEC
21 Transfert complet des 73 BPD Cohabitation dans certains bureaux de la SAAQ Transfert du DEC	Avril 2008	
22 Ajout des services d'assermentation dans l'ensemble des bureaux	Avril 2009	

## 4. Approche méthodologique

La réalisation du rapport sur l'application de la Loi sur Services Québec a nécessité le déploiement d'une approche de consultation sur mesure. Cette approche a été élaborée en s'inspirant :

- ▶ De l'approche initiale proposée par le comité directeur;
- ▶ Des différentes approches de conseil de Raymond Chabot Grant Thornton en matière :
  - ◆ D'évaluation de programmes,
  - ◆ De vérification d'optimisation des ressources,
  - ◆ De planification et de suivi stratégique.

### 4.1 Commentaires sur l'approche de réalisation

L'approche d'évaluation de la mise en application de la Loi sur Services Québec a été élaborée en tenant compte d'éléments clés qui visaient à en assurer le succès.

#### L'objectivité de l'évaluation

Nous avons précisé les critères et procédés d'évaluation et les avons fait approuver par le comité directeur. Nous les avons choisis en ayant le souci d'assurer l'objectivité de l'évaluation.

#### L'implication de la direction de Services Québec

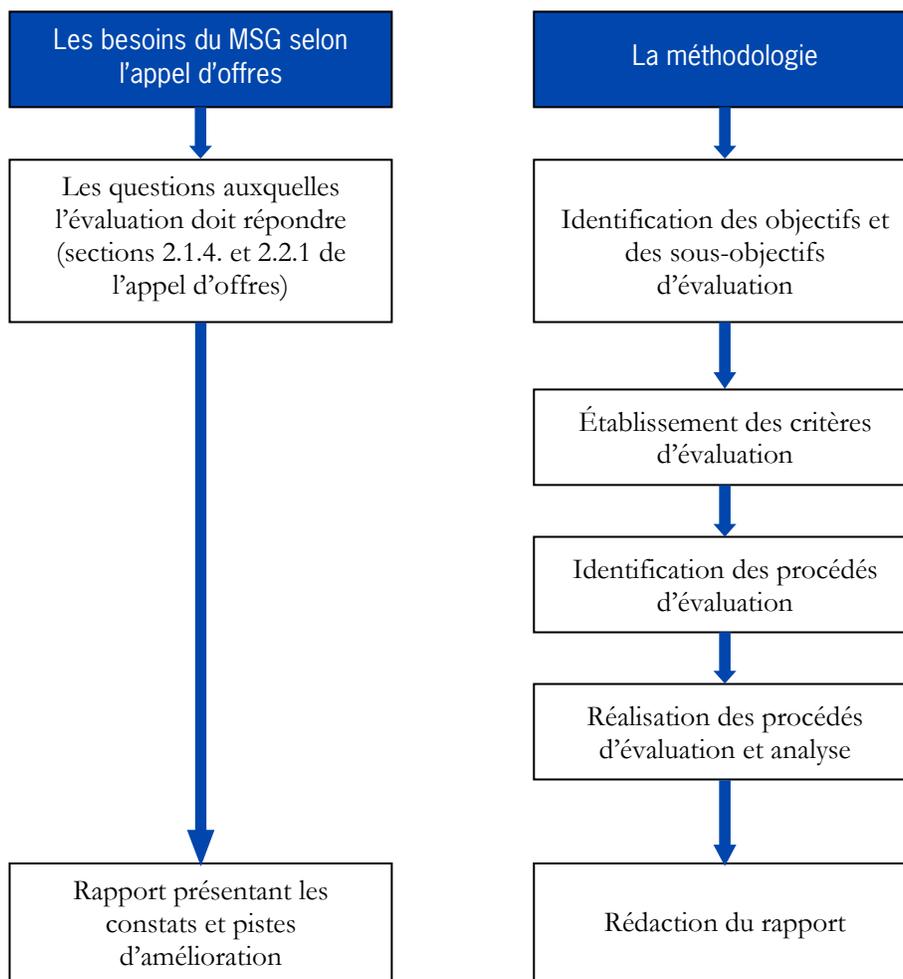
Bien que notre rôle était de produire un rapport indépendant, notre expérience de projets d'évaluation nous indique clairement que le niveau de collaboration entre la direction et les membres de l'équipe d'évaluation est directement proportionnel à la valeur ajoutée du projet. En ce sens, nous avons travaillé de concert avec les dirigeants de Services Québec ainsi qu'avec tous les intervenants gouvernementaux qui pouvaient apporter une valeur ajoutée à notre analyse.

#### L'utilisation de l'information disponible

Nous avons rapidement constaté qu'il y avait une grande quantité de documents internes disponibles ainsi que de nombreuses études portant sur les modèles de prestation de services publics, cela sans compter toutes les études internes réalisées par Services Québec. Nous nous sommes assurés de récupérer, de comprendre et de bien gérer cette information.

## 4.2 Approche de réalisation

Les questions auxquelles le mandat doit répondre sont présentées à la section 1.1 du présent rapport. Notre approche méthodologique globale se résume ainsi :



Notre analyse a porté sur les volets suivants : l'étendue du panier de services, les modes de prestation disponibles, la satisfaction des clientèles, la gestion des relations avec les partenaires, la gouvernance et la gestion des ressources.

La démarche méthodologique détaillée, élaborée avec la directrice de projet et approuvée par le comité directeur de projet, est présentée à l'annexe 2. Les objectifs, critères et procédés d'évaluation réalisés y sont énumérés sous chacun des volets de l'analyse.

## 5. Intention du législateur

Afin de comprendre la vision de départ du gouvernement au sujet du rôle et des objectifs de Services Québec, nous avons considéré les sources d'information suivantes :

- ▶ La Loi sur Services Québec;
- ▶ Le Plan de modernisation 2004-2007;
- ▶ Les discussions à l'Assemblée nationale lors du dépôt du projet de loi dont nous avons pu prendre connaissance par le biais du Journal des Débats.

Nos entrevues avec des intervenants clés impliqués dès le démarrage de l'organisation nous ont aussi apporté un éclairage précieux sur la vision gouvernementale.

### 5.1 La loi, la mission, les fonctions

La Loi sur Services Québec a été adoptée le 15 décembre 2004 et sanctionnée le 17 décembre 2004. Ses articles sont successivement entrés en vigueur par décret, les 2 mai et 22 juin 2005. Voici un résumé des principaux éléments prévus par la loi.

#### Mission (art. 4)

Services Québec a pour mission d'offrir aux citoyens et aux entreprises, sur tout le territoire du Québec, un guichet unique multiservice afin de leur permettre un accès simplifié à des services publics.

#### Fonctions (art. 5)

Pour la réalisation de sa mission, le législateur a confié à Services Québec les fonctions suivantes :

- ▶ Développer une approche intégrée dans la prestation des services publics de façon à en assurer l'efficacité;
- ▶ Offrir des services de renseignements et de référence pour faciliter les relations entre l'État et les citoyens ou les entreprises;
- ▶ Exercer les fonctions ou les activités reliées à la prestation de services aux citoyens et aux entreprises qui lui sont confiées par une entente ou un décret visés par la présente loi;
- ▶ Favoriser l'accessibilité des documents des organismes publics aux citoyens et aux entreprises et assurer leur diffusion;

- ▶ Encourager la concertation et le partenariat dans la prestation des services publics;
- ▶ Voir à une utilisation optimale des TI dans la prestation des services publics.

Services Québec exerce toute autre fonction que lui attribue le gouvernement.

### Entente avec un organisme public (art. 7)

Un organisme public et Services Québec peuvent conclure une entente par laquelle ce dernier s'engage à exercer, pour le compte de l'organisme et aux conditions qui y sont prévues, des fonctions ou des activités déterminées reliées à la prestation de services aux citoyens ou aux entreprises.

### Recours obligatoire (art. 8)

Le gouvernement peut rendre obligatoire, pour un ou plusieurs organismes publics et aux conditions qu'il fixe, le recours à Services Québec pour l'exercice de fonctions ou d'activités déterminées reliées à la prestation de services aux citoyens ou aux entreprises.

### Ententes hors Québec (art. 13)

Services Québec peut, conformément à la loi, conclure une entente avec un gouvernement autre que celui du Québec, l'un de ses ministères, une organisation internationale ou un organisme de ce gouvernement ou de cette organisation.

### Conseil d'administration (art. 19)

Les affaires de Services Québec sont administrées par un conseil d'administration composé :

- ▶ De dix membres, dont un président-directeur général, nommés par le gouvernement;
- ▶ D'une personne désignée par le ministre.

À l'exception du président-directeur général et de la personne désignée par le ministre, quatre membres sont des sous-ministres, sous-ministres associés ou sous-ministres adjoints nommés en vertu de la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) ou des dirigeants d'organismes publics et cinq membres proviennent du milieu intéressé par les affaires de Services Québec dont un représentant du milieu municipal et un représentant du Conseil des aînés.

### Président-directeur général (art. 24)

Le président-directeur général est responsable de l'administration et de la direction de Services Québec dans le cadre de ses règlements et de ses orientations. Il est assisté dans ses fonctions par un ou des vice-présidents nommés par le gouvernement au nombre que ce dernier détermine pour un mandat d'une durée d'au plus cinq ans.

## Financement des activités (art. 42)

Services Québec finance ses activités par les revenus provenant des frais, commissions et honoraires qu'il perçoit en vertu d'une entente ou d'un décret, du produit des biens et des services qu'il offre ainsi que des autres sommes qu'elle reçoit.

## 5.2 Plan de modernisation 2004-2007

Services Québec tire son origine des engagements du gouvernement du Québec dans le cadre de la modernisation des services aux citoyens et aux entreprises et de la mise en place du gouvernement en ligne. Cet engagement était énoncé dans le **Plan de modernisation 2004-2007** publié en mai 2004.

Inspiré par le modèle mis en place au Nouveau-Brunswick dans les années 1990, pour que les citoyens et entreprises aient un accès simple et efficace à des services de qualité, le gouvernement a choisi de regrouper certains de ses services au sein d'un guichet unique appelé Services Québec. Dans la vision énoncée dans ce document, que ce soit en ligne, au téléphone ou au comptoir, il sera progressivement possible au citoyen de tout régler, souvent en une seule démarche.

Certaines phrases clés, citées ci-dessous, résument bien l'intention du gouvernement à l'égard de Services Québec et précisent la portée du guichet unique.

*À terme, l'objectif est de permettre aux citoyens d'accéder à un ensemble de services actuellement offerts par différents ministères et organismes, à un seul endroit, soit Services Québec<sup>1</sup>.*

*Le gouvernement procède à la mise en place de Services Québec, afin de regrouper sous un guichet unique l'accès des citoyens et des entreprises aux services gouvernementaux. Le gouvernement souhaite ainsi éliminer, à terme, la multitude de points d'accès offrant des services spécialisés dans un secteur pour les remplacer par des guichets uniques offrant des services intégrés<sup>2</sup>.*

*Le gouvernement s'est d'abord fixé comme objectif d'améliorer l'accessibilité et la qualité de ses services. Le gouvernement souhaite faciliter la vie des gens, en simplifiant l'accès aux nombreux services offerts par les différents ministères et organismes.<sup>3</sup>*

*Cette agence offrira des **services intégrés**. Elle permettra ainsi aux Québécois d'obtenir **une vaste gamme de services et de renseignements** en se rendant à **un seul endroit**, en appelant **un seul numéro** ou en consultant **un seul site Internet**<sup>4</sup>.*

*Avec Services Québec, le gouvernement entend améliorer de façon importante l'accès et la qualité des services qu'il rend à la population. Services Québec s'inscrit dans un courant mondial d'intégration des services et répond aux besoins des sociétés modernes<sup>5</sup>.*

---

<sup>1</sup> *Moderniser L'État*, Mai 2004, p. VIII.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 20.

Le gouvernement entendait respecter certaines conditions dans la mise en place de Services Québec :

- ▶ Les citoyens et les entreprises conserveront toujours le libre choix dans les moyens de communication avec l'agence (comptoir, courrier, téléphone et Internet);
- ▶ L'organisation favorisera, auprès des ministères et organismes, une approche sur base d'affaires et de partenariats. Elle agira en quelque sorte comme un courtier de services et de renseignements gouvernementaux;
- ▶ La mise en place de l'organisation se fera dans un horizon de 12 mois suivant l'adoption de sa loi constitutive. Un suivi attentif sera accordé à l'intégration des services, qui se fera de façon progressive et avec rigueur;
- ▶ Dans un premier temps, l'organisation intégrera les services de Communication Québec, qui dispose déjà d'un réseau offrant une gamme de services à la population par différents canaux (comptoir, téléphone et Internet). Tous les bureaux de Communication Québec en région deviendront des comptoirs de Services Québec;
- ▶ Progressivement, d'autres services gouvernementaux seront intégrés à Services Québec. **À terme, l'objectif est de permettre aux citoyens d'utiliser un guichet unique pour accéder à un ensemble de services actuellement offerts par différents ministères et organismes.** Ainsi, selon cette nouvelle approche, un citoyen pourrait effectuer son changement d'adresse, obtenir un permis de pêche, renouveler ses droits d'immatriculation et payer une contravention en consultant un seul et même organisme, soit Services Québec<sup>6</sup>.

### 5.3 Discussions lors du dépôt du projet de loi sur Services Québec

En décembre 2004, lors du dépôt du projet de loi, la ministre, madame Jérôme-Forget, apportait des précisions sur l'intention du gouvernement à l'égard de Services Québec :

- ▶ « Notre vision est claire : nous recherchons l'accessibilité et la simplicité »;
- ▶ « L'objectif est simple : nous voulons un État au service des citoyens et des entreprises et non le contraire »;
- ▶ « Une nouvelle façon d'offrir les services publics qui accorde aux citoyens et aux entreprises toute l'importance qu'ils méritent »;
- ▶ « Une seule porte d'entrée et non 19 ministères et 188 organismes<sup>7</sup> ».

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 19-20.

<sup>7</sup> Journal des Débats, Commission permanente des finances publiques, vol. 38, n° 68.

Elle précisait que Services Québec agirait comme courtier de services et de renseignements auprès de certains ministères et organismes. **Ces derniers lui délègueraient la livraison de leur prestation de services, tout en préservant leurs responsabilités en matière de politiques et de programmes et en s’assurant de la cohérence d’ensemble avec les orientations gouvernementales.**

Elle concluait que Services Québec deviendrait « un véritable centre d’excellence en matière de service à la clientèle [...]. Notre objectif, c’est qu’une personne n’ait qu’un numéro à composer, un comptoir ou un site Internet à visiter pour obtenir le ou les services dont elle a besoin<sup>8</sup> ».

## 5.4 Stratégie de mise en œuvre

En plus des énoncés mentionnés ci-dessus, les éléments suivants ont été considérés dans l’analyse de la vision de départ du gouvernement :

- ▶ Le gouvernement a choisi une stratégie de mise en œuvre basée sur des ententes de partenariat avec les ministères et organismes plutôt que d’imposer un panier de services obligatoire. Par conséquent, Services Québec devait négocier avec chacun des ministères pour le transfert de services;
- ▶ Même si l’importance de la présence régionale n’était pas clairement énoncée dans les documents consultés, nos entrevues ont mis en lumière le fait que les dirigeants de l’organisation devaient prendre en considération cette orientation gouvernementale dans leur processus de prise de décision. Par conséquent, Services Québec devait s’assurer de maintenir ou de déployer un réseau de points de service dans l’ensemble des régions du Québec.

## 5.5 Conclusion

Nous concluons que le gouvernement désirait que les ministères et organismes transfèrent **un nombre significatif de services de renseignements et de services transactionnels** dans un guichet unique appelé Services Québec. C’est par ce moyen que l’objectif de simplifier l’accès des services gouvernementaux aux citoyens et entreprises serait atteint.

Afin d’établir une proposition de panier de services de départ, le gouvernement a mandaté le groupe de travail Couture. Il était alors convenu que ce panier de services évoluerait avec le temps.

---

<sup>8</sup> *Idem.*

## 6. Analyse de la situation actuelle

La présente section vise à répondre aux questions suivantes, qui sont au cœur de l'évaluation de l'application de la Loi sur Services Québec :

- ▶ Dans quelle mesure l'objectif de permettre un accès simplifié à des services publics a-t-il été atteint?
- ▶ Comment l'objectif de permettre un accès simplifié à des services publics a-t-il été réalisé?
- ▶ Est-ce que le fonctionnement de Services Québec permet d'optimiser l'offre de service?
- ▶ Est-ce que les citoyens, les entreprises et les partenaires sont satisfaits des services?

Notre analyse a porté sur les volets suivants : l'étendue du panier de services, les modes de prestation disponibles, la satisfaction des clientèles, la gestion des relations avec les partenaires, la gouvernance et la gestion des ressources. Pour chacun d'entre eux, nous présentons notre compréhension de la situation actuelle ainsi que le résultat de nos recherches sur les bonnes pratiques comparables au sein d'administrations publiques ayant réalisé des projets semblables. En comparant la situation actuelle à la vision initiale du législateur, d'une part, et aux bonnes pratiques observées, d'autre part, nous sommes en mesure d'identifier les succès, les écarts par rapport à la cible de départ ainsi que les améliorations potentielles. Nos analyses font l'objet des sections 6.1 à 6.5 qui suivent.

La section 6.6 présente notre conclusion générale sur l'application de la Loi sur Services Québec. Nous résumons d'abord les principaux acquis de l'organisation tels qu'observés à ce jour. Nous répondons ensuite à une question fondamentale, à savoir : Services Québec a-t-il assumé adéquatement les fonctions qui lui ont été attribuées par la loi, telle qu'énoncées à la section 5.1 du présent rapport?

### 6.1 Le panier de services et les modes de prestation

La stratégie de développement de Services Québec devait d'abord s'appuyer sur la constitution d'un panier de services regroupant les services les plus couramment utilisés et leur intégration afin de simplifier les démarches des citoyens et des entreprises.

Le panier de services cible comportait quatre catégories :

- ▶ Services de renseignements et de référence;
- ▶ Registres gouvernementaux;
- ▶ Services directs aux citoyens et aux entreprises ou services transactionnels<sup>9</sup>;

---

<sup>9</sup> Services par lesquels les citoyens et entreprises sont en mesure d'effectuer leurs transactions directement avec Services Québec, par exemple faire une réservation, obtenir un certificat ou faire un changement d'adresse.

▶ Mandats en communication gouvernementale.

Afin de laisser aux citoyens et aux entreprises le libre choix dans leurs moyens d'accéder à la prestation de services gouvernementaux, Services Québec souhaitait offrir ses services selon les trois principaux modes de prestation (comptoir, téléphone ou Internet).

### 6.1.1 Comparaison du panier de services cible au panier de services actuel

Les plans d'affaires d'octobre 2005 et de janvier 2007 présumaient que les négociations avec les différents ministères et organismes se solderaient par des partenariats. Le panier de services cible qu'on y présente était donc basé sur les travaux du comité Couture et le mémoire adopté par le Conseil des ministres en juin 2005. Pour chaque catégorie de services, nous avons comparé le panier de services initial, soit le panier existant avant la mise en place de l'organisme, avec le panier de services actuel et les paniers cibles tels que décrits au rapport Couture, au mémoire au Conseil des ministres et au plan d'affaires 2007-2010.

#### Services de renseignements et de référence

En matière de services de renseignements et de référence, la cible visée initialement était d'offrir aux citoyens et aux entreprises une seule porte d'entrée pour obtenir des renseignements généraux sur les programmes gouvernementaux et de les aiguiller au besoin vers les centres d'appels spécialisés des ministères et organismes. Le rapport Couture proposait également le transfert à Services Québec des services de renseignements généraux et d'information de première ligne de plusieurs ministères et organismes dont la SAAQ et la RAMQ.

Le tableau ci-dessous présente une comparaison du panier de services initial avec le panier de services actuel et les paniers cibles.

