



Centre canadien
de gestion

Canadian Centre for
Management Development

LES SERVICES INTERNES

Pour assurer la réalisation des grandes orientations
de l'État dans le respect des valeurs du service public

Table ronde
du CCG
sur les services
internes

PRÉSIDÉE PAR
SERGE RAINVILLE



Centre canadien
de gestion

Canadian Centre for
Management Development

LES SERVICES INTERNES

Pour assurer la réalisation des grandes orientations
de l'État dans le respect des valeurs du service public

Table ronde
du CCG
sur les services
internes

PRÉSIDÉE PAR
SERGE RAINVILLE

Pour de plus amples informations ou des exemplaires de cette publication, veuillez vous adresser au Groupe de la recherche et planification stratégiques du Centre canadien de gestion

Téléphone : (613) 947-3682
Télécopeur : (613) 992-1736

Les opinions émises dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues du Centre canadien de gestion

© Centre canadien de gestion, 2002

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Table ronde du CCG sur les services internes (Canada)

Les services internes : pour assurer la réalisation des grandes orientations de l'État dans le respect des valeurs du service public

Président: Serge Rainville.

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.

Titre de la p. de t. addit.: Internal services: ensuring the realization of key government policy directions while respecting public service values.

Publ. aussi sur l'Internet.

ISBN 0-662-66435-3

No de cat. SC94-92/2002

1. Administration publique (Science) – Canada.
2. Fonction publique – Réforme – Canada.
3. Canada – Administration - Gestion.
 - I. Centre canadien de gestion.
 - II. Titre.
 - III. Titre : Internal services: ensuring the realization of key government policy directions while respecting public service values.

JL111.R43C35 2002
C2002-980077-3E

351.71

Une fonction publique qui apprend de façon continue est mieux disposée à saisir les opportunités se retrouvant dans notre économie et notre société qui évoluent rapidement. La recherche est un important moteur pour l'apprentissage, mais certains types de recherche sont mieux adaptés aux besoins des gestionnaires. La recherche se doit d'être de pointe et pertinente tout en offrant des conseils pratiques. Voilà précisément ce que les Tables rondes de recherche-action du CCG entendent accomplir.

Ceci constitue la deuxième série de recherche que nous avons menée en utilisant cette formule à succès. En consultation avec les gestionnaires, le CCG a identifié cinq sujets essentiels requérant une attention immédiate :

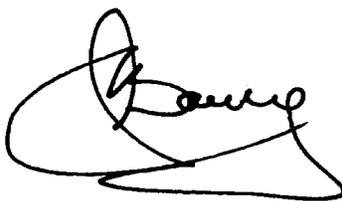
- le mieux-être en milieu de travail
- la prestation des services internes
- l'innovation dans la fonction publique
- les mécanismes horizontaux
- la science et la politique publique

Ces questions sont d'une importance stratégique pour l'ensemble de la Fonction publique du Canada et témoignent de l'expérience vécue par ses gestionnaires et leurs employés.

Le présent rapport a été publié par la Table ronde du CCG sur les services internes. Il est le résultat de l'engagement et de la contribution des membres de la Table ronde et de nombreux collaborateurs qui ont considéré cet enjeu important et qui ont pris du temps de leur horaire très chargé pour contribuer à ce projet.

Je tiens à remercier le président de cette Table ronde, Serge Rainville, Sous-ministre adjoint, Réseau du leadership. Sa grande expérience dans le domaine, son leadership et son engagement personnel tout au long des travaux de la Table ronde ont largement contribué au succès de cette entreprise.

Jocelyne Bourgon



Présidente
Centre canadien de gestion

Description de la recherche-action

La « recherche-action » du CCG rassemble des praticiens et des spécialistes de l'intérieur et de l'extérieur du gouvernement. Le groupe élabore des conseils pratiques pour relever les défis urgents en matière de gestion. Le processus de recherche est fondé sur des délibérations d'une Table ronde diversifiée, ce qui constitue un forum idéal pour recueillir rapidement l'opinion de chacun et tirer profit de leurs connaissances, de leur compréhension du sujet et de leur expérience. Les travaux de recherche s'échelonnent sur une année.

Les défis de gestion faisant l'objet des Tables rondes sont identifiés par les sous-ministres et les gestionnaires selon leur degré d'importance et d'urgence pour l'ensemble de la Fonction publique. L'objectif consiste à mettre au point des produits de pointe, bien ciblés et pratiques que les gestionnaires de la fonction publique apprécient particulièrement puisqu'ils peuvent les utiliser dans le cadre de leur travail.

La Table ronde bénéficie du soutien d'un secrétariat composé d'universitaires et de chercheurs de la fonction publique.

UN MOT DU PRÉSIDENT

Les réformes qu'ont connues nos administrations publiques au cours des vingt dernières années ont suscité réflexions, discussions et travaux de toutes sortes sur l'apport et les façons de faire des diverses communautés qui contribuent à la conception et à la prestation des services publics aux citoyennes et citoyens canadiens. Envisagés sous différentes perspectives, ces recherches et débats ont souvent permis de revoir nos savoir-faire mais aussi et surtout d'introduire des éléments dynamiques de réflexion à l'intérieur de l'appareil administratif. C'est dans cette optique que les participants à la Table ronde sur les services internes ont voulu inscrire leurs travaux.

En examinant les compétences nécessaires à la production du bien public, on a davantage porté attention aux éléments les plus visibles de la chaîne de production. Le questionnement sur les services internes, pour sa part, a quelque peu souffert du caractère essentiel mais souvent acquis de leur rôle. Le présent rapport offre une première réflexion sur l'état des savoirs sur la question des services internes en tant que capacité essentielle à la performance des organisations publiques.

Nous avons eu de nombreux débats très animés entre praticiens, gestionnaires, universitaires et représentants des différentes communautés œuvrant dans le milieu des services internes au gouvernement fédéral. Ces échanges ont montré la vitalité des services internes mais en même temps la nécessité de les penser autrement et d'inscrire leur apport en amont du processus de gestion afin de faire de cette contribution une composante davantage stratégique.

À aucun moment, nous n'avons eu la prétention de couvrir la totalité des enjeux liés aux services internes ni de trouver réponse aux multiples interrogations qui ont émergé de nos discussions. Toutefois, nous croyons avoir été en mesure de faire une synthèse des principales tendances et indiquer plus clairement le chemin à parcourir.

S'il arrive parfois que la dimension essentielle d'un élément de nos savoir-faire en rende l'utilisation si mécanique et automatique qu'elle en occulte même l'existence, notre réflexion sur les services internes a clairement montré que ceux-ci regorgent d'un potentiel innovateur qui saura servir l'organisation de demain.

Je remercie tous ceux et toutes celles qui ont donné de leur temps et su partager la richesse de leurs savoirs ainsi que le Centre canadien de gestion qui nous a permis de mener à terme ce travail pionnier sur les services internes.

Serge Rainville
Président



Table ronde du CCG
sur les services internes

REMERCIEMENTS

Président : Serge Rainville, sous-ministre adjoint, Réseau du leadership

Membres :

Harold Bherer	Université Laval
Jean Bilodeau	Environnement Canada
Greta Bossenmaier	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
Daniel J. Caron	Développement des ressources humaines Canada
Wayne Ganim	Justice Canada
James Iain Gow	Université de Montréal
Robert S. Lafleur	Centre canadien de gestion
Andrée LaRose	Centre canadien de gestion
John McWhinnie	Développement des ressources humaines Canada
Jacques M. Pelletier	Service Correctionnel du Canada
Rob Tait	Agence des douanes et du revenu du Canada
Dan Tucker	Agence des douanes et du revenu du Canada
Michael A.H. Turner	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Secrétariat : Patrick Boisvert (coordonnateur de la Table ronde, Centre canadien de gestion)
Christopher Bozik (stagiaire en gestion, Agence des douanes et du revenu du Canada)
Patricia Gazzoli (étudiante de troisième cycle, École nationale d'administration publique)
Anna-Maria Raposo (Centre canadien de gestion)

Les membres de la Table aimeraient remercier les nombreuses personnes qui ont contribué à la réalisation du présent rapport : les gestionnaires fédéraux ayant répondu à l'enquête, les représentants des associations professionnelles et des communautés fonctionnelles du fédéral pour leur participation à une séance consultative, Sony Perron de Santé Canada pour son appui en méthode de recherche et Laurie Forman pour son apport inestimable dans la rédaction du rapport. La Table ronde désire également souligner le travail hors pair du secrétariat et de tous ceux et toutes celles qui ont assuré la révision et le processus de publication. Sans le concours de toutes ces personnes, le succès des travaux de la Table ronde n'aurait pas été possible.



TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1		
COMPRENDRE LE PASSÉ – UNE ANALYSE RÉTROSPECTIVE	3	PARTIE	1
1.1 Tour d’horizon	3		
1.2 Les services internes : de la balkanisation à la banalisation des fonctions	4		
1.2.1 « Laisser les gestionnaires gérer »	4		
1.2.2 De la spécialité à la généralité, au nom de l’efficacité organisationnelle	5		
1.2.3 Un mal « non-nécessaire » ou la perte d’une raison d’être	5		
1.3 Les services internes sont-ils en crise d’identité?	6		
1.4 Un regard introspectif	7		
DISCUTER DU PRÉSENT – UNE ANALYSE DE LA CAPACITÉ D’AGIR DES SERVICES INTERNES	9	PARTIE	2
2.1 Contexte	9		
2.2 Un portrait mitigé	9		
2.3 À la croisée des chemins : pour une contribution stratégique à la mission des organisations publiques	11		
2.3.1 Au niveau du capital humain	11		
2.3.2 Au niveau des processus d’affaires (façons de faire)	12		
2.4 Les risques et les acquis	13		
BÂTIR L’AVENIR – UNE ANALYSE PROSPECTIVE DES SERVICES INTERNES	15	PARTIE	3
3.1 Où va l’administration publique?	15		
3.2 Des ingrédients essentiels pour une capacité d’agir	15		
3.3 Des structures flexibles, des formes modernes	17		
CONCLUSION	19	CONCLUSION	
OUVRAGES CONSULTÉS	21	OUVRAGES CONSULTÉS	

<p>IMPACT DU RAPPORT GLASSCO SUR L'ÉTABLISSEMENT DES SERVICES INTERNES (SI) ET ORGANISMES DE SERVICES COMMUNS (OSC)..... 25</p>	<p>ANNEXE</p>	<p>I</p>
<p>TYPOLOGIE DES PROBLÉMATIQUES ET INCIDENCES IDENTIFIÉES PAR LE COMITÉ NIELSEN 27</p>	<p>ANNEXE</p>	<p>II</p>
<p>CONTEXTE ET CRITÈRES D'ÉVALUATION DE L'EXAMEN DES PROGRAMMES 29</p>	<p>ANNEXE</p>	<p>III</p>
<p>ENQUÊTE SUR LES SERVICES INTERNES — RÉSULTATS COMPLÉMENTAIRES..... 31</p>	<p>ANNEXE</p>	<p>IV</p>
<p>SOMMAIRE DES INFORMATIONS RECUEILLIES AUPRÈS D'ASSOCIATIONS PROFESSIONNELLES ET DE COMMUNAUTÉS FONCTIONNELLES DU FÉDÉRAL..... 35</p>	<p>ANNEXE</p>	<p>V</p>
<p>ACTIVITÉS DE LA TABLE RONDE..... 43</p>	<p>ANNEXE</p>	<p>VI</p>

INTRODUCTION

Le but du présent document est de situer le rôle des services internes dans une Fonction publique moderne : centre de coût, mal nécessaire ou véritable pilier de l'administration publique?

La question est vaste et le nombre d'ouvrages spécialisés abordant le sujet est limité.

Qui sont ces gens d'arrière-scène dont le travail peut, d'un seul coup paralyser les opérations courantes de notre administration ou, au contraire, faciliter la mise en œuvre des stratégies de nos visionnaires?

Qui sont ces équilibristes contorsionnistes qui se balancent entre les fonctions de contrôle, les fonctions de conseil et surtout, la prestation et la régulation des intrants nécessaires à leurs nombreux clients désirant mieux servir les citoyens?

On dira que les grandes orientations du service public sont élaborées par les politiciens mais que les stratégies, batailles quotidiennes, sont assurées par les services internes (SI), capacité en danger d'extinction, faute d'attention suffisante et de relève, et à ce jour, souvent méconnues du grand public.

Ce document se divise en trois parties : d'abord, une analyse rétrospective des événements qui, au cours de l'histoire de la Fonction publique canadienne, ont eu une incidence sur l'identité des services internes d'aujourd'hui. Cet examen est assorti d'une synthèse de l'information recensée dans la littérature classique, que nous avons effectuée pour capter les influences de l'approche « qualité totale » sur le positionnement actuel des SI et jeter un regard introspectif sur leurs principales problématiques.

Ensuite, une analyse (partielle) de la capacité actuelle des SI provenant d'une lecture réalisée par les principaux intéressés eux-mêmes. Deux sources ont alimenté cette partie du travail : la première, un sondage administré auprès de 140 gestionnaires de services internes, portant sur le profil de leurs SI, leur environnement et leurs pratiques de gestion. La seconde, les résultats d'une consultation menée auprès d'un ensemble d'instances interpellées par les enjeux actuels des SI.

Finalement, une analyse prospective qui permet d'alimenter la réflexion des lecteurs sur la modélisation potentielle des SI à l'aube du troisième millénaire. En d'autres mots, comment revivifier les fonctions administratives, piliers de nos institutions, afin d'assurer la pérennité de l'État et de son fonctionnement à l'intérieur de nos valeurs démocratiques.

Le document a pour but de « donner un sens » à ces tourbillons de changement qui ont affecté les services internes au cours des dernières années et de reconnaître l'apport souvent exceptionnel de ces femmes et de ces hommes qui ont su maintenir le cap dans la tourmente.



