

Document de réflexion sur les modèles de prestation de services

décembre 1996

GROUPES DE TRAVAIL DES SOUS-MINISTRES

PRÉAMBULE

Au cours de 1995, le greffier du Conseil privé a confié à des sous-ministres la direction de plusieurs groupes de travail chargés d'examiner diverses questions que l'examen des programmes avait permis de cerner.

Voici quels étaient les neuf groupes de travail et leur mandat :

- **Modèles de prestation de services.** — Examiner la prestation des services du point de vue du citoyen.
- **Gestion des services généraux.** — Trouver des façons de gérer les frais généraux à l'échelle de l'administration gouvernementale en cherchant les économies possibles.
- **Présence fédérale.** — Mettre au point une base de données permanente sur la présence fédérale dans l'ensemble du Canada, examiner comment évolue cette présence et identifier les questions qui se posent d'un point de vue géographique ou régional.
- **Présence fédérale à l'étranger.** — Faire rapport sur les programmes et la représentation du gouvernement fédéral à l'étranger, et trouver des moyens de rendre cette représentation plus économique.
- **Renforcement des services d'élaboration des politiques.** — Examiner les services actuels et recommander les améliorations à y apporter.
- **Planification des politiques.** — Évaluer le programme à ce jour, scruter le contexte et donner des avis éclairés sur les grandes orientations gouvernementales.
- **Questions horizontales.** — Formuler des recommandations pratiques sur la gestion de ces questions en mettant l'accent sur une meilleure cohérence et une collaboration accrue.
- **Valeurs et éthique.** — Examiner la relation entre les valeurs actuelles et les nouvelles valeurs de la fonction publique, et envisager des moyens d'adapter ces valeurs aux défis de l'heure.
- **Un outil de planification permettant de réfléchir à l'avenir de la fonction publique.** — Identifier les tendances à long terme qui influent sur la fonction publique, et mettre au point un outil de planification stratégique.

Les sous-ministres coiffant ces groupes de travail avaient toute liberté quant à la façon de s'acquitter des mandats qui leur étaient confiés. Certains ont opté pour des consultations nationales alors que d'autres ne se sont adressés qu'aux principaux intervenants. Dans certains cas, ils ont produit des rapports et des recommandations; dans d'autres, ils ont mis au point des outils tels que la base de données sur la présence fédérale et la trousse de scénarios éventuels destinés à tester les options. Les activités du Groupe de travail sur la présence fédérale à l'étranger ont débouché sur le deuxième volet de l'examen des programmes aux Affaires étrangères et au Commerce international, tandis que les conclusions du Groupe de travail sur la planification des politiques ont servi à préparer le discours du Trône.

Malgré leur indépendance mutuelle, les groupes de travail sont arrivés à des résultats et à des recommandations d'une cohérence remarquable. Ils soulignent tous la nécessité d'agir sur plusieurs plans : intégration horizontale, partenariats, culture, service dans l'intérêt public, capacité stratégique, service axé sur le client et gestion des ressources humaines.

Les conclusions des groupes de travail se font également l'écho de celles auxquelles ont donné lieu divers travaux effectués dans la fonction publique au cours de la même période. Dans chaque ministère, un vaste éventail d'initiatives ont été mises en œuvre dans le but de moderniser les mécanismes de prestation des services, et les conclusions tirées se renforcent l'une l'autre.

Une somme considérable de travail a en outre pu être accomplie au niveau interministériel. Dans bien des cas, elle est le fruit des efforts de groupes, comme le Conseil du renouveau administratif qui a élaboré diverses mesures visant à simplifier les services généraux. Un sous-comité du Secrétariat du Conseil du Trésor a, pour sa part, inventorié les moyens technologiques de faciliter le regroupement de certains services ne relevant pas nécessairement des mêmes instances; il s'est fondé pour cela sur la durée d'utilisation des services gouvernementaux par les particuliers ou les entreprises. Le Conseil du renouvellement du personnel, quant à lui, s'est employé à convaincre les syndicats et les gestionnaires, partout au pays, de repenser le milieu et les relations de travail. Dans d'autres cas, ce sont les conseils régionaux qui se sont chargés de mettre au point des mécanismes devant permettre un partage des responsabilités dans la prestation des services locaux et d'intégrer la mise en œuvre des programmes.