Services	Services Québec initial	Services Québec actuel	Cible rapport Couture janvier 2005	Cible Conseil des ministres juin 2005 (cible 2007)	Cible plan d'affaires janvier 2007 (cible 2010)
Renseignements généraux sur les programmes et services gouvernementaux	X	X	X	X	X
Référence vers les ministères et organismes	X	X	X	X	X
Transfert d'appel vers les ministères et organismes (interconnexion)		X (11)	X (18)		
Portail gouvernemental – espace Citoyens	X	X	X	X	X
Portail gouvernemental – espace Entreprises		X	X	X	X
Localisateur de services de garde			X		
Salle multiservice et aide à la navigation (accès et assistance aux autres ministères et organismes) dans les locaux de Services Québec		X	X	X	
Accueil pour les ministères et organismes visiteurs en région				X	
Aide offerte par le MAMROT sur les démarches auprès des associations municipales				X	
Centre d'appels – RAMQ					X
Info-Transports 511 (Transports Québec)		X			

Par ailleurs, des interconnexions ont été réalisées avec 11 ministères et organismes<sup>10</sup>. L'interconnexion permet de transférer l'appel du client au bon endroit lorsque la nature du service nécessite l'intervention du ministère ou de l'organisme, lorsque Services Québec n'a pas d'entente pour rendre le service ou lorsque la demande nécessite l'intervention d'un service spécialisé.

Toutefois, nous constatons que le transfert des centres d'appels d'autres ministères et organismes ne s'est pas réalisé. De plus, un grand nombre d'organisations gouvernementales québécoises continuent d'offrir des services de renseignements sur leurs programmes, multipliant ainsi les points d'entrée pour les citoyens et les entreprises.

## Registres gouvernementaux

Le mémoire au Conseil des ministres (partie accessible au public) prévoyait que Services Québec assure la maîtrise d'œuvre des grands registres à diffusion publique, les plus importants étant le Registre de l'état civil, le Registre de la publicité des droits (foncier) et le Registre des entreprises.

<sup>10</sup> La Commission des normes du travail, la SAAQ, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, le ministère de la Santé et des Services sociaux, le MJQ, la Régie du logement, la RAMQ, le MESS, la RRQ, Revenu Québec et le MTQ.

Le tableau ci-dessous présente une comparaison de la situation actuelle avec la situation ciblée.

Services	Services Québec initial	Services Québec actuel	Cible rapport Couture janvier 2005	Cible Conseil des ministres juin 2005 (cible 2007)	Cible plan d'affaires janvier 2007 (cible 2010)
Registre des entreprises		x (partagé avec Revenu Québec)		X	X
Registre de l'état civil		X		X	X
Registre de la publicité des droits (Foncier Québec)		x		X	
Registre des propriétaires et des exploitants de véhicules lourds (CTQ)			X		
Registre des lobbyistes et autres			X		
Registre des droits personnels et réels mobiliers			X	X	

**X** Signifie que le service est offert  
**x** Signifie que Services Québec n'est pas responsable du registre et n'a pris en charge que certains modes de prestation

Depuis sa création, le Registre de l'état civil a été transféré entièrement à Services Québec. Par contre, le Registre des entreprises et le Registre foncier du Québec n'ont été transférés qu'en partie à Services Québec, qui n'a pris en charge que certains services et modes de prestation. Par exemple, pour le Registre des entreprises, Services Québec offre le service par téléphone et au comptoir et Revenu Québec conserve la responsabilité de la tenue du registre et l'accès Internet.

Ces situations freinent l'amélioration de la qualité des services offerts et imposent à la clientèle de faire affaire avec deux intervenants différents dans certaines circonstances.

## Services directs aux citoyens et aux entreprises (services transactionnels)

En conformité avec la vision de départ du gouvernement, le rapport Couture et le mémoire au Conseil des ministres proposaient un certain nombre de transferts de services transactionnels des ministères et organismes vers Services Québec. Le tableau qui suit présente une comparaison entre la situation actuelle et le panier de services transactionnels cible.

Services	Services Québec initial	Services Québec actuel	Cible rapport Couture janvier 2005	Cible Conseil des ministres juin 2005 (cible 2007)	Cible plan d'affaires janvier 2007 (cible 2010)
SQCA (Internet – 6 ministères et organismes)	X	X	X	X	X
SQCA (téléphone)		X	X	X	X
Service québécois d'authentification gouvernementale et certificat d'identité				X	
Changement de coordonnées bancaires				X	
Inscription à des services électroniques				X	
Services d'assermentation		X		X	
Placements en ligne (appariement offre et demande d'emploi)			X		
Gestion des plaintes			X		
Régie du bâtiment (passation d'examens en région)			X	X	
Régie du bâtiment (par exemple : authentifier des candidats entrepreneurs)			X		
Inscription, renouvellement carte RAMQ			X	X	X
Dépôt de documents pour RRQ, SEPAQ			X		
Permis (chasse, pêche, villégiature, etc.)			X	X	
Inscription à des activités, abonnements et réservations				X	
Permis de conduire et immatriculation de véhicules			X	X	X
Permis d'agent de voyage et de commerçant itinérant				X	
Vente de baux au comptoir			X	X	
Perception de frais et de paiements				X	
Partenariats avec des municipalités			X		
Banque d'information industrielle du Québec (icriq.com)				X	
Société des traversiers (renseignements et aiguillage pour réservation)				X	
Cyberdémocratie				X	

Outre les services des registres, les seuls services de nature transactionnelle qui se sont ajoutés au panier de services de Services Québec sont le SQCA par téléphone et les services d'assermentation qui sont maintenant offerts dans tous les bureaux de Services Québec. Fait à noter, ces deux services sont des initiatives de Services Québec et ne proviennent pas d'un transfert d'activité d'un ministère ou d'un organisme.

## Communications gouvernementales

Dès le départ, il était prévu que Services Québec assume un rôle important en matière de communications gouvernementales :

Services	Services Québec initial	Services Québec actuel	Cible rapport Couture janvier 2005	Cible Conseil des ministres juin 2005 (cible 2007)	Cible plan d'affaires janvier 2007 (cible 2010)
Mandats d'information pour le compte des ministères et organismes	X	X			X
Coordination de la communication gouvernementale en situation d'urgence	X	X	X	X	X

Actuellement, Services Québec assure la coordination des communications gouvernementales en situation d'urgence. Il intervient lors d'événements tels que des inondations et des incendies de forêt. Services Québec a notamment coordonné les communications lors de la campagne de vaccination pour la grippe A (H1N1) et son centre d'appels a pris en charge les demandes d'information des citoyens. Ces services ont permis à Services Québec de gagner de la crédibilité en ce domaine auprès des ministères et organismes.

### 6.1.2 Les modes de prestation

Services Québec offre plusieurs modes de prestation : les services au comptoir, la réception du courrier, la réponse au téléphone et la PES.

#### Le réseau des points de service

En 2005, Services Québec a commencé ses activités avec les 25 bureaux de Communication Québec.

Au départ, Services Québec avait exclu le développement d'un nouveau réseau qui se serait superposé aux réseaux existants et qui aurait nécessité des investissements importants. Il avait plutôt axé sa stratégie sur une approche favorisant le recours aux divers réseaux déjà en place, tout en contribuant éventuellement à leur rationalisation. Les réseaux suivants ont été identifiés :

- ▶ Le réseau des points de service de la SAAQ;
- ▶ Les bureaux du Registre foncier du Québec;
- ▶ Les CLE du MESS.

Le concept du réseau devait reposer sur :

- ▶ Des CRS ayant comme pôle d'attache les capitales régionales;
- ▶ Des CLS;
- ▶ Un partenariat avec le secteur privé qui aurait permis à Services Québec de compter sur la capacité d'une offre complémentaire de services.

Les CRS devaient offrir toute la panoplie de services disponibles, soit des services d'accueil, des services transactionnels, un libre-service, un accompagnement aux citoyens et aux entreprises dans l'accès aux services et le référencement, lorsque nécessaire, aux services spécialisés des autres ministères et organismes.

Les CLS devaient également offrir des services d'accueil, des services transactionnels, un libre-service et un suivi des demandes auprès des autres ministères et des organismes. Leur offre de service devait être conditionnée par des impératifs administratifs comme l'achalandage, les ressources du milieu, les lois et règlements gouvernementaux encadrant leur utilisation ou leur localisation comme c'est le cas des BPD de Foncier Québec. Les CLS devaient constituer pour Services Québec un moyen moins coûteux et plus facile de déploiement pour desservir la clientèle.

À la suite de la conclusion à l'effet que le réseau de la SAAQ présentait le plus d'avantages, des négociations ont été entreprises avec cet organisme afin de transférer son réseau et les activités relatives aux permis de conduire et aux immatriculations de véhicules à Services Québec. Cette décision faisait suite à une recommandation du comité interministériel formé en novembre 2005. Les ressources de Services Québec ont consacré des efforts importants à cette négociation et pour se préparer à l'intégration du réseau de la SAAQ. Toutefois, le conseil d'administration de la SAAQ a pris la décision, en décembre 2006, de refuser de transférer ses activités à Services Québec.

## Résultat du déploiement du réseau, du transfert des BPD et du transfert du DEC

Au 31 mars 2010, Services Québec était **responsable des activités de 88 bureaux**. L'annexe 1 présente la liste de ces bureaux. Le tableau ci-dessous présente un résumé de la situation actuelle du réseau de Services Québec.

Bannière <sup>11</sup>	Nombre de bureaux	Services offerts
Services Québec	42	Services de base* Services du Registre foncier du Québec
	9	Services de base* Services du Registre foncier du Québec Services du DEC
	8	Services de base*
	6	Services de base* Services du DEC
<b>BPD</b>	21	Services du Registre foncier du Québec
<b>DEC</b>	2	Services du DEC
<b>Total</b>	<b>88</b>	

\* Les services de base incluent :

- Les renseignements généraux sur les programmes et services gouvernementaux;
- Les distributions de publications gouvernementales variées;
- L'accès au Portail gouvernemental de services au moyen de postes informatiques.

Sous la bannière de Services Québec, **65 bureaux** rendent les services de base suivants : fournir des renseignements généraux sur les programmes et services gouvernementaux, distribuer des publications gouvernementales variées et donner accès au Portail gouvernemental de services au moyen de postes informatiques. Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2009, les services de commissaires à l'assermentation s'ajoutent aux services de base, car ils sont offerts dans tous les bureaux. Dans 51 de ces bureaux, les services liés au Registre foncier du Québec sont fournis. Pour leur part, les services du DEC sont offerts dans 15 bureaux de Services Québec.

Par ailleurs, à la suite du transfert des BPD, Services Québec est responsable des activités de 21 BPD où seuls les services en lien avec le Registre foncier du Québec sont actuellement rendus. Ces bureaux sont gérés par Services Québec, mais ne sont pas sous sa bannière.

Enfin, Services Québec comprend les deux comptoirs de services du DEC, qui offrent des services en lien avec ce registre sous cette bannière. Ils sont situés à Québec et à Montréal. Outre les services du DEC, le bureau de Montréal offre les services de base, les services liés au registre des entreprises et ceux du Registre foncier du Québec.

<sup>11</sup> La bannière représente le nom affiché des bureaux correspondants.

Le réseau des comptoirs de Services Québec offre donc des services de proximité aux citoyens et entreprises, permettant ainsi l'accès à des services de base dans toutes ses régions. De plus, les services liés au registre des entreprises sont offerts à Québec et à Montréal.

Par ailleurs, il faut noter que l'achalandage des bureaux est très variable : 80 % des clients sont servis dans 20 % des bureaux. Il faut également noter que 55 bureaux ont une moyenne de 5 visiteurs ou moins par jour.

## Le centre d'appels

Dans le plan d'affaires 2007-2010, la stratégie de Services Québec en matière de gestion des centres d'appels incluait les éléments suivants :

- ▶ L'implantation d'un centre de relations avec la clientèle ayant un bureau à Québec et à Caplan;
- ▶ L'accès aux services de renseignements et de référence à partir d'un numéro unique;
- ▶ L'intégration des principaux centres d'appels existants dans d'autres ministères et organismes, dont ceux de la SAAQ et de la RAMQ.

L'intégration des autres centres d'appels visait à simplifier les démarches des citoyens et à réaliser des gains de productivité.

Depuis sa création, Services Québec a mis en place son centre de relations avec la clientèle qui traite les appels téléphoniques et les courriels et qui offre un soutien à la navigation sur les sites gouvernementaux. Il est doté d'une technologie performante capable d'accueillir un nombre élevé d'appels. Le centre offre des services de renseignements généraux sur les programmes et services du gouvernement du Québec et sur le registre des entreprises du Québec et redirige les appels vers les centres spécialisés de 11 ministères et organismes à l'aide d'une interconnexion.

L'interconnexion permet de transférer l'appel du client au bon endroit, lorsque la nature de l'appel nécessite l'intervention d'un autre ministère ou organisme soit parce que Services Québec n'a pas d'entente pour rendre le service ou parce que la demande nécessite l'intervention d'un service spécialisé. Un numéro unique permet donc aux citoyens et aux entreprises d'accéder facilement à ces services.

Le centre permet également d'effectuer son changement d'adresse pour six ministères et organismes par téléphone. En outre, il offre le service de renseignements pour la Régie du logement, de janvier à avril, et s'occupe de la ligne 511 de Transports Québec. Il offre également les renseignements aux citoyens et entreprises lors de situation d'urgence et des campagnes de vaccination massive comme pour la grippe A (H1N1).

En somme, Services Québec s'est doté d'une infrastructure performante et d'une grande expertise en matière de centre d'appels. Malgré cela, il n'a pas réussi à convaincre d'autres ministères et organismes d'intégrer leur centre d'appels à celui de Services Québec.

## La PES

La PES est une composante clé d'un guichet unique multimode. Dans son plan d'affaires 2007-2010, Services Québec souhaitait assurer la qualité de l'information gouvernementale sur les programmes et services et la migration de la clientèle des modes de prestation téléphonique et au comptoir vers la PES. Pour ce faire, il souhaitait regrouper tous les services électroniques disponibles au gouvernement du Québec au sein d'un portail gouvernemental.

Actuellement, Services Québec est responsable du portail gouvernemental – espace Citoyens, espace Entreprises et espace En région. À la création de Services Québec, le portail Citoyens avait été transféré de Communications Québec et le portail Entreprises, du MDEIE. Le portail propose des cheminements dirigés en fonction de plusieurs événements de vie du citoyen et de l'entreprise. En outre, il donne accès aux formulaires et aux services électroniques disponibles. Il privilégie le regroupement de l'information de manière à simplifier l'accès à l'information portant sur le même sujet.

À l'exception du SQCA, peu de services transactionnels sont offerts sur les portails de Services Québec. Ils sont essentiellement informationnels et permettent, souvent, d'aiguiller les citoyens et entreprises vers les sites des ministères et organismes.

Depuis la création de Services Québec, le portail Entreprises a été refondu par une restructuration de l'information, une amélioration de la présentation visuelle et l'ajout d'entrevues. Pour sa part, le portail Citoyens a fait l'objet d'améliorations de contenu et d'ajouts de certaines fonctionnalités.

Ainsi, les espaces Citoyens et Entreprises du portail gouvernemental ne sont pas devenus des portails « fédérateurs » intégrant les renseignements disponibles dans les sites Internet des ministères et organismes. La duplication de l'information est donc encore présente entre les divers sites du gouvernement du Québec, ce qui exige des efforts importants de la part de Services Québec pour assurer la mise à jour des portails et accroît les risques d'incohérence de l'information disponible sur les divers sites.

### 6.1.3 Comparaison avec la situation des guichets uniques au Canada et à l'étranger

Au cours des dernières années, plusieurs guichets multiservices se sont développés sur la base de regroupement de services les plus utilisés par les citoyens et les entreprises.

Le tableau ci-dessous présente un état de situation des guichets uniques au Canada et à l'étranger et des principales tendances observées.

Origine gouvernementale	Mode de prestation de services			Type de guichet unique		Vision et tendances
	Réseau physique	Centre d'appels	Électronique	Informationnel	Transactionnel	
Alberta	X	X	X	X	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Projet sur un panier d'achat virtuel</li> <li>▶ Accroissement de l'offre de services transactionnels en ligne</li> </ul>
Colombie-Britannique	X	X	X	X	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Accent mis sur le développement des services en ligne et l'amélioration de la PES par les technologies et la rationalisation</li> <li>▶ Développement des services transactionnels offerts aux centres d'appels</li> </ul>
Nouveau-Brunswick	X	X	X	X	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Amélioration de l'accès intégré aux services en ligne</li> <li>▶ Projet pilote sur l'utilisation du clavardage pour le soutien aux utilisateurs</li> <li>▶ Accessibilité des services de statistiques de l'état civil pour les trois modes</li> </ul>
Nouvelle-Écosse	X	X	X	X	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Migration vers les services en ligne</li> <li>▶ Priorité sur l'ajout de services électroniques et par téléphone</li> </ul>

Origine gouvernementale	Mode de prestation de services			Type de guichet unique		Vision et tendances
	Réseau physique	Centre d'appels	Électronique	Informationnel	Transactionnel	
<b>Ontario</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Projet d'enregistrement électronique des décès</li> <li>▶ Exploitation d'un système de bornes interactives pour faciliter l'accessibilité</li> <li>▶ Intégration complète dans les trois modes</li> </ul>
<b>Canada</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Nouvelle stratégie d'acheminement des appels</li> <li>▶ Mise en œuvre d'un service de changement d'adresse</li> </ul>
<b>Australie</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Évolution des canaux libre-service (téléphone et Internet)</li> <li>▶ Système de dossier personnel électronique accessible au citoyen prévu pour 2010</li> <li>▶ Réalisation de projets pilotes par les nouvelles technologies Web telles que les blogues et les réseaux sociaux</li> </ul>
<b>Belgique</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Exploitation de nouveaux modes de prestation tels que la télévision interactive, le cellulaire et le clavardage</li> <li>▶ Accroissement des services au comptoir</li> <li>▶ Exploitation du système de dossier personnel électronique accessible au citoyen et de la carte d'identité électronique</li> </ul>
<b>Finlande</b>			<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Exploitation d'un système de carte d'identité électronique utilisé dans la PES</li> </ul>

Origine gouvernementale	Mode de prestation de services			Type de guichet unique		Vision et tendances
	Réseau physique	Centre d'appels	Électronique	Informationnel	Transactionnel	
France		X	X	X	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Avancement du système de dossier personnel électronique pour faciliter la gestion des relations</li> <li>▶ Développement d'un système de dossier personnel électronique pour le dépôt de pièces justificatives</li> </ul>
Irlande			X	X		<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Développement des signatures électroniques</li> <li>▶ Implantation d'un blogue pour l'amélioration des communications avec les citoyens</li> </ul>
Maine			X	X		<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Services informationnels tous offerts par Internet</li> <li>▶ Exploitation de la téléphonie cellulaire</li> </ul>
Nouvelle-Zélande			X	X		<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Développement continu du gouvernement en ligne</li> <li>▶ Technologies Web telles que les blogues et les réseaux sociaux pour favoriser l'interaction avec les citoyens</li> </ul>
Royaume-Uni			X	X		<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Objectif de rendre tous les services disponibles en ligne</li> <li>▶ Exploitation des modes de télévision numérique, téléphonie cellulaire et terminaux libre-service</li> <li>▶ Projets sur la collecte unique de données auprès du citoyen et sur le développement d'un système de carte d'identité électronique d'ici 2012</li> </ul>

Origine gouvernementale	Mode de prestation de services			Type de guichet unique		Vision et tendances
	Réseau physique	Centre d'appels	Électronique	Informationnel	Transactionnel	
Singapour			X	X	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Développement des services mobiles d'ici 2015</li> <li>▶ Amélioration de l'accès, de l'usage et du nombre de services pour 2010</li> <li>▶ Amélioration des communications avec le citoyen par le biais de forums de discussions, de blogues ou de consultations publiques</li> </ul>

Dans les autres provinces canadiennes, le panier de services des guichets uniques est très étendu et est offert dans les trois modes, soit le téléphone, Internet et le comptoir. Par exemple, Service BC offre actuellement plus de 700 services et Services Nouveau-Brunswick plus de 300. Il faut préciser que pour la plupart d'entre eux, le panier de services initial a été imposé, ce qui a facilité la prise en charge des principaux services à la clientèle, comme la plupart des registres.

Le tableau qui suit illustre les services de nature transactionnelle offerts par les administrations provinciales canadiennes. L'année de création de chacun de ces guichets est indiquée entre parenthèses.