1.1 Tour d'horizon

Comme le mentionnaient H. Bherer et L. Desaulniers dans leur document de recherche « *Vision pour les services internes* »¹, les deux dernières décennies auront été des années turbulentes pour les administrations publiques des pays développés. Des réformes politiques et organisationnelles de Thatcher en Grande-Bretagne et de Reagan aux États-Unis naissent de nouvelles agences flexibles, décentralisées et peu interventionnistes en comparaison des anciennes structures ministérielles. Au début des années 90, d'autres pays joignent ce mouvement. Parmi eux, le Canada. Ce dernier se distingue par son double souci d'assainir les finances publiques tout en augmentant le volume et la qualité des services aux citoyens.

Le projet de réforme de l'administration publique canadienne cherche à déterminer de manière dynamique et rigoureuse, quelles sont, à l'aube du troisième millénaire, les compétences distinctes de l'État par rapport à celles des autres acteurs sociaux, et à concentrer les ressources fiscales dans l'accomplissement de telles compétences. Il ne s'agit pas pour l'État de privatiser à tout rompre, mais bien de reformuler la manière dont les biens et les services publics seront conçus et livrés.

Dans ce contexte, nous assistons à l'émergence d'un double mouvement. D'un côté, l'État réduit ses capacités de production et de livraison directe de services aux citoyens, tout en conservant certaines obligations quant au contrôle de la qualité et à la gestion des deniers publics. De l'autre, des citoyens organisés prennent en charge les prestations de certains services, et du même coup en viennent à influencer l'évolution et la nature même de ces services.

De nombreuses études et réflexions ont accompagné, au cours des dernières années, le vaste courant de réformes de la Fonction publique canadienne, notamment au plan de l'organisation de la prestation de services aux citoyens. Cependant, les services internes n'ont pratiquement jamais fait l'objet d'un tel examen. On observe le même phénomène dans la littérature spécialisée qui, jusqu'à tout récemment, s'est peu intéressée au renouveau des services internes. Seule exception : la littérature sur la gestion de la qualité totale qui fait référence à l'importance de la constitution de « chaînes de services » à l'intérieur des organisations, où les individus sont à la fois « fournisseurs » et « consommateurs » des services, jusqu'à la prestation des services aux consommateurs (clients) externes (Tuckman [1995], Albright [1990]). Pourtant, selon Brian McWilliams (1996), la gestion des services internes incarne « *the latest phase of the customer-service revolution* ».

La Table ronde est d'avis qu'au cours de la dernière décennie, aucune autre entité n'a autant été mise à contribution que les services internes. Nous avons exigé d'eux qu'ils se transforment, qu'ils accroissent leur rendement, qu'ils améliorent la qualité de la prestation de leurs services et qu'ils s'adaptent aux nouvelles priorités et aux nouveaux besoins des organisations, tout en leur imposant des coupures budgétaires importantes. Peu d'interrogations ont été soulevées quant à leur avenir dans le cadre de la nouvelle Fonction publique, ou quant aux nouvelles façons de faire et aux nouvelles compétences qu'ils devront développer pour poursuivre efficacement la réalisation de la mission de leurs organisations respectives. Pourtant, les services internes représentent la capacité de fournir et réguler les intrants qui seront utilisés plus tard dans la conception et la prestation des biens publics.

¹ Harold Bherer, Luc Desaulniers, *Rapport de recherche* préparé pour la direction générale des services administratifs, DRHC.

1.2 Les services internes : de la balkanisation à la banalisation des fonctions

Au cours des quatre dernières décennies, plusieurs réformes et initiatives gouvernementales ont été mises de l'avant pour assurer une gestion pertinente et responsable des affaires de l'État ainsi qu'une prestation de services et une exécution des programmes efficace et efficiente. Trois initiatives majeures — la commission Glassco, le comité Nielsen et l'Examen des programmes — comptent parmi les réformes gouvernementales ayant eu les répercussions les plus significatives sur les services internes (SI)² et les organismes de services communs (OSC)³.

1.2.1 « Laisser les gestionnaires gérer »

Bien que plusieurs rapports importants soient parus depuis lors, on s'accorde généralement pour souligner l'effet déterminant du rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco) sur l'avènement de la gestion moderne des affaires de l'État.

La principale constatation du Rapport de la Commission Glassco tenait au fait que le gouvernement et son administration n'étaient pas structurés de façon à faire convenablement leur travail. En général, les organismes centraux n'avaient ni les pouvoirs ni les compétences nécessaires pour élaborer et mettre en œuvre des politiques globales, alors que le Conseil du Trésor et la Fonction publique intervenaient de façon excessive dans le fonctionnement quotidien des ministères et leur enlevaient ainsi la possibilité de gérer leurs propres affaires et d'assumer la responsabilité de rendre compte de cette gestion.

À bien des égards, le Rapport de la Commission Glassco prenait ses racines dans la conception traditionnelle de la gestion. Un critique a même écrit que les principes exposés dans le rapport ne contenaient rien que l'on ne puisse trouver dans les textes de l'ingénieur en organisation Henri Fayol⁴. Ainsi le rapport statuait que les services internes ou auxiliaires, bien qu'indispensables, n'étaient que des moyens au service de ceux qui exécutent les programmes destinés à la population. Avec le recul, cependant, on se rend compte que le rapport contenait plusieurs éléments précurseurs de thèmes contemporains. D'abord, le Rapport affirme « que le gouvernement sera rarement mieux perçu que comme un mal nécessaire ». Cette perception, semblable à celle que les cadres d'entreprise ont de leur directeur général, annonce déjà la philosophie dominante des années 1980⁵. Le leitmotiv de la Commission Glassco, « laissez les gestionnaires gérer »⁶, présageait aussi le mouvement en faveur d'une nouvelle gestion publique. D'autre part, il favorisait le recouvrement des coûts, dans toute la mesure du possible, afin d'encourager une prise de conscience et de responsabilité à l'égard du coût véritable des services gouvernementaux. Enfin, poussant encore plus loin, la Commission a outrepassé l'objectif premier de son mandat pour affirmer « l'importance encore plus grande de services gouvernementaux adaptés aux besoins et aux attentes du public » et soutenir, en forme de mise en garde, que « l'excellence (dans la gestion des affaires publiques) ne peut se maintenir indéfiniment en l'absence d'une reconnaissance publique »⁷.

C'est ainsi que le Rapport Glassco a ouvert la voie à des transformations structurelles qui ont permis au gouvernement de se doter d'une politique

². À titre d'exemple, citons les services de l'administration, des finances, des ressources humaines et du développement professionnel, de gestion de l'information, de gestion des technologies d'information et des télécommunications, d'information, de communication, de marketing, des services juridiques, de gestion des acquisitions et du matériel, de sécurité, de prévention et d'assistance, de planification stratégique et de mesure de rendement (évaluation).

³. À titre d'exemple, citons les organismes tels que le Centre canadien de gestion, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, le ministère de la Justice Canada, la Commission de la fonction publique (incluant l'organisme de service spécial Formation et Perfectionnement Canada), les Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (y compris les organismes de services spéciaux : Conseils et Vérification Canada, Bureau de la Traduction, Statistiques Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor Canada et Groupe Communication Canada inc. (GCC inc.).

⁴. T.H. McLeod, « The Glassco Commission Report », *Administration publique du Canada*, vol. 6, no 4, 1963, p. 400-403.

⁵. Rapport de la Commission Glassco, vol. 1, p. 25. On trouve une évaluation critique de ce point de vue dans M.G. Taylor, « The Glassco Report : a Panel Discussion », *Administration publique canadienne*, n° 4, 1962, p. 395-98. La même position est reprise par McLeod, « The Glassco Commission Report », *ibid.*

⁶. L'énoncé « laissez les gestionnaires gérer » ne figurait pas textuellement dans le rapport, mais il est devenu un slogan inspiré des conclusions de la Commission d'enquête. Voir O.P. Dwivedi, « On Holding Public Servants Accountable », dans l'ouvrage rédigé sous sa direction, *The Administrative State in Canada – Essays for J.E. Hodgetts*, University of Toronto Press, Toronto, 1982, p. 152.

⁷. Rapport de la Commission Glassco, vol.1, p. 63 et p. 25.

administrative globale tout en remettant aux ministères une plus grande responsabilité en matière de gestion de leurs propres affaires. (voir l'annexe I sur l'impact du rapport Glassco sur l'établissement des SI et des OSC).

(Extraits et traduction libre de O.P. Dwivedi et J.I. Gow, *From Bureaucracy to Public Management : the Administrative Culture of the Government of Canada*. Broadview Press et l'Institut d'administration publique du Canada, Toronto, 1999, p. 131-132).

1.2.2 *De la spécialité à la généralité, au nom de l'efficience organisationnelle*

Au cours de la période de croissance de la Fonction publique, on avait bien proposé des réformes de la réglementation et recommandé au Parlement qu'il adopte des lois à durée d'effet déterminée pour éviter que les organismes de l'État et les programmes spéciaux ne se survivent inutilement. Mais, il n'y avait jamais eu de tentative concertée pour améliorer les services et les programmes ou rentabiliser les opérations à l'échelle du gouvernement tout entier.

C'est ainsi qu'en 1985 le Comité Nielsen est mis sur pied avec le mandat de revoir l'ensemble des programmes et des services fédéraux. Des équipes mixtes, formées de fonctionnaires et de représentants du secteur privé, examinent 989 programmes et services fédéraux et proposent tout un ensemble de recommandations portant principalement sur six « problèmes de fond » de la gestion gouvernementale, soit *la subvention universelle, la totalité fiscale, l'insuffisance de l'évaluation des programmes, le manque de mémoire institutionnelle, la carence du système du personnel, la force d'inertie ou statu quo*.

Le Rapport Nielsen met en lumière les problématiques de fond qui ont conduit à la prolifération des programmes soutenus et maintenus par un ensemble grandissant de services internes. On questionne l'aspect contrôle de ces SI et OSC et leur contribution réelle par rapport aux citoyens. On réfère à des engorgements bureaucratiques qui paralysent l'action, à des compétences non développées et à des pratiques de gestion du personnel non adaptées qui rendront obsolètes à court terme les projets d'impartition et de récupération des coûts. (voir

l'annexe II sur les problématiques identifiées par le Comité Nielsen, ainsi que leurs conséquences). Le Rapport Nielsen recommande conséquemment l'adoption, par les services de soutien, d'un nouveau profil de compétence, soit celui de « généraliste ».

Formés jusqu'alors de spécialistes experts souvent uniques dans leur domaine d'intervention, les services internes se voient encouragés à opter pour des intervenants généralistes et polyvalents. Le Comité Nielsen croit que ce faisant, les organisations auront des gains substantifs en termes d'efficience et de souplesse administrative.

1.2.3 *Un mal « non nécessaire » ou la perte d'une raison d'être*

Lorsque l'Examen des programmes a été lancé en mai 1994, de nombreux ministères et organismes subissaient déjà de profondes transformations. Par exemple, lorsque le gouvernement a décidé de réorganiser l'appareil de l'État en juin 1993, plusieurs ministères ont été appelés à réaménager leurs politiques, leurs programmes, leurs activités et leurs systèmes. Au moins le quart des compressions des budgets de fonctionnement devait provenir des économies réalisées dans le secteur de l'administration.

Jamais dans l'histoire de la Fonction publique canadienne une initiative n'aura eu autant d'impact sur les différents modes de prestation de services et d'exécution des programmes. À la fin de cet exercice, la taille de la Fonction publique aura été grandement réduite (diminution du personnel administratif estimée à 18% et réduction des dépenses de programmes de l'ordre de 17 milliards). En cherchant à minimiser les effets sur la prestation des services aux citoyens, c'est souvent aux dépens des services internes qu'on a été contraint d'appliquer les mesures de restriction budgétaire dans plusieurs ministères et organismes.

Dans son rapport sur les réductions des dépenses et des effectifs dans certains ministères, le vérificateur général constate que les objectifs fixés quant aux réductions des dépenses ministérielles ont été atteints et que l'exercice a fourni une occasion commune de changer l'orientation du gouvernement et son mode de fonctionnement.

Par ailleurs, il y a lieu de souligner un certain nombre de répercussions indésirables sur les services internes dont il faudrait tenir compte pour la suite des choses : la perte de compétences clés, l'absence de transfert de connaissances et de savoir-faire, l'effritement de la loyauté et de la fierté des employés à l'égard de l'appareil gouvernemental et l'augmentation significative de la charge de travail, non seulement pour maintenir le même niveau et la même qualité des services, mais aussi pour assumer les priorités nouvelles et changeantes. (voir l'annexe III sur le contexte et les critères d'évaluation de l'Examen des programmes). Nous sommes à un moment de l'histoire de l'administration publique où la nature même des SI est questionnée. On perçoit que leur contribution aux services aux citoyens est limitée. Leur existence devient, par le fait même, banalisée. On considère les SI comme des centres de coût possédant peu de retour sur l'investissement.

Parmi les effets positifs qui émanent de cet exercice, on souligne l'apport de nouvelles technologies, la mise en place de structures plus souples, le recours à des partenariats publics-privés, le rajeunissement des effectifs et une meilleure connaissance des programmes et des services gouvernementaux.

1.3 Les services internes sont-ils en crise d'identité?

Avant de répondre à cette question, précisons d'abord qu'il n'existe pas de définition consensuelle des services internes dans la littérature spécialisée. Bien qu'aujourd'hui désuète, la théorie administrative classique a toutefois introduit la distinction entre les fonctions *line* et les fonctions *staff*. Cette distinction a mis en lumière la dualité des unités qui servent directement les clients externes (les opérations) et ceux qui soutiennent par leur fonction, la prestation de services à ces mêmes clients (les services de soutien).