Les organismes centraux se sont également souciés de moderniser les systèmes et les méthodes. Par exemple, le Secrétariat du Conseil du Trésor s'est chargé d'un projet qui a permis d'amasser une documentation impressionnante pour aider les ministères à accroître la qualité de leurs services.

Enfin, une nouvelle initiative baptisée *La Relève* et destinée à améliorer la gestion des ressources humaines dans la fonction publique comprendra un large éventail d'initiatives qui, à tous les niveaux (individuel, ministériel et corporatif), viseront à investir dans le capital humain pour doter le Canada d'une institution moderne et dynamique qui soit tournée vers l'avenir.

Les groupes de travail ont maintenant terminé leurs rapports. Ensemble, ils ont formulé des recommandations et conçu des outils concrets pour améliorer les services dispensés au public et aux élus. Les résultats ne sont pas un schéma directeur — et ne devaient pas en être un non plus — en vue d'une réforme de la fonction publique. Ils contribueront plutôt aux efforts entrepris pour rationaliser le fonctionnement de l'appareil gouvernemental. Les ministères et les organismes qui travaillent de pair avec les organismes centraux continueront de collaborer avec eux à la mise en oeuvre des recommandations des groupes de travail et miseront sur l'expertise commune que leur a procurée cet exercice pour stimuler le renouveau.

Table des matières

Avant-propos	1
Introduction	5
Chapitre 1 — Le point de vue du citoyen	9
Chapitre 2 — Service axé sur le citoyen	15
Chapitre 3 — Le point de vue des fonctionnaires	23
Chapitre 4 — La responsabilité et la prestation des services	43
Chapitre 5 — Imaginer les possibilités : les services aux aînés	47
Chapitre 6 — Conclusions et recommandations	51

Membres du Groupe de travail sur les modèles de prestation de services

Présidente

Janet R. Smith
Directrice
Centre canadien de gestion
Boîte postale 420
Succursale A
Ottawa (Ontario)
K1N 8V4

Membres

Mel Cappe
Sous-ministre
Développement des ressources
humaines
Place du Portage Phase IV
13^e étage
140, Promenade du Portage
Hull (Québec)
K1A 0J9

Pierre Gravelle
Sous-ministre
Revenu national
Édifce MacDonald
Pièce 1102
123, rue Slater
Ottawa (Ontario)
K1A 0L8

Ruth Hubbard
Présidente
Commission de la fonction publique
L'Esplanade Laurier
300, avenue Laurier ouest
Ottawa (Ontario)
K1A 0M7

Jean McCloskey
Sous-ministre
Ressources naturelles
580, rue Booth
21^e étage
Ottawa (Ontario)
K1A 0E4

Ranald A. Quail
Sous-ministre, Travaux publics et
services gouvernementaux,
sous-receveur général
Place du Portage, Phase III, Tour A
pièce 17A1
11, rue Laurier
Hull (Québec)
K1A 0S5

Margaret Bloodworth
Sous-greffière
Sécurité, renseignement et conseil
Bureau du Conseil privé
59, rue Sparks
Pièce 309, Succursale postale B
Ottawa (Ontario)
K1A 0A3

Peter Harder
Secrétaire du Conseil du Trésor
et contrôleur général du Canada
L'Esplanade Laurier
Tour est, 9^e étage
140, rue O'Connor
Ottawa (Ontario)
K1A 0R5

Mary Gusella
Commissaire
Commission de la fonction publique
L'Esplanade Laurier
Tour ouest, 19^e étage
300, avenue Laurier ouest
Ottawa (Ontario)
K1A 0M7

John McLure
Sous-ministre
Diversification de l'économie
de l'Ouest
B.P. 2128, Succursale postale D
Ottawa (Ontario)
K1P 5W3

John Tait
Bureau du Conseil privé
Édifce Langevin
80, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0A3

David Holdsworth
Secrétaire adjoint du Cabinet
Secrétariat du personnel supérieur
Bureau du Conseil privé
Pièce 105, Succursale postale B
59, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0A3