Services	Service Alberta (2006)	Service BC (2003)	Services Nouveau-Brunswick (1998)	Service Nouvelle-Écosse (2000)	Service Ontario (2004 <sup>12</sup> )	Services Québec
Carte d'assurance maladie	En négociation		X		X	
Opérations de paiement – ministères, organismes et municipalités		X	X	X		
Paiements d'amendes et de contraventions		X	X	X		
Permis de conduire et immatriculation	X	X	X	X	X	
Régie du logement (bail résidentiel)	X	X	X	X		
Registre de l'état civil	X	X	X	X	X	X
Registre des droits personnels et réels mobiliers	X		X	X	X	
Registre des entreprises	X	X	X	X	X	x
Registre des sociétés par actions				X	X	
Registre foncier	X	X	X	X	X	x
Service de changement d'adresse			X	X	X	X

**X** Signifie que le service est offert  
**x** Signifie que Services Québec n'est pas responsable du registre et n'a pris en charge que certains modes de prestation

Tous les guichets uniques au Canada, incluant Services Québec, ont des ententes de collaboration avec le gouvernement fédéral. De plus, certains d'entre eux ont également des ententes de collaboration avec des municipalités, ce qui n'est pas le cas de Services Québec.

En conclusion, les centres de services des organisations comparables du Canada offrent une gamme de services plus étendue que Services Québec, notamment des services transactionnels.

De plus, la migration vers la PES est une tendance qui influence fortement le développement de l'offre de service de ces administrations et devient le moyen privilégié pour simplifier l'accès aux services gouvernementaux. Le développement d'un dossier personnel électronique et la collecte unique de données personnelles représentent également les tendances émergentes dans plusieurs pays.

<sup>12</sup> Le guichet unique existait depuis l'an 2000, année de la création de la division de la prestation intégrée des services au sein du Ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises.

#### 6.1.4 Conclusion

Depuis la création de Services Québec, les services suivants se sont ajoutés au panier de services de Services Québec :

- ▶ Interconnexion pour le transfert d'appel vers 11 ministères et organismes;
- ▶ Ligne 511 de Transports Québec;
- ▶ Renseignements et services sur le registre de la publicité des droits;
- ▶ Registre des entreprises;
- ▶ Registre de l'état civil;
- ▶ SQCA par téléphone (y compris de la SAAQ et de la RAMQ);
- ▶ Services d'assermentation.

À la lumière de ce constat, nous pouvons conclure que la vision de départ de transférer un nombre significatif de services de renseignements et de services transactionnels aux citoyens et aux entreprises dans un guichet unique n'a pas été atteint après cinq ans. La comparaison de l'offre de service de l'organisation avec celle d'autres guichets uniques gouvernementaux renforce cette conclusion.

## 6.2 Satisfaction des clientèles et notoriété de Services Québec

Notre analyse visait à évaluer dans quelle mesure les citoyens et les entreprises sont satisfaits des services de l'organisation, sous l'angle de l'étendue des services offerts par rapport aux besoins et sous l'angle de la qualité des services. Nos travaux ont aussi permis d'évaluer le niveau de notoriété de l'organisation.

### 6.2.1 La satisfaction des citoyens et des entreprises

La déclaration de services aux citoyens et aux entreprises de Services Québec précise les engagements de l'organisation auprès de ses clients. Des cibles de performance ont été établies à la lumière des résultats d'une étude sur l'accessibilité des services gouvernementaux réalisée conjointement avec le Secrétariat du Conseil du trésor. De même, un survol des normes de services de partenaires potentiels de Services Québec a permis d'alimenter la réflexion ayant mené à l'établissement de ces cibles.

Le tableau suivant présente les résultats des études de référence et les normes retenues par Services Québec :

Types de service	Normes de service jugées acceptables par les répondants			Normes retenues par Services Québec
	Étude sur l'accessibilité des services gouvernementaux	Études de l'ISAC : L'accent sur les entreprises 2 Citoyens d'abord 5		
	Citoyens	Entreprises	Citoyens	Citoyens et entreprises
Délai maximal pour parler à un préposé au téléphone	10 minutes (69 % des répondants)	1 minute (75 % des répondants)	1 minute (74 % des répondants)	3 minutes
Délai maximal pour rencontrer un préposé au comptoir	30 minutes (74 % des répondants)	9 minutes (83 % des répondants)	9 minutes (85 % des répondants)	30 minutes
Délai maximal pour recevoir une réponse à une demande acheminée par Internet	48 heures (66 % des répondants)	Le même jour (78 % des répondants)	Le même jour (95 % des répondants)	48 heures
Délai maximal pour recevoir une réponse acheminée par la poste	14 jours (83 % des répondants)	7 jours (% des répondants non indiqué)	7 jours (% des répondants non indiqué)	10 jours

Dans le cadre des efforts de mesure de la performance, des cibles ont été précisées au regard de chacun des objectifs et mesurées annuellement afin d'évaluer le degré d'amélioration. Aux fins de la présente étude, les résultats obtenus en 2008-2009 et en 2009-2010 ont été analysés. Les tableaux suivants démontrent que, globalement, Services Québec a respecté ses engagements.

## Suivi de l'atteinte des objectifs de la déclaration de services aux citoyens et aux entreprises (renseignements généraux, changement d'adresse et Registre des entreprises)

Objectifs	Cible	Cumulatif	
		2009-2010	2008-2009
<b>Internet et courriel</b>			
▶ Pourcentage de demandes par courriel répondues dans un délai de deux jours ouvrables <sup>13</sup>	70 %	77 %	84 %
▶ Taux d'accessibilité aux services électroniques	97 %	99 %	100 %
<b>Téléphone</b>			
▶ Pourcentage des appels téléphoniques pris en moins de trois minutes	95 %		
◆ Renseignements généraux et changement d'adresse		80 % <sup>14</sup>	83 %
◆ Registre des entreprises		92 %	68 %
▶ Taux d'accessibilité à une ligne téléphonique	90 %		
◆ Renseignements généraux et changement d'adresse		94 %	98 %
◆ Registre des entreprises		94 %	66 %
<b>Comptoir</b>			
▶ Pourcentage de visiteurs reçus au comptoir dans un délai de 30 minutes <sup>15</sup>	s. o.	100 %	100 %
<b>Courrier postal</b>			
▶ Pourcentage de la correspondance répondue dans un délai de 10 jours ouvrables	s. o.	100 %	100 %
<b>Plaintes</b>			
▶ Pourcentage des plaintes reçues qui ont fait l'objet d'une réponse dans un délai de 20 jours ouvrables suivant la réception de la plainte	80 %	94 %	96 %

<sup>13</sup> Les résultats présentés excluent ceux du Registre des entreprises.

<sup>14</sup> La prise en charge des appels relatifs à la grippe A (H1N1) en octobre et novembre a fortement affecté les résultats de l'année 2009-2010. Pour ces 2 mois seulement, les préposés ont répondu à un total de 365 901 appels, soit 182 951 appels par mois, en moyenne. Ce volume est presque trois fois supérieur au volume moyen d'appels auxquels ils ont répondu au cours des autres mois de l'année.

<sup>15</sup> Les résultats présentés excluent ceux du Centre régional de services de Montréal.

Suivi de l'atteinte des objectifs de la déclaration de services aux citoyens et aux entreprises (DEC)<sup>16</sup>

Objectifs	Cible	Cumulatif	
		2009-2010	2008-2009
<b>Courriel</b>			
▶ Pourcentage de demandes par courriel répondues dans un délai de deux jours ouvrables	90 %	93 %	85 %
<b>Téléphone</b>			
▶ Pourcentage des appels téléphoniques pris en moins de trois minutes	95 %	82 %	76 %
<b>Comptoir</b>			
▶ Pourcentage de visiteurs rencontrés au comptoir dans un délai de 30 minutes (Québec et Montréal)	s. o.	99 %	100 %
<b>Plaintes</b>			
▶ Pourcentage des plaintes reçues qui ont fait l'objet d'une réponse dans un délai de 20 jours ouvrables suivant la réception de la plainte	80 %	100 %	98 %
<b>Délivrance</b>			
▶ Pourcentage des demandes de certificats délivrés dans un délai de 12 jours ouvrables suivant la réception de la demande (traitement normal)	90 %	72 %	84 %
▶ Pourcentage des demandes de certificats délivrés dans un délai de trois jours ouvrables suivant la réception de la demande (traitement accéléré)	100 %	91 %	91 %

<sup>16</sup> Services Québec, Tableau de bord organisationnel 2009-2010.

## Satisfaction de la clientèle

En août 2009, Services Québec effectuait un sondage auprès de sa clientèle<sup>17</sup> afin d'évaluer son niveau de satisfaction. Les résultats, présentés ci-dessous, démontrent que, globalement, les répondants ont confirmé leur satisfaction quant aux services de Services Québec (seule la cote de satisfaction relative aux renseignements obtenus par courriel est plus faible). D'ailleurs, les entrevues auprès des partenaires ont permis de valider que les citoyens et les partenaires sont généralement satisfaits des niveaux de service obtenus.

---

<b>Satisfaction globale</b>		Services téléphoniques : 9,1/10 Renseignements par courriel : 7,9/10 Services au comptoir : 9,6/10
<b>Perception des résultats de l'expérience de service</b>		Services téléphoniques : 9,0/10 Renseignements par courriel : 7,3/10 Services au comptoir : 9,6/10
<b>Perception globale de qualité</b>		Services téléphoniques : 9,2/10 Renseignements par courriel : 8,4/10 Services au comptoir : 9,7/10

---

## Sommaire de la situation actuelle en matière de satisfaction des clientèles

Notre analyse nous permet de constater que :

- ▶ Les résultats ne sont pas présentés en fonction des deux clientèles cibles, soit les citoyens et les entreprises. Une telle distinction permettrait de raffiner les cibles en fonction des besoins qui peuvent être différents pour les deux groupes;
- ▶ La majorité des indicateurs de 2009-2010 démontrent un dépassement des cibles de performance. Un tel taux élevé d'atteinte des cibles est très positif. Dans ce contexte, la direction devrait évaluer la possibilité d'augmenter ses normes pour certains volets, par exemple pour l'obtention de services au comptoir et par courriel. De cette façon, l'organisation s'assure une démarche continue d'optimisation de ses services aux citoyens et entreprises;

---

<sup>17</sup> Services Québec, Bilan des sondages effectués en 2008-2009 auprès de la clientèle de Services Québec, août 2009.

- ▶ On remarque que deux modes de service ont connu une baisse de performance de 2008-2009 à 2009-2010 :
  - ◆ Pour le DEC, le pourcentage des certificats ou des copies d'actes délivrés à l'intérieur du délai de 12 jours de la réception de la demande a diminué de 2008-2009 à 2009-2010. Ce résultat est attribuable notamment au fait que, depuis le dernier trimestre de l'exercice 2008-2009, le personnel du DEC communique par téléphone avec les demandeurs lorsque les dossiers sont incomplets, et ce, afin de leur demander de transmettre les renseignements manquants. Auparavant, les demandes étaient retournées aux demandeurs et n'étaient donc pas comptabilisées avec les délais de traitement,
  - ◆ La réponse aux courriels a enregistré une baisse de 10 % dans les secteurs de service suivants : les renseignements généraux, le changement d'adresse et le Registre des entreprises. Une satisfaction plus faible au regard des renseignements obtenus par courriel est d'ailleurs soulignée par le sondage tenu en 2009. Cette baisse s'explique par le fait que les agents du centre d'appels ont été sollicités de façon exceptionnelle par le volume d'appels liés à la grippe A (H1N1).

## 6.2.2 Notoriété de Services Québec auprès des citoyens et des entreprises

Malgré la satisfaction des clientèles, la notoriété de Services Québec auprès des citoyens et des PME demeure très faible.

Dans un sondage mené en 2009<sup>18</sup>, seuls 3,8 % des répondants nommaient spontanément Services Québec comme étant l'organisation qui donnait des renseignements généraux sur les programmes et services du gouvernement :

- ▶ Parmi les répondants qui n'ont pas spontanément mentionné Services Québec, 42,3 % déclaraient avoir déjà entendu parler de l'organisation;
- ▶ Selon une étude du CEFRIO<sup>19</sup> réalisée en 2007, 70,3 % des entreprises participantes avaient cherché de l'information sur le site Internet d'un ministère ou d'un organisme du gouvernement du Québec, mais seuls 32,7 % disaient avoir visité l'espace Entreprises du portail gouvernemental de services.

Ce manque de notoriété peut être en partie le résultat de la stratégie de développement de Services Québec qui visait une intégration transparente de certains services directs aux citoyens et aux entreprises, c'est-à-dire que des services peuvent être offerts par Services Québec sans que les citoyens se soient adressés directement à lui (par exemple, les personnes téléphonent à Revenu Québec pour des services liés au Registre des entreprises, mais c'est Services Québec qui répond). L'image de Services Québec s'implante donc de façon discrète.

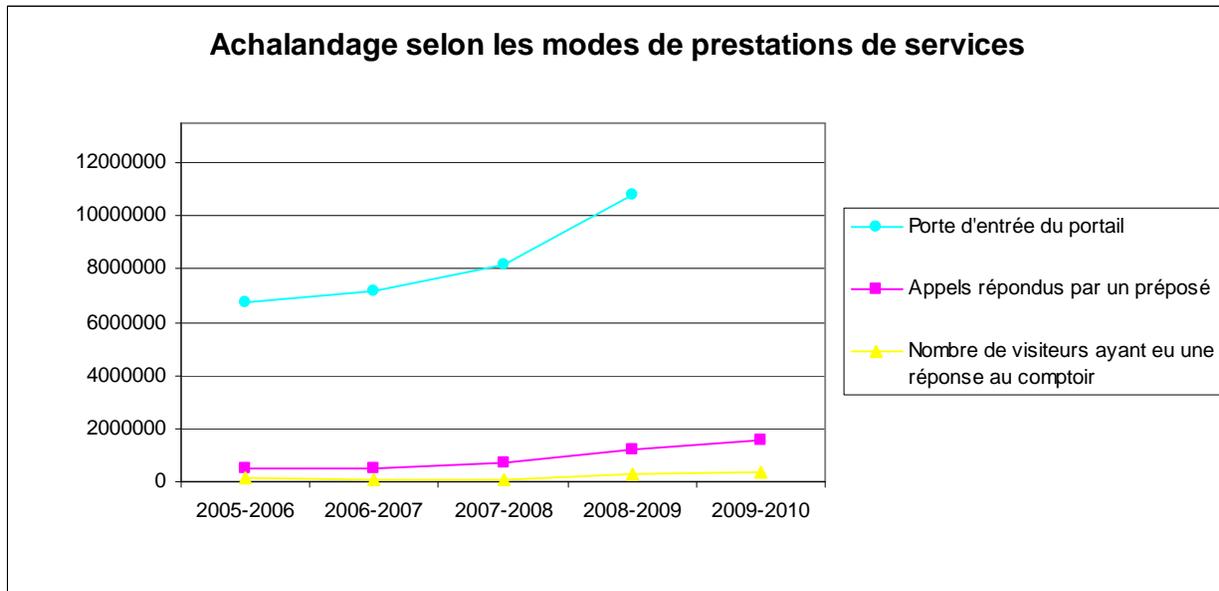
---

<sup>18</sup> Zins Beuchesne et associés, Omnibus téléphonique, 9 décembre 2009.

<sup>19</sup> CEFRIO, NetPME 2007 – Utilisation des TI par les entreprises québécoises, 2007.

### 6.2.3 Données sur l'achalandage

Le tableau ci-dessous présente un résumé de l'évolution de l'achalandage selon les différents modes de prestation offerts par Services Québec. Ces données proviennent des rapports annuels de Services Québec, à l'exception de l'année 2009-2010. L'annexe 3 présente plus en détail les données d'achalandage selon les modes de prestation.



Les données Internet de l'année 2009-2010 ne sont pas présentées dans ce graphique, car Services Québec a modifié sa méthode de calcul. Bien que les données ne soient pas comparables aux résultats des années précédentes, il est possible de conclure que l'utilisation du portail a bénéficié d'une augmentation de fréquentation en raison notamment de l'impact considérable de la grippe A (H1N1). L'annexe 3 présente le nombre de visites aux principaux portails pour l'année 2009-2010.

## 6.3 La relation avec les partenaires

La gestion des ententes avec les partenaires est un des volets clés des opérations de Services Québec. À cet égard, notre évaluation a porté sur deux axes :

- ▶ La stratégie de négociation des ententes avec les partenaires comme moyen d'ajouter des éléments au panier de services. Ce volet a été traité partiellement dans la section 6.1 qui présente notre analyse du panier de services. Il est couvert plus amplement dans la section 7.2 qui porte sur la négociation des ententes de partenariat et ses impacts pour Services Québec (stratégie de volontariat);
- ▶ La gestion des ententes existantes, volet qui fait l'objet de la présente section. Les questions suivantes y sont abordées :
  - ◆ Services Québec a-t-il mis en œuvre les activités confiées par entente?
  - ◆ Services Québec se conforme-t-il aux engagements pris par entente avec ses partenaires?
  - ◆ Les partenaires sont-ils satisfaits de la prestation de services?

### 6.3.1 Négociation des ententes avec les partenaires

#### Les bonnes pratiques en matière de négociation d'ententes

La négociation performante d'ententes est une condition de succès essentielle à la pérennité de Services Québec, puisque son modèle d'affaires l'oblige à développer sa base de clients. Certaines conditions gagnantes sont nécessaires pour intéresser les clients potentiels et conclure des ententes durables :

- ▶ La sélection des clients potentiels en fonction de la vision d'affaires de Services Québec;
- ▶ La compréhension approfondie des besoins et attentes du client potentiel et la capacité à développer une entente qui répond à ceux-ci;
- ▶ L'évaluation des bénéfices concrets qui découleront de la relation d'affaires;
- ▶ La capacité de développer une relation de confiance durant le processus de négociation;
- ▶ La clarification des limites de la relation d'affaires et des responsabilités mutuelles;
- ▶ L'intégration de mesures de gestion du changement afin de faciliter le processus vers une entente finalisée;
- ▶ Une décision clairement exprimée par les dirigeants de Services Québec et du partenaire de mettre en place le partenariat et de trouver un terrain d'entente. De cette façon, on s'assure de communiquer aux intervenants concernés qu'ils doivent soutenir le déploiement;
- ▶ La perception d'équité par rapport aux autres clients.

## Situation actuelle

Des entrevues auprès de personnes qui ont participé activement aux négociations (employés de Services Québec, représentants de ministères ayant conclu une entente et de ministères avec lesquels une entente n'a pu être conclue) permettent de faire les constats qui suivent :

- ▶ Les partenaires ont l'impression que l'urgence de mettre sur pied Services Québec a pu empêcher de bien ficeler certaines ententes. Par exemple :
  - ◆ La rapidité avec laquelle l'entente avec le MRNF a été conclue laisse croire à ce partenaire que les objectifs du partenariat et ses attentes n'ont pas été suffisamment précisés. Par conséquent, ce dernier a la perception que l'entente n'a pas pleinement généré les retombées attendues,
  - ◆ L'établissement d'une date limite pour l'entente intervenue avec le REQ a forcé la conclusion de l'entente sans que les parties se soient entendues sur l'ensemble des modalités. Présentement, le REQ et Services Québec en sont à préciser la vision du partenariat;
- ▶ La définition de « services de première ligne », terme utilisé dans le cadre des premières ententes, a suscité des différends quant à sa mise en application. Par exemple, dans le cadre de la négociation entre Revenu Québec et Services Québec (Registre des entreprises), seuls les services à la clientèle (comptoir et téléphone) étaient compris dans la notion de première ligne. Services Québec y incluait aussi un certain nombre d'activités d'arrière-guichet en soutien à l'interface directe avec les clients. Nous présentons une analyse plus détaillée de cette question à la section 7.2;
- ▶ De manière générale, l'importance de bien gérer le changement a été mal évaluée. L'adaptation chez les employés qui ont vu leurs tâches modifiées a été particulièrement difficile;
- ▶ Bien qu'ils n'aient pas été formellement comptabilisés, les efforts déployés pour la négociation des ententes ont été très importants et n'ont pas donné des résultats proportionnels aux efforts investis;
- ▶ La détermination du coût des services a constitué une grande difficulté lors des négociations des ententes. En effet, les bases tarifaires sont perçues comme complexes et peu faciles à comprendre. Pour plusieurs partenaires, l'évaluation du coût de revient permettrait d'établir les coûts sur une base plus équitable.