Dans ce contexte, les débats internes se font traditionnellement autour de la répartition des enveloppes budgétaires et des effectifs. Les services de première ligne (fonction *line*), remettent en question la valeur ajoutée des fonctions de soutien (fonction *staff*), souvent associées à une bureaucratie accrue. Bref, un fonctionnement en silo renforcé par des modèles organisationnels mécaniques où les lignes d'autorité interdirectionnelles sont tellement délimitées qu'aucun rapprochement n'est possible, les secteurs n'existant que pour eux-mêmes.

Dans les années 1990, deux grandes écoles de pensée se croisent. La première, préconisée par des auteurs comme Marshall (1998), Gremler et Evans (1994) et Herklit (1990), épouse l'approche de la qualité en situant les SI comme étant les premiers maillons dans une chaîne de services qui aboutit au client externe. Dans ce contexte, les services internes entament une relation symbiotique entre leurs fournisseurs et leurs clients.

En 1990, Heskett et al., inspirés des fondements de la qualité totale, offrent la définition suivante des services internes :

« [...] a two-way exchange process between individuals in different functional departments of a firm in which the provider is charged with responding to the needs of his/her internal customer, resulting in a satisfied internal exchange partner ».

Bien que faisant état d'une amorce d'interdépendance sectorielle, nous sommes encore à l'ère de la théorie classique qui repose sur une relation traditionnelle d'interface de pouvoir qu'on peut qualifier de dominé/dominant (i.e. services internes vs services externes), l'apport stratégique des services internes étant laissé pour compte.

La deuxième, bien que résultant de l'approche de la qualité, établit un lien direct entre la performance des SI et le succès de l'entreprise (Hays, 1996). À ce titre, elle rapproche les SI de la vision et de la gestion stratégique et elle met en relief leur perméabilité nouvelle face à l'environnement externe.

Strauss (1995), se questionnant sur la faisabilité d'encadrer et d'apprécier la qualité et l'efficacité de tous les SI existants au sein d'une organisation qui fonctionne dans une relation de type client-fournisseur, propose un système de classification des services internes qui identifie trois secteurs d'activité :

1. les services internes faisant partie d'une chaîne de travail;
2. les services internes de support ou de conseil;
3. les services d'évaluation et de vérification.

Dans la revue de la littérature préparée pour la Table ronde, il est suggéré d'ajouter à ce dernier secteur les activités de la planification stratégique et du soutien politique et juridique à la haute gestion de l'organisation. Il est aussi proposé d'ajouter un quatrième secteur d'activité, soit les services internes de liaison avec l'environnement externe. Il s'agit ici de services internes orientés vers les clients externes des organisations et situés aux frontières de l'organisation. D'une certaine façon, ces services additionnels peuvent être encadrés par une approche qualité bien qu'ils soient souvent perçus comme des instruments de la haute gestion plutôt que comme des fournisseurs de services internes. Leur contribution est directement associée à la performance de l'organisation.

1.4 Un regard introspectif

La littérature souligne un certain nombre d'enjeux qui sont toujours d'actualité au sein des SI.

Hays détecte en effet une crise entre les SI et leurs clients internes, crise qui serait causée par quatre caractéristiques traditionnelles des services internes : *une mentalité de monopole, une mentalité fermée qui privilégie l'expertise technique aux dépens du service à la clientèle, des objectifs flous et des critères de performance mal définis, une absence de priorités dans les services offerts.*

Forst (1999) mentionne que les réformes de la dernière décennie semblent avoir provoqué des coupures majeures au sein des services internes. L'évolution des demandes au sein de l'administration publique a également entraîné plusieurs services internes à offrir une gamme de services très étendue. Avec des ressources limitées, leurs clients se montrent de moins en moins satisfaits.

Plusieurs auteurs, tels McWilliams (1996) et Piede (1996), font référence à la mauvaise image des SI au sein de l'organisation. Ils sont perçus comme coûteux, inefficaces et responsables parfois de l'accroissement de la bureaucratie. On mentionne également que les services internes sont souvent méconnus en raison d'une communication déficiente.

Forst (1996) observe que les services internes sont perçus comme « *a second class citizen within the organization* », leurs employés étant souvent limités à un cheminement de carrière restreint à ce type de service. Il constate également un déséquilibre de pouvoir entre les services externes et internes. *Il souligne que dans certaines organisations, la rivalité entre les services internes et externes est telle que les unités de services externes en arrivent même à dédoubler les services internes au sein de leur unité.*

Regnose et Moores (1995) affirment que l'incapacité de travailler en équipe est l'un des facteurs qui contribue le plus à la mauvaise qualité d'une prestation de services internes et externes. Le manque d'effort concerté dans la réalisation du travail est représentatif de la difficulté qu'ont les services à s'entendre sur la réalisation d'un objectif commun.

Auty et Long (1999) ainsi que Hays (1996) mentionnent que, généralement, les individus sont loyaux envers leur unité d'attache et non à leurs clients ou à l'ensemble de l'organisation. Hays (1996) dit que les employés sont généralement recrutés pour leur expertise dans un domaine précis. Ces éléments encouragent le développement d'une culture orientée vers l'interne où l'excellence technique supplante les intérêts des autres unités de service, favorisant ainsi l'éloignement de l'individu par rapport aux objectifs de son organisation.

Finalement, Finigan (1998) écrit que :

« One of the biggest blocks to effective internal customer service delivery may be managers who are threatened by cooperative partnerships. They may view partnerships in a win-lose perspective, rather than win-win, and therefore expend a great deal of energy holding onto their turf ».

Pour la Table ronde, le plus intéressant serait peut-être de comprendre le besoin de changements continus au sein des organisations afin d'assurer le développement de la qualité des produits et services, l'efficacité et l'efficience des organisations. Ces éléments sont aussi les fondements de l'organisation qui tend à vouloir apprendre de ses erreurs afin de pouvoir répondre aux demandes de l'environnement externe toujours en évolution.

La Table ronde croit qu'au delà des personnes et de leurs spécialités respectives, les fonctions liées aux services internes se définissent par leur apport à l'organisation en tant que fournisseur et régulateur d'intrants. En ce sens et pour l'instant, quelle que soit la manière dont ces fonctions sont structurées à l'intérieur de l'organisation publique, elle conçoit les services internes comme une fonction d'assurance d'une gestion efficiente, efficace et économique des intrants dans l'organisation publique. Ceci signifie que la fonction comporte des éléments de vision, de stratégie et d'opération.

Il est aussi vital de comprendre que l'approche client-fournisseur finit par tracer des frontières bien distinctes entre les intérêts de chacun des services internes. Ne pas reconnaître que les SI jouent un combiné de rôles, parfois stratégiques, administratifs, professionnels et souvent opérationnels, serait ignorer leur capacité réelle d'agir. Il ne suffit plus d'examiner la qualité de la contribution des services internes aux services externes. Il faut aussi cerner leur apport aux résultats et succès de l'organisation.

2.1 Contexte

Passant d'une ère d'abondance à une ère stratégique, les SI ont réussi à sauvegarder une partie de leur capacité en tissant des fils qui ont permis de réaliser des activités essentielles au fonctionnement des organisations. La réingénierie des processus de travail — qui se voulait une adaptation des services internes aux nouvelles réalités de la Fonction publique canadienne — n'a cependant été réalisée qu'avec parcimonie. C'est donc dire que depuis l'examen des programmes, les mêmes services internes se sont maintenus ou, dans certains cas, ont modifié leur vocation (exemple : impartition des services pour permettre la spécialisation dans les contrôles de qualité) sans toutefois que les résultats de leurs activités (« output ») ne contribuent pleinement à la performance de l'organisation.

Plusieurs facteurs, auxquels fait référence la littérature classique (voir section 1.4), sont les réalités avec lesquelles les SI sont encore aux prises aujourd'hui.

Dans le but de tracer un portrait de la situation actuelle des SI, deux enquêtes ont été menées auprès des services internes. Les résultats sont présentés dans les sections 2.2 et 2.3. La section 2.4 fait ressortir les risques actuels des SI et met en lumière certains acquis.

2.2 Un portrait mitigé

Au mois d'août 2001, dans le cadre de la Table ronde de recherche-action du CCG sur les services internes, un questionnaire a été envoyé à 140 gestionnaires (principalement au niveau de directeur général) de SI relevant de 27 ministères et agences. Au total, 64 questionnaires dûment remplis (soit un taux de réponse significatif de 47,9%) ont servi à l'analyse des résultats. L'enquête visait trois principaux objectifs : dresser le profil des SI; cerner les pratiques de gestion utilisées; repérer les principaux enjeux de gestion auxquels les SI sont confrontés.

Les résultats du sondage se subdivisent en trois parties : profil, environnement et pratiques de gestion des SI.

PROFIL DES SERVICES INTERNES

Le profil des SI se dessine à partir de données objectives (que l'on pourra consulter à l'Annexe IV), mais aussi sur la base de leur propre appréciation des ressources dont ils disposent.

La réalité des SI est plus complexe qu'elle ne semble. Plus du quart d'entre eux (27,3%) regroupent plusieurs services, tandis qu'ils sont près de 40% à offrir leurs services à plus d'un ministère ou agence. Or, la majorité d'entre eux (65%) affirment ne pas être en mesure de répondre aux demandes de leur ministère ou agence et, pour pallier à cette lacune, ont recours à des ressources externes (consultants dans 71% des cas).

De plus, si la majorité des SI (plus de 60%) estiment disposer de suffisamment de ressources pour effectuer les opérations courantes de leur organisation et agir en accord avec les cadres législatifs et politiques régissant leurs fonctions, il en va autrement des ressources qui leur permettraient d'aller de l'avant. Plus de la moitié d'entre eux (plus de 55%) considèrent en effet qu'ils n'ont pas les moyens adéquats pour agir de façon proactive et innovatrice.

ENVIRONNEMENT DES SERVICES INTERNES

L'environnement des SI correspond à leur perception de la place qu'ils occupent au sein du ministère ou de l'agence dont ils relèvent, ainsi qu'à leur vision de leur propre évolution.

Les SI paraissent convaincus de l'importance de leur rôle et de l'image qu'ils projettent. Ainsi, la majorité considèrent qu'ils sont adéquatement impliqués et consultés lors de la prise de décisions stratégiques de leur ministère ou agence (90%), que les sujets ayant trait à leur domaine sont discutés régulièrement dans les divers comités de leur ministère ou agence (82%) et que leurs fonctions bénéficient d'une grande notoriété (75%).

Par ailleurs, la majorité des SI (près de 70%) sont d'avis qu'ils n'ont pas subi d'importants changements récemment, et ceux qui considèrent avoir changé ne croient pas l'avoir fait pour le mieux (par exemple, perte de capacité, tendances lourdes en matière de gestion, accroissement de la charge de travail). La Table ronde se demande si l'on ne doit pas interpréter ce résultat comme un aveu de stagnation.

PRATIQUES DE GESTION DES SERVICES INTERNES – SUCCÈS, DÉFIS ET ENJEUX

Les SI ont réussi à adopter des pratiques de gestion qu'ils qualifient d'exemplaires, mais ils jugent également que plusieurs obstacles freinent l'émergence et la mise en œuvre d'autres pratiques de gestion novatrices.

La mesure de la satisfaction de la clientèle, la gestion par résultats (mesure de la performance) et la prestation des services électroniques sont les pratiques les plus répandues et les plus satisfaisantes au sein des SI. La Table ronde remarque avec intérêt que ces pratiques vont dans le sens des réformes réalisées au début des années 90.

Par ailleurs, les SI considèrent certaines de leurs pratiques comme novatrices : le partage et l'achat des services, la prestation de services électroniques, le développement des RH et la gestion axée sur les compétences, la consultation et la participation du personnel, la mesure de la performance et l'imputabilité, entre autres. Or, la Table ronde observe que certaines des pratiques mentionnées sont en fait utilisées par l'administration publique depuis plusieurs années.

La Table ronde ne peut s'empêcher de noter certaines contradictions mises en lumière par les résultats de ce sondage. Ainsi, les SI sont convaincus de jouer un rôle important pour le fonctionnement de l'administration publique – cumulant les fonctions et servant plus d'un ministère à la fois – et de jouir d'une notoriété enviable, mais en même temps, ils jugent qu'on ne leur alloue pas suffisamment de ressources pour répondre à une demande sans cesse croissante. Ils estiment qu'ils sont consultés et impliqués dans la prise de décisions stratégiques de leur ministère, mais parallèlement, ils considèrent qu'ils n'ont pas suffisamment de ressources pour innover et être proactifs. **La Table ronde croit que ces contradictions peuvent s'expliquer par le fait que les SI n'ont pas encore complètement assimilé les exigences et les impératifs du rôle qu'ils doivent assumer au plan de la gestion stratégique.** Ce serait davantage à partir d'une vision opérationnelle et verticale qu'ils évalueraient leur manque de ressources, alors qu'une vision plus stratégique et horizontale permettrait une meilleure intégration des nouvelles priorités, une meilleure gestion des compétences clés et une appréciation plus appropriée des ressources nécessaires.

2.3 À la croisée des chemins : pour une contribution stratégique à la mission des organisations publiques

La Table ronde a mené une séance de consultation auprès de diverses associations professionnelles et communautés fonctionnelles du fédéral (du domaine des ressources humaines, de gestion du matériel, de gestion financière, des communications, de bibliothéconomie, de sécurité, d'accès à l'information, ainsi que des technologies de l'information (TI) et gestion de l'information (GI)) afin de recueillir leur vision de ce que sont aujourd'hui les principaux enjeux des SI et explorer avec eux des pistes d'actions porteuses (voir section 3.2). Ces informations sont complémentaires aux résultats du sondage réalisé auprès des gestionnaires de SI et présentés à la section 2.2 (voir l'annexe V afin de consulter plus amplement les perspectives des associations professionnelles et communautés fonctionnelles recensées et voir l'annexe VI portant sur les activités de la Table ronde pour obtenir la liste des participants à la séance consultative).

