

Cadres supérieurs de la prestation des services

Compte rendu de l'activité d'apprentissage sur les regroupements de services

Halifax (Nouvelle-Écosse)
6 décembre 2000

Introduction

Définition des regroupements de services
Les gouvernements en sont au stade de l'expérimentation

Ce que nos expériences nous apprennent

Évoluer au-delà des prototypes
Les regroupements de services sont des partenariats
Les regroupements de services ouvrent la voie aux changements organisationnels
Fonctionner dans un univers à canaux multiples
Mesure du rendement

Possibilités et prochaines étapes

Division de la diversification des modes de prestation des services
Secteur des services et de l'innovation
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
Janvier 2001

Introduction

Définition des regroupements de services

1. Les regroupements de services consistent à rassembler des renseignements et des services connexes d'une façon jugée logique par le client en fonction de son utilisation ou de ses besoins, en éliminant les limites imposées par les organisations et les compétences. Ils sont fondés sur une perspective externe, soit celle du client qui utilise le service, et ont pour but de permettre aux citoyens d'accéder aux programmes et services connexes, quel que soit le ministère, l'organisme ou le gouvernement responsable du groupe de services dont ils ont besoin à un moment précis.
2. Plutôt que de reposer sur l'utilisation d'un canal, les regroupements de services font appel à une gamme de canaux permettant aux citoyens qui le désirent de choisir un mode d'accès aux services : le téléphone, Internet, les services en personne, les kiosques ou le courrier.
3. Les regroupements de services comptent parmi les stratégies employées par les gouvernements pour répondre aux désirs des citoyens qui réclament des services améliorés, particulièrement au chapitre de l'accès. Les enquêtes et les sondages auprès de groupes cibles indiquent que les citoyens veulent que les services soient regroupés de manière à leur faciliter la tâche, en particulier lorsqu'ils ont besoin de multiples services ou contacts avec les gouvernements¹.

Les gouvernements en sont au stade de l'expérimentation

4. L'activité d'apprentissage parrainée par le comité fédéral-provincial-territorial des cadres supérieurs de la prestation des services (CSPS) a permis à plusieurs gouvernements de présenter des projets précis de regroupement des services. Les participants ont assisté à des présentations et participé à des discussions et à des ateliers aux cours desquels ils ont entendu parler de ce qui fonctionne bien ou moins bien, des problèmes résolus et non résolus ainsi que des pratiques exemplaires.
5. Cette activité a démontré que les gouvernements en sont au stade de l'expérimentation, qu'ils travaillent ensemble et qu'ils tirent des leçons de leurs expériences respectives. Le présent document fait la synthèse des observations et des enseignements clés dont il a été question au cours de l'activité, dans le but de promouvoir une compréhension collective de l'efficacité dans la mise en œuvre des regroupements de services. On trouvera à la fin du document une liste des prochaines étapes qui peuvent être examinées conjointement par les divers gouvernements qui participent aux regroupements de services.

¹ *Les citoyens d'abord*, octobre 1998; Putting it all Together, présentation de Peter Oberle lors de l'activité d'apprentissage des CSPS, décembre 2000.

Ce que nos expériences nous apprennent

Évoluer au-delà des prototypes

6. Étant donné que bon nombre de regroupements de services explorent des ententes de services nouvelles et innovatrices, ils commencent souvent de façon expérimentale sous forme de projets pilotes ou de prototypes, ce qui comporte à la fois des avantages et des risques. L'avantage de la stratégie du projet pilote, selon les participants, réside dans la possibilité de faire des essais et de disposer d'une plus grande latitude pour redéfinir le but à atteindre à mesure que le projet évolue. (À titre d'exemple, des possibilités nouvelles et différentes peuvent surgir au cours de l'élaboration du projet ou des sondages auprès de groupes cibles peuvent donner lieu à des rajustements.)
7. Bien que la stratégie du cas par cas soit riche en enseignements, elle peut nuire à la viabilité des projets. Le financement est souvent ponctuel et à court terme, ce qui peut freiner l'impulsion de beaucoup de projets qui s'appuient sur de la bonne volonté et des « bouts de ficelle ». Un soutien insuffisant de l'organisation peut restreindre la capacité de profiter des réussites et de faire preuve d'opportunisme. Par crainte d'échouer, il arrive que l'on ne saisisse pas les occasions qui se présentent².
8. Le projet Gouvernement en direct est une exception digne de mention, puisqu'il est doté d'une direction et d'une coordination centrales et mis en œuvre dans l'ensemble du gouvernement.
9. Bon nombre de gouvernements ont manifesté le désir de partager des stratégies valables pour le financement à long terme et la gestion stable des projets de regroupements. Ils ont notamment proposé des modèles de financement et de développement par étapes, ainsi que des méthodologies permettant de bâtir de solides analyses de rentabilisation. On a également observé qu'il est possible d'établir des paramètres généraux pour l'amélioration des services à partir du document de recherche intitulé *Les citoyens d'abord*, mais que les gouvernements peuvent également partager les recherches menées en rapport avec leurs projets.