Dans un autre ordre d'idées, nous avons constaté que la structure de l'organisation client peut être un facteur facilitant pour conclure une entente. Par exemple, le DEC était une entité autonome à l'intérieur du MJQ, ce qui a permis de l'intégrer à Services Québec avec un minimum d'effets négatifs sur les employés.

Enfin, il est important de souligner qu'en 2006-2007, Services Québec a mis en place quatre processus qui ont permis de mieux encadrer la négociation et la gestion des ententes. Ces processus sont bien documentés, avec des outils de soutien concrets :

- ▶ Processus d'analyse des occasions d'affaires;
- ▶ Processus de préparation des projets d'entente;
- ▶ Processus de gestion des ententes de services;
- ▶ Processus de renouvellement des ententes.

## Conclusion

Les processus de soutien aux ententes de partenariat permettent de formaliser les façons de faire, d'intégrer les bonnes pratiques et d'assurer l'équité auprès des clients. Leur performance est toutefois conditionnée par leur cohérence avec la vision d'affaires de l'organisation. À cet égard, le manque de clarté de la vision et du positionnement de l'offre de service de Services Québec a constitué, aux yeux des partenaires, une barrière importante au développement des partenariats. La vision d'affaires a évolué depuis la création de Services Québec et les processus de soutien aux ententes sont en cours de révision afin de mieux s'y aligner. Cet exercice permettra de maximiser la valeur ajoutée de ces outils.

### 6.3.2 La satisfaction des partenaires

Des représentants de quatre ministères clients ont été rencontrés afin de discuter de leur satisfaction quant aux ententes conclues avec Services Québec. Ces partenariats sont représentatifs des différents types d'ententes conclues par Services Québec :

- ▶ MRNF : transfert des BPD;
- ▶ MESS : consultation du Registre de l'état civil et service de transfert des appels;
- ▶ Revenu Québec : REQ;
- ▶ RAMQ : service de changement d'adresse.

Les entrevues ont porté sur :

- ▶ Les facteurs qui influencent le degré de satisfaction du partenaire (expérience client);
- ▶ La conformité des services aux engagements convenus par entente;
- ▶ Les pistes d'amélioration proposées.

## Expérience client

Les entrevues auprès de partenaires ont permis d'établir que la qualité de leur expérience est conditionnelle au respect de certaines conditions :

- ▶ La clarté des finalités de l'entente, des clauses de gestion et des bases tarifaires;
- ▶ Une compréhension partagée des objectifs visés par chacun des partenaires;
- ▶ Une attitude d'ouverture et de recherche de solutions de la part des gestionnaires des ententes et de leur personnel;
- ▶ L'implication active du client dans la construction de l'entente et sa gestion.

## Conformité aux ententes

Les partenaires actuels ont affirmé être globalement satisfaits de leur association avec Services Québec. Le tableau suivant résume les discussions sur la conformité des services obtenus par rapport aux normes établies dans les ententes de partenariat.

Partenaire	Ententes	Conformités à l'entente	Non-conformités à l'entente
MRNF	Exercice des fonctions et des activités de Services Québec au sein du réseau de BPD	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Avis de déménagement des documents</li> <li>▶ Processus de perception des revenus</li> <li>▶ Responsabilité partagée de la gestion des plaintes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Objectif d'optimisation des ressources (au cœur de l'entente) :               <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Optimisation peu visible</li> <li>◆ Absence de coût de revient identifiée comme un irritant</li> </ul> </li> <li>▶ Le ministère a souligné un manquement dans le respect du délai de 24 heures pour les envois électroniques survenus lors de la fermeture d'un bureau. Les représentants rencontrés expliquent que la fermeture est survenue lors de tempêtes de neige</li> </ul>
MESS (Régime québécois d'assurance parentale)	Consultation du Registre de l'état civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Conformité des services aux clauses de l'entente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Aucune non-conformité</li> </ul>
	Transfert des appels	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Conformité des services aux clauses de l'entente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Aucune non-conformité</li> </ul>
Revenu Québec	REQ	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Conformité des engagements quant aux opérations à réaliser</li> <li>▶ Conformité des normes de sécurité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Reddition de comptes : l'entente avec Revenu Québec prévoyait la mise en place d'un cadre de gestion, ce qui n'a pas été réalisé. Le partenaire a souligné qu'il aurait souhaité obtenir plus d'indicateurs de gestion que ce qui était prévu dans l'entente initiale</li> <li>▶ Base de la tarification : évaluation du coût de revient non réalisée</li> </ul>
RAMQ	SQCA	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Conformité des services aux clauses de l'entente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Aucune non-conformité</li> </ul>

L'analyse des résultats permet d'établir les constats suivants :

- ▶ Les deux ententes n'impliquant pas de transfert de services ne comportent aucune non-conformité;
- ▶ Dans les cas des ententes avec services transférés, celles-ci comportent certaines non-conformités, dont la faiblesse de la reddition de comptes et l'absence de prix de revient comme base tarifaire.

Notons que des discussions avec Services Québec ont permis d'identifier certaines actions qui sont en cours pour répondre à ces non-conformités, dont :

- ▶ L'établissement d'indicateurs de performance;
- ▶ Des travaux qui permettront de mesurer le coût de revient;
- ▶ La conception d'outils tels que des rapports de gestion en partenariat avec les ministères clients.

### Attentes des partenaires

Les attentes suivantes ont été exprimées par les partenaires rencontrés :

- ▶ Inclure dans les ententes l'obligation de réaliser un examen annuel conjoint de l'entente et de sa gestion par la haute direction des deux organismes partenaires : faire le point sur l'entente, partager sur les constats et les changements à venir;
- ▶ Avoir une plus grande transparence sur la base de tarification :
  - ◆ Une information exacte sur le mode de tarification et les bases de calcul est essentielle aux partenaires qui doivent rendre compte de leur partenariat avec Services Québec,
  - ◆ Initialement, Services Québec avait promis une étude des coûts de revient qui permettrait de rétablir les coûts sur une base plus claire. Cette étude n'étant pas encore complétée, les partenaires déplorent l'absence d'information sur le bien-fondé de la structure de coûts. De plus, ils souhaitent être consultés lors de la réévaluation des bases tarifaires;
- ▶ Assurer une reddition de comptes mieux encadrée et plus régulière;
- ▶ Impliquer les partenaires dans le développement des services et des projets.

Enfin, certains partenaires ont déclaré que Services Québec devait développer son approche client. Par exemple, un partenaire indiquait qu'il avait, à plusieurs reprises, tenté de convoquer une rencontre du comité de suivi, sans succès.

## 6.4 Gouvernance

### 6.4.1 Les bonnes pratiques en matière de gouvernance

Pour être efficaces, les organisations doivent adopter de bonnes pratiques de gouvernance, notamment à l'égard des éléments suivants : composition du conseil d'administration et de ses comités, rôles et responsabilités clairement définis des hauts dirigeants, utilisation efficace des comités, codes d'éthique clairs, approche efficace de planification stratégique, politiques de gestion des risques et de surveillance financière.

Les bonnes pratiques de gouvernance sont inspirées de différentes publications ainsi que de lois et règlements qui ont été adoptés au cours de la dernière décennie afin de resserrer les modes de direction et de contrôle. Au gouvernement du Québec, la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État constitue le modèle de référence en matière de bonne gouvernance. Elle contient notamment des propositions sur le rôle des administrateurs et la composition des comités. À cet égard, les règles suivantes sont préconisées :

- ▶ Séparation des postes de président du conseil et président-directeur général;
- ▶ Composition du comité : 2/3 des membres indépendants (pas de lien d'affaires ni à l'emploi de l'organisation depuis au moins 3 ans).

Le gouvernement canadien a également renforcé le rôle des différentes instances de gouverne et mis en place des normes sur leur composition afin de permettre une plus grande indépendance des comités. Par exemple, la politique sur la vérification interne du Conseil du trésor et la directive sur les comités interministériels de vérification précisent que le comité de vérification doit être composé d'une majorité de membres externes à la fonction publique.

Puisque le financement des activités de Services Québec doit en partie provenir de la tarification de ses services, l'organisation évolue dans un contexte semblable à celui des sociétés d'État. Cependant, puisqu'une partie importante du financement de l'organisation provient de crédits budgétaires, il est soumis à des règles qui s'apparentent à celles d'un ministère. Cela a une incidence importante sur la gouvernance et les responsabilités qui incombent aux membres du conseil d'administration. Il nous apparaît important que, pour assumer adéquatement ses fonctions, le conseil d'administration<sup>20</sup> :

- ▶ Ait une compréhension claire du mandat de Services Québec et de son alignement avec les orientations gouvernementales;
- ▶ S'assure que le plan stratégique de l'organisation est conforme à son mandat et à la vision du législateur;
- ▶ Fasse, de façon proactive, des recommandations au ministre au sujet de questions liées au mandat ou aux politiques et susceptibles d'améliorer le fonctionnement de l'organisation.

---

<sup>20</sup> Extraits tirés du document « 20 questions que les administrateurs devraient poser sur la gouvernance des sociétés d'État », produit par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

## 6.4.2 Situation actuelle

En adoptant la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État, le gouvernement du Québec a préconisé l'instauration d'une meilleure gouvernance. Les éléments suivants en font foi :

- ▶ Création d'un conseil d'administration, composé de membres indépendants (voir la section 5.1), création d'un comité de vérification et établissement de modalités de fonctionnement claires;
- ▶ Séparation des postes de président du conseil et de président-directeur général.

Conformément aux meilleures pratiques, Services Québec a mis en place plusieurs éléments favorisant une bonne gouvernance :

- ▶ Rencontres régulières du comité de vérification, respectant les modalités de fonctionnement établies;
- ▶ Examen et approbation par les membres du conseil d'administration :
  - ◆ Du plan stratégique, comportant la mission de l'organisation, ses valeurs et les objectifs à atteindre,
  - ◆ Des plans de fonctionnement et des budgets d'immobilisations et de fonctionnement conformes au plan stratégique;
- ▶ Production d'un code d'éthique et de déontologie, orienté vers les valeurs de l'organisation et appuyé par une réflexion éthique;
- ▶ Réalisation d'un exercice d'analyse de risques, au cours duquel les dirigeants de plusieurs niveaux ont été mis à contribution;
- ▶ Plan de vérification interne, aligné sur les risques de l'organisation.

Nous avons aussi évalué comment les instances de gouvernance se sont acquittées de leur rôle en discutant de cette question dans plusieurs de nos rencontres<sup>21</sup>. Dans un premier temps, plusieurs constats positifs ont émané de ces consultations, notamment en ce qui a trait à l'implication des administrateurs, à la compétence des ressources et à leur bonne compréhension des enjeux de l'organisation.

Nos discussions ont aussi mis en évidence certains enjeux qui devront faire l'objet d'améliorations si Services Québec veut tirer pleinement profit de ses pratiques de gouvernance :

- ▶ Le rôle de membre du conseil d'administration étant nouveau pour plusieurs administrateurs, ceux-ci ont dû se familiariser avec cette fonction, ce qui a entraîné des délais avant que le conseil ne joue son rôle de façon optimale. Dans l'interim, le conseil a joué un rôle plus consultatif que décisionnel;

---

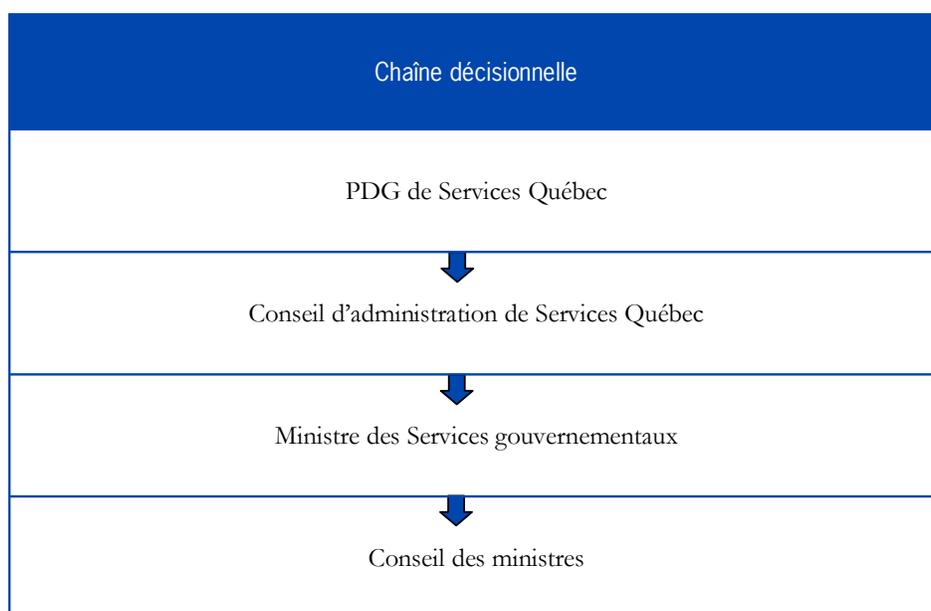
<sup>21</sup> Membres du conseil d'administration, représentants de la direction actuelle, anciens membres de la direction, hauts fonctionnaires d'autres ministères ayant été impliqués dans le dossier de Services Québec, partenaires.

- ▶ Les canaux de communication entre les principaux décideurs n'étaient pas pleinement efficaces;
- ▶ La composition du conseil d'administration n'était pas optimale.

Nous expliquons davantage ces deux derniers points ci-après.

## Chaîne décisionnelle

La mise en place de Services Québec est un projet à portée gouvernementale ayant potentiellement un impact sur la plupart des ministères et organismes. Un tel projet requiert l'implication de décideurs à tous les niveaux de l'appareil gouvernemental. Le schéma qui suit représente la chaîne décisionnelle de Services Québec.



Selon la nature des enjeux et l'ampleur des impacts potentiels de ceux-ci sur les autres ministères et organismes, les décisions peuvent nécessiter l'intervention de différentes instances de gouvernance. Les dossiers stratégiques ou à caractère plus litigieux devraient impliquer les instances décisionnelles gouvernementales, car celles-ci peuvent renforcer la primauté des objectifs gouvernementaux par rapport à des considérations propres à chaque organisation impliquée dans les discussions. Le dossier du transfert des activités de services et d'immatriculation de la SAAQ en est un bon exemple.

Il apparaît que la chaîne décisionnelle n'a pas été utilisée de façon optimale, ce qui dans le dossier de la SAAQ, aurait permis de faire un arbitrage efficace entre les intervenants impliqués quant à leurs différences de vision à l'égard du mandat de Services Québec.

## Composition du conseil d'administration

Même si elle respecte les dispositions de la loi constitutive de Services Québec, la composition du conseil d'administration ne nous apparaît pas optimale du fait que :

- ▶ La présence de représentants de plusieurs des partenaires potentiels de Services Québec entraîne le risque que les administrateurs nommés n'aient pas l'indépendance voulue pour représenter au mieux les intérêts de Services Québec face aux décisions qui interpellent les organisations dont ils sont issus. En portant ces deux chapeaux, ces membres pouvaient donc se trouver en position délicate;
- ▶ La présence de dirigeants d'organismes et de sous-ministres, qui sont nommés par le conseil exécutif, peut laisser croire que ceux-ci agissent avec prudence à l'égard des instances gouvernementales, ce qui peut avoir pour effet de limiter l'expression de leur désaccord à l'égard des orientations adoptées;
- ▶ Les utilisateurs de services publics, les citoyens et les entreprises, étaient peu représentés; nous croyons que leur présence aurait pu ajouter une dimension intéressante en ce qui concerne les services à offrir.

## Conclusion

La réussite d'un projet aussi complexe que le déploiement du guichet unique gouvernemental nécessite la mise en place de bonnes pratiques de gouvernance et le leadership des décideurs. Cela était d'autant plus vrai dans le contexte où le gouvernement avait choisi des orientations telles que l'adhésion volontaire des partenaires et l'autofinancement des opérations de Services Québec. Bien que l'organisation se soit dotée de bonnes pratiques de gouvernance, certaines améliorations permettraient de gérer plus efficacement les décisions stratégiques qui ont une influence importante sur les objectifs d'affaires de l'organisation. Une meilleure utilisation de la chaîne décisionnelle ainsi que la révision de la composition du conseil d'administration sont des avenues à considérer.

## 6.5 Gestion des ressources

### 6.5.1 Les bonnes pratiques en matière de gestion des ressources

Nous nous sommes basés sur le modèle des organisations performantes développé par Raymond Chabot Grant Thornton pour nous assurer que l'organisation dispose de tous les mécanismes lui permettant d'assumer pleinement sa mission, de réaliser sa vision, d'atteindre une performance optimale et de créer de la valeur pour l'ensemble des parties prenantes. Ce modèle s'appuie sur les pratiques émergentes en matière de gestion des organisations.



Une organisation performante :

- ▶ Maintient l'accent sur les besoins de ses clients (internes ou externes);
- ▶ Gère en fonction des résultats qu'elle fournit et de la valeur qu'elle crée pour ses clients, son personnel et les contribuables;
- ▶ S'appuie sur des orientations claires et connues qui permettent un arrimage interne et assurent la cohérence des actions;
- ▶ Assure une vigie constante de son environnement (englobant les parties prenantes internes et externes ainsi que son contexte social, technologique, économique et politique), s'y adapte et l'influence.

Pour assurer la cohérence de ses actions, l'organisation performante :

- ▶ Élabore une planification intégrée (long terme et court terme, tous secteurs compris), avec des cibles clairement définies et mesurables;
- ▶ Dispose de structures, de modes de fonctionnement et d'outils adaptés pour soutenir la réalisation de ses plans;
- ▶ Affecte ses ressources de façon à permettre l'utilisation optimale de la capacité disponible;
- ▶ Suit assidûment les résultats concrétisés et prévus pour prendre des décisions éclairées et agir de façon proactive.

Ainsi, chacune des composantes du modèle de gestion illustré ci-dessus s'arrime aux autres pour créer une dynamique globale qui garantit la cohérence des actions et contribue à la maximisation des retombées obtenues pour les efforts et ressources investis.

### 6.5.2 Situation actuelle

Avant de présenter nos observations sur les pratiques de gestion de l'organisation, un constat général s'impose. Les efforts investis pour mettre en place les pratiques de gestion de l'organisation ont été importants. En effet, comme c'est le cas pour toute entreprise en démarrage, les gestionnaires ont été largement sollicités par ces activités de gestion interne. On comprend que ces développements ne contribuent pas directement à la réalisation des activités de mission (élaboration et gestion de partenariats), mais qu'ils sont nécessaires pour assurer la gestion adéquate de celles-ci.

Nous avons observé que Services Québec s'est doté de pratiques de gestion qui, en complémentarité avec ses modes de gouvernance, permettent d'assurer une gestion adéquate de ses ressources. Parmi les éléments recensés, soulignons :

- ▶ La production d'un plan d'affaires, approuvé en janvier 2007;
- ▶ L'établissement de plans d'action annuels, alignés sur les objectifs stratégiques et le plan d'affaires;
- ▶ L'élaboration de politiques et de procédures encadrant la gestion des ressources humaines, matérielles et financières;
- ▶ La réalisation de plusieurs études d'étalonnage;
- ▶ La réalisation de sondages de satisfaction;
- ▶ La production de rapports annuels de gestion.

### 6.5.3 Conclusion

Services Québec s'est doté de modes de gestion qui sont comparables aux bonnes pratiques observées chez les organisations publiques d'envergure. Comme nous l'avons mentionné à la section 1.2, « Portée des travaux », nous n'avons pas évalué dans quelle mesure l'utilisation de ces pratiques a été réalisée avec efficacité.