Anciens membres

Jean-Jacques Noreau
(ancien) sous-ministre,
Développement des ressources
humaines
Conseiller spécial du ministre,
Développement des ressources
humaines

M. Norman Spector
(ancien) président
Agence de promotion économique
du Canada atlantique (APECA)
60, rue Queen
4^e étage
Ottawa (Ontario)
K1P 5R5
(Martin Abrams, vice-président,
représente l'APÉCA)

Avant-propos

Au cours des dernières années, les gouvernements de nombreux pays ont entrepris une série de réformes destinées à moderniser leurs opérations et à augmenter l'efficacité et la rentabilité de la prestation des services.

Le Canada a suivi cette tendance. Que ce soit au niveau fédéral, provincial ou municipal, d'importantes mesures de réforme ont été mises de l'avant afin d'améliorer la prestation des services. À ce sujet, le lecteur pourra consulter dans le Volume II du présent rapport des études de cas décrivant les activités de divers gouvernements.

Mis sur pied en 1995 par la greffière du Conseil privé, le Groupe de travail sur les modèles de prestation de services comptait parmi les différents groupes d'étude chargés d'examiner les questions liées au renouvellement de l'appareil gouvernemental. Notre groupe de travail, comme son nom l'indique, devait examiner la prestation des services gouvernementaux « selon la perspective du citoyen » et déterminer les changements, autres que la restructuration des ministères, qui aideraient le Canada à mieux servir les Canadiens. Nous avons essayé d'emprunter le point de vue du citoyen et de refléter sa vision le plus fidèlement possible.

Notre plan de travail était ambitieux. Nous avons parcouru le pays afin d'interroger des dirigeants syndicaux, des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires fédéraux membres des conseils régionaux, des représentants des gouvernements provinciaux et municipaux ainsi que des gestionnaires et des clients de première ligne.

Dans le Volume I, nous passons en revue les principales questions inhérentes à toute initiative visant à améliorer la prestation des services du gouvernement fédéral. Nous favorisons une approche axée sur le client et concluons avec des recommandations précises permettant au gouvernement d'améliorer la prestation de ses services.

Le Groupe de travail a établi un programme de recherche, dont les résultats sont exposés dans les trois autres volumes du présent rapport. Ces travaux comprennent notamment la préparation de 34 études de cas, décrites dans le Volume II. Le Volume III propose différents scénarios dans lesquels la prestation des services gouvernementaux est structurée en fonction d'une approche axée sur le client, favorisant un regroupement des services pour les personnes âgées, le secteur des mines et les services d'information gouvernementaux. Le lecteur trouvera dans le Volume IV les résultats d'un sondage de l'opinion publique et d'une enquête menée auprès des clients et des fonctionnaires, ainsi que les rapports des groupes de discussion, un examen des questions de responsabilisation, une réflexion sur les entraves à la coopération internationale et une rétrospective des initiatives antérieures de renouvellement de la fonction publique.

Des membres du Groupe de travail ont aussi participé à une série de tables rondes menées conjointement par KPMG et l'IAPC et présidées par Robin Ford, sous-ministre du Travail, gouvernement de l'Alberta, et David Zussman, du Centre de recherche en gestion publique de l'Université d'Ottawa. Trois études de cas ont été préparées conjointement avec ce groupe. En collaboration avec le Groupe de travail sur les questions horizontales, nous avons parrainé une étude effectuée par l'Institut sur la gouvernance et intitulée « Trampling the Turf ». Les différents volumes du rapport du Groupe de travail, de même que les documents connexes, peuvent être consultés sur le site Web du CCG.

Tout au long de notre travail, nous avons entendu de nombreux témoignages sur la vision que les Canadiens ont de leur gouvernement et l'idée qu'ils se sont faite du rôle du gouvernement dans leur vie. Nous avons aussi recueilli un grand nombre de renseignements et d'exemples montrant comment les Canadiens sont maintenant mieux servis tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Nous concluons sans hésiter que le service est une valeur bien implantée au gouvernement et tenons à saluer et à encourager les nombreuses initiatives que nous avons examinées. En 1990, le Groupe de travail sur le service au public affirmait que « le service au public [...] n'est pas axé sur le service » : ce constat n'est plus vrai aujourd'hui. La valeur du service est une notion qui s'est bel et bien enracinée malgré la rationalisation et la période difficile que nous connaissons.