Les regroupements de services sont des partenariats

10. Les regroupements de services consistent essentiellement à créer de nouvelles relations de travail ou de nouveaux partenariats au sein d'un gouvernement ou entre des gouvernements ou des secteurs. Bien que leur raison d'être primordiale soit d'améliorer les services, ce sont des objectifs plus précis qui réunissent les partenaires, par exemple, la nécessité de créer un répertoire de services unique, de dispenser des services équitables aux groupes de minorité linguistique ou de simplifier les transactions pour les petites entreprises

² Brian Ferguson, Accès Canada pour le portail des personnes âgées.

11. Les conférenciers ont attribué une grande partie du succès à des compétences dites « générales » comme la gestion des relations. Bon nombre de facteurs de réussite étaient liés aux relations entre les partenaires et à leur façon de fonctionner : collaboration, communication, souplesse, engagement des membres de l'équipe, transparence, confiance et compréhension mutuelle de leurs cultures organisationnelles respectives.
12. D'autres participants ont souligné l'avantage d'articuler clairement les objectifs, la mesure du rendement, les ententes officielles de partenariat et les structures de gestion. Les gestionnaires sont plus à l'aise lorsque les problèmes sont définis et pris en charge conjointement dans le cadre de processus de résolution clairement définis; en tant que partenaires, ils n'ont plus la responsabilité et le contrôle exclusifs du projet.
13. On a observé des écarts dans la capacité de gestion horizontale et intergouvernementale. La gestion horizontale s'est faite par procuration dans certaines régions, notamment par l'entremise des conseils fédéraux, mais ceux-ci manquaient de ressources et d'autorité. Il faudrait concevoir une autre structure.
14. On a décrit les partenariats comme étant un phénomène nouveau qui n'est ni reconnu, ni étayé par des lois, des politiques ou des mécanismes de financement. Cela est particulièrement vrai lorsque divers gouvernements s'efforcent de gérer des contenus et des renseignements, d'observer les lois sur la protection des renseignements personnels, de régler des questions d'identité et d'image de marque et de gérer des ressources communes telles que les employés, les fonds, l'infrastructure technologique et les biens immobiliers. Même les systèmes de prix d'excellence n'ont pas la souplesse nécessaire pour reconnaître adéquatement chaque partenaire ayant participé à un projet gagnant.
15. Le volet partenariat des regroupements de services offre la possibilité de tirer des enseignements des expériences antérieures et de s'en servir ensuite pour résoudre des problèmes semblables, entre autres, la gestion de l'identité et l'établissement de principes relatifs à l'image de marque, l'élaboration de politiques et de lignes directrices souples en matière de partenariat, le partage de pratiques exemplaires permettant d'intégrer les partenariats aux politiques et procédures existantes, et la création de modèles d'ententes et de structures de gestion pour les partenariats.

Les regroupements de service ouvrent la voie aux changements organisationnels

16. On a utilisé la métaphore de la couture invisible pour décrire la façon dont les regroupements peuvent donner aux citoyens l'impression que les services sont intégrés même si cette intégration n'existe pas à l'arrière-plan, particulièrement dans le cas de la prestation électronique des services. On observe que l'harmonisation n'est pas une fin en soi mais doit s'accompagner d'une saine gestion publique.
17. Les regroupements de services ont le potentiel nécessaire pour permettre une réorganisation des services gouvernementaux axée sur les besoins des citoyens. Néanmoins, les études de cas présentées lors de l'activité n'ont pas mené à des

changements fondamentaux ou à une intégration organisationnelle. Les services ont été intégrés mais les organisations sont demeurées distinctes. Pourtant, dans certains cas, le processus de regroupement a mis en lumière des chevauchements, des processus répétitifs et des insuffisances.