## 6.6 Conclusion générale sur l'application de la Loi sur Services Québec

### 6.6.1 Les acquis de Services Québec

Services Québec a permis au gouvernement de faire un pas dans la bonne direction en matière de simplification des services publics. Ses principales réalisations sont les suivantes :

- ▶ Mise en place du Service québécois de changement d'adresse par téléphone;
- ▶ Implantation du centre de relations avec la clientèle, accessible par un numéro de téléphone unique. Des interconnexions sont possibles avec 11 ministères et organismes, évitant ainsi des démarches supplémentaires aux citoyens dont la demande requiert une réponse spécialisée;
- ▶ Intégration et harmonisation des différents espaces du portail gouvernemental de services issus d'autres ministères, positionnant ainsi le portail comme la porte d'entrée aux services électroniques gouvernementaux;
- ▶ Refonte complète, sur le plan de la présentation et de certaines fonctionnalités, des espaces du portail destinés respectivement aux citoyens et aux entreprises. Au plan des contenus, neuf nouveaux guides électroniques destinés aux citoyens ont été mis en ligne et neuf parcours guidés sous forme d'entrevues interactives portant sur les obligations des entreprises ont été créés;
- ▶ Intégration des 73 BPD, ce qui a permis le regroupement de plusieurs de ces bureaux avec ceux offrant les services de renseignements et de référence sur les programmes et les services du gouvernement;
- ▶ Prise en charge et réorganisation des services du Registre des entreprises (comptoirs et services téléphoniques). Les services offerts par téléphone ont été intégrés au centre de relations avec la clientèle où des préposés ont été formés pour répondre à cette ligne d'affaires. Les services offerts au comptoir ont été regroupés dans des bureaux offrant déjà les services de renseignements généraux sur les programmes et les services du gouvernement et ceux des BPD;
- ▶ Intégration du DEC, laquelle a permis d'étendre l'offre de service dans 15 bureaux situés dans les capitales régionales;
- ▶ Ajout des services d'assermentation dans 65 bureaux de Services Québec à la suite d'une entente conclue avec le MJQ;

- ▶ Signature d'ententes prévoyant la mise en place d'un premier regroupement de services visant la simplification des démarches pour les nouveaux parents. Les partenaires impliqués sont la RAMQ, la RRQ, le MESS, Service Canada et l'Agence du revenu du Canada pour simplifier l'accès aux programmes et aux services liés à la naissance d'un enfant tels que la délivrance de la carte d'assurance maladie, l'admissibilité au Régime québécois d'assurance parentale, les demandes de numéro d'assurance sociale et de prestations fiscales pour enfant;
- ▶ Développement d'une expertise de pointe en communication d'urgence lors d'événements d'envergure tels que l'Opération Liban (2006), la grippe A (H1N1) (2009) et l'Opération Haïti (2010). Services Québec a d'ailleurs reçu un mérite pour l'ensemble de son travail dans le dossier de la grippe A (H1N1) lors de la cérémonie de remise du 14<sup>e</sup> Mérite québécois de la sécurité civile.

## 6.6.2 Le respect des fonctions attribuées par la Loi sur Services Québec

La liste des acquis résumés ci-avant ainsi que notre analyse de la situation actuelle, présentée dans les sections précédentes, nous permettent d'évaluer dans quelle mesure Services Québec a assumé adéquatement les fonctions qui lui ont été attribuées par la loi. Le tableau suivant présente nos conclusions pour chacune des fonctions :

Fonctions attribuées par la loi (art. 5)	Conclusion
Développer une approche intégrée dans la prestation des services publics de façon à en assurer l'efficacité	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Considérant le nombre peu élevé de services qui ont été transférés des ministères et organismes, nous concluons que Services Québec n'a pas été en mesure d'implanter, à ce jour, une approche intégrée dans la prestation des services publics</li> <li>▶ Les citoyens et les entreprises continuent donc à accéder aux services gouvernementaux dans les divers ministères et organismes</li> </ul>
Offrir des services de renseignements et de référence pour faciliter les relations entre l'État et les citoyens ou les entreprises	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Le rôle de Services Québec est bien exercé à cet égard, soit en fournissant les services dans l'un ou l'autre de ses modes de prestation ou en aiguillant efficacement le citoyen ou l'entreprise vers le ministère ou l'organisme dispensant le service</li> </ul>
Exercer les fonctions ou les activités reliées à la prestation de services aux citoyens et aux entreprises qui lui sont confiées par une entente ou un décret visés par la présente loi	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Comme nous l'avons souligné précédemment, Services Québec n'a pas été en mesure de conclure un nombre suffisant d'ententes pour développer une approche intégrée de services</li> <li>▶ Par ailleurs, nous constatons que l'organisation fait une gestion adéquate des ententes conclues avec ses partenaires actuels; des améliorations sont néanmoins demandées par les partenaires sur le plan de la reddition de comptes et de la tarification</li> <li>▶ En ce qui a trait aux citoyens, les résultats des sondages démontrent que ceux-ci sont généralement satisfaits des services qui leur sont rendus</li> <li>▶ Enfin, il est important de mentionner qu'à la suite d'une modification de la Loi sur Services Québec, l'organisation a intégré avec succès les opérations du DEC</li> </ul>
Favoriser l'accessibilité des documents des organismes publics aux citoyens et aux entreprises et assurer leur diffusion	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Le rôle de Services Québec est bien exercé à cet égard, soit en fournissant les services dans l'un ou l'autre de ses modes de prestation ou en aiguillant le citoyen ou l'entreprise vers le ministère ou l'organisme dispensant le service</li> </ul>

Fonctions attribuées par la loi (art. 5)	Conclusion
Encourager la concertation et le partenariat dans la prestation des services publics	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Durant les cinq années d'activité de Services Québec, ses dirigeants ont joué un rôle actif de représentation auprès des instances de gouvernance des autres ministères et organismes du gouvernement afin de les inciter à devenir partenaires de l'organisation</li> <li>▶ Puisqu'ils n'ont pas été en mesure de conclure un grand nombre d'ententes, il est difficile de prétendre que Services Québec a atteint ses objectifs en cette matière</li> </ul>
Voir à une utilisation optimale des TI dans la prestation des services publics	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ C'est le MSG qui a la responsabilité du développement des orientations gouvernementales en matière de TI et de PES</li> <li>▶ Services Québec doit travailler de concert avec le MSG dans les réflexions relatives à l'évolution de la PES</li> <li>▶ Nous traitons plus amplement cette question à la section 7.5</li> </ul>

La section suivante présente nos principaux constats ainsi que des pistes d'amélioration qui favoriseraient l'atteinte des objectifs de simplification de l'accès aux services publics québécois.

## 7. Constats et pistes d'amélioration

Tout au long de notre évaluation de la situation actuelle, nous avons fait de nombreux constats qui mettent en lumière les difficultés rencontrées par l'organisation dans l'atteinte de ses objectifs. Une analyse globale de la situation nous amène à conclure que certaines contraintes ont eu des impacts significatifs sur le déploiement de Services Québec et n'ont pas favorisé la simplification de l'accès aux services publics. Ces contraintes sont :

- ▶ Les lacunes observées, au démarrage du projet, à l'égard de certains éléments de la planification initiale du projet et de sa promotion au sein de l'appareil gouvernemental;
- ▶ La stratégie d'adhésion volontaire des partenaires;
- ▶ Le manque de clarté du nouveau modèle de prestation intégrée des services aux citoyens et entreprises et la difficulté de rallier les partenaires à ce modèle d'affaires innovateur;
- ▶ La complexité du modèle de financement;
- ▶ La difficulté d'arrimer les rôles entre plusieurs organisations gouvernementales impliquées dans le développement et la promotion de la PES.

La compréhension de ces facteurs est essentielle pour expliquer les écarts entre la situation actuelle et la vision du législateur. Nous présentons ci-après une analyse de chacun de ceux-ci.

### 7.1 Planification et modèle d'affaires

La mise en œuvre de Services Québec était une initiative stratégique ambitieuse. Les objectifs visés par les autorités gouvernementales étaient majeurs **autant en ce qui concerne la valeur ajoutée pour les citoyens et les entreprises qu'en ce qui a trait aux changements de façons de faire pour la fonction publique.**

Tout projet de cette nature requiert une planification rigoureuse permettant de bien définir le projet, sa portée et ses objectifs, de prévoir ses phases de réalisation et d'évaluer ses risques et les moyens de gérer ceux-ci adéquatement. Parmi les approches de gestion de projet couramment utilisées pour réduire les risques d'un projet, l'une des plus importantes est le recours à une **phase d'architecture globale du changement à réaliser**. Cette phase permet de définir la solution cible, de décrire le modèle d'affaires à mettre en place et d'évaluer la faisabilité et les risques du projet. Une fois cela fait, les responsables du projet font approuver le modèle par les promoteurs afin d'en assurer la légitimité. Le modèle d'affaires devient alors un outil indispensable pour « vendre » le projet aux parties prenantes et aux partenaires. De façon générale, les efforts de planification investis en début de projet sont largement récupérés en cours de réalisation.

Notre analyse nous a permis de faire les constats suivants en ce qui a trait à l'élaboration du modèle d'affaires de Services Québec :

- ▶ Le mémoire au Conseil des ministres, daté du 31 mai 2005, constitue le document de planification initial du projet. C'est en effet sur cette base que le gouvernement a accepté de lancer son projet et que l'équipe de gestion en place a initié ses travaux. Le mémoire présentait la vision de Services Québec, ses orientations ainsi que son panier de services au démarrage, après 6 mois et après 12 mois. On y montrait aussi les enjeux liés à sa mise en place ainsi que son budget d'implantation;
- ▶ Un premier plan d'affaires a été déposé par la direction de Services Québec en octobre 2005. Il présentait la mission et les orientations de l'organisation, identifiait plus d'une trentaine de projets de mise en œuvre, dont la plupart étaient à réaliser dans les 12 mois suivants, et incluait les prévisions budgétaires 2005-2006 et une estimation du budget 2006-2007. Le plan faisait aussi état des enjeux et des risques du projet ainsi que de la nécessité d'accorder un financement adéquat. Enfin, le plan faisait mention du fait que la liste des projets allait s'enrichir au cours des mois qui suivaient son dépôt;
- ▶ Un plan d'affaires plus élaboré a été déposé en janvier 2007. Le document de plus d'une centaine de pages présentait la stratégie de développement de Services Québec, ses besoins en ressources ainsi que ses défis et opportunités. La dernière section montrait les projections financières, les investissements nécessaires et les sources de financement;
- ▶ Enfin, un rapport intitulé « Simplification de l'accès aux services publics pour les citoyens et les entreprises » a été déposé en juin 2008. À l'initiative du Forum des sous-ministres, le président-directeur général de Services Québec a dirigé un comité de travail composé de représentants de divers ministères et organismes qui avaient pour mandat de définir une vision commune des solutions à envisager pour répondre aux problèmes d'accès aux services publics.

## Constats

Le fait que le gouvernement ait choisi une approche d'adhésion volontaire des partenaires ajoutait un élément de complexité à l'exercice de planification. En effet, la direction n'avait pas tous les leviers pour décider du contenu du panier de services et en planifier le déploiement optimal. Malgré cette contrainte, un projet de cette envergure requiert une planification rigoureuse basée sur un modèle d'affaires étoffé.

Le plan d'affaires initial d'octobre 2005 campe bien la vision globale du projet et, à cet égard, constituait un bon document aux fins d'approbation du concept du projet par les autorités gouvernementales. Cependant, il n'était pas suffisamment élaboré pour servir de document de référence pour la phase de déploiement de l'organisation. Les éléments suivants en font foi :

- ▶ Bien que le plan d'affaires fasse mention de l'important changement culturel nécessaire, il ne définit pas clairement comment le service sera rendu et comment cela affectera les rôles et responsabilités de Services Québec et ceux des ministères et organismes concernés. Un tel exercice aurait aussi permis de soulever des questions clés auxquelles il aurait été utile de trouver réponse le plus rapidement possible. Une de celles-ci est sans contredit la définition de ce que représente un service de première ligne, par opposition aux services de deuxième ligne et aux services spécialisés. Cette question est analysée plus amplement à la section 7.3;

- ▶ La vision de la PES et son intégration avec le plan d'ensemble gouvernemental n'y est pas décrite. Cette lacune importante fait l'objet de la section 7.5;
- ▶ Le mémoire n'était pas suffisamment précis en ce qui a trait au modèle de financement à moyen et à long terme. Il était ainsi difficile d'évaluer globalement les impacts budgétaires du projet pour le gouvernement du Québec.

Enfin, un constat s'impose en ce qui a trait au calendrier du projet. Il apparaît clair que le mémoire au Conseil des ministres ainsi que le plan d'affaires initial étaient trop optimistes quant au délai de mise en place du panier de services, particulièrement dans un contexte d'adhésion volontaire. Bien que l'on puisse comprendre que le gouvernement souhaitait démontrer des résultats rapidement, l'engagement face à des échéanciers irréalistes créait une pression sur l'ensemble des intervenants impliqués. À cet égard, un plan d'implantation réaliste (en fonction des objectifs et de la portée des travaux) constitue un facteur de succès pour tout projet d'une telle complexité.

## Impacts

L'absence d'un modèle d'affaires complet qui aurait guidé l'équipe de direction, les autorités gouvernementales et les partenaires de Services Québec lors du déploiement a eu des impacts majeurs sur l'atteinte des objectifs gouvernementaux en matière de simplification de l'accès aux services publics. Plus spécifiquement, les effets suivants en ont découlé :

- ▶ Nombreuses discussions centrées sur les impacts des changements pour les ministères et organismes (leur service à la clientèle, leur budget, leurs effectifs, leur reddition de comptes), plutôt que sur la finalité du projet, soit la simplification pour les citoyens et les entreprises;
- ▶ Difficulté à déployer une infrastructure d'accueil, puisque la vision s'est développée au fur et à mesure des opportunités (approche réactive plutôt que proactive);
- ▶ Beaucoup d'énergies dépensées en cours de route à discuter de la vision et à rallier les partenaires.

## Pistes d'amélioration

Comme nous l'avons souligné à la section 1.2, la direction de Services Québec travaille actuellement à faire évoluer son modèle d'affaires en fonction de l'expérience acquise, de l'évolution du contexte et des opportunités. Peu importe les choix qui seront faits, il est nécessaire pour l'organisation de faire le point et de se donner une vision et un modèle d'affaires clair, de les faire approuver par les autorités gouvernementales et de les communiquer sans équivoque à ses partenaires. Le plan de déploiement de cette vision devra être complet et réaliste.

Les débats et discussions entourant l'application de cette vision devront être réalisés au plus haut niveau et la prise de décision devra être assumée par des leaders ayant autorité de le faire. Ces derniers devront s'assurer de soutenir la vision tout au long de son déploiement. Les bénéfices visés par le projet, les principes et les orientations qui soutiennent la vision devraient être clairement documentés et c'est sur cette base que seront prises les décisions. Si des contraintes sont invoquées par les partenaires, c'est aux hautes instances de trouver les solutions pour les amoindrir.

## 7.2 Stratégie d'adhésion volontaire des partenaires

La capacité de Services Québec à atteindre les objectifs de simplification de la prestation de services aux citoyens et entreprises est conditionnelle à la conclusion d'ententes de prise en charge de services avec les ministères et organismes qui les dispensent actuellement.

Malgré le fait qu'il ait été demandé à tous les ministères et organismes de collaborer à la mise en place de Services Québec et de faire état de cette collaboration dans leur rapport annuel, force est de constater que, depuis la création de Services Québec, peu d'ententes ont été conclues. La liste suivante présente les principaux partenariats réalisés :

- ▶ Transfert du DEC (MJQ);
- ▶ Transfert des BPD (MRNF);
- ▶ La ligne 511 de Transports Québec;
- ▶ Le Registre des entreprises du Québec pour certains modes de prestation.

Pour la plupart des autres guichets uniques gouvernementaux au Canada, le panier de services initial a été imposé, c'est-à-dire que certains ministères et organismes ont été tenus de transférer leurs services à un guichet central. C'est le cas au Nouveau-Brunswick, où près d'une quarantaine de services ont été intégrés à Services Nouveau-Brunswick dont :

- ▶ L'état civil;
- ▶ L'enregistrement des biens fonciers et des entreprises;
- ▶ L'immatriculation et les permis de conduire;
- ▶ Les registres relatifs à l'enregistrement des biens réels et personnels;
- ▶ Les centres d'appels.

Le gouvernement du Canada (Service Canada), l'Alberta, la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse ont également mis en place des guichets uniques sur la base d'un panier de services imposé par décision gouvernementale.

En 2004, l'Ontario a créé un guichet unique sur base d'adhésion volontaire. Deux ans plus tard, constatant le peu d'ententes négociées depuis sa création, le gouvernement a imposé, par une décision du Conseil des ministres, le transfert à ServiceOntario de plusieurs services offerts notamment par les ministères des Transports, des Finances, du travail, de la Santé (équivalent à la RAMQ), des Richesses naturelles et de l'Éducation selon un échéancier prédéfini débutant en 2008 et se terminant en 2011.

## Constats

Avec une stratégie d'adhésion volontaire des partenaires, les ministères et organismes sont en position de force, exigeant préalablement au transfert de leurs services la démonstration que l'utilisation du guichet unique sera plus efficace et plus rentable pour eux. Pour justifier leur résistance au changement, les partenaires ont invoqué de nombreuses raisons :

- ▶ Définition de la prestation de services de première ligne non suffisamment circonscrite, les services de première et de deuxième lignes étant difficiles à départager (cette importante question fait l'objet de la section 7.3);
- ▶ Existence de doutes quant aux capacités de Services Québec à améliorer l'accessibilité à ses services;
- ▶ Réticence à migrer leurs technologies, leurs experts en systèmes, leurs équipements et leurs préposés vers Services Québec;
- ▶ Perception que Services Québec n'a pas les compétences requises pour dispenser le service;
- ▶ Incompatibilité des plateformes informatiques;
- ▶ Perception qu'ils peuvent rivaliser et être en compétition avec Services Québec;
- ▶ Tarification non avantageuse (coûts égaux ou supérieurs);
- ▶ Non-récupération des montants qu'ils ont déjà investis dans leurs technologies ou qui sont en cours d'investissement;
- ▶ Crainte de perte de notoriété.

## Impacts

La méthode du volontariat et du transfert graduel adoptée par le gouvernement du Québec est un frein important à l'atteinte de la vision de départ de Services Québec.

La difficulté de négocier des ententes de transfert d'activités avec les ministères et organismes limite la capacité de Services Québec à atteindre des objectifs d'amélioration de la prestation de services aux citoyens et aux entreprises et à obtenir des gains d'efficacité.

## Pistes d'amélioration

À la lumière des meilleures pratiques et des résultats obtenus à ce jour, le gouvernement devra considérer l'application de l'article 8 de la Loi sur Services Québec qui mentionne que le gouvernement peut rendre obligatoire le recours à Services Québec pour l'exercice de fonctions ou d'activités d'autres ministères et organismes qui sont reliées à la prestation de services aux citoyens ou aux entreprises.

## 7.3 Modèle de prestation intégrée des services

### Situation actuelle

Une des raisons importantes invoquées par les ministères et organismes pour ne pas adhérer au transfert d'activités vers Services Québec concerne les écarts d'interprétation de la définition de la prestation de services de première ligne.

Tel qu'il est mentionné à la section 7.1, le modèle d'affaires initial ne définissait pas clairement comment le service serait rendu et comment cela affecterait les rôles et responsabilité de Services Québec et des ministères et organismes concernés. Pour étayer notre propos, on peut utiliser un exemple cité dans le plan d'affaires de janvier 2007. On y mentionne que lors d'un décès, le citoyen agissant comme liquidateur de succession est susceptible de communiquer avec plus de 10 organisations pour obtenir et remplir des formulaires. À l'aide d'un tel exemple, Services Québec aurait pu définir le modèle de prestation de services cible et bien camper son rôle parmi les choix suivants : agent d'information, accompagnateur du citoyen dans la complexité gouvernementale, prise en charge partielle du service, prise en charge complète.