Il est clair, cependant, que nous pouvons faire plus. Nous avons été frappés, tout particulièrement, par les nombreux fonctionnaires fédéraux qui estimaient que leur travail visant à améliorer la prestation des services ne trouverait pas d'appui au bureau central d'Ottawa, au Conseil du Trésor ni, dans bien des cas, auprès du vérificateur général.

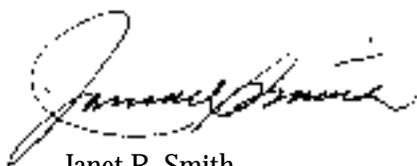
Il nous a aussi semblé évident qu'il ne fallait pas attendre de solution miracle, un modèle unique qui puisse améliorer les services et constituer la base de la réforme. Bien sûr, nous avons appris et mis en pratique les leçons tirées de l'expérience internationale; cependant, en travaillant à leur façon, nos fonctionnaires créent des modèles d'innovation typiquement canadiens dont nous pouvons tous nous inspirer.

En effet, nous ne travaillions pas seuls, car d'autres initiatives étaient mises en place en rapport avec le programme de changement issu principalement des Examens des programmes I et II. Par exemple, on annonçait dans le Budget de 1996 la création de trois organismes de prestation de rechange des services; pour sa part, le Conseil du Trésor mettait sur pied une unité spécialisée dans ce domaine.

Le Groupe de travail tient à remercier tous ceux qui ont collaboré à la présente étude. Bien qu'il nous soit impossible de les nommer tous, nous voulons exprimer notre reconnaissance à ceux qui nous ont proposé des idées, qui nous ont rencontrés et ont consciencieusement accompli leur travail. Quelques collaborateurs méritent qu'on souligne leur contribution de façon particulière : Jim Armstrong, directeur exécutif du projet et gestionnaire du programme de

recherche, ainsi que Maryantonett Flumian, sous-ministre adjointe principale, Diversification de l'économie de l'Ouest (DÉO), et Don Stephenson, directeur général, Politique économique (DÉO), qui ont travaillé à nos côtés tout au long du projet et consacré de nombreuses heures de loisir à y mettre les dernières touches.

Nous avons amorcé le processus; il incombera à d'autres de le mener à terme. Nous avons la conviction que les quatre volumes du présent rapport constitueront une solide base de travail.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Janet R. Smith', written in a cursive style.

Janet R. Smith
Présidente du Groupe de travail sur la prestation des services

Introduction

Le mandat : mettre le défi dans son contexte

Le mandat confié au Groupe de travail — examiner la prestation des services gouvernementaux du point de vue du citoyen — découle des tendances internationales qui ont émergé à la fin des années 1970, lorsque bien des pays ont commencé à s'interroger sur le rôle que devrait jouer le gouvernement. Au début des années 1980, des sondages d'opinion indiquaient une diminution marquée du respect des citoyens à l'égard des gouvernements. Les penseurs de la gestion publique ont commencé à prôner l'adoption de pratiques issues du secteur privé et à souligner la nécessité d'orienter les services vers le client.

Ces tendances ont poussé les observateurs à publier bon nombre d'ouvrages signalant une crise de confiance au sein des gouvernements, à laquelle la fonction publique de nombreux pays a répondu par une série de mesures de « renouvellement », comme Fonction publique 2000 et les Examens des programmes I et II, au Canada, la Commission Volker et la National Performance Review, aux États-Unis, ainsi que l'initiative Next Steps, en Grande-Bretagne.

Cependant, ces initiatives étaient pour la plupart axées sur des réformes organisationnelles et administratives; autrement dit, elles envisageaient les réformes selon la vision du gestionnaire, et non celle du citoyen. Ainsi le mandat du Groupe de travail d'examiner la prestation des services en empruntant le point de vue du citoyen apportait-il un nouvel éclairage sur le concept mouvant de la prestation des services.