Fonctionner dans un univers à canaux multiples

- 18.** Les études de cas démontrent que le regroupement des services se fait souvent au moyen d'un seul canal, pour ensuite s'étendre à des canaux divers. Comme l'a observé un participant, l'environnement à canaux multiples existe pour de bon. Le choix des canaux utilisés par un regroupement de services se fait à partir d'un certain nombre de facteurs tels que la préférence des clients, leurs habitudes d'utilisation, la présence de la collectivité et l'équité d'accès.
- 19.** Certains ont remis en question l'importance accordée actuellement à la prestation électronique des services, se demandant si la disponibilité de fonds peut susciter le développement de canaux électroniques au détriment d'autres canaux. Ce commentaire vient en partie de l'observation selon laquelle certains canaux sont mieux adaptés à certains types de services; ainsi, le service en personne convient aux transactions complexes ou soumises à une médiation telles que la consultation ou le règlement de différends.
- 20.** L'expérience de la gestion de canaux multiples et de l'intégration des canaux est encore limitée. Les experts veulent en apprendre davantage sur la gestion des canaux, plus précisément :
 - comment faire passer un regroupement de services de un à plusieurs canaux
 - la pertinence et la façon de promouvoir l'utilisation d'un canal de préférence à un autre
 - comprendre le rapport entre la préférence pour un canal et les services dispensés
 - comment les canaux influencent ou déterminent les regroupements
 - la nécessité d'établir des stratégies différentes pour les canaux libre-service (p. ex. kiosques, Internet, services de réponse vocale dialoguée) et les canaux de service (p. ex. services au comptoir, téléphone, courrier).

Mesure du rendement

- 21.** Les moyens de mesurer le rendement sont aussi variés que les projets de regroupement et sont souvent liés à la demande pour un regroupement précis. À titre d'exemple, le site AskSask a été créé lorsque des groupes de clients (ONG, banques alimentaires, Centres d'amitié) ont demandé la création d'un répertoire de services unique pour les Autochtones.
- 22.** Le projet du Nova Scotia Business Registry (NSBR) avait pour objectif d'aider les employeurs à comprendre et à suivre les procédures. Les trois organismes participants avaient des facteurs opérationnels et le modèle du projet leur a permis d'atteindre leurs objectifs individuels et collectifs. Parmi les résultats mesurables, mentionnons un ensemble de règles unique, l'harmonisation des nouveaux formulaires, des dates limites, des échéances et des modes de paiement, ainsi que

des économies d'efficience. De plus, l'efficacité du programme a été démontrée concrètement par les gains de conformité réalisés par la Workers Compensation Board, dont le nombre de comptes est passé de 14 500 à 18 000.

23. Les présentations ont fait ressortir les éléments communs de certaines études de cas en ce qui concerne le rendement et les résultats. Certains éléments découlaient simplement de nouvelles façons de mettre en commun des employés, des procédures et des services : l'harmonisation de programmes conçus pour un groupe particulier, les synergies nées de la collaboration entre des fournisseurs de services, la réduction des chevauchements et l'identification des écarts de services. Personne n'a encore mis au point une méthode et un cadre communs pour la mesure du rendement des regroupements de services.

Possibilités et prochaines étapes

Se pencher sur les problèmes de partenariat

- Définir et tenter d'éliminer les obstacles critiques à l'intégration de la prestation des services fédéraux et provinciaux
- Élaborer une orientation claire en matière de partenariat
- Concevoir des principes régissant les relations liées à l'image de marque et à l'identité

Reproduire les réussites au moyen d'outils opérationnels

- Méthode de l'analyse de rentabilisation
- Modèles de partenariat et d'ententes de services
- Cadre commun de mesure des résultats et du rendement
- Dresser un inventaire des stratégies (p. ex. les centres de services bilingues du Manitoba, des descriptions de travail pour les employés partagés, la description d'un modèle d'organisation, l'approche du NSBR en ce qui concerne le PCIM pour les documents de partenariat, etc.)

Tenter d'élaborer un projet pilote de demande de propositions pour les travaux conjoints.

Poursuivre le projet du regroupement sur les événements de la vie et établir des stratégies de gestion en matière de financement, de viabilité, de mesure du rendement, d'évaluation et d'amélioration continue à partir de projets pilotes. Évaluer la stratégie des projets pilotes en regard de leur viabilité.