2.3.1 *Au niveau du capital humain*

Toutes les associations et communautés contactées confirment à l'unanimité que l'enjeu actuel et prédominant des SI est le virage stratégique qu'elles doivent entreprendre. Elles font également front commun pour mentionner que les compétences requises pour actualiser le changement sont insuffisantes ou absentes et ce, pour différentes raisons.

L'absence de relève est rendue plus criante aujourd'hui par la réalité démographique qui est sur le point de rattraper l'ensemble de la Fonction publique canadienne. Les SI font face à un risque majeur de perte de mémoire institutionnelle, mais les organisations n'ont pas pour autant prévu la mise en place de mécanismes compensatoires. La majorité des communautés s'entendent aussi pour dire que la contribution stratégique des SI aux résultats d'entreprise doit s'appuyer sur l'acquisition de nouvelles compétences.

La communauté de la gestion financière indique à cet effet que la filière d'emplois, alimentant traditionnellement le bassin des agents financiers, a souvent émergé des postes de commis (CR) ou d'agents de soutien administratif (AS). Le rôle des FI s'est toutefois transformé de façon importante. À cet égard, on s'attend à ce que la fonction puisse assumer un rôle de planification stratégique financière avec toutes les responsabilités qui lui sont habituellement conférées. On observe que plusieurs membres de la communauté des FI ont de la difficulté à passer à une comptabilité d'exercice (« accrual accounting »), à assimiler et mettre en pratique les principes préconisés par la fonction moderne de contrôle, ainsi que ceux émanant du modèle de la capacité de gestion financière du Vérificateur général. Conséquemment, les conseils offerts aux gestionnaires dans ces domaines d'intervention sont limités.

Le Conseil des bibliothèques du gouvernement fédéral fait référence, quant à lui, à la transformation radicale de son rôle, d'où la nécessité d'acquérir rapidement de nouvelles compétences. Il constate que d'un lieu physique ou parfois virtuel, qui assure la conservation d'un ensemble de publications de différentes formes et offre des services d'information et d'archivage, doit jaillir un modèle établissant des nouveaux paramètres : un centre de la connaissance (« Knowledge Centre ») qui intègre gestion de l'information et des savoirs. Ce nouveau contexte risque toutefois de ne jamais voir le jour si des ressources suffisantes n'y sont pas injectées.

Les mêmes préoccupations sont partagées par l'ensemble des associations et communautés qui voient l'urgence de modéliser les profils de compétences actuels des SI afin que ceux-ci puissent amorcer (ou poursuivre) le virage anticipé, sans quoi ils seront toujours campés dans une relation traditionnelle de fournisseurs de services internes, et leur capacité, actuellement fragile, ira en s'effritant. Les services internes, en tant qu'activités habilitantes contribuant directement aux résultats d'entreprise, ne sont pas une réalité acquise.

La majorité des communautés observent un manque de leadership et de gouvernance important au sein des SM et SMA, et y voient une des principales barrières aux transformations ciblées. Pour la communauté des RH, les réformes sont pressenties depuis 15 ans, point de vue que partagent d'ailleurs toutes les autres communautés, sans pour autant qu'on ait constaté quelque changement que ce soit à cet égard. L'association des professionnels de la sécurité souligne à son tour, qu'à ce jour, la Fonction publique n'a pas investi suffisamment de temps, d'argent et d'efforts aux impératifs liés aux enjeux de la sécurité. Il y a lieu, selon cette dernière, de sensibiliser la haute gestion et son personnel au fait que la sécurité est une donnée importante, une partie intégrante d'un processus de prestation de services, un élément clé d'une saine gestion du risque et un aspect essentiel de la mission de l'organisation et de la réalisation de ses objectifs. Sans la prise en charge du leadership par les SM et SMA, la faisabilité du projet s'avère peu probable.

2.3.2 *Au niveau des processus d'affaires (façons de faire)*

La majorité des associations et communautés s'entendent pour souligner l'importance de reconstruire leur processus d'affaires. Les SI sont d'avis que leurs processus, traditionnellement développés dans une optique de relation de client-fournisseur interne, doivent être repensés en fonction de leur contribution aux services externes et à la performance organisationnelle.

Le Bureau de gestion des changements du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) cite à titre d'exemple qu'il ne suffira plus pour les RH de vérifier si les processus de dotation ont été respectés; elles devront, avant tout, s'assurer que le gouvernement dispose des bonnes personnes (ayant les compétences pertinentes) aux bons endroits. Il mentionne également qu'il y a nécessité de renouveler les processus d'affaires en fonction d'une compréhension nouvelle du rôle des SI. À cet égard, il soutient l'émergence d'un processus opérationnel qui illustrera la contribution intégrée des services internes à la prestation des services gouvernementaux auprès du public.

La communauté de la gestion du matériel aborde à son tour la nécessité de revoir ses façons de faire en matière de gestion des biens et des inventaires, de gestion des flottes, de gestion de l'offre et de la demande. Elle signale le besoin d'optimiser les processus de travail, mais aussi de se doter de critères de rendement reconnus internationalement, sans pour autant s'engager dans un processus ISO.

Au delà de la nécessité de reconstruire les processus d'affaires par rapport à leur contribution stratégique aux résultats gouvernementaux, se pose une double préoccupation pour les communautés rencontrées : celle de l'allocation des ressources (financières et technologiques) et celle reliée à la convergence et cohérence organisationnelles.

À cet effet, la communauté de l'accès à l'information remarque que plusieurs études sur la question de l'accès à l'information, réalisées par le Secrétariat du Conseil du Trésor et différents comités présidés par des SM et SMA, en arrivent à la conclusion que les professionnels, soit les coordonnateurs responsables d'assurer les fonctions, ne possèdent pas toujours les ressources adéquates, ni le pouvoir requis pour agir efficacement. La communauté indique qu'à l'époque où nous tentons de passer d'un environnement papier à un environnement électronique, la capacité à gérer l'information s'est malheureusement considérablement amoindrie.

Le Conseil des bibliothèques du gouvernement fédéral mentionne que sans injection de nouvelles ressources financières et technologiques, les transformations visées, i.e. un centre de la connaissance (« Knowledge Centre ») ne pourront être réalisées.

De son côté, la communauté fonctionnelle des communications observe que son défi actuel est au niveau de l'intégration horizontale. Elle mentionne qu'il n'est pas simple d'assurer la convergence et la cohérence de positions stratégiques par rapport à la prestation de services, quand on fait face à une structure décentralisée. La communauté doit aussi soutenir des clientèles multiples (qui ne partagent pas les mêmes intérêts : ministres, sous-ministres, sous-ministres adjoints, directeurs généraux, directeurs, etc.) dans une série d'initiatives et de

programmes ne s'adressant pas à un même public et ayant des enjeux différents. Toutefois, on croit généralement que les directions de programmes pourront être mieux servies par les secteurs des communications. Or, afin d'être plus efficaces, les communications doivent trouver des moyens leur permettant de mieux comprendre les enjeux des programmes. On constate aussi l'absence d'un lien fonctionnel dynamique entre les directions des communications des différents ministères et agences.

La communauté des RH fait ressortir que dans certains ministères (particulièrement ceux de grande taille), il y a un manque de concertation entre les disciplines RH. On observe que la planification stratégique est souvent concentrée à un seul endroit, retirée des opérations courantes, ce qui entraîne souvent une absence de cohérence et de convergence dans les décisions prises et les actions menées.

Devant le sérieux des constats, la Table ronde se joint à la voix des communautés pour réitérer que sans le leadership des SM et des SMA, la transformation des SI n'a aucune chance de se concrétiser. Par ailleurs, le vieillissement de la population, jumelé à une lassitude généralisée et au non-renouvellement des compétences dans certains domaines, laisse présager que sans actions immédiates, il y a un risque imminent de paralysie organisationnelle.

La Table ronde tient à souligner que la communauté des TI, malgré ses défis d'intégration et de gestion horizontale, est une communauté en pleine effervescence et doit servir de pulsion au processus de transformation des SI.

2.4 Les risques et les acquis

À ce stade-ci, la question qui interpelle la Table ronde est sans aucun doute celle-ci : compte tenu de l'information cumulée à ce jour, les SI doivent-ils entreprendre une réforme profonde de leur capacité d'agir actuelle?

La réponse de la Table ronde est, hors de tout doute, « OUI ». Les SI doivent augmenter leur capacité stratégique de manière à mieux servir les objectifs gouvernementaux globaux.

Il serait très risqué pour les SI de ne pas s'engager dans une réforme fondamentale, car le statu quo pourrait entraîner non pas le recul mais la stagnation de la Fonction publique canadienne.

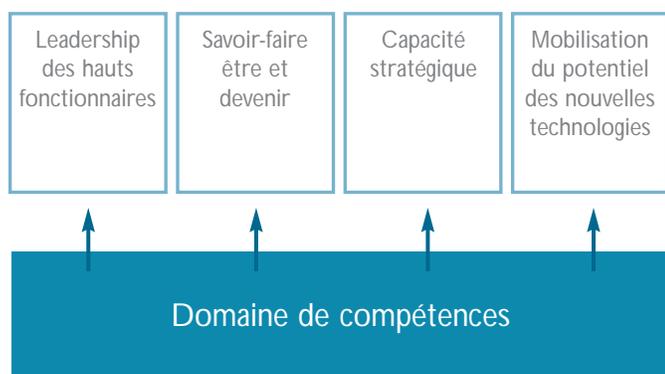
La Table ronde est d'avis que tous les SI seront donc appelés à développer leur capacité de pensée et d'action stratégique afin de mieux contribuer à la performance organisationnelle. Plus précisément, ils devront élaborer une nouvelle vision de l'organisation et renouveler ou acquérir les compétences — professionnelles, technologiques et interpersonnelles — nécessaires à la mise en œuvre d'une vision globalisante axée sur le leadership, la responsabilisation, le développement et la mise en valeur des compétences et le service à la clientèle.

David Osborne, l'un des principaux promoteurs de la réinvention de l'Administration publique, exprime ainsi l'objectif à atteindre : « To be effective today, an organization must relearn, be lean and be fast on its feet, responsive to its customers, capable of adjusting to constant change, able to improve productivity continually. In other words, it needs to be entrepreneurial rather than bureaucratic. »

Si le problème stratégique fondamental des services internes est celui de leur contribution à la mission du ministère ou de l'agence, la réalité quotidienne du gestionnaire public se situe, selon la Table ronde, davantage dans sa capacité à mener à bien la réforme. Ce sont d'abord les sous-ministres et sous-ministres adjoints qui doivent s'appropriier les enjeux clés de la réforme. Sans la présence d'un leadership transformationnel centralisé à leur niveau, elle risque en effet de ne pas se réaliser.

Les investissements requis doivent être perçus comme une partie intrinsèque des opérations et non comme frais généraux supplémentaires.

Voici donc à quels niveaux se situent les principales zones à risque pour les services internes :



- le potentiel émergent des technologies de l'information et de l'expertise déjà acquise dans ce domaine;
- la nécessité de s'investir davantage dans la gestion de l'information;
- le potentiel d'innovation dont ils sont capables, qui leur permet d'être créatifs dans l'application de certaines directives parfois un peu lourdes;
- leur intégrité et l'importance qu'ils accordent à la gestion des deniers publics;
- et, finalement, leur grande capacité à se mobiliser et à accomplir une somme importante de travail.

Finalement, la Table ronde observe que pour mener à terme sa réforme, la Fonction publique canadienne, et plus particulièrement les SI, peuvent s'appuyer sur des acquis (bien que dans certains cas, les acquis sont aussi des zones à risque) :

- la richesse de son capital humain et de son dévouement;
- la grande capacité de ses gens à survivre, à s'adapter et à recréer des environnements propices à la conduite de ce qu'ils perçoivent comme étant les activités essentielles du gouvernement;

3.1 Où va l'administration publique?

État stratège cherche administration stratège.

« Cette Fonction publique doit être innovatrice et ouverte aux idées nouvelles. Elle doit chercher constamment à s'améliorer. Elle doit se caractériser par une solide culture de gestion stratégique axée sur les résultats. Cette Fonction publique travaille en partenariat avec le grand public et d'autres secteurs ».

(Mel Cappe, 2000)

La Table ronde croit qu'au delà des personnes et de leurs spécialités respectives, les fonctions liées aux services internes se définissent par leur apport à l'organisation en tant que fournisseur et régulateur d'intrants. Quelles que soient leur structure et leur distribution à l'intérieur de l'organisation publique, les services internes sont vus par la Table ronde comme une fonction d'assurance de gestion efficiente, efficace et économique des intrants qui seront ultérieurement utilisés dans la conception et la prestation des biens publics. Ce qui signifie que les SI doivent comporter une dimension vision, stratégique, administrative, professionnelle et selon les besoins du milieu, une dimension opérationnelle.

Conséquemment il y a nécessité d'un véritable recentrage des SI autour de leurs compétences distinctives et des moyens de les mobiliser. Mintzberg (1979) souligne que, ce faisant, les secteurs internes de l'organisation se concentreront désormais sur ce qui est important, c'est-à-dire le stratégique.

Pour la Table ronde, c'est donc dire penser l'amont pour mieux servir l'aval : des services internes stratégiques pour une meilleure prestation des services aux citoyens.

3.2 Des ingrédients essentiels pour une capacité d'agir

Les nouveaux modes de gouvernance imposent aux services internes le double défi d'une plus grande ouverture à l'environnement et d'un développement de savoir-faire plus complexe.