Le point de convergence se déplace et s'agrandit

En 1989, le Groupe de travail sur le service au public constituait la première initiative à l'échelle gouvernementale visant à appliquer au renouvellement de la fonction publique des principes utilisés par des organismes du secteur public orientés vers le client. Malgré une définition assez large du « service » — comprenant l'élaboration des politiques et des lois, les activités de réglementation et d'application et la prestation conventionnelle de services aux Canadiens —, l'objectif premier du Groupe de travail était d'améliorer la prestation des services en instaurant une culture organisationnelle axée sur le client et caractérisée par la gestion de la « qualité totale ».

Certes, nous estimons qu'il reste beaucoup à faire pour que soient mises en pratique les recommandations de ce rapport, mais nous constatons que les attentes des citoyens face au gouvernement ont changé de façon significative, que la rationalisation a entraîné l'émergence de nouveaux défis et que les cloisonnements de l'appareil gouvernemental constituent

« L'orientation de chaque secteur (opérations fiscales) était dictée par son mandat législatif, et non par le client. Il y avait là de forts arguments en faveur de l'intégration et d'excellentes occasions de réduire les frais d'exploitation et de réaliser des économies d'échelle. »

*Pierre Gravelle
Sous-ministre, Revenu national*

« Le client nous présente son problème. Nous ne faisons que le diviser en petites parties et pensons avoir bien servi notre client. »

*Étude de cas sur Service
Nouveau-Brunswick*

« Les problèmes qui se présentent maintenant aux ministères se limitent rarement à un domaine et nécessitent généralement la collaboration d'un certain nombre de secteurs traditionnels du gouvernement. Aussi est-il de plus en plus nécessaire de rechercher de nouvelles approches horizontales permettant d'étudier et de résoudre les problèmes. La coordination horizontale est dorénavant essentielle et exige de nouveaux mécanismes et de nouvelles façons d'élaborer les systèmes. »

*L'honorable Marcel Massé
Président du Conseil du Trésor*

« La fonction publique doit être mieux structurée afin d'offrir des programmes et des services axés sur le client. Nous devons nous inspirer de modèles comme les Centres de services aux entreprises du Canada et orienter notre action vers les « regroupements de services », dans lesquels un groupe de ministères et d'organismes partage la responsabilité et les coûts inhérents à la prestation d'une gamme de services. Les « regroupements de services » ne doivent pas être limités aux seuls ministères fédéraux. Les partenariats — qu'ils englobent le secteur des organismes sans but lucratif, celui des affaires ou d'autres niveaux de gouvernement — permettent un degré d'innovation et de spécialisation souvent inaccessible à un seul organisme. »

*Jocelyne Bourgon
Greffière du Conseil privé*

une entrave à une prestation efficace des services tout aussi importante que ne l'était la qualité du service, sur laquelle s'était penché le Groupe de travail sur le service au public.

Lorsqu'il a accepté son mandat, l'actuel Groupe de travail a d'abord cru orienter son action sur les questions liées aux « services transactionnels », comme ce fut le cas par le passé. Nous souscrivons au rapport sur la qualité du service déposé récemment par le vérificateur général, qui indique clairement les améliorations qui s'imposent au chapitre des services transactionnels. Toutefois, nous nous sommes vite aperçus que les citoyens attendaient plus du gouvernement fédéral que des services transactionnels efficaces, rentables et livrés de façon courtoise et en temps opportun; ils voulaient des services regroupés et intégrés, tant au niveau des ministères qu'à celui des divers paliers gouvernementaux. Nous ne pourrions apporter d'améliorations significatives aux points soulevés par les citoyens sans un examen des politiques et du cadre administratif sur lesquels repose la prestation des services.

Par exemple, une entreprise désireuse de commercialiser au Canada un nouveau produit de la biotechnologie pourrait, au seul niveau fédéral, être appelée à traiter avec cinq ministères distincts : Agriculture et Agroalimentaire Canada, Santé Canada, Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et peut-être même Revenu Canada Douanes et Accise. Cette structure organisationnelle cloisonnée impose au citoyen — et non aux gouvernements censés le servir — la charge d'intégrer les nombreux services dont il a besoin à tous les niveaux du gouvernement.

