

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Le mandat

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

La démarche

Pour ce faire, le Groupe de travail, formé en septembre dernier, a entrepris une démarche comportant plusieurs volets. Un premier volet concernait la recherche dans le domaine du regroupement de services administratifs, à travers une recension de la littérature, d'entretiens avec des experts, de même qu'une analyse des expériences vécues par d'autres organisations canadiennes et étrangères, en cette matière. Dans le cadre de ses réflexions, le Groupe de travail s'est fortement inspiré des cas d'Hydro-Québec et d'Alcan ainsi que de ceux des gouvernements de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et de l'Alberta, ayant poursuivi une démarche similaire sur le plan de la réorganisation de leurs services administratifs.

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

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

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

Le portrait actuel

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

L'analyse de la situation actuelle concernant les services assumés au sein des ministères et des organismes dans les domaines des ressources humaines, financières, informationnelles et matérielles, a porté sur les services de types transactionnel, opérationnel et spécialisé, et ce, pour trois raisons principales. Premièrement, étant donné un volume considérable de demandes, les efforts déployés pour l'exécution de ces services représentent une masse importante du personnel en soutien administratif.

Deuxièmement, outre cet effet de volume, la nature des services, dits transactionnels, fait en sorte qu'ils présentent plus d'opportunités d'optimisation que les services liés à la mission et au support à la décision des ministères et des organismes. En effet, plusieurs tâches opérationnelles et répétitives peuvent être standardisées et automatisées, permettant notamment d'offrir les services à distance. Finalement, étant donné l'incidence stratégique des services liés à la mission et au support à la décision dans l'accomplissement des fonctions propres aux ministères et aux organismes, le Groupe de travail conclut qu'il est nécessaire que ces services demeurent sous leur responsabilité directe.

Dans ce contexte, l'inventaire, mené auprès de l'ensemble des ministères et des organismes budgétaires (60) ainsi que des organismes extrabudgétaires (21) dont les effectifs sont soumis à la Loi de la fonction publique, révèle qu'ils requièrent 11 245 équivalents en temps complet (ETC) pour accomplir les activités du secteur des services administratifs; ceci représente plus de 16,2 % de la force de travail du gouvernement du Québec, et il en coûte annuellement 532 M\$ en salaires sur environ 3,2G\$, soit 16,6%. Le domaine des ressources informationnelles, avec 46 % des effectifs en soutien administratif, est de loin le plus important secteur. Viennent, ensuite, les ressources matérielles qui impliquent 21 % des effectifs. Finalement, on retrouve le domaine des ressources humaines (18 %) suivi de près par celui des ressources financières (15 %). Alors que les domaines des ressources financières et matérielles se caractérisent par une plus grande présence en région, comptant respectivement 36 % et 29 % de leur force de travail sur place, les effectifs des domaines des ressources informationnelles et humaines se concentrent dans les directions principales, dans des proportions respectives de 82 % et 74 % de leur nombre total de ETC. À la lumière de ce bilan et en comparaison avec les ratios de performance de d'autres organisations, il ressort qu'il est impératif de revoir la façon de faire des services administratifs au sein de l'État afin d'optimiser ces domaines d'activités.

La solution retenue

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

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

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

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

La structure proposée

Dans un objectif d'implanter le changement et d'atteindre les résultats escomptés, le Groupe de travail introduit un modèle de gestion en services partagés à trois niveaux d'intervention, impliquant le futur Centre de services administratifs (CSA), des centres interministériels de services partagés ainsi que des portefeuilles ministériels de services partagés. Cette structure a l'avantage de permettre aux ministères et aux organismes de participer à la mise en œuvre de la démarche, en offrant leurs compétences et leur expertise à d'autres ministères et organismes, tout en favorisant leur adhésion au changement.

Les recommandations prévoient que le Centre de services administratifs (CSA) poursuive la gestion des lignes d'affaires et des autres services confiés par le projet de loi n° 85 selon l'approche de services partagés, d'une part, et prenne en charge l'ensemble des services ayant une portée gouvernementale, d'autre part. En ce qui a trait aux offres de services des centres interministériels et des portefeuilles ministériels de services partagés, qui doivent être complémentaires à celle du CSA, elles visent plus particulièrement les activités non supportées par celui-ci de même que les activités spécialisées.

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

L'importance du CSA

Le Groupe de travail est convaincu qu'un organisme du type du CSA, si le projet de loi no 85 est adopté par l'Assemblée nationale, constituera une pièce maîtresse de la stratégie de services partagés. Un tel organisme sera appelé à jouer un rôle de premier plan dans la mise en œuvre du modèle de gestion en services partagés. Il agira, notamment, à titre de dépositaire des systèmes corporatifs tels que les outils liés à la gestion de la paie, des acquisitions et de l'approvisionnement, de la comptabilité et les infrastructures protégées. Par ailleurs, il sera responsable de la conversion des services actuellement offerts sous

une forme centralisée (lignes d'affaires) et de ceux visés par le projet de loi n° 85, selon le modèle de gestion proposé. Dans le cadre de son mandat global, il aura pour objectif de simplifier et de normaliser les pratiques administratives communes ainsi que les activités d'approvisionnement au sein du gouvernement.

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

Le CSA devra devenir le porteur du modèle des services partagés et par conséquent répondre aux besoins des ministères et organismes clients pour chacun des produits et services offerts, enclencher des révisions des processus d'affaires, conclure des ententes de services, établir une tarification et effectuer un contrôle de la performance. Il s'agit d'un beau défi pour un nouvel organisme que son personnel devra être prêt à assumer.

Les pistes de regroupement

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

Trois recommandations clé sont à la base du panier de services proposé. D'abord, il est recommandé de se doter d'une véritable stratégie de gestion intégrée des ressources et de voir à accélérer le plus rapidement possible l'implantation d'un progiciel de gestion intégrée des ressources dans le domaine des ressources financières et matérielles. Dans ce même ordre d'idée, l'implantation d'une solution informatisée de gestion des ressources humaines est essentielle à la consolidation des activités et à l'intégration des différents systèmes. Finalement, la réorganisation des services requiert l'appui et la participation de plusieurs intervenants afin d'établir des normes et des orientations à l'égard des environnements informatique et applicatif, ainsi que de la réseautique. Une telle stratégie est à la base de toute initiative de consolidation et d'arrimage des activités d'une organisation.

La conclusion

En somme, à la lumière des résultats qui ressortent de la démarche du Groupe de travail, nous sommes convaincus que l'implantation d'un modèle de gestion en services partagés soit la voie à prendre, afin de rationaliser et d'optimiser les services de soutien administratif au sein de l'État. Toutefois, il s'agit d'une transformation importante dont le succès ne peut être assuré sans la participation et le soutien continus des hautes instances gouvernementales et ce, afin de démontrer le leadership nécessaire pour déployer les actions dans l'ensemble des ministères et des organismes et d'assurer une gestion efficace du changement. À ce dernier égard, une communication soutenue à toutes les phases de la démarche constitue la clé à la mobilisation et à l'implication des employés afin qu'ils puissent s'associer et contribuer à la réussite du projet.