LE DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES

Selon la Table ronde, les défis à court terme des SI consistent à développer au sein du personnel les habiletés requises pour faire face aux nouveaux modes de fonctionnement qui exigent une pensée stratégique et s'intègrent, dans un cadre d'imputabilité du personnel, à la performance organisationnelle. L'augmentation de la capacité stratégique des SI exigera le développement de nouvelles habitudes, notamment celle du questionnement stratégique (faire ou faire-faire). Les SI devront aussi se pencher sur l'importance qu'ils attacheront aux fonctions de développement des politiques, des processus d'affaires, de conseils, et de formation par rapport à celle de contrôle.

Lors de sa consultation auprès des associations professionnelles et des communautés fonctionnelles, la Table ronde a recueilli un ensemble de pistes d'actions porteuses qui donne des éclairages quant à l'ordre des priorités pressenti par rapport au développement des compétences. Le tableau ci-dessous fait état des pistes communes (veuillez consulter l'Annexe V pour l'ensemble des pistes proposées par les associations professionnelles et communautés fonctionnelles).

Tableau 1

Pistes d'actions porteuses nécessaires au développement des compétences

- Adoption d'une approche par compétence.
- Intensification des efforts de recrutement externe et assurance que le gouvernement soit concurrentiel (vs privé) dans ses offres.
- Établissement des partenariats avec des organismes externes afin de créer des programmes de formation adoptés aux besoins des communautés (pouvant mener jusqu'à la certification).
- Développement des apprentissages par la conception et la mise en œuvre de programmes de formation et d'habilitation par l'action (action learning, coaching, mentoring...).

La Table ronde est d'avis qu'à court terme, il faut développer une stratégie globale d'intervention qui permettra de cibler les carences des SI dans leur transformation vers un apport stratégique. Cette stratégie doit prendre ancrage sur ce projet de modernisation de la fonction RH.

LE DÉVELOPPEMENT DE LA PERFORMANCE

Au-delà de la nécessité de développer leur capacité stratégique, les SI doivent, selon la Table ronde, contribuer à la performance globale de la Fonction publique et, conséquemment, à la performance de l'organisation dans laquelle ils évoluent. Ils doivent, dans cette foulée, participer activement à l'actualisation de la pleine capacité d'agir des ministères et agences et devenir par le fait même des partenaires dans la prise de risque.

Pour y arriver, les SI devront s'investir dans le développement de leur capacité à planifier, à se projeter dans l'avenir et à adopter leur façon d'être et de faire à un contexte perpétuellement en changement.

La Table ronde s'est déjà prononcée au chapitre précédent sur l'importance de la capitalisation des savoirs. Dans un contexte de gestion de la performance, il faut, selon elle, tirer parti des nouvelles technologies de l'information. Elle est d'avis qu'il est nécessaire de disposer d'une stratégie de développement des TI qui devra notamment identifier les mécanismes d'automatisation des processus de gestion de l'information, de formation et de monitoring propres à soutenir le mandat des SI.

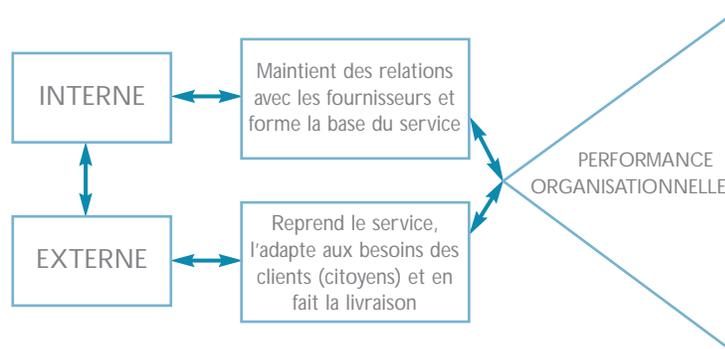
La Table ronde est convaincue que dans une telle perspective, les nouvelles technologies constitueront un apport central à la mise en œuvre des modes de gouvernance émergents.

Les communautés fonctionnelles se sont aussi prononcées à cet effet. Le tableau 2 indique les pistes d'actions porteuses qu'elles considèrent essentielles à la performance organisationnelle.

Tableau 2

Pistes d'actions porteuses nécessaires à la performance organisationnelle

- Évaluer l'incidence de l'absence des technologies de pointe sur l'efficacité des SI et identifier rapidement des moyens technologiques qui soutiendront l'évolution des fonctions.
- Recenser les expériences et leçons apprises au sein des ministères et agences afin de partager les bonnes pratiques et agir sur les zones à risque.
- Investir dans un système de mesure de la performance dont les ancrages proviendront des principes de la fonction moderne de contrôle.
- Développer des mécanismes permettant aux gestionnaires d'avoir accès à une information financière intégrée et répondant aux besoins opérationnels.
- Sensibiliser les hauts fonctionnaires à l'urgence d'agir et au sérieux de la situation actuelle.
- Intégrer l'élaboration des politiques et des programmes et la prestation de services dans un modèle précis de processus opérationnel « bout en bout ».



Selon la Table ronde, les SI doivent devenir habilitants, c'est donc dire qu'ils doivent s'éloigner d'un rôle à prédominance « contrôle » pour en adopter un qui permette aux directions d'affaires de s'autorégulariser en matière de rendement.

La Table ronde recommande également aux SI d'évaluer l'opportunité de développer des standards de qualité qui se substitueraient aux politiques internes. Des standards de service pertinents garantissant la cohérence et la compatibilité des services internes aux besoins d'une fonction publique moderne. Les politiques internes actuelles semblent restreindre la marge de manœuvre des fonctionnaires et leur pouvoir décisionnel. Ils deviennent ainsi impuissants face aux demandes de leurs clients.

Piede (1996) appuie cette vision et souligne l'importance pour les SI d'avoir des objectifs d'affaires, qui récompensent leurs efforts dans l'offre de service. Il ne s'agit pas ici de stimuler le profit des SI mais plutôt de créer un contexte qui favorise leur apport stratégique aux résultats des ministères et agences.

Des services internes centralisés ou décentralisés? La Table ronde ne peut offrir de réponse simple à cette question. Dans une certaine mesure, la gestion centralisée assure la complémentarité entre les SI et évite leur dédoublement. Une masse critique d'expertise plus importante se trouve ainsi réunie et certaines économies d'échelles peuvent être réalisées. McWilliams (1996) ajoute toutefois que la centralisation des SI peut servir davantage la haute direction de l'organisation que la livraison des programmes ou la prestation des services.

3.3 Des structures et des formes modernes

LA RENAISSANCE DES SERVICES INTERNES

Dans cette section, la Table ronde propose des pistes de réflexion afin d'alimenter le devenir des SI. Bien qu'il ne soit pas possible à ce stade-ci d'arrêter un modèle de fonctionnement qui tiendrait compte à la fois des transformations visées et des préoccupations des communautés fonctionnelles, il reste que certains éléments peuvent être partagés.

L'orientation de la Table ronde est claire : les SI doivent s'éloigner d'une relation stricte de client-fournisseur interne pour adopter un mode de fonctionnement basé sur le concept de la chaîne de valeurs. Dans ce contexte, le service interne est construit comme un tout intégré, imputable d'un résultat organisationnel. Le SI résulte de la fusion de deux processus logistiques, à savoir interne et externe.

La Table ronde est d'avis qu'à cet effet, il faut plutôt travailler à augmenter la souplesse des SI et leur capacité d'agir stratégiquement et ce, quelle que soit la forme que les ministères et agences choisiront d'implanter.

Finalement, la Table ronde partage la vision de Mintzberg (1999) qui décrit l'organisation comme un « organigramme » fluide, rassembleur des différentes capacités d'agir et de compétences, qui interagissent de façon continue dans le but d'atteindre un objectif commun.

Mintzberg s'éloigne aussi d'un découpage traditionnel de responsabilités, souvent figé dans une description de tâches, au bénéfice d'un montage organisationnel basé sur le partage et la gestion de l'information, les fonctions évoluant par attribution de mandats avec une imputabilité liée aux résultats. Le « bonding agent », l'agent de liaison de toutes ses interfaces : les technologies de l'information.

La Table ronde est d'avis que les SI doivent puiser, dans cette réflexion, le préambule de leur devenir!

L'INNOVATION : GAGE DE SUCCÈS

En l'an 2000, le gouvernement canadien a pris la décision de transformer rapidement et de fonder en comble la façon dont il exerce ses activités et dont il choisit de s'administrer. À cette fin, il a déjà instauré des réformes quant aux façons de gérer ses dépenses, de planifier ses affaires, d'affecter ses ressources, de présenter l'information tant financière que non-financière, de développer et renouveler les compétences de ses cadres et d'instiguer de nouveaux modes de prestation de services.

Au cœur de cette réflexion : la modernisation des contrôles exercée par l'administration fédérale. La nécessité pour chacun — du sommet de la pyramide jusqu'à la base — de comprendre que la fonction de contrôle est la responsabilité de prendre des décisions et d'évaluer les risques dans l'exercice de ses fonctions. En termes très généraux, le SCT propose que la philosophie sous-jacente à cette réforme abandonne une orientation « commande/contrôle » au profit d'une orientation « serrer/relâcher ». Celle-ci combine un solide engagement par rapport aux normes, aux valeurs et à la réalisation des résultats escomptés avec une flexibilité accrue dans les approches opérationnelles.

Comment cette nouvelle vision influence-t-elle les SI?

La Table ronde est d'avis que la réforme proposée par le SCT oblige les SI à penser et à agir « out of the box ». Elle force une approche systémique de résolution de problèmes et permet de rassembler l'information provenant de différentes sources afin de la faire correspondre aux intérêts et aux besoins des différents gestionnaires (incluant les SM et SMA) en matière de gestion de la performance organisationnelle.

Elle donne finalement la permission aux SI d'être innovateurs et de prendre en charge leur futur.

Les services internes ont été et demeurent essentiels au fonctionnement de l'Administration fédérale. Les profondes remises en question qu'ils ont connues au cours des dernières décennies auront pavé la voie à l'exploitation de nouvelles formes organisationnelles afin d'assurer le renouveau de cette capacité.

La Table ronde a tout d'abord constaté que les services internes ont été durement touchés par les multiples réformes de l'administration publique. Toutefois, étant donné le rôle essentiel qu'ils ont toujours été appelés à jouer dans la production des services publics, les conséquences immédiates n'ont pas été la disparition totale de la capacité mais la remise en question de la façon dont les SI se sont jusqu'ici acquittés de leur mandat. Nous avons dès lors assisté à un questionnement avisé des administrateurs qui portait avant tout sur la manière d'assurer cette capacité dans l'organisation.

La Table ronde a également observé que les communautés d'intérêt des différentes fonctions liées aux SI sont toujours vigilantes et bien au fait des défis à venir. Même si ces communautés ont été affaiblies dans une certaine mesure par les réductions d'effectifs et de moyens dont elles disposaient traditionnellement; elles n'ont pas pour autant abandonné leur veille ni leur réflexion quant aux enjeux qui devront être relevés et aux ajustements qui seront requis en vue d'assurer une contribution accrue à la mission des organisations.

La Table ronde en est arrivée à la conclusion que l'avenir des SI repose sur l'engagement des hauts fonctionnaires et sur l'habileté de nos organisations à relever deux défis immédiats.

Il faudra d'abord et avant tout orienter la réflexion sur la recherche d'un meilleur positionnement des SI dans les organisations afin d'en faire des acteurs à part entière au niveau stratégique. Cela signifie que les SI ne pourront plus se satisfaire d'être des acteurs en réaction aux choix organisationnels mais devront participer et contribuer davantage à la détermination des choix et à la définition des grandes orientations. La Table est d'avis que l'apport immédiat de l'expertise des SI en amont du processus de prise de décisions des organisations ne pourra que favoriser des décisions plus éclairées et assurer du même coup leur pleine contribution à la performance de l'organisation et à la gestion de ses risques.

Dans le sillage de la mise en œuvre de la fonction moderne de contrôleur, les SI devront par ailleurs se transformer pour délaisser les modèles plus traditionnels que sont les unités organisationnelles. Elles accroîtront ainsi leur flexibilité et deviendront davantage une « capacité abondante » par leur apport constant d'un flux de connaissances et de compétences, et leur présence plus fluide et diffuse dans l'ensemble de l'organisation.

Si une telle intégration des SI à l'intérieur des organisations constitue une cible d'importance pour les communautés des SI, elle nécessitera aussi une adaptation des autres formes de compétences de l'organisation. Il s'agira d'un défi collectif et d'une œuvre commune qui exigera l'apport de tous.



Albrecht, Karl, 1990. *Service from Within: Solving the Middle Management Crisis*. Homewood, Illinois: Down Jones, Irwin.

Auty, Susan et George Long, 1999. « 'Tribal Welfare' and Gaps Affecting Internal Services Quality. » *International Journal of Service Industry Management* 10, 1: 7-22.

Bherer, Harold et Désaulniers, Luc, 2001. « Vision pour les services internes. » DRHC.

Bowers, M., C. Martin et A. Luker, 1990. « Trading Places: Employees as Customers, Customers as Employees, » dans *Journal of Services Marketing* 4, 2: 55-69.

Burton, Richard M. et Obel Borge. 1998. *Strategic Organisational Analysis and Design*. Boston : Kluwer Academic Publishers, 480 p.

Cappe, Mel, 2000. « Septième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada », Bureau du Conseil Privé.

Davis, T. R. V., 1992. « Internal Service Operations: Strategies for Increasing Their Effectiveness and Controlling Their Cost » dans *Organizational Dynamics* 20 (automne) : 5-22.

Dwivedi, O.P. et Gow. J.I., 1999. « From Bureaucracy to Public Management : the Administrative Culture of the Government of Canada ». Toronto : Broadview Press et l'Institut d'administration publique du Canada, 131-132.

Éthier, Gérard, 1994. *Qualité Totale : Nouvelle panacée du secteur public?* Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.

Forst, Leland I., 1996. « New Operating Unit Delivers Best Results » dans *Supervision* 57, 12 : 8-12.