Bien qu'il importe, du point de vue des politiques, que la structure du gouvernement canadien respecte certaines balises ministérielles — les cloisons de l'exemple précédent — la prestation des services par ces mêmes ministères paraît fragmentée aux yeux du citoyen et, de ce fait, constitue une source de frustration pour ceux que nous entendons servir. Par exemple, une jeune personne sans emploi, vivant seule, sans l'expérience de vie ni l'instruction ou la formation nécessaires pour se dénicher un emploi, devra nécessairement aller chercher auprès des gouvernements fédéral, provincial et municipal l'aide qui lui permettra de répondre à des besoins complexes relevant de diverses compétences.

Une prestation des services structurée en fonction des questions de politique ne fonctionne que dans la mesure où les rapports des citoyens avec le gouvernement ne débordent pas les secteurs d'intervention établis : les agriculteurs s'adressent à Agriculture et Agroalimentaire et les pêcheurs, au ministère des Pêches et des Océans. Notre monde est de plus en plus complexe et les gouvernements réagissent en gestionnaires en créant des ministères, comme celui de l'Environnement. Pour le citoyen, cette situation n'apporte que des contraintes administratives.

En envisageant la mise en place d'un « guichet unique », le Groupe de travail a dû examiner des questions complexes, telles que la responsabilisation et les partenariats, ainsi que l'interdépendance entre l'élaboration des politiques et la conception et l'exécution des programmes.

Le point de vue du citoyen

Malgré tous les efforts déployés pour améliorer les services aux citoyens, on retrouve constamment dans les sondages d'opinion un niveau inégalé de méfiance, d'antipathie et même d'hostilité du public envers le gouvernement. De plus, dans les sondages des dernières années, un nouveau message s'est manifesté de façon claire et récurrente : les Canadiens, tout comme les fonctionnaires d'ailleurs, n'accepteront plus le statu quo.

Dans un sondage intitulé « Perspectives Canada », effectué en 1992 par Insight Canada Research, on a demandé aux participants de classer les services offerts par huit organismes du secteur privé et du secteur public. Les sociétés privées se sont mieux classées que celles des trois niveaux de gouvernement (sauf les compagnies d'assurance générale). Les services offerts par les municipalités ont reçu les meilleures cotes, suivis des services provinciaux. Les services fédéraux sont arrivés derniers dans toutes les catégories. Le même sondage a révélé que plus de 30 % des répondants étaient d'avis que la qualité des services offerts par le gouvernement fédéral s'était détériorée au cours des cinq années précédentes.

En 1990, le Groupe de travail sur le service au public a mené un sondage auprès des fonctionnaires sur le thème du service. En 1996, le Groupe de travail a demandé qu'on effectue un suivi du rapport de 1990. La recherche a analysé la nature et la qualité des transactions de service selon le point de vue des fonctionnaires et celui des citoyens qui y avaient recours. L'étude a porté sur un échantillon aléatoire de 1 200 fonctionnaires fédéraux représentant les gestionnaires de première ligne, les cadres intermédiaires et les cadres supérieurs. Elle a porté également sur un échantillon parallèle de 700 « clients » ou membres du public comprenant des citoyens ou des représentants d'organismes (du secteur privé et du secteur public) qui avaient fait affaire récemment avec les ministères concernés par le sondage mené auprès des fonctionnaires. De plus, des « clients » et des fonctionnaires ont participé à 12 groupes de discussion chargés de l'évaluation de la qualité. Enfin, les résultats obtenus ont été situés dans le contexte des conclusions de nature plus ouverte tirées du travail de longue haleine mené par Ekos Research Associates sur le projet *Repenser le gouvernement*.

Les conclusions de l'étude *Repenser le gouvernement* indiquent que les attentes des Canadiens à l'égard de l'administration publique ont diminué depuis les dix dernières années. Ce phénomène est attribuable à la prise de conscience accrue du déficit, à la désillusion face à l'efficacité de l'intervention de l'État, et à un consensus chez les citoyens selon lequel, contrairement à ce que l'on a pu croire dans le passé, le gouvernement ne réussira pas seul à résoudre tous les problèmes auxquels il fait face. Les données recueillies par la présente étude viennent confirmer la désaffection des Canadiens envers le gouvernement (Tableau 1).