Les entrevues auprès des partenaires ont permis de constater qu'à défaut d'un tel modèle, le partage des rôles entre Services Québec et ses partenaires est devenu un enjeu. Les éléments qui suivent en font foi :

- ▶ Dans le cas d'ententes simples qui ne comportent pas d'aspect transactionnel (les services de référence par exemple) ou de transfert d'activités, le partage des rôles est clair et ne suscite pas de conflit. Par contre, lorsque l'entente est de nature transactionnelle, certains partenaires ont souligné leur inconfort face à l'absence d'une frontière claire entre le rôle de Services Québec en tant que mandataire et les responsabilités légales du ministère client. Plus spécifiquement, on souligne que le ministère client demeure toujours légalement responsable de la réalisation de son mandat et l'on craint que cette réalité soit mal comprise des employés de Services Québec;
- ▶ Les ministères et organismes anticipent une perte d'information opérationnelle et stratégique s'ils perdent leurs services de première ligne et un risque de confusion si l'offre de service est morcelée et offerte par deux organisations (étape supplémentaire). Ils perçoivent une remise en cause de leur propre mission. Ils ne semblent pas adhérer au fait que, du point de vue du citoyen ou de l'entreprise, l'accès au service pourrait être simplifié par l'utilisation du guichet unique;
- ▶ Les ministères et organismes attendent de Services Québec qu'il offre d'abord des services de renseignements ou qu'il assume des activités pour lesquelles les ministères et organismes ne possèdent pas toutes les ressources et les capacités.

Un des facteurs qui expliquent la résistance des partenaires à l'égard du changement proposé est sans doute que l'État québécois a choisi, par le passé, de confier à des organismes plutôt qu'à des ministères la prestation de plusieurs services aux citoyens et entreprises, ce qui n'est pas le cas dans la majorité des administrations publiques canadiennes. La création des organismes a été favorisée parce que le gouvernement jugeait qu'il pouvait être plus efficace de confier la gestion de certaines activités à une structure distincte, ce qui évitait le cumul des tâches par les ministères.

Les organismes jouissent d'une plus grande autonomie et gèrent des activités qui leur sont propres, telle la gestion de régimes de retraite ou d'assurance, avec des objectifs d'efficacité et d'efficacités. Cette organisation de l'offre de service au Québec semble d'ailleurs avoir donné de bons résultats quand on compare l'appréciation de la qualité des services au Québec à celle des autres provinces canadiennes dans la dernière étude de l'ISAC, *Les Citoyens d'abord 5*.

En somme, puisque certains de ces organismes ont développé des modèles performants, leur intérêt de confier leurs fonctions de services à la clientèle à une autre organisation est plutôt mitigé.

Plusieurs ministères et organismes considèrent donc Services Québec comme une étape supplémentaire à franchir pour obtenir le service. Nous croyons que cette perception existera tant que Services Québec sera considérée, par les autres instances gouvernementales, comme une organisation devant aiguiller le citoyen qui communique avec le gouvernement et non comme un prestataire de services.

### Comparaison avec les autres guichets de services gouvernementaux

Tant au Canada qu'ailleurs dans le monde, il existe une grande variété de modèles de prestation intégrée de services. Les différents modèles sont les suivants :

- ▶ Relais entre les services gouvernementaux et les citoyens en orientant ceux-ci vers les services appropriés et en leur fournissant de l'information générale;
- ▶ Prise en charge partielle d'un service à partir d'un seul endroit, qu'il soit physique, téléphonique ou virtuel;
- ▶ Prise en charge complète d'un service à partir d'un seul endroit, qu'il soit physique, téléphonique ou virtuel;
- ▶ Intégration d'une variété de programmes gouvernementaux provenant de différents ministères et organismes, autour de grappes d'information orientées sur des thèmes, la segmentation de clientèle ou des événements de vie.

De plus, on constate que la migration vers la PES est une tendance importante qui contribue à offrir aux citoyens et aux entreprises les services publics dans un modèle de prestation de services intégrée. La plupart des administrations encouragent généralement les citoyens et entreprises à utiliser le mode électronique, qui est le moins coûteux, par toutes sortes de moyens comme la réduction des points de service, une tarification adaptée ou une qualité de services supérieure. Dans plusieurs administrations, comme celles de la France, du Maine, de l'Irlande, de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni, le guichet unique offre un seul mode, soit la PES.

### Pistes d'amélioration

À la lumière des meilleures pratiques et des résultats obtenus à ce jour, l'organisation doit se doter d'un nouveau modèle de prestation de services qui définira la nature et la portée des services offerts respectivement par les ministères et organismes et par Services Québec. Comme nous l'avons mentionné en début de rapport, Services Québec est présentement en réflexion sur ce nouveau modèle basé sur une cartographie des services gouvernementaux.

C'est sur cette base que le gouvernement pourra réitérer sa position envers Services Québec, identifier les moyens favorisant la mobilisation des ministères et organismes à l'égard de celui-ci et mettre l'accent sur les modes de prestation qu'il entend privilégier.

## 7.4 Modèle de financement

### Comparaison avec les autres guichets de services gouvernementaux

La plupart des initiatives de prestation intégrée de services sont financées uniquement ou en grande partie par des affectations de crédits par voie législative. Par exemple, l'Australie utilise un modèle de financement faisant appel à deux sources, soit les crédits budgétaires et les frais de service. Au Canada, aucun guichet unique n'est totalement autofinancé. Les autres instances canadiennes ont adopté les modes de financement suivants :

- ▶ **Service Alberta** : crédits budgétaires et tarification aux autres ministères;
- ▶ **Service Canada** : crédits parlementaires annuels à l'exception du recouvrement des coûts;
- ▶ **Service BC** : crédits budgétaires et modèle d'établissement des coûts et des prix pour les services qu'il facture aux ministères (10 % du budget global);
- ▶ **Services Nouveau-Brunswick** : autofinancement à 60 %. Les revenus proviennent principalement des frais de service exigés aux citoyens et des frais aux ministères pour les nouveaux services offerts en leur nom;
- ▶ **Service Ontario** : crédits octroyés par le gouvernement (95 % de son budget). Service Ontario a négocié des ententes pour le recouvrement de coûts avec d'autres ministères et le gouvernement fédéral.

Par ailleurs, nos recherches ne nous ont pas permis d'obtenir des renseignements sur les coûts d'implantation des organismes de services gouvernementaux canadiens et d'autres pays.

### Dispositions financières prévues à la Loi sur Services Québec

Le chapitre IV de la Loi sur Services Québec énumère les dispositions financières de l'organisation. L'article 42 prévoit que « Services Québec finance ses activités par les revenus provenant des frais, commissions et honoraires qu'il perçoit en vertu d'une entente ou d'un décret, du produit des biens et des services qu'il offre ainsi que des autres sommes qu'il reçoit ».

Pour se conformer à cette exigence, Services Québec a élaboré une **politique de financement** de ses activités, ayant comme principe de base l'autofinancement de ses activités. Cette politique mentionne entre autres que : « Services Québec vise l'autofinancement de ses activités par l'application de tarifications à ses partenaires et à ses usagers. À cette fin, il tarifie ses services en se basant sur son coût de revient, et ce, sans expectativa de profit ».

La politique approuvée le 15 juillet 2008 vise à définir comment l'organisation atteindrait l'objectif d'autofinancement prévu à la loi. Il y était mentionné que :

- ▶ Services Québec vise à financer la totalité de ses besoins financiers par :
  - ◆ La tarification aux partenaires, pour le financement de la totalité des charges imputables à une prestation de services déterminées, et
  - ◆ La tarification aux usagers, pour les services développés par Services Québec ou rendus pour le compte d'un partenaire.

On y indique aussi qu'advenant que Services Québec ne puisse tarifer immédiatement les coûts de revue de ses services à ses partenaires ou à ses usagers, ses besoins financiers peuvent temporairement être couverts par :

- ▶ Le financement transitoire, pour les projets, les coûts de mise en place des infrastructures et les coûts d'identification et d'intégration des services prévus aux ententes;
- ▶ Le financement statutaire, pour les charges récurrentes d'administration et de gouvernance et les autres mandats confiés par le gouvernement, actuellement non tarifés aux partenaires et aux usagers.

L'organisation se laissait donc la porte ouverte pour recourir aux crédits gouvernementaux au cas où elle serait incapable d'autofinancer ses activités.

Trois exercices après sa création, Services Québec n'a pas atteint l'autofinancement de ses activités. Pour l'exercice financier 2008-2009 et 2009-2010, le taux d'autofinancement de ses activités a été de 33 %.

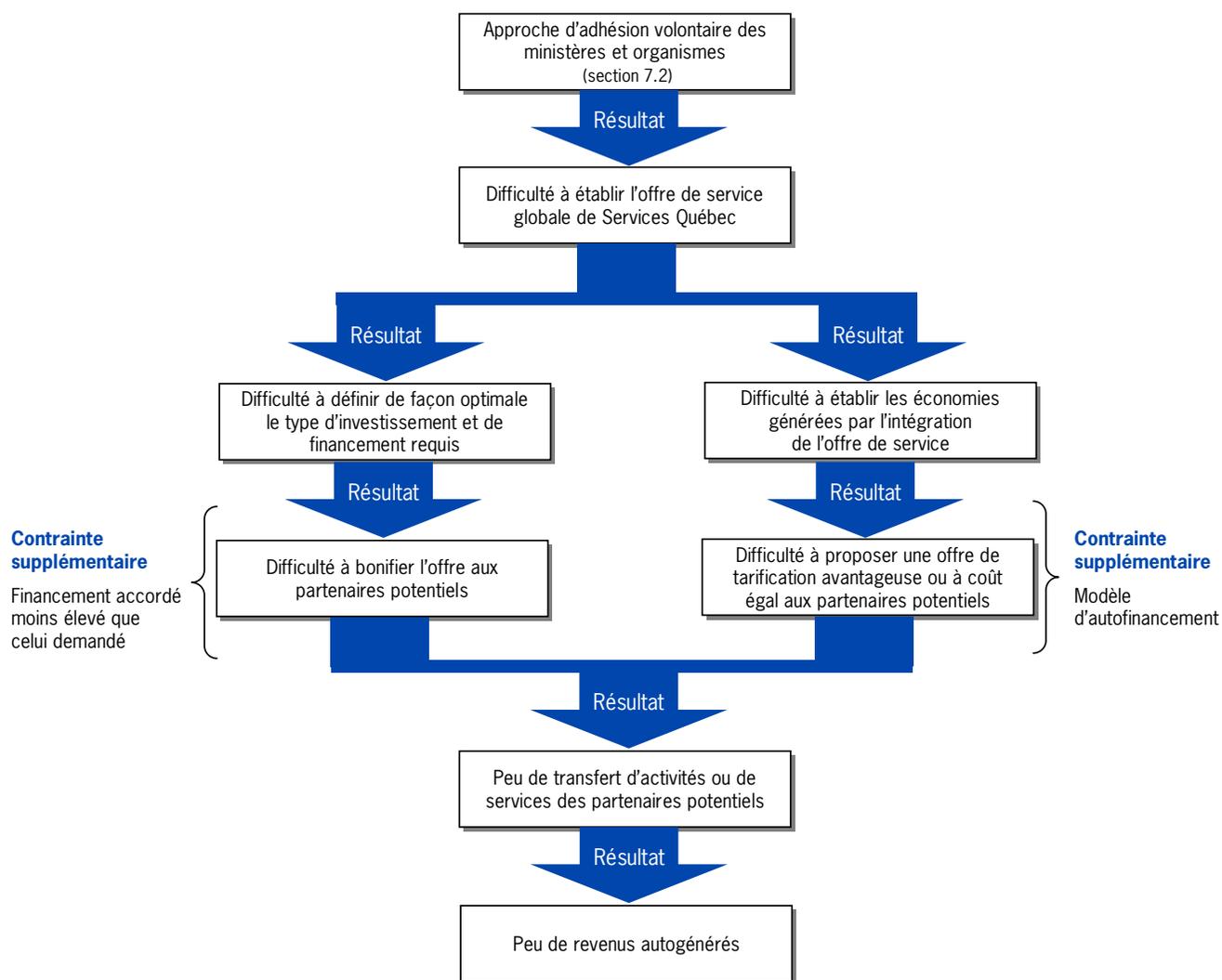
## Constats sur le mode de financement de Services Québec

Afin de réaliser sa mission, Services Québec devait d'abord se structurer, développer son portefeuille de services, mettre en place les infrastructures technologiques lui permettant d'accueillir les fonctions de service à la clientèle de ses partenaires (par exemple l'interconnexion des centres d'appels), former son personnel, développer des partenariats, définir ses modèles d'ententes et se faire connaître auprès de ses clients. Afin d'y parvenir, une phase de démarrage des activités et un financement minimal étaient nécessaires.

Le rapport Couture proposait que le budget d'implantation nécessaire à la mise en place de Service Québec soit de l'ordre de 37,1 M\$ en sus du budget d'exploitation. Quant au budget d'exploitation, il était mentionné que ce dernier devrait inclure une subvention d'équilibre nécessaire afin de couvrir la totalité du budget d'exploitation des **deux premières années d'activité**. Le rapport mentionnait également que « le financement des activités d'implantation ne devrait pas restreindre Services Québec dans son évolution future ». À la lumière de l'avancement des travaux et des ententes négociées ou en cours de négociation, ces estimations ont été révisées par la direction.

Notre analyse nous a permis de constater que les budgets consacrés à la phase de démarrage (budgets d'investissement et budgets d'exploitation initiaux) ont été inférieurs à ceux demandés par Services Québec. Ces écarts entre les budgets demandés et accordés s'expliquent par le fait que le gouvernement était dans un mode de récupération à court terme de son investissement et s'attendait à ce que Services Québec atteigne rapidement l'autofinancement. Sa vision était que le modèle d'affaires de Services Québec devait être établi en fonction d'un mode d'autofinancement de ses activités et, conséquemment, a souvent demandé à l'organisation le dépôt de son offre de service ainsi que de son approche de tarification.

Le schéma qui suit démontre que l'atteinte de l'autofinancement était compromise par de nombreux facteurs inhérents au modèle d'affaires et au contexte de Services Québec.



## Impacts

Puisque la conclusion d'ententes sur base volontaire avec les ministères et organismes ne permettait pas à Services Québec de définir une offre globale, il était difficile pour l'organisation de réaliser les choix technologiques les plus avantageux, de développer le meilleur modèle de prestation de services, de répartir adéquatement les efforts et ainsi d'être en mesure de rentabiliser les investissements initiaux par la prise en charge de services qui auraient ensuite été tarifés à leur juste valeur aux partenaires.

En outre, force est de constater qu'il aurait été risqué d'investir des sommes d'argent importantes en développement d'infrastructures technologiques sans que la conclusion d'ententes avec les partenaires soit effective. Dans ces conditions, il devenait difficile de conclure des ententes avec les partenaires puisque les infrastructures technologiques n'étaient pas en place et que la tarification ne pouvait refléter les économies potentielles liées au regroupement ou à la centralisation simultanée de plusieurs services.

## Pistes d'amélioration

En fonction de la vision future de Services Québec, quelques orientations claires sur le plan financier devraient être établies, ce qui faciliterait l'établissement des budgets d'investissement de départ et du modèle de financement optimal. Les pistes de réflexion suivantes pourraient être considérées :

Coûts/bénéfices	Stratégie de financement
▶ Coûts relatifs au déploiement des services intégrés (investissements initiaux)	▶ Financés par des crédits gouvernementaux
▶ Coûts de prestation des services rendus pour le compte de partenaires	▶ Facturés au partenaire, jusqu'à concurrence du coût actuel assumé par ce dernier pour ces services ▶ L'excédent, s'il y a lieu, est financé par des crédits gouvernementaux
▶ Coûts liés aux nouveaux services ou produits (par exemple les fascicules sur les événements de vie)	▶ Facturés aux partenaires ou aux clientèles (en fonction du service ou des produits offerts)
▶ Bénéfices à moyen terme générés par l'intégration des services et l'augmentation de la PES	▶ Distribution des bénéfices au gouvernement, jusqu'à concurrence des crédits octroyés ▶ Si excédent, diminution des tarifs aux partenaires

Cette stratégie comporte l'avantage d'assurer aux partenaires une prise en charge de leurs services à la clientèle, à coût égal, et de maintenir l'objectif d'autofinancement des activités de Services Québec. L'autofinancement des activités doit être vu dans une perspective moyen/long terme afin de permettre à Services Québec d'amortir des investissements de départ, nécessaires pour implanter et offrir adéquatement ses services.

Lorsque les partenaires évalueront leurs coûts actuels afin de les comparer à ceux d'une éventuelle entente avec Services Québec, il nous apparaît nécessaire qu'ils utilisent tous la même approche. À cet égard, le gouvernement devra considérer la possibilité d'imposer la méthode que le ministère des Finances propose aux ministères et organismes pour la tarification de leurs services aux citoyens et aux entreprises.

## 7.5 Gestion et gouvernance en matière de PES

Comme nous l'avons souligné précédemment, la PES est au cœur de l'évolution des modèles intégrés de prestation des services publics ailleurs dans le monde. Cette tendance forte s'explique par les multiples avantages de la PES, tant pour les citoyens et entreprises que pour les gouvernements. Non seulement représente-t-elle une méthode simple et accessible pour la clientèle, elle est aussi de loin le mode de prestation le plus économique pour les institutions publiques.

### Le partage des rôles en matière de gestion de la PES

#### *Services Québec*

La Loi sur Services Québec, adoptée en décembre 2004, indique que l'organisation doit « voir à une utilisation optimale des technologies de l'information dans la prestation des services publics ». Comme nous l'avons souligné à la section 5.2, l'intention du législateur était que Services Québec offre des services intégrés, et ce, dans une approche multimode : comptoir, courrier, téléphone, Internet. De plus, Services Québec gère le portail gouvernemental aux citoyens et celui des entreprises.

#### *MSG*

La Loi sur le ministère des Services gouvernementaux, adoptée en mai 2005, indique que « le ministre élabore et propose au gouvernement des orientations et des politiques destinées à faire évoluer la prestation des services pour en faciliter l'accès aux citoyens et aux entreprises. Le ministre a également pour fonctions d'assurer le développement, l'implantation et le déploiement du gouvernement en ligne de même que la promotion et la mise en œuvre de toute mesure favorisant l'adaptation à cette fin des services publics ». Afin de jouer ce rôle de façon concrète, le gouvernement a instauré la fonction de dirigeant principal de l'information qui agit comme leader dans le développement des orientations gouvernementales en matière de TI et de PES.

#### *CSPQ*

Le CSPQ, organisme relevant aussi du ministre des Services gouvernementaux, a la responsabilité de la gestion des infrastructures technologiques centralisées. Services Québec a imparti au CSPQ la gestion de ses TI.

#### *Ministères et organismes*

Les ministères et organismes sont, pour la plupart, impliqués dans le développement de leur site Internet. Ils sont aussi tous interpellés par les objectifs visés par le projet de gouvernement en ligne.

## Observations du VGQ

Dans le tome II de son rapport de l'année 2004-2005, le VGQ présente les résultats de sa vérification menée auprès du MSG et de divers ministères et organismes ayant développé des services en ligne. Il y fait mention de plusieurs lacunes en termes de gouverne et de leadership : définition floue des rôles et responsabilités des nombreux intervenants qui y sont impliqués, modèle d'affaires déficient, objectifs imprécis en matière de mise en œuvre, élaboration de composantes communes ou partagées qui tarde à venir et stratégie de financement incomplète.

En réponse aux recommandations du VGQ, le MSG indique qu'il adhère aux recommandations et apporte quelques éléments d'information additionnelle relativement au rôle qu'il jouera. On y voit notamment que :

*Ces changements, en lien avec le développement du gouvernement en ligne, commandent de nouvelles orientations stratégiques en matière de gouvernance, notamment dans le contexte d'un nouveau partage des rôles et responsabilités entre le ministère des Services gouvernementaux, Services Québec, le Centre de services partagés du Québec et l'ensemble des ministères et des organismes.*

*À cet égard, la stratégie préconisée vise à départager les fonctions d'orientation, d'encadrement et d'évaluation de celle de la prestation de services directs. Ainsi, le ministère des Services gouvernementaux a la responsabilité première de revoir l'ensemble des mécanismes de gouverne en matière de prestation électronique de services.*

Le MSG mentionne également que :

*De leur côté, les organismes du portefeuille ministériel des Services gouvernementaux concourront activement au développement du gouvernement en ligne en offrant une prestation de services intégrée et harmonisée aux divers modes que sont l'Internet, le courrier, le comptoir et le téléphone, ce qui simplifiera l'interface des citoyens et des entreprises avec le gouvernement. De plus, ils contribueront à réduire les doublements administratifs, à faciliter le partage des données entre les organismes publics, à exploiter les nouvelles technologies dans une approche client et à maximiser les investissements technologiques.*

Par la suite, dans un rapport de juin 2006, la Commission de l'administration publique traite de la PES et indique comme première recommandation que :

*Le ministère des Services gouvernementaux, en tant que responsable du développement, de l'implantation et du déploiement du gouvernement en ligne, doit veiller à :*

- ▶ *Clarifier les rôles et responsabilités liés à la mise en œuvre du gouvernement en ligne, afin, entre autres, de permettre à la Commission de disposer des moyens nécessaires pour tenir, le cas échéant, les intervenants responsables de la réalisation de leurs activités.*

## Constats

La PES est devenue le mode de prestation privilégié par les instances publiques. Même si un gouvernement décide de maintenir une offre multimode, il doit s'assurer de considérer la PES au cœur de son modèle d'affaires.