Forst, Leland I. 1999. "Outstanding Service is an Inside Job" dans *Journal for Quality and Participation* 22, 2: 58-62.

Galbraith, Jay, 1974. « Organization Design: an Information Processing View » dans *Interfaces*, 4(3) : 28-36

Gauvin, Pierre David, W. Large et Michel Guolla, 1998. « Résultats du sondage sur la satisfaction de la clientèle de la DRDD » dans *Optimum*, 28, 1 : 13-21.

Gazzoli, Patricia, 2001. « Les sondages de satisfaction sur la qualité du service public canadien et américain: de l'innovation rhétorique à la récupération crypto-politique ». Proposition de thèse à l'École nationale d'administration publique, Montreal.

- Gremler, Dwayne D., Mary Jo Bitner et Kenneth R. Evans, 1994. « The Internal Service Encounter » dans *International Journal of Service Industry Management* 5, 2 : 34-56.
- Hays, Richard D., 1996. *Internal Service Excellence : A Manager's Guide to Building World-Class International Service Unit Performance*. Sarasota : Summit Executive Press.
- Hays, Richard D., 1997. « Move Your Organization Beyond Internal Conflict » dans *Directorship* 23, 2.
- Leclerc, Jean, 1997. *Gérer autrement l'administration publique*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- Marshall, Greg *et al.*, 1998. « Exploring Internal Customer Service Quality » dans *Journal of Business and Industrial Marketing* 13, 4/5, 381-392.
- McLeod, T.H. 1963., *The Glassco Commission Report: Administration publique du Canada*, 6, 4, 400-403
- McWilliams, Brian S., (1996). « Have you Considered Insourcing? » dans *Across the Board* 33, 10.
- Mintzberg, Henry, 1979. *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 512 p.
- Mintzberg, Henry et Van Der Heyden, Ludo, « Organigraphs : Drawing » How Companies Really Work » dans *Harvard Business Review*, Job Sculpting 87-94.
- Nagel, P. et W. Cilliers, 1990. « Customer Satisfaction : A Comprehensive Approach » dans *International Journal of Physical Distribution and Logistics* 20, 6, 2-46.
- Perrow, Charles, 1967. « A Framework for the Comparative Analysis of Organizations » dans *American Sociological Review* 32(2) : 144-208.
- Piede, Duane L., 1996. « Restructuring Internal Services » dans *Information Systems Management* 13, 1, 12-18.
- Porter, Michael, 1985. *Competitive Advantage – Creating and Sustaining Superior Performance*. New York : Free Press, 592 p.
- Rapport du groupe de travail indépendant. *La modernisation de la fonction de contrôleur dans l'Administration fédérale du Canada*. (http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/partners/dwnld/rip-f.pdf)
- Rapport du Vérificateur Général du Canada. *La réduction des dépenses et des effectifs au sein de la Fonction publique*. (<http://www.oagvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/9801cf.html>)

Reynoso, Javier et Brian Moores, 1995. « Towards the Measurement of Internal Services Quality » dans *International Journal of Service Industry Management* 6, 3, 64-83.

Robinson, Virginia B., 1992. « Improving Communication Between Program and Financial Managers » dans *Public Manager* 37-39.

Sayles, L. R., 1964. *Managerial Behavior*. New York : McGraw-Hill.

Schneider, B. et D. Bowen, 1985. « Employee and Customer Perceptions of Service in Banks : Replication and Extension » dans *Journal of Applied Psychology* 70, 423-433.

Strauss, Bernard, 1995. « Internal Services : Classification and Quality Management » dans *International Journal of Service Industry Management* 6, 2/17, 62-78.

Taylor, M.G., 1962. « The Glassco Report : A Panel Discussion » dans *Administration publique du Canada* 4, 395-398.

Thompson, James D., 1967. *Organizations in Action*. New York : McGraw-Hill, 192 p.

Tordoir, Pieter, 1995. *The Professional Knowledge Economy : The Management and Integration of Professional Services in Business Organizations*. Boston: Kluwer Academic Publishers.

Treasury Board Secretariat, 1997. *Best Practice Notes*, Issue # 7 « Internal Service Standards : Improving Client Service Delivery ». (<http://www.tbs-sct.gc.ca>)

Treasury Board Secretariat, 1997. *Common Services Policy*, 10 février. (http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs-pol/dcgpubs/TB_93dwnld/CSP_dwn_e.html)

Tuckman, Alan, 1995. « Ideology, Quality and TQM » dans Adrian Wilkinson and Hugh Willmott, *Making Quality Critical : New Perspectives on Organizational Change*. New York : Routledge.



Impact du Rapport Glassco sur l'établissement des services internes (SI) et des organismes de services communs (OSC)

Les recommandations principales du Rapport Glassco, publiées entre 1962 et 1964, ont porté sur des questions de structure, et deux des plus importantes de ces recommandations ont donné lieu à des actions concrètes avant la fin des années 1960. En 1966, le poste de président du Conseil du Trésor (CT) devenait un poste ministériel séparé de celui de ministre des Finances, le personnel du CT passait du ministère des Finances à la nouvelle entité administrative créée et le Conseil du Trésor assumait la responsabilité des politiques administratives globales, des négociations collectives et de la gestion des dépenses¹. Peu de temps après, en 1969, on supprimait le poste de contrôleur du Conseil du Trésor, et la responsabilité du contrôle des engagements et des dépenses autorisées était remise aux ministères et organismes².

Le Rapport de la Commission Glassco a influencé l'établissement des SI et des OCS en prônant les principes suivants :

- responsabilité du contrôle des engagements et des dépenses autorisées déléguées aux ministères;
- recouvrement des coûts dans la mesure du possible;
- services adaptés aux besoins et attentes du grand public;
- services auxiliaires n'exerçant aucun contrôle sur ce que demandent les usagers sauf dans le cas où ils seraient chargés d'appliquer certaines lignes de conduite officielles;
- services auxiliaires devant s'organiser en fonction des besoins des usagers et être décentralisés;
- émergence du débat de « Faire ou Faire-faire ».

¹. Canada, *Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques*, 14-15-67 Eliz II (1967), c. 74. Comme l'explique A.W. Johnson, en conséquence de cette loi, le Conseil du Trésor est devenu « le Comité du Cabinet chargé du budget des dépenses et le Comité du Cabinet chargé de la gestion » (traduction), dans « The Treasury Board of Canada and the Machinery of Government of the 1970's », *Revue canadienne de science politique*, vol. IV, n° 3, 1971, p. 347.

². 17-18 Eliz. II (1968-1969) chap. 28.



Typologie des problématiques et incidences identifiées par le comité Nielsen

Problématiques	Incidences
<ul style="list-style-type: none"> • La subvention universelle 	Manque de souplesse et d'adaptabilité de l'économie canadienne.
<ul style="list-style-type: none"> • La totalité fiscale 	Absence d'une vue globale des dépenses fiscales par rapport aux dépenses directes mais également par l'imprécision des chiffres relatifs des dépenses de programmes, des dépenses fiscales et des coûts cachés de la réglementation. D'où le fait que l'on reproche au gouvernement de ne plus maîtriser ses dépenses.
<ul style="list-style-type: none"> • L'insuffisance de l'évaluation de programmes 	Manque de transparence des évaluations de programmes; souvent indulgente puisque destinée au sous-ministre; ne permet pas de se pencher sur la nécessité de maintenir le programme ou pas; ne permet pas de procéder à un examen systématique des programmes qui recourent le mandat de plusieurs organismes ou de programmes analogues qui existent dans d'autres ministères.
<ul style="list-style-type: none"> • Le manque de mémoire institutionnelle 	Absence de questionnement sur le bien-fondé des nouvelles propositions et sur le maintien d'activités pouvant être considérées comme inutiles; double règlement d'une problématique unique par deux ministères sans qu'aucune des deux parties ne le réalise.
<ul style="list-style-type: none"> • Les carences du système du personnel 	Problématique importante au niveau du système de classification; les employés sont classifiés davantage en fonction des besoins qu'ils contrôlent que des résultats qu'ils sont sensés produire. Constat que les règles concernant la gestion du personnel sont presque diamétralement opposées aux objectifs de départ. On doute que le personnel puisse s'engager dans l'impartition et la récupération des coûts, faute d'habilitation au niveau de certaines compétences, dont la gestion du risque.
<ul style="list-style-type: none"> • La force d'inertie, un statu quo 	Difficulté apparente de mettre en œuvre les nouvelles réformes; même lorsqu'on veut prouver qu'un programme est inutile, périmé ou trop coûteux. Sa suppression immédiate est souvent impossible, d'où la nécessité que l'évaluation de programmes soit accompagnée d'un plan stratégique et de mesures de suivi.

L'interrelation de ces trois premiers problèmes de fond crée un système où l'activité croît au rythme inexorable d'une boule de neige dévalant une pente

Comité consultatif



Contexte et critères d'évaluation de l'Examen des programmes

Cet Examen des programmes a été entrepris sous la poussée des exigences et des perspectives d'un nouvel environnement.

- Le public s'inquiète de la situation financière du gouvernement et constate que les gouvernements n'ont plus les moyens d'offrir la gamme et le niveau des services auxquels il s'était habitué.
- La composition de la population canadienne change. La société s'oriente vers une population mieux éduquée, multiculturelle et urbaine. Ces facteurs ont une forte incidence sur la demande des services gouvernementaux.
- Les nouvelles technologies transforment les modes de prestation de services offerts au public.
- La mondialisation de l'économie accroît la nécessité de la compétitivité des industries et de l'efficacité de la Fonction publique.

C'est pour relever le défi de ce nouvel environnement que l'Examen des programmes est lancé avec pour mandat de confirmer la pertinence et l'accessibilité des programmes ainsi que la pertinence des mécanismes d'exécution. Cet examen s'articule autour de six critères de base exprimés sous forme de questions :

- Le programme étudié sert-il encore l'intérêt public?
- Est-il légitime et indispensable que ce soit le gouvernement qui l'exécute?
- Le rôle du gouvernement central est-il justifié ou le programme doit-il être repensé en fonction des provinces?
- Le gouvernement devrait-il remplir son rôle de concert avec le secteur privé ou avec le secteur bénévole?
- Comment pourrait-on restructurer le programme en question pour le rendre plus efficace?
- Est-il abordable par rapport à la capacité financière du gouvernement?



Enquête sur les services internes – Résultats complémentaires

PROFIL DES SERVICES INTERNES

Domaines dans lesquels œuvrent les services internes sondés

Service	Nombre de répondants	Pourcentage
Communication	9	14,1 %
Services administratifs	18	28,1 %
Services financiers	20	31,3 %
Services informatiques	19	29,7 %
Ressources humaines	21	32,8 %
Autres	14	21,9 %

(Certains SI — notamment, les SI relevant de ministères de grande taille et de petite taille — regroupent plusieurs services. C'est ce qui explique que le total des répondants répartis en fonction des domaines est supérieur au total des SI sondés).

Taille des services internes sondés

Nombre de ETP	Nombre de répondants	Pourcentage
Moins de 50	24	36,4 %
Entre 51 et 100	16	24,2 %
Entre 101 et 150	7	10,6 %
Entre 151 et 200	8	12,1 %
Plus de 200	9	13,6 %

Clientèle

Dans 38,8 % des cas, les SI offrent des services non seulement à leur ministère ou agence d'attache, mais également à d'autres organismes fédéraux.

Budget

Plus de 50 % des SI disposent d'un budget allant jusqu'à 10 millions de dollars.

ENVIRONNEMENT DES SERVICES INTERNES

Types de changements vécus, tels que mentionnés par les services internes (30 % des cas)

- Réforme de la structure et du cadre de gestion
- Perte de capacité — écart entre ressources et demandes
- Modification du mandat
- Nouvelle approche de service
- Nouvelles technologies
- Amélioration des fonctions stratégiques
- Tendances lourdes en matière de gestion des RH
- Direction fonctionnelle
- Accroissement de la charge de travail

PRATIQUES DE GESTION DES SERVICES INTERNES – SUCCÈS, DÉFIS ET ENJEUX

Pratiques de gestion exemplaires

- Mesure de la satisfaction de la clientèle
- Gestion par résultats — mesure de la performance
- Prestation de services électroniques
- Formation d'équipes temporaires
- Impartition de services par l'entreprise privée
- Normes de service et de qualité
- Ententes de services avec d'autres organisations fédérales
- Assurance qualité

Pratiques de gestion novatrices

- Partage et achat de services
- Prestation de services électroniques
- Développement des ressources humaines et gestion axée sur les compétences
- Consultation et participation du personnel
- Mesure de la performance et imputabilité
- Consultation et partenariat avec les clients internes
- Programme de recrutement
- Refonte du cadre de financement budgétaire
- Révision de la structure
- Cadre de gestion des TI et Blue Print TI
- Analyse de la chaîne des valeurs
- Contrôle de la qualité des processus
- Développement de la capacité technologique du personnel
- Impartition des services
- Mesure de la satisfaction de la clientèle
- Nomination d'experts
- Planification à long terme
- Programme d'amélioration de services et d'innovation
- Centre d'appels
- Système d'information et de gestion partagée
- Télétravail

Obstacles à l'émergence de pratiques novatrices et défis des services internes

Obstacles

- Surcharge de travail
- Insuffisance des ressources financières
- Recrutement, formation, perfectionnement du personnel
- Support organisationnel insuffisant
- Accès limité à la technologie
- Risque

Défis

- Gestion organisationnelle
- Gestion du personnel
- Manque de ressources financières
- Surcharge de travail
- Gestion de l'évolution technologique
- Communication avec la clientèle
- Manque de connaissances de la part de l'organisation
- Contraintes normatives



Sommaire des informations recueillies auprès d'associations professionnelles et de communautés fonctionnelles du fédéral

1. Les enjeux actuels et prédominants de la gestion et du renouveau de la collectivité des ressources humaines :
 - l'absence de leadership quant à la prise en charge du renouveau de la collectivité
 - le manque d'imputabilité des gestionnaires par rapport à la gestion des ressources humaines
 - l'insuffisance des technologies de pointe
 - le manque de convergence des disciplines
 - la perte de mémoire collective.