La majorité des citoyens a indiqué que nous n'avions plus les moyens de maintenir le nombre de programmes actuel (58 %) et que trop de programmes gouvernementaux ne fonctionnaient pas (70 %).

Tableau 1
Désaffection des citoyens à l'égard du gouvernement

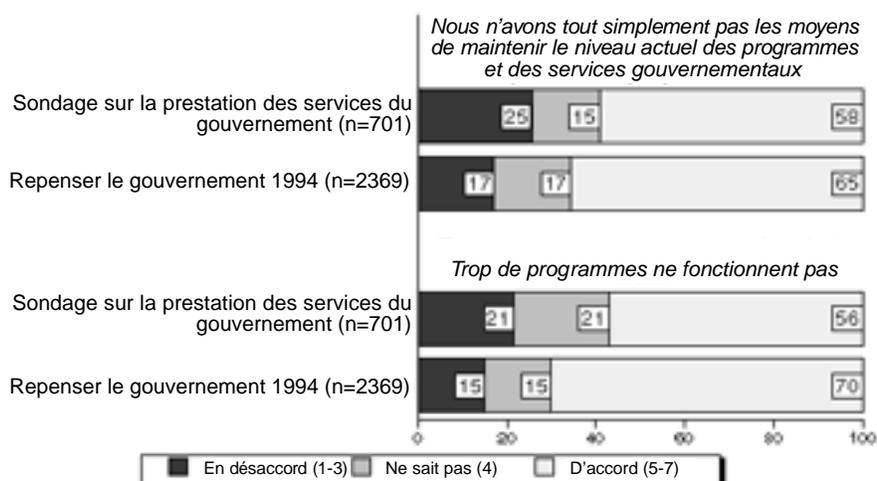
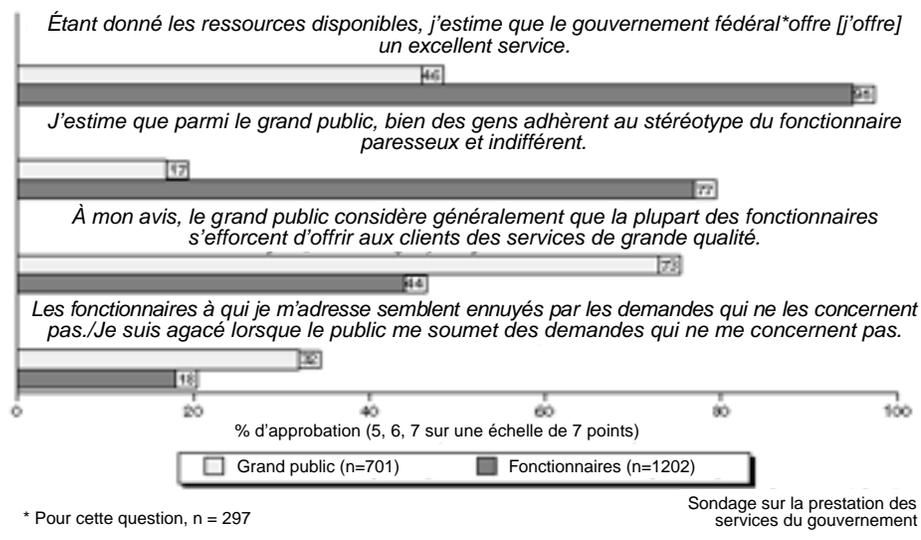


Tableau 2
Valeur du service dans la fonction publique fédérale



Dans les groupes de discussion, les représentants du grand public ont été portés à faire valoir deux points de vue interdépendants quant à leurs attentes envers le gouvernement. D'abord, la plupart des participants reconnaissaient d'emblée qu'il était « irréaliste » d'envisager le statu quo dans les services gouvernementaux en cette période de compressions budgétaires. Ils s'attendaient plutôt à des changements dans la prestation des services, à l'adoption, entre autres, d'approches axées sur le libre-service et l'informatique. Parallèlement à cela, ils rejetaient l'idée d'une détérioration inévitable de la qualité du service en raison des circonstances actuelles, surtout en ce qui a trait aux contacts personnels avec les fonctionnaires.