La planification de l'implantation de la PES nécessite une approche très horizontale, c'est-à-dire que les ministères et organismes doivent se rallier à une vision commune dans l'approche de prestation de services et à des choix technologiques communs qui assureront l'interopérabilité des systèmes. Il est donc clair que la gouvernance et le leadership de la PES est une condition critique de succès. Cela suppose que la vision et les rôles soient clairs et partagés.

Nos discussions avec les parties prenantes nous ont permis de constater que la confusion des rôles observée par le VGQ est encore présente bien que beaucoup d'énergies aient été investies afin de clarifier la situation. Il faut néanmoins mentionner que le dirigeant principal de l'information s'est doté de mécanismes lui permettant d'exercer des fonctions de contrôle des développements importants des ministères et organismes. Malgré cela, on observe que le développement d'une vision et d'orientations claires de la PES demeure à faire.

À défaut de pouvoir exercer un leadership en matière de PES, Services Québec s'est concentré sur les modes de services qu'il pouvait gérer, soit les centres d'appels et les services au comptoir.

### Piste d'amélioration

Les réflexions en cours et à venir entourant le positionnement gouvernemental relatif à la simplification de l'accès aux services publics doivent intégrer la PES au cœur de la vision et des orientations futures. Comme cette vision peut entraîner des changements majeurs dans les façons de faire et sur le plan des choix technologiques futurs des ministères et organismes, il est nécessaire que le dirigeant principal de l'information soit soutenu par le gouvernement tout au long du déploiement de cette vision.

À titre d'organisation responsable de l'amélioration de l'accès aux services publics, Services Québec devra être impliqué tout au long du processus de réflexion et de mise en place de la PES.

## 8. Sommaire

La mise en place de Services Québec est sans contredit un projet stratégique qui contribue aux efforts de modernisation de l'État québécois. C'est en effet par ce projet que le gouvernement entendait améliorer l'accès aux services publics et réduire la complexité perçue par les citoyens et les entreprises dans leurs relations avec l'État.

Inspiré par des modèles semblables mis en place par des gouvernements ailleurs dans le monde et au Canada, Services Québec devait proposer une offre de service intégrée, et ce, dans plusieurs modes de prestation, permettant ainsi aux citoyens et aux entreprises de choisir celui qui leur convient le mieux.

Le rapport indépendant sur l'application de la Loi sur Services Québec, prévu dans sa loi constitutive, vise à répondre à plusieurs questions :

- ▶ Dans quelle mesure l'objectif de permettre un accès simplifié à des services publics a-t-il été réalisé?
- ▶ Comment l'objectif de permettre un accès simplifié à des services publics a-t-il été réalisé?
- ▶ Est-ce que le fonctionnement de Services Québec permet d'optimiser l'offre de service?
- ▶ Est-ce que les citoyens, les entreprises et les partenaires sont satisfaits des services obtenus?

Pour répondre à ces questions, nous avons élaboré et fait approuver par le comité directeur de projet une approche d'analyse qui a porté sur les volets suivants : l'étendue du panier de services, les modes de prestations disponibles, la satisfaction des clientèles, la gestion des relations avec les partenaires, la gouvernance et les modes de gestion.

Il est important de souligner que l'appréciation des résultats atteints doit se faire en considérant les particularités du modèle de prestation des services publics québécois. En effet, le gouvernement du Québec a choisi de confier la prestation de plusieurs services publics à des organismes qui jouissent d'une grande autonomie. Bien que ce fait ne remette pas en cause le bien-fondé de la Loi sur Services Québec, il ajoute un élément de complexité dans le processus de mise en place de celle-ci.

### 8.1 Conclusion sur l'application de la Loi sur Services Québec

Il apparaît que les efforts des employés, des dirigeants et des administrateurs de Services Québec ont permis au gouvernement québécois de faire des pas dans la bonne direction en matière de simplification de l'accès aux services publics. La section 6.6.1 du présent rapport énumère les gains réalisés par l'organisation à ce chapitre.

Nous avons évalué dans quelle mesure Services Québec a assumé adéquatement les fonctions qui lui ont été attribuées par la loi. Notre analyse nous a permis de conclure que l'organisation atteint les objectifs fixés à l'égard des fonctions suivantes :

- ▶ Offrir des services de renseignements et de référence pour faciliter les relations entre l'État et les citoyens et les entreprises;
- ▶ Favoriser l'accessibilité des documents des organismes publics aux citoyens et aux entreprises et assurer leur diffusion;
- ▶ Exercer les fonctions ou activités reliées à la prestation de services qui lui sont confiées par entente ou par un décret, bien que certaines améliorations sont souhaitées par les partenaires consultés et dont nous faisons état ci-après.

En ce qui a trait aux importantes fonctions de développement d'une approche intégrée de prestation des services publics et de promotion de la concertation et du partenariat en cette matière, nous constatons que Services Québec n'a pas été en mesure d'implanter un modèle intégré puisque peu d'ententes ont été conclues avec des ministères ou des organismes. À cet effet, les tableaux de la section 6.1 montrent des écarts importants entre ce qui était prévu par le législateur et ce qui est effectivement implanté à ce jour. Il faut néanmoins souligner que l'organisation a récemment investi beaucoup d'efforts afin de concevoir une approche intégrée basée sur une cartographie des services publics. Ce nouveau modèle n'a pas encore été soumis pour approbation par les instances gouvernementales.

En ce qui concerne la dernière fonction prévue par la loi, soit de voir à une utilisation optimale des TI dans la prestation des services publics, nous constatons que Services Québec n'avait pas l'autonomie nécessaire pour assumer ce rôle.

Les constats suivants complètent notre analyse de l'application de la Loi sur Services Québec :

- ▶ Services Québec respecte généralement les normes de service qu'il a établies;
- ▶ Le niveau de satisfaction des clientèles à l'égard des services obtenus est généralement élevé;
- ▶ La notoriété de l'organisation auprès des citoyens et des entreprises est faible;
- ▶ Le niveau d'achalandage pour les différents modes de prestation de services est en hausse;
- ▶ Les partenaires actuels de l'organisation sont généralement satisfaits de leur association à Services Québec bien que certaines améliorations soient demandées sur le plan de la reddition de comptes, que l'on souhaite mieux encadrée et plus régulière, et de la tarification des services, qui devrait être basée sur une approche plus élaborée et plus transparente;
- ▶ Les mécanismes de gestion de l'organisation sont adéquats et respectent les bonnes pratiques.

Enfin, il est nécessaire de mentionner que Services Québec a développé une expertise et a réalisé avec succès la gestion de certains dossiers importants (par exemple lors de la campagne de vaccination A (H1N1), ce qui a contribué à confirmer sa valeur ajoutée au sein de l'appareil public québécois.

## 8.2 Les pistes d'amélioration

Malgré les gains réalisés, Services Québec n'a pas réussi à implanter un modèle intégré de prestation des services publics. Si le gouvernement souhaite garder le cap à l'égard de la vision initiale du législateur, il devra repositionner certaines des approches qu'il a choisies à l'origine et apporter quelques changements majeurs en s'inspirant des meilleures pratiques observées auprès d'organisations comparables. À cet effet, nous avons identifié les conditions de succès suivantes :

- ▶ Élaboration d'une vision et d'un modèle d'affaires clairs, approuvés par les autorités gouvernementales et communiqués aux partenaires;
- ▶ Dépôt d'un plan de déploiement complet et réaliste;
- ▶ Appui des autorités gouvernementales en cours de déploiement afin que les orientations soient respectées et que les bénéfices escomptés soient concrétisés;
- ▶ Recours au mode d'adhésion obligatoire pour les ministères et organismes pour lesquels cette avenue sera jugée nécessaire pour l'atteinte de la vision d'affaires;
- ▶ Définition d'un modèle de prestation de services qui précisera la nature et la portée des services offerts respectivement par Services Québec et par ses partenaires;
- ▶ Conception d'un nouveau modèle de financement qui, tout en visant l'autofinancement à moyen terme, permettra à l'organisation d'avoir les moyens de financer ses investissements tout en évitant de pénaliser ses partenaires avec une tarification trop élevée;
- ▶ Définition d'un modèle global de la PES au gouvernement du Québec. Celui-ci devra être bien intégré avec la vision et le modèle d'affaires de Services Québec.

En plus de ces facteurs de succès, l'organisation et les autres parties prenantes devront considérer certaines pistes d'amélioration qui renforceront la capacité organisationnelle de Services Québec :

- ▶ La révision de la composition du conseil d'administration;
- ▶ L'accroissement des investissements dans le développement des compétences relatives aux domaines clés de l'organisation, notamment en gestion des partenariats d'affaires ainsi qu'en gestion de projet.

## Annexe 1

Liste des bureaux de Services Québec



## Liste des bureaux de Services Québec

Les services du Directeur de l'état civil sont offerts dans 15 bureaux de Services Québec (en caractère gras dans le tableau).

<b>01</b>	<b>Bas-Saint-Laurent</b>	<b>Rimouski</b>	<b>195B, avenue Léonidas Sud</b>
		Matane	750, rue du Phare Ouest, bureau 206
		Rivière-du-Loup	310, rue Saint-Pierre, RC 01
		Saint-Pascal-de-Kamouraska	395, avenue Chapleau
<b>02</b>	<b>Saguenay-Lac-Saint-Jean</b>	<b>Saguenay (Jonquière)</b>	<b>Faubourg Sagamie 2655, boulevard du Royaume</b>
		Roberval	Carrefour Le Jeannois 1221, boulevard Marcotte
		Saint-Félicien	1209, boulevard Sacré-Cœur
<b>03</b>	<b>Capitale-Nationale</b>	<b>Québec</b>	<b>787, boulevard Lebourgneuf</b>
		Cap-Santé	185, route 138
		Château-Richer	3, rue de la Seigneurie, bureau 102
		La Malbaie	304, rue Saint-Étienne, bureau 100
<b>04</b>	<b>Mauricie</b>	<b>Trois-Rivières</b>	<b>3225, boulevard Saint-Jean</b>
		La Tuque	290, rue Saint-Joseph, RC
		Louiseville	649, boulevard Saint-Laurent Est
		Sainte-Geneviève-de-Batiscan	213, rue de l'Église
<b>05</b>	<b>Estrie</b>	<b>Sherbrooke</b>	<b>200, rue Belvédère Nord, RC 02</b>
		Coaticook	29, rue Main Est, bureau 202
		Cookshire-Eaton	89, rue du Parc
		Lac-Mégantic	5527, rue Frontenac, bureau 219
		Stanstead	674, rue Dufferin
<b>06</b>	<b>Montréal</b>	<b>Montréal</b>	<b>2050, rue De Bleury, RC 10</b>
		Montréal (Saint-Léonard)	Carrefour Langelier 7335, boulevard Langelier, C-18
<b>07</b>	<b>Outaouais</b>	<b>Gatineau</b>	<b>170, rue de l'Hôtel-de-Ville, RC 120</b>
		Campbell's Bay	30, rue John, RC 01
		Papineauville	208, rue Henri-Bourassa
<b>08</b>	<b>Abitibi-Témiscamingue</b>	<b>Rouyn-Noranda</b>	<b>255, avenue Principale, RC 01</b>
		Amos	552, 1 <sup>ère</sup> Avenue Ouest
		Val d'Or	1212, 8 <sup>e</sup> Rue
<b>09</b>	<b>Côte-Nord</b>	<b>Sept-Îles</b>	<b>280, avenue Arnaud</b>
		Baie-Comeau	625, boulevard Laflèche, RC 701

11	Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	Gaspé	Carrefour Gaspé 39, montée de Sandy Beach, bureau 5
		Cap-aux-Meules	224, chemin Principal, bureau 100
12	Chaudière-Appalaches	Sainte-Anne-des-Monts	10-A, boulevard Sainte-Anne Ouest
		Lévis	Les promenades de Lévis 44, route du Président-Kennedy
		Beauceville	111, 107 <sup>e</sup> Rue
		Montmagny	25, boulevard Taché Ouest, bureau 202
		Saint-Georges	11287, 1 <sup>re</sup> Avenue Est, bureau 100
		Saint-Jean-Port-Joli	442, route de l'Église, bureau 2
		Saint-Raphaël	23, avenue Chanoine-Audet
		Sainte-Croix	6375, rue Garneau, bureau 101
13	Laval	Thetford Mines	865, rue Labbé
		Laval	1796, boulevard des Laurentides
14	Lanaudière	Joliette	450, rue Saint-Louis, RC 20
		Berthierville	550, rue De Montcalm
		L'Assomption	867, boulevard L'Ange-Gardien
15	Laurentides	Sainte-Julienne	2450, rue Victoria
		Saint-Jérôme	Galerias Laurentides 500, boulevard des Laurentides, bureau 1503C
		Mont-Laurier	585, rue Hébert, bureau 200
16	Montérégie	Saint-Eustache	236, rue Hémond
		Longueuil	125, boulevard Sainte-Foy, RC
		Beauharnois	140, rue Saint-Laurent
		Bedford	4, rue Adhémar-Cusson
		Granby	77, rue Principale, RC 22
		Huntingdon	25, rue King
		La Prairie	455, boulevard Taschereau, bureau 200
		Lac-Brome	550, chemin Knowlton
		Marieville	500, rue Desjardins
		Saint-Hyacinthe	600, avenue Sainte-Anne
		Saint-Jean-sur-Richelieu	320, boulevard du Séminaire Nord
		Sainte-Julie	461, boulevard Saint-Joseph, bureau 92
		Sainte-Martine	164, rue Saint-Joseph
		Salaberry-de-Valleyfield	83, rue Champlain
		Vaudreuil-Dorion	2555, rue Dutrisac, RC 17
17	Centre-du-Québec	Drummondville	270, rue Lindsay, RC 16
		Nicolet	460, boulevard Louis-Fréchette

## Répartition des 21 BPD qui ne sont pas sous la bannière de Services Québec

01	Bas-Saint-Laurent	Amqui	27, boulevard Saint-Benoît Ouest
02	Saguenay-Lac-Saint-Jean	Alma	725, rue Harvey Ouest, RC 28
03	Capitale-Nationale	Baie-Saint-Paul	4, place de l'Église, bureau 102
04	Mauricie	Shawinigan	212, 6 <sup>e</sup> Rue, bureau 105
05	Estrie	Richmond	745, boulevard Gouin, bureau 204
07	Outaouais	Gatineau	170, rue de l'Hôtel-de-Ville, RC 120
		Maniwaki	266, rue Notre-Dame, bureau 1.400
08	Abitibi-Témiscamingue	Ville-Marie	8, rue Saint-Gabriel Nord, RC 03
09	Côte-Nord	Baie-Comeau	71, avenue Mance, RC 01
11	Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	Carleton	17, rue Lacroix
		New Carlisle	87, boulevard Gérard-D.- Lévesque
		Percé-Chandler	124, route 132
12	Chaudière-Appalaches	Sainte-Hénédiène	115, rue Langevin
13	Laval	Laval	2800, boulevard Saint-Martin Ouest, SS1.03
14	Lanaudière	Joliette	450, rue Saint-Louis, RC 26
15	Laurentides	Lachute	505, avenue Bethany, bureau 218
		Saint-Jérôme	10, rue Saint-Joseph, bureau 200
16	Montérégie	Longueuil	950, boulevard Curé-Poirier Est
		Saint-Hyacinthe	1150, avenue Sainte-Anne, bureau 200
		Sorel-Tracy	46, rue Charlotte, RC 01
17	Centre-du-Québec	Victoriaville	800, boulevard des Bois-Francis Sud, RC 01



## Annexe 2

### Démarche méthodologique



## Démarche méthodologique

Objectifs et sous-objectifs	Critères	Procédés
<b>1. Mission</b>		
<b>1a) Intention du législateur</b>		
<p>Question clé :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Est-ce que la situation actuelle de Services Québec respecte la vision de départ du législateur?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Perception des acteurs clés qui ont contribué aux réflexions initiales</li> <li>▶ Niveau de précision de la description du panier de services et des modes de prestation de services visés initialement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Prise de connaissance des documents ayant mené à la création de Services Québec :                             <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Plan de modernisation</li> <li>◆ Discours de présentation de la ministre (Journal des Débats)</li> <li>◆ Mémoire au Conseil des ministres</li> <li>◆ Études préalables (si disponibles)</li> <li>◆ Autres communiqués ou correspondance émanant d'intervenants clés</li> </ul> </li> <li>▶ Entrevues avec des intervenants clés ayant contribué aux réflexions initiales</li> <li>▶ Préparation d'un résumé qui présente la vision de départ</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Conformité de la prestation de services actuelle par rapport aux intentions énoncées</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Voir les procédés décrits à la section 2a</li> </ul>

Objectifs et sous-objectifs	Critères	Procédés
<b>1b) Respect de la mission</b>		
<p>Question clé :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Services Québec a-t-il assumé ses fonctions attribuées par la loi?</li> </ul>	<p>Appréciation de la situation actuelle en comparaison de l'énoncé de la loi à l'égard de chacune des fonctions prévues :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Développer une approche intégrée dans la prestation des services publics de façon à en assurer l'efficacité</li> <li>▶ Offrir des services de renseignements et de référence pour faciliter les relations entre l'État et les citoyens ou les entreprises</li> <li>▶ Exercer les fonctions ou les activités reliées à la prestation de services aux citoyens et aux entreprises qui lui sont confiées par une entente ou un décret visés par la présente loi</li> <li>▶ Favoriser l'accessibilité des documents des organismes publics aux citoyens et aux entreprises et assurer leur diffusion</li> <li>▶ Encourager la concertation et le partenariat dans la prestation des services publics</li> <li>▶ Voir à une utilisation optimale des TI dans la prestation des services publics</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ L'ensemble des procédés utilisés pour évaluer les objectifs 2 et 3 qui suivent</li> </ul>

Objectifs et sous-objectifs	Critères	Procédés
<b>2. Fonctionnement et gestion</b>		
<b>2a) Mise en place de Services Québec</b>		
<p>Questions clés :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Est-ce que Services Québec a mis en place les mesures et moyens qui permettent l'atteinte des résultats souhaités<sup>22</sup>?</li> <li>▶ Est-ce que l'accessibilité aux services s'est améliorée depuis la mise en place de Services Québec?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Étendue du panier de services par rapport au panier de services potentiel, essentiel et cible</li> <li>▶ Niveau actuel de l'accessibilité des services du gouvernement provincial par rapport à celui prévalant avant la création de Services Québec</li> <li>▶ Accessibilité des services comparables aux meilleures pratiques (par exemple sur le plan des volets physique, électronique, téléphonique)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Prise de connaissance et description de l'offre de service de Services Québec</li> <li>▶ Examen des plans d'action annuels et des rapports annuels</li> <li>▶ Entrevues avec des responsables de Services Québec</li> <li>▶ Entrevues avec des membres du conseil d'administration</li> <li>▶ Analyse de l'étendue du panier de services actuel par rapport : <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Aux paniers de services avant la mise en place de Services Québec</li> <li>◆ Aux paniers de services potentiel, essentiel et cible tels que proposés par le rapport Couture</li> <li>◆ Aux paniers de services potentiel, essentiel et cible tels que proposés par le comité interministériel</li> <li>◆ Aux meilleures pratiques</li> </ul> </li> <li>▶ Comparaison de l'accessibilité des services par rapport : <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ À la prestation de services avant la mise en place de Services Québec</li> <li>◆ Aux meilleures pratiques</li> </ul> </li> <li>▶ Comparaison des mesures et moyens mis en place par Services Québec pour améliorer l'accessibilité des services par rapport à des organisations comparables</li> </ul>

<sup>22</sup> Les critères de mesure de l'atteinte des résultats souhaités seront précisés et validés avec le comité directeur lorsque la section 1a sera complétée.