La communauté des ressources humaines doit relever un double défi : répondre au SCT à titre d'employeur; et rendre des comptes à la Commission de la fonction publique en matière de dotation et d'embauche. Deux entités qui ne coordonnent pas nécessairement toujours leurs efforts. En l'absence d'une vision et d'un engagement communs, il est difficile pour le secteur des ressources humaines d'être efficace. L'intégration de la planification stratégique de ce secteur au plan d'affaires des organisations n'est pas encore une réalité. Or, pour jouer un rôle stratégique au sein de l'organisation, la communauté doit acquérir de nouvelles compétences. L'approche par compétences n'est pas implantée dans tous les ministères et agences et ne touche que les processus de dotation. On sent que les recours existants rendent la gestion des employés problématique.

Les gestionnaires ne sont pas toujours tenus responsables de la bonne gestion des ressources humaines. Certes, les évaluations de rendement tiennent compte des résultats opérationnels et des initiatives, mais peu d'entre elles abordent la contribution du gestionnaire au maintien d'un milieu de travail satisfaisant. Les processus de dotation, de classification et de gestion de la performance ne sont pas intégrés. Quant au programme des langues officielles et au programme d'équité en matière d'emploi, ils ne sont que partiellement intégrés à la fonction ressources humaines, et ils ne sont pas pris en charge par la gestion. Ces programmes et processus ne semblent susciter que peu d'intérêt, sauf lorsqu'il s'agit de rendre des comptes par rapport à l'engagement ministériel. Il y a maintenant plus de cinq ans que les directions des ressources humaines n'ont pas fait l'objet d'évaluation par les agences centrales. Dans plusieurs ministères (particulièrement ceux de grande taille), on observe également un manque de concertation entre les différentes disciplines RH, on constate une planification stratégique souvent concentrée à un seul endroit, retirée des opérations courantes.

La gestion intégrée des bases de données est plutôt désuète, voire absente dans certains cas. Le personnel en ressources humaines doit consacrer beaucoup d'énergie au rapprochement des informations de ressources humaines et des données financières. Les technologies de pointe ne sont pas suffisamment développées.

Faute de moyens et de temps (et d'intérêt dans certaines organisations), la planification de la relève (succession planning) et le développement des ressources sont pratiquement impossibles depuis un certain nombre d'années. La communauté des ressources humaines est aux prises avec la même réalité démographique que les autres communautés de la Fonction publique canadienne, c'est donc dire qu'à court terme, elle risque une perte d'expertise.

Pistes d'actions porteuses

- Poursuivre la mise en œuvre des objectifs du projet de modernisation de la fonction RH dont la législation vise à :
 - simplifier les processus de gestion des RH, en particulier celui de la dotation et des appels;
 - rendre les gestionnaires imputables de leur gestion des RH;
 - rendre les spécialistes des RH plus stratégiques dans leur fonction conseil;
 - travailler à développer une culture de partenariat entre les ministères, l'employeur (SCT) et les représentants syndicaux.
- Poursuivre les efforts du côté des campagnes de recrutement externe pour la communauté des spécialistes en gestion des RH;
- Poursuivre le travail amorcé afin de pouvoir analyser le retour sur l'investissement des ressources consenties au secteur des RH;
- Évaluer l'incidence de l'absence des technologies de pointe sur l'efficacité de la gestion RH et identifier rapidement des moyens technologiques qui soutiendront l'évolution des fonctions;
- Recenser les expériences et leçons apprises au sein des ministères et agences afin de partager les bonnes pratiques et agir sur les zones à risque;
- Développer un leadership centralisé.

2. Les enjeux actuels et prédominants de la gestion du matériel :

- la gestion intégrée des changements
- la gouvernance
- le capital humain.

Au cours de la dernière décennie, la communauté de gestion du matériel a connu des transformations radicales qui ont altéré à tout jamais la façon dont le gouvernement canadien mène ses affaires. Jusqu'au début des années 1990, elle profitait d'une grande constance, que lui apportait un personnel stable, formé à gérer des procédures et à appliquer des contrôles strictes. Elle était également caractérisée par des pouvoirs de décisions centralisés qui ne tenaient pas beaucoup compte des besoins de leurs clients. À cette époque, les mesures évaluatives en étaient à leurs premiers balbutiements et étaient réalisées à partir de normes qui reflétaient les perspectives subjectives de la fonction. La communauté profitait de traditions bien implantées, transmises de génération en génération. L'examen des programmes a été le déclencheur de bouleversements profonds, qui ont instauré une nouvelle réalité pour la gestion du matériel. L'État prône maintenant un pouvoir décentralisé, une gestion du risque éclairée, une impartition des services accrue et un partenariat renouvelé avec le secteur privé.

Dans ce nouveau contexte, le secrétariat du Conseil du Trésor adopte les concepts modernes de la gestion du matériel (soit la gestion axée sur la demande, « supply chain management ») importés du secteur privé, tout en laissant le soin de l'implantation aux différents ministères et agences. Si tous s'entendent pour dire que bien que de grands progrès ont été réalisés au cours des cinq dernières années, la bataille n'est pas gagnée. Bien que TPSGC ait assumé le leadership en matière d'approvisionnement (« procurement »), les autres activités du cycle de gestion du matériel ont été laissées pour compte. Par ailleurs, il est nécessaire de revoir les processus de travail afin de les optimiser et de se doter de critères de rendement reconnus internationalement sans toutefois aller jusqu'à s'engager nécessairement dans un processus ISO.

La communauté fonctionnelle de la gestion du matériel réagit en s'inquiétant de l'absence d'un cadre commun d'intervention, des lacunes de la communication inter-ministérielle et de l'absence d'une finalité claire d'une réforme qu'elle est obligée d'endosser.

Pistes d'actions porteuses

- Investir dans un système de mesure de la performance dont les ancrages proviendront des principes de la fonction moderne de contrôle;
- Renouveler le leadership de la gestion des biens et des inventaires (« Asset management »), de la gestion des flottes (« Fleet management »), de la gestion du cycle de vie des biens de la couronne, de la gestion de l'offre et de la demande (« supply chain management »);
- Mettre sur pied un forum des cadres de gestion matérielle (MMEF) réunissant les principaux gestionnaires à l'échelle du gouvernement;
- Former les membres de la communauté afin qu'ils puissent acquérir les nouvelles compétences requises. Dans ce contexte, développer un programme de certification professionnelle reconnu par la Fonction publique canadienne;
- Identifier une nouvelle appellation (nouveau nom) qui serait plus appropriée à la nouvelle réalité d'affaires de la communauté de la gestion du matériel.

3. Les enjeux actuels et prédominants des services de gestion financière :

- l'absence d'une relève formelle
- le manque de professionnels compétents
- le manque d'adaptation des systèmes de gestion financière.

La réalité démographique touche également la communauté des FI. C'est donc dire que dans un avenir rapproché, il n'y aura pratiquement plus de personnel « senior ». Or, à ce jour, les employés plus « junior » ne possèdent pas les compétences nécessaires pour soutenir la gestion dans la prestation de services renouvelée. Cette situation, tout comme celle accablant la communauté des RH, est connue depuis plusieurs années.

Le plus important des défis auxquels doit faire face la communauté des FI est au niveau du renouvellement. La filière d'emploi, alimentant traditionnellement le bassin des agents financiers (FI), a souvent émergé des postes de commis (CR)

ou d'agents de soutien administratifs (AS). Le rôle des FI s'est toutefois transformé de façon importante. À cet égard, on s'attend à ce que la fonction puisse assumer un rôle de planification stratégique financière avec toutes les responsabilités qui lui sont habituellement conférées. On observe que plusieurs membres de la communauté des FI ont de la difficulté à passer à une comptabilité d'exercice (« accrual accounting »), à assimiler et mettre en œuvre les principes imposés par la fonction moderne de contrôle ainsi que ceux émanant du modèle de la capacité de gestion financière du Vérificateur général.

Enfin, la gestion de l'information financière est à risque. L'intégration de l'information financière et de l'information opérationnelle n'est pas chose faite, la disponibilité et la fiabilité de l'information n'étant pas toujours au rendez-vous. L'information sur la conservation et l'utilisation des ressources est incomplète, inexacte et en pièces détachées (« Information on the holding and utilization of resources is not complete, lacks accuracy and is not integrated »).

Pistes d'actions porteuses

- Développer des mécanismes permettant aux gestionnaires d'avoir accès à une information financière intégrée et répondant aux besoins opérationnels. La prise de décisions en sera d'autant plus éclairée et le risque, contrôlé;
- Adopter une approche par compétences pour la communauté des FI;
- Poursuivre l'effort de recrutement externe et s'assurer que les niveaux d'entrée proposés aux candidats soient concurrentiels par rapport au secteur privé;
- Former les gestionnaires aux principes de la fonction moderne de contrôle afin qu'ils puissent comprendre leur imputabilité à cet égard. Le maillage FI-gestion deviendra plus étanche;
- Établir des partenariats avec des organismes externes, dont la IGF, afin de créer des programmes de formation adaptés aux besoins de la communauté;

- Sensibiliser les hauts fonctionnaires à l'urgence d'agir et au sérieux de la situation actuelle;
- Revoir les systèmes d'information de gestion et les adapter en fonction des objectifs visés par le modèle du Vérificateur général :
 - appuyer la prise de décisions;
 - disposer d'information financière et non financière actuelle, pertinente et fiable;
 - assurer la gestion du risque;
 - utiliser les ressources de façon économique, efficiente et efficace;
 - assurer la reddition de comptes;
 - établir un environnement de contrôle favorable;
 - respecter les autorisations et protéger les actifs.

4. Les enjeux actuels et prédominants de la communauté des communications :

- l'intégration horizontale
- le financement des ressources
- la formation et la dotation.

Pour cette communauté fonctionnelle, l'intégration horizontale demeure un défi de taille. Les besoins de visibilité du gouvernement fédéral ont changé. Il n'est pas simple d'assurer la convergence et la cohérence des positions stratégiques par rapport à la livraison de produits et services quand on fait face à des unités qui sont situées à la fois au niveau central et régional. La communauté doit aussi soutenir des clientèles multiples (qui ne partagent pas les mêmes intérêts : ministres, sous-ministres, sous-ministres adjoints, directeurs généraux, directeurs...) dans une série d'initiatives et de programmes ne s'adressant pas à un même public et ayant des enjeux différents. Pour ce qui est d'un rapprochement horizontal communication/opération, le maillage se fait sur le terrain, à différents degrés selon les ministères et agences. Toutefois on croit généralement que les directions de programmes peuvent être mieux servies par les secteurs de communication. Des expériences de décentralisation des agents de communication au

sein des unités d'opération n'ont pas toujours eu les succès escomptés. Afin d'être plus efficaces, les communications doivent trouver des moyens leur permettant de mieux comprendre les composantes et les enjeux des programmes. On constate aussi l'absence d'un lien fonctionnel dynamique entre les directions de communication interministérielle. Le partage de l'information et des pratiques gagnantes n'est pas un fait acquis. La même situation se répercute à différents degrés aux divers paliers d'un même ministère.

Le défi est de pouvoir compter à la fois sur des stratégies plus intégrées et de gérer les relations avec les différentes instances selon leurs priorités et leurs besoins. Par ailleurs, faute de temps, la majorité des directions de communication ne peuvent répondre à toutes les demandes. Lorsque le niveau de ressources augmente, il y a risque qu'il soit utilisé pour soutenir le ministre et non le ministère. Le recrutement de nouvelles ressources est difficile, car la demande excède l'offre et la concurrence est féroce entre ministères.

Au cours trois dernières années, la population constituant la communauté des communications a légèrement rajeuni (en raison de l'arrivée de nouvelles recrues) et s'est davantage spécialisée (niveau d'entrée IS-2 comparativement à IS-4). On constate également que la classification de la majorité des postes de responsables des communications est de niveau IS-6 et que la plupart d'entre eux siègent aux comités de direction.

Pistes d'actions porteuses

- Augmenter le niveau de ressources (humaines et financières) afin de permettre aux directions de s'investir pleinement dans leur rôle;
- Maintenir les efforts de recrutement externe. Doter les postes de gestion/de conseillers stratégiques en embauchant du personnel compétent et chevronné;
- Adopter une approche par compétences et voir à la création d'un programme de formation afin de permettre aux professionnels de poursuivre leur développement dans les compétences clés requises;

- Travailler à une stratégie permettant aux communications de mieux desservir les directions de programme dans leurs objectifs respectifs de performance;
- Développer le créneau « communication interne » afin d'accompagner les ministères et agences dans la gestion des changements organisationnels ciblés.

5. Les enjeux actuels et prédominants en bibliothéconomie :

- la transformation du rôle des bibliothécaires dans la fonction publique canadienne
- la gestion de l'information et la gestion des savoirs
- la nécessité d'un leadership centralisé
- l'appui financier
- les façons de faire actuelles.

Le rôle de la bibliothèque tend à être transformé radicalement. Émergeant d'un contexte traditionnel où elle est vue surtout comme un lieu physique — et parfois virtuel — qui assure la conservation d'un ensemble de publications de différentes formes et offre des services d'information et d'archivage, jaillit un modèle établissant des nouveaux paramètres : l'intégration de la gestion de l'information et des savoirs. Un centre de la connaissance (« knowledge centre ») où l'information et les savoirs sont considérés comme des « biens » (« assets »).