À l'exception des cadres des échelons les plus élevés, la majorité des participants aux groupes de discussion ont estimé que les attentes du public étaient encore nombreuses. Quatre facteurs contribueraient à ce phénomène : 1) le public et la clientèle sont plus exigeants et plus sensibilisés; 2) le principe de recouvrement des coûts a rendu les clients plus exigeants

puisque'ils doivent payer les services; 3) le grand public éprouve de la frustration et de l'antipathie à l'égard des gouvernements, et 4) en améliorant la prestation de ses services, le secteur privé force le gouvernement à se dépasser.

Si l'on compare la perception qu'ont les fonctionnaires de leur travail quant à la prestation des services et l'opinion du grand public, on constate que les fonctionnaires tendent à la fois à se féliciter et à se déprécier eux-mêmes (Tableau 2). Ceux-ci ont beaucoup plus tendance à considérer qu'étant donné les

ressources disponibles, ils accomplissent un excellent travail au service du public. En même temps, ils croient fermement que le grand public les trouve paresseux et indifférents alors qu'en fait, cette opinion est celle d'une faible minorité de répondants.

Les jeunes ont une opinion très négative des fonctionnaires. Cette observation constitue un nouvel exemple de l'attitude de rejet et d'hostilité des jeunes envers la société, phénomène constaté tout au long de l'étude *Repenser le gouvernement*. Les données actuelles indiquent que ce sentiment a conservé toute son intensité. Parmi les répondants, les représentants d'organismes, les personnes entretenant des rapports plus fréquents avec le gouvernement, les gens plus âgés et ceux qui détiennent un diplôme universitaire ont généralement une opinion plus positive des fonctionnaires.

Le fait que les Canadiens restent insatisfaits du système actuel n'est pas sans rapport avec les questions d'attitude décrites précédemment (Tableau 3). Seules l'agriculture, la salubrité des aliments et la sécurité dans les transports ont obtenu une note passable. Comme pour le projet *Repenser le gouvernement*, les secteurs relevant des ressources humaines (formation professionnelle, chômage et création d'emplois) ont occupé le bas du classement.

On a demandé aux répondants d'évaluer l'importance de certains aspects des services et

Tableau 3
Satisfaction à l'égard du système actuel

« Au regard des secteurs suivants, comment évaluez-vous le rendement du système actuel? »

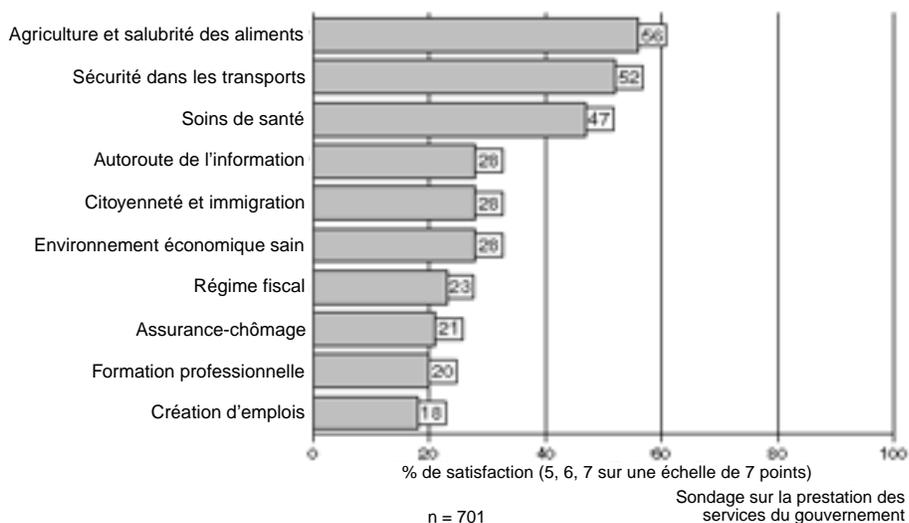


Tableau 4
Écart entre l'importance de l'aspect du service et le rendement de la prestation du gouvernement

« Veuillez évaluer l'importance de chacun des critères de service suivants et le rendement du gouvernement à cet égard. »