Objectifs et sous-objectifs	Critères	Procédés
<b>2b) Mode d'organisation et de fonctionnement</b>		
<p><b>Approche de gouvernance et organisation stratégique</b></p> <p>Questions clés :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Des règles de gouvernance adéquates sont-elles en place à Services Québec?</li> <li>▶ Est-ce que le modèle d'affaires mis en place était le plus optimal pour atteindre les objectifs?</li> </ul>	<p>Mise en place de bonnes pratiques en matière de gouvernance :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Planification stratégique, plans d'affaires et plans d'action</li> <li>▶ Rôles et fonctionnement du conseil d'administration, des comités clés et de la direction générale</li> <li>▶ Politiques et lignes directrices claires et communiquées</li> <li>▶ Mécanismes de reddition de comptes et de responsabilisation des personnes</li> <li>▶ Suivi et analyse des résultats obtenus</li> <li>▶ Mécanismes d'identification et de gestion des risques</li> <li>▶ Plan de main-d'œuvre</li> <li>▶ Plan de formation</li> <li>▶ Plan de vérification interne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Préparation d'une grille d'évaluation</li> <li>▶ Prise de connaissance des documents administratifs de Services Québec (structure, politiques et procédures, plan stratégique, plan d'affaires, plan d'action, etc.)</li> <li>▶ Entrevues avec des gestionnaires de Services Québec</li> <li>▶ Analyse des études internes disponibles (par exemple en gestion des risques)</li> </ul>
<p><b>Modèle de financement</b></p> <p>Question clé :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Le modèle de financement de Services Québec favorise-t-il le développement de l'offre et l'atteinte des objectifs d'affaires?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Cohérence de l'approche de financement avec les objectifs visés</li> <li>▶ Caractère suffisant du financement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Documentation de l'approche de financement</li> <li>▶ Comparaison de l'approche de financement avec celles des autres organisations gouvernementales ayant des guichets de services</li> <li>▶ Entrevue avec des dirigeants de Services Québec</li> <li>▶ Analyse des avantages et des inconvénients du modèle choisi</li> <li>▶ Analyse historique des écarts des budgets avec les données réelles (opérations et projets)</li> </ul>

Objectifs et sous-objectifs	Critères	Procédés
<p><b>Analyse des fonctions fixées par la loi</b>                      Question clé :                      ▶ Services Québec a-t-il assumé les fonctions prévues par la loi?</p>	Appréciation de la situation actuelle en comparaison de l'énoncé de la loi à l'égard de chacune des fonctions prévues	▶ Voir les procédés décrits à la section 1b)
<p><b>Ententes avec les partenaires</b>                      Questions clés :                      ▶ Est-ce que Services Québec a mis en œuvre les activités confiées par entente?                      ▶ Est-ce que les ententes ont facilité la mise en place de Services Québec?                      ▶ Le cas échéant, pourquoi certaines ententes n'ont-elles pas été conclues?</p>	Respect et conformité des ententes avec les partenaires, notamment au regard des éléments suivants : ▶ Niveau de service ▶ Qualité ▶ Ressources prévues	▶ Prise de connaissance générale des ententes avec les partenaires (entente type) ▶ Discussion avec les responsables pour faire état des discussions sur les ententes conclues et non conclues ▶ Identification de la liste des ententes et choix d'un échantillon représentatif de 5 ententes ▶ Identification des clauses principales des ententes faisant l'objet de l'évaluation et élaboration de grilles de vérification permettant d'évaluer si ces principales clauses des ententes choisies ont été respectées ▶ Comparaison avec l'offre de service et respect de la conformité des ententes ▶ Analyse des ressources au regard des ententes conclues, le cas échéant ▶ Entrevues avec un interlocuteur clé de chaque organisme partenaire retenu par échantillonnage ▶ Entrevues avec les responsables de Services Québec pour documenter les écarts (2 entrevues)
	Appréciation de l'approche retenue afin de convenir des partenariats	▶ Évaluation de la durée (délais) et des efforts consacrés à la négociation des ententes avec les partenaires ▶ Examen des meilleures pratiques
	Satisfaction des partenaires	▶ Voir les procédés décrits à la section 3

Objectifs et sous-objectifs	Critères	Procédés
<b>2c) Utilisation et gestion des ressources</b>		
<p>Question clé :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ La direction a-t-elle mis en place les mécanismes permettant une gestion efficace, efficiente et économique des ressources?</li> </ul>	<p>Présence de bonnes pratiques de gestion :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Des plans opérationnels assurent que le plan stratégique donne lieu à des actions concrètes</li> <li>▶ Les ressources sont allouées en fonction des orientations et des priorités de l'organisation</li> <li>▶ La structure organisationnelle contribue à l'efficacité et à l'efficience des opérations</li> <li>▶ Des mécanismes de mesure des résultats ont été mis en place et suivis par la direction de Services Québec</li> <li>▶ Les personnes sont mobilisées et motivées (taux de roulement)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Préparation d'une grille d'évaluation</li> <li>▶ Élaboration d'un portrait-synthèse des ressources de Services Québec à partir des documents administratifs de Services Québec (structure, politiques et procédures, plan stratégique, budgets)</li> <li>▶ Voir les procédés de la section 2b</li> </ul>
<p>Question clé :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Les ressources déployées étaient-elles suffisantes pour respecter les ententes conclues?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Comparaison des ressources investies avec les ressources prévues aux ententes, le cas échéant</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Voir la section 2b pour les procédés relatifs à la mise en œuvre des ententes</li> </ul>
<b>3. Engagements et degré de satisfaction des clientèles</b>		
<p><b>Conformité des engagements prévus aux ententes avec les partenaires</b></p> <p>Question clé :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Services Québec se conforme-t-il aux engagements pris auprès des citoyens, entreprises et partenaires?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Respect des ententes conclues avec les partenaires (nature des services, niveau de service et qualité des services)</li> <li>▶ Comparaison de la déclaration de service aux citoyens avec les services offerts</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Voir la section 2b pour les procédés relatifs à la mise en œuvre des ententes</li> <li>▶ Prise de connaissance de la déclaration de service aux citoyens (niveaux et modes de service)</li> <li>▶ Prise de connaissance des niveaux et modes de service réels</li> <li>▶ Comparaison des niveaux et modes de service prévus à la déclaration de service aux citoyens avec les niveaux et modes de service réels : identification et documentation des convergences et des écarts</li> </ul>

Objectifs et sous-objectifs	Critères	Procédés
<p><b>Satisfaction des citoyens, des entreprises et des partenaires</b></p> <p>Questions clés :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Les citoyens et les entreprises sont-ils satisfaits de l'étendue du panier de services et de la qualité des services rendus?</li> <li>▶ Les partenaires sont-ils satisfaits de la prestation de services?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Mesure de la satisfaction des citoyens et entreprises</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Prise de connaissance des résultats des sondages et des groupes de discussion réalisés auprès des citoyens et entreprises</li> <li>▶ Prise de connaissance des résultats de la gestion des plaintes (incluant le Directeur de l'état civil)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Mesure de la satisfaction des partenaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Prise de connaissance des résultats des sondages et des groupes de discussion réalisés auprès des partenaires</li> <li>▶ Examen du taux de renouvellement des ententes avec les partenaires et de la nature des ajouts ou amendements lors des renouvellements</li> <li>▶ Entrevues avec 5 représentants des partenaires</li> </ul>



## Annexe 3

Évolution de l'achalandage du guichet unique  
selon les modes de prestation



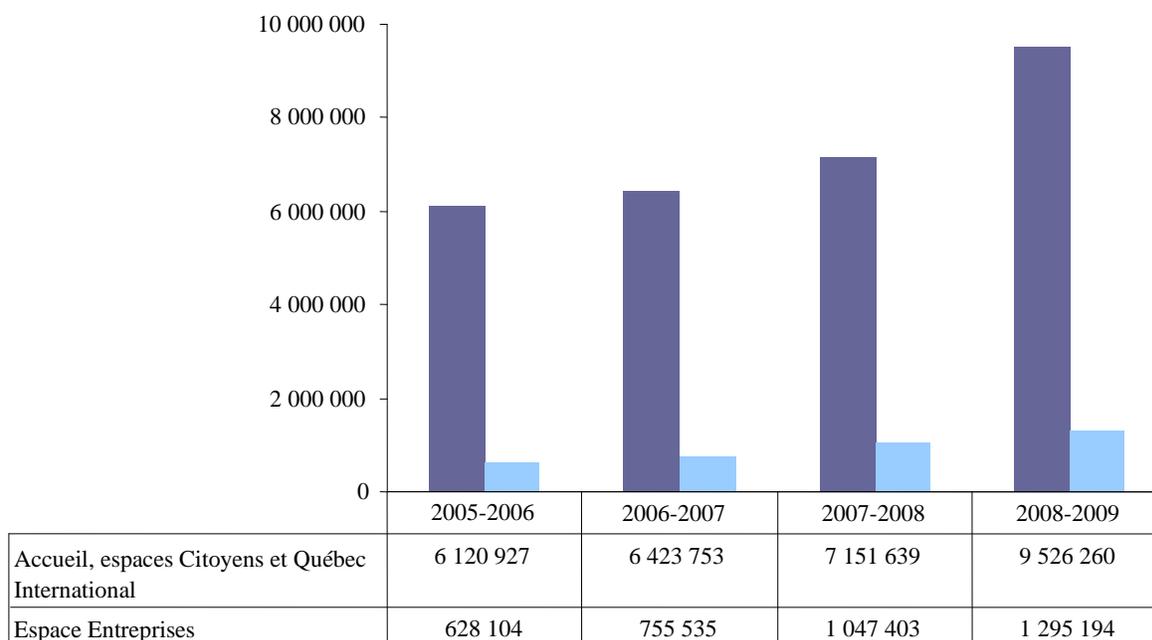
## Évolution de l'achalandage du guichet unique selon les modes de prestation<sup>23</sup>

### 1. Internet

Le graphique 1 illustre l'évolution de l'achalandage du portail gouvernemental de services de 2005-2006 à 2008-2009<sup>24</sup>. Entre ces deux périodes, le nombre de visites dans les espaces destinés aux citoyens et à la clientèle internationale a augmenté de 56 %. Pour l'espace destiné aux entreprises, le nombre de visites a augmenté de plus de 100 %.

Le tableau 1 présente les statistiques relatives à la consultation des principaux espaces du portail. Étant donné l'impact considérable de la grippe A (H1N1) en 2009-2010, les résultats du site Pandémie Québec sont également présentés. Bien que ces résultats ne soient pas comparables aux résultats des années précédentes, il est possible d'observer que le portail gouvernemental de services bénéficie d'une popularité croissante.

**Graphique 1 – Évolution de l'achalandage du portail gouvernemental de services (nombre de visites)**



<sup>23</sup> Source : Services Québec.

<sup>24</sup> En 2009-2010, Services Québec a procédé à des travaux visant à améliorer la précision des statistiques de fréquentation du portail dont il assure le développement. Ces travaux ont permis d'apporter certains correctifs permettant d'obtenir des données exemptes de biais liés notamment à l'entretien ou à la mise à jour des contenus. Bien que ces améliorations permettent d'avoir un aperçu plus précis de l'utilisation du portail, elles ont eu pour effet de rendre les résultats de 2009-2010 impossibles à comparer avec ceux des années précédentes. Ceux-ci sont donc présentés de façon distincte.

**Tableau 1 – Nombre de visites dans les principaux espaces du portail en 2009-2010**

	Nombre de visites	Nombre de pages vues
Accueil	5 256 390	11 187 501
Espace Citoyens <sup>25</sup>	2 935 289	7 500 828
Espace Entreprises	771 400	2 109 993
Espace Québec International	513 592	1 498 089
Pandémie Québec	3 629 803	8 850 296

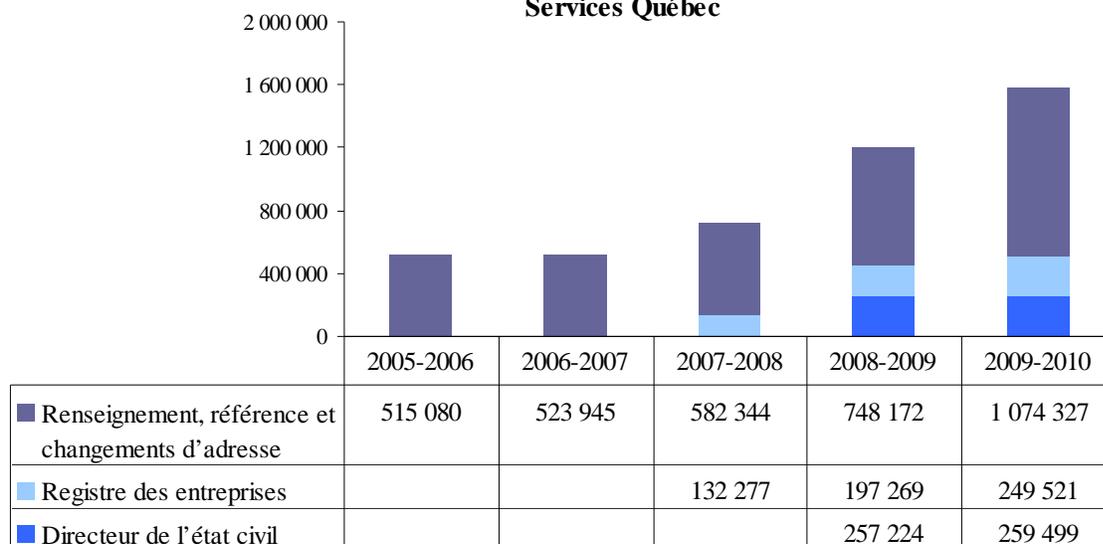
## 2. Téléphone et courriel

Le graphique 2 présente l'évolution du volume d'appels traités par les préposés de Services Québec de 2005-2006 à 2009-2010, suivant l'intégration des services du Registre des entreprises et du Directeur de l'état civil.

On note que le volume d'appels traités par les préposés de Services Québec en 2009-2010 est plus de trois fois plus élevé que celui de 2005-2006. Il est intéressant de noter qu'uniquement pour le secteur du renseignement et du changement d'adresse, le volume d'appels traités a plus que doublé.

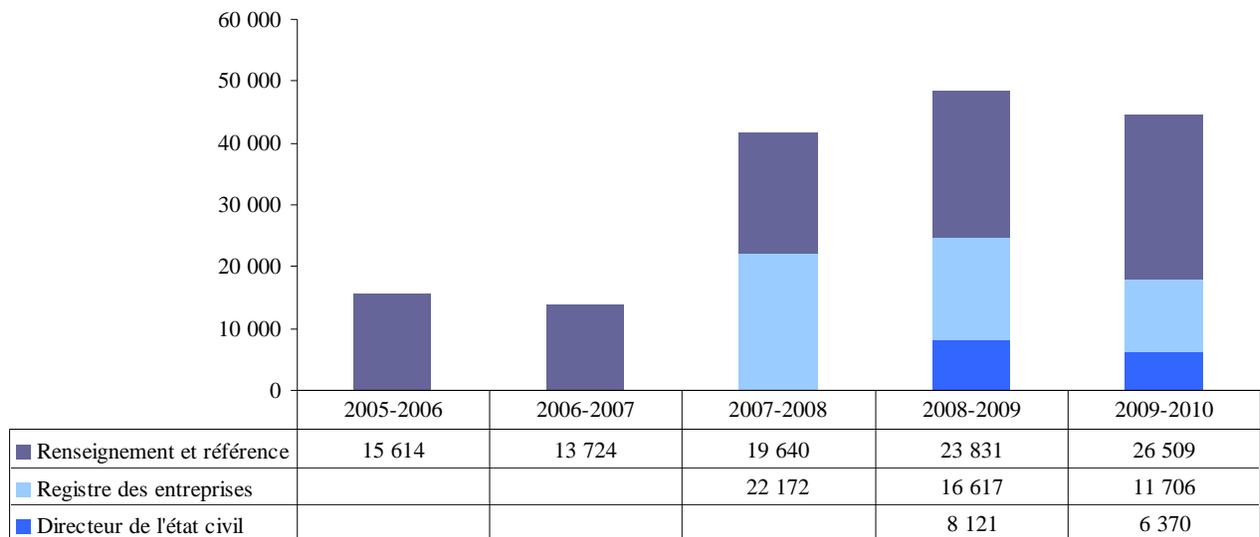
Le graphique 3 montre l'évolution du nombre de courriels traités par les préposés de Services Québec de sa première année d'existence à aujourd'hui. On note une progression des demandes de renseignement et de référence. Pour le Registre des entreprises, la baisse du nombre de courriels s'explique par l'amélioration de l'accessibilité du mode téléphonique.

**Graphique 2 - Évolution du nombre d'appels traités par les préposés de Services Québec**



<sup>25</sup> Incluant les guides électroniques.

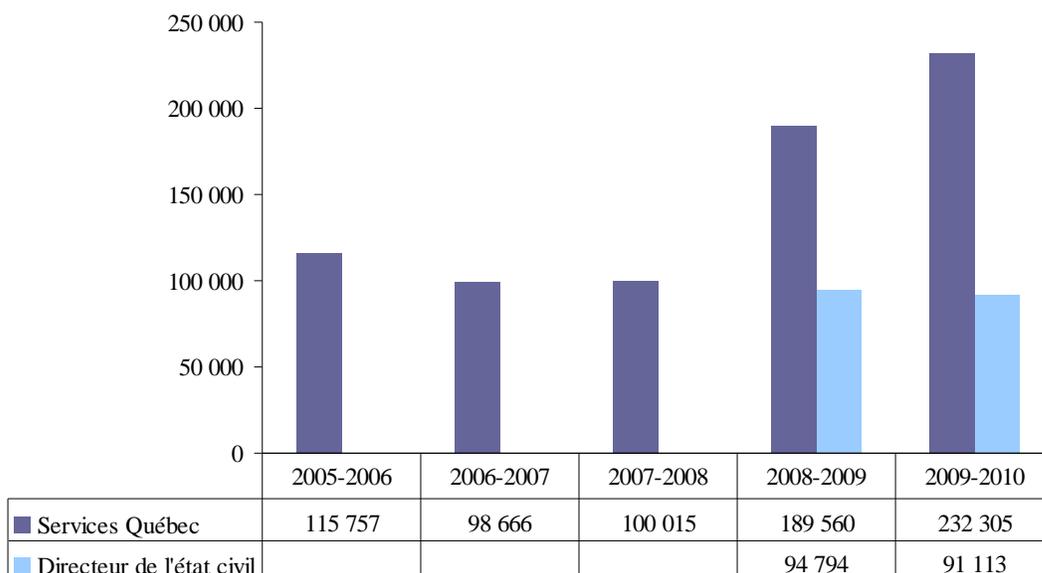
**Graphique 3 - Évolution du nombre de courriels traités par les préposés de Services Québec**



### 3. Comptoir

Le graphique 4 présente l'évolution de l'achalandage dans les bureaux de Services Québec<sup>26</sup>. On constate une hausse générale de l'achalandage attribuable notamment à l'intégration des bureaux de la publicité des droits, à l'offre régionalisée des services du Directeur de l'état civil et à l'implantation des nouveaux services d'assermentation.

**Graphique 4 - Évolution de l'achalandage dans les bureaux de Services Québec**  
(nombre de visiteurs)



<sup>26</sup> Il est à noter que les résultats de 2007-2008 et 2008-2009 excluent les bureaux de Québec et de Montréal offrant les services du Registre des entreprises pour lesquels la mesure du nombre de visiteurs n'était pas disponible. Pour 2009-2010, seul le bureau de Montréal est exclu.

#### 4. Service québécois de changement d'adresse

Pour le Service québécois de changement d'adresse, on constate un accroissement du nombre de transactions pour tous les modes de prestation. De 2007-2008 à 2008-2009, on note une forte progression du mode téléphonique, conséquence de la prise en charge des appels relatifs aux changements d'adresse reçus par la Régie de l'assurance maladie du Québec et la Société de l'assurance automobile du Québec.

**Graphique 5 - Évolution du nombre de transactions au Service québécois de changement d'adresse**