Pour ce faire, la bibliothèque doit étendre ses intérêts et champs de compétence dans les domaines tels que la conception web (« web design »), la formation virtuelle (« virtual training »), les méta-données/thésaurus (« meta data /thesauri »). Ainsi, elle pourra offrir de nouveaux services à ses clientèles, notamment la recherche scientifique et appliquée. Elle devra s'intégrer à d'autres communautés de la Fonction publique, mieux comprendre leur réalité et leurs besoins en matière d'information.

Le moteur de ces transformations : un leadership renouvelé et centralisé, prenant charge de la nécessité d'agir. Ce leadership s'est effrité au cours des années, notamment en raison de l'avènement de l'examen des programmes, qui a entraîné d'importantes coupures budgétaires, et du retard du développement

de nouvelles compétences par rapport à l'évolution de la gestion de l'information. Sans injection de nouvelles ressources financières et technologiques, les transformations visées ne pourront être réalisées.

Il y a aussi urgence de passer de l'état conceptuel du centre de la connaissance (« knowledge centre ») à l'état appliqué. Un modèle actualisé, soutenu par un plan de migration définissant les modalités de fonctionnement, les imputabilités, les ressources nécessaires, les champs d'intervention et de compétence, les spécialités et les interrelations interministérielles, doit être élaboré et mis en œuvre rapidement.

On observe aussi la nécessité de redéfinir la nature des liens de la Bibliothèque Nationale avec ses partenaires, soit 300 autres bibliothèques situées au sein des ministères et agences ayant chacune sa propre organisation. Le virage doit être orchestré à partir d'une vision commune et les façons de faire actuelles doivent être redéfinies.

Dernier défi, mais non le moindre : l'importance de se doter d'un cadre de mesure de rendement permettant de suivre la performance organisationnelle et le développement d'une politique nationale endossant les changements pressentis.

Pistes d'actions porteuses

- Obtenir le soutien des hauts fonctionnaires afin d'aller de l'avant avec le projet de transformation;
- Établir le leadership de la Bibliothèque Nationale;
- Réviser les modes d'opération et de prestation de services du réseau de la Bibliothèque Nationale;
- Développer une mesure évaluative permettant de vérifier la performance de la bibliothèque dans ses nouveaux champs de compétence reliés à la gestion de l'information et des savoirs;
- Développer une politique nationale appuyant la réforme envisagée.

6. Les enjeux actuels et prédominants de la communauté des professionnels de la sécurité :

- l'amélioration de l'image de la communauté
- l'appui accru des hauts fonctionnaires et gestionnaires dans leur engagement face à la sécurité des lieux, de la personne et de l'information
- la sensibilisation du personnel des ministères et agences à l'importance de la sécurité.

Le secrétariat du Conseil du Trésor estime que la communauté des professionnels en matière de sécurité regroupe plus de 5 000 membres.

On observe que la communauté souffre actuellement d'un problème d'image et de crédibilité. On perçoit les professionnels œuvrant dans le monde de la sécurité comme peu éduqués, peu formés et motivés par l'unique fait qu'ils ont du pouvoir. Pouvoir que les clientèles ministérielles qualifient d'emprunté et associé à l'imposition de règles rigides, insensées et peu réalistes dans le monde d'aujourd'hui. Le défi de la communauté : convaincre les gestionnaires et leur personnel du fait que les professionnels sont compétents et peuvent devenir des partenaires importants dans une gestion moderne de la sécurité.

Un deuxième défi se pose : reconnaître la contribution de la communauté en tout temps et non pas uniquement en période de crise comme lors de la tempête de verglas, des événements du 11 septembre, des incidents liés au virus « I love you » ou des attentats à la bombe. Il y a nécessité de maintenir l'intérêt des clientèles desservies et de leur faire comprendre que la sécurité est une donnée importante, qu'elle est partie intégrante d'un processus de prestation de services, qu'elle est un élément clé d'une saine gestion du risque et qu'elle est essentielle à la mission de l'organisation et à la réalisation de ses objectifs.

À ce jour, selon les membres de la communauté fonctionnelle, la Fonction publique canadienne n'a pas investi suffisamment de temps, d'argent et d'efforts à la cause de la sécurité. Il y a lieu de sensibiliser l'ensemble de la gestion et de son personnel à l'importance de développer de saines habitudes en matière de sécurité.

Pistes d'actions porteuses

- Augmenter la formation des membres de la communauté par la mise en œuvre de programmes de formation obligatoires conduisant à une certification reconnue;
- Clarifier les imputabilités de la gestion en matière de sécurité, assurer la reddition de compte et obtenir leur engagement;
- Identifier des moyens pour intégrer la sécurité aux objectifs d'affaires;
- Mettre à jour la politique du gouvernement canadien en matière de sécurité afin d'augmenter l'implication de la communauté dans les différentes initiatives et projets;
- Lancer une campagne de sensibilisation sur la nécessité de la sécurité au sein de la Fonction publique canadienne.

7. Les enjeux actuels et prédominants du domaine de l'accès à l'information :

- le leadership
- l'inadéquation des ressources
- la gestion de l'information.

La loi sur l'accès à l'information a été mise en application en 1983 et depuis, très peu de modifications ont été apportées. Le leadership des hauts fonctionnaires ainsi que l'engagement de l'ensemble de la Fonction publique canadienne sont essentiels au maintien de la liberté d'information. À cet égard, on note que l'Alberta est une des seules provinces canadiennes où les dirigeants gouvernementaux affichent publiquement leur soutien au « droit de savoir » des citoyens canadiens. Il semble que l'esprit dans lequel la loi sur l'accès à l'information a été instaurée rend le gouvernement et ses institutions inconfortables par rapport au risque que les erreurs et dysfonctionnements soient connus des électeurs.

Plusieurs études sur la question de l'accès à l'information, réalisées par le secrétariat du Conseil du Trésor et différents comités présidés par des sous-ministres et sous-ministres adjoints, en arrivent à la conclusion que les professionnels coordonnateurs, responsables d'assurer les fonctions, ne possèdent pas les ressources adéquates, que leur niveau de classification n'est pas représentatif de la complexité de leurs tâches, qu'ils n'ont pas les pouvoirs requis pour agir efficacement et qu'une certaine ambiguïté persiste en ce qui a trait à leur mandat, lequel, selon eux, est d'ailleurs mal défini de par la loi. La majorité du personnel est démotivée. Le droit d'accès à l'information devient futile si les moyens pour répertorier, indexer, classer et archiver l'information sont absents ou inefficaces. On ne peut rendre accessible une information qu'on ne possède pas. L'examen des programmes a réduit considérablement la taille des services internes dont la responsabilité était de documenter, d'enregistrer, de classer, d'archiver et de gérer l'information recensée.

À une époque où nous tentons de passer d'un environnement papier à un environnement électronique, la capacité à gérer l'information s'est considérablement amoindrie, les compétences requises n'ayant pas été développées.

La nécessité de changer les mentalités pour faire en sorte que l'information soit accessible à tous et non jalousement gardée par certains constitue également un défi. Pourtant, les points de vue sont partagés sur ce point. Y a-t-il nécessité d'instituer une nouvelle loi ou doit-on plutôt renforcer l'application de celle qui existe déjà?

L'archiviste Ian E. Wilson a déjà dit : « The key issue is not that records do exist but what should exist to support open and accountable government ».

Pistes d'actions porteuses

- Le développement d'une nouvelle loi sur l'accès à l'information qui rendra nécessaire l'allocation de nouvelles ressources afin d'assurer que la fonction devienne une priorité ministérielle.

8. Les enjeux actuels et prédominants des communautés TI, GI et prestation des services :

- la transition de « services internes » à un « processus habilitant »
- l'intégration de l'élaboration de politiques, de la conception de programmes et de la prestation de services dans un modèle de processus opérationnel de « bout-en-bout »
- la coordination horizontale et l'uniformité (interopérabilité) à l'échelle du gouvernement.

La perspective du Bureau de gestion du changement du SCT s'inspire de l'expérience de travail réalisée auprès de trois communautés fonctionnelles (TI, GI, prestation des services).

Le but de l'exercice : mettre en œuvre deux des principaux programmes de changement énoncés dans « Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes », soit les services axés sur les citoyens et le gouvernement en direct.

La transformation des services internes doit être axée sur les résultats et doit refléter une « perspective de l'État ». Elle requiert une main-d'œuvre hautement qualifiée, autonome et capable de travailler horizontalement à l'échelle des structures ministérielles, mais qui, pour ce faire, doit disposer des outils, techniques, politiques et processus adéquats.

Dans son rapport annuel de 2001 sur la Fonction publique, Mel Cappe prévoit l'avènement d'un « cybergouvernement » qui privilégiera l'élément humain (nouvelles compétences, mentalités et approches en matière de leadership) et révolutionnera les méthodes de travail des fonctionnaires et leur modes de communication (entre eux et avec leur environnement).

Les services internes ne sont pas exempts de ces changements, car ils sont des processus habilitants essentiels, partie intégrante de la prestation des services dans ce nouveau contexte. Les communautés de pratique³ peuvent contribuer à relever les défis de cette transformation, car elles constituent un mécanisme efficace d'apprentissage et de partage des connaissances à l'échelle des ministères et des juridictions, devenant elles-mêmes « habilitantes ». La transformation de la capacité du gouvernement en matière de services nécessitera conséquemment la mise en valeur de l'expertise des services internes (les RH, GI, TI, etc.) et des processus essentiels que sont l'élaboration des politiques, la conception des programmes et la prestation de programmes.

Un modèle de processus opérationnel, traduisant les résultats pour l'ensemble du gouvernement, devra indiquer clairement que les fonctions désignées traditionnellement comme des « services internes » sont en fait des instruments essentiels pour la prestation des services gouvernementaux auprès du public.

Enfin, les ministères et organismes devraient comprendre de plus en plus leur rôle dans un contexte global, et être davantage évalués en fonction de leur contribution à l'atteinte des résultats gouvernementaux. Cela signifie, dans le cas des RH, par exemple, qu'on ne se contentera plus de vérifier si les processus de dotation ont été respectés; on s'assurera également que le gouvernement dispose des bonnes personnes (ayant les compétences pertinentes) aux bons endroits. Le défi : s'assurer que les fonctionnaires à tous les niveaux sont informés des objectifs globaux et de leur propre contribution au succès du processus de « bout en bout ».

Pistes d'actions porteuses

- Intégrer l'élaboration des politiques et des programmes et la prestation de services dans un modèle précis de processus opérationnel « bout en bout »;
- Développer, chez les fonctionnaires, de nouvelles qualifications et compétences afin qu'ils puissent promouvoir une culture en milieu de travail qui favorise l'innovation et la gestion du risque;
- Appuyer le développement des communautés pratiques dans les domaines de TI, GI et de la prestation de services afin qu'elle puissent soutenir les processus d'habilitation, faciliter le partage des connaissances et renforcer la capacité du gouvernement à déterminer et analyser les nouvelles circonstances et à s'y adapter;
- Sensibiliser les cadres de direction à la nécessité de recruter du personnel apte à jouer un rôle stratégique en plus de leur capacité technique et opérationnelle; voir également à développer l'apport stratégique du personnel déjà en place.

³. Les **communautés de pratique** sont composées d'employés partageant la même expérience de travail et confrontés à une série de problèmes communs. Les membres de la communauté ont un intérêt commun pour un ensemble de connaissances et ils sont motivés par le désir et la nécessité de partager les expériences, la compréhension, les modèles, les outils et les pratiques exemplaires. Les communautés de pratique viennent compléter les structures actuelles en permettant la collaboration, l'échange d'information et le partage de pratiques exemplaires malgré les limites temporelles et dans l'ensemble des hiérarchies et des structures organisationnelles.

Activités de la Table ronde

Réunions de la Table ronde : Deux réunions en 2001 : les 26 septembre et 7 novembre.
Une réunion en 2002 : le 27 mars.

Séance consultative auprès des associations professionnelles et communautés fonctionnelles du fédéral (le 18 janvier 2002)

La Table ronde a tenu une journée de consultations suite à une invitation lancée aux représentantes et représentants de diverses associations professionnelles et de communautés fonctionnelles du fédéral. Ces derniers ont eu l'occasion de partager leur point de vue et d'échanger avec les membres de la Table ronde sur 1) les enjeux qui se posent pour la prestation des services internes dans leur domaine respectif au sein des organisations fédérales, et 2) les outils et mesures pouvant contribuer à l'amélioration de la performance de cette fonction.

Représentants des associations professionnelles

Larry Lashkevich	Président, Institut de la gestion du matériel
Gerry Tremblay	Président, Institut de la gestion financière du Canada
Gerry Deneault	Président, Association fédérale des responsables de sécurité
Jean-Pierre Coté	Vice-président, Association fédérale des responsables de sécurité
Sergio Poggione	Président, Association canadienne d'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels
Paul Scherling	Secrétaire, Association canadienne d'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels
Carol Hopkins	CMC, CPP/PCP, Past President, Ottawa-Hull Chapter, The International Personnel Management Association - Canada

Représentants des communautés fonctionnelles du fédéral

Communications

Jodi Redmond	Directrice, Planification stratégique des communications, Bureau du Conseil privé
Gerry Maffre	Directeur général, Direction générale des communications, Citoyenneté et Immigration Canada

Conseil des bibliothèques du gouvernement fédéral

Julia Goodman	Agente de développement, Conseil des bibliothèques du gouvernement fédéral, Bibliothèque Nationale du Canada
---------------	--

Technologies de l'information et de la gestion de l'information

Ed Fine	Directeur exécutif, Bureau de gestion du changement, Direction du dirigeant principal de l'information, Secrétariat du Conseil du Trésor
---------	--

Forum sur les ressources humaines

Marcel Nouvet	Dirigeant principal des ressources humaines, Direction des ressources humaines, Secrétariat du Conseil du Trésor
---------------	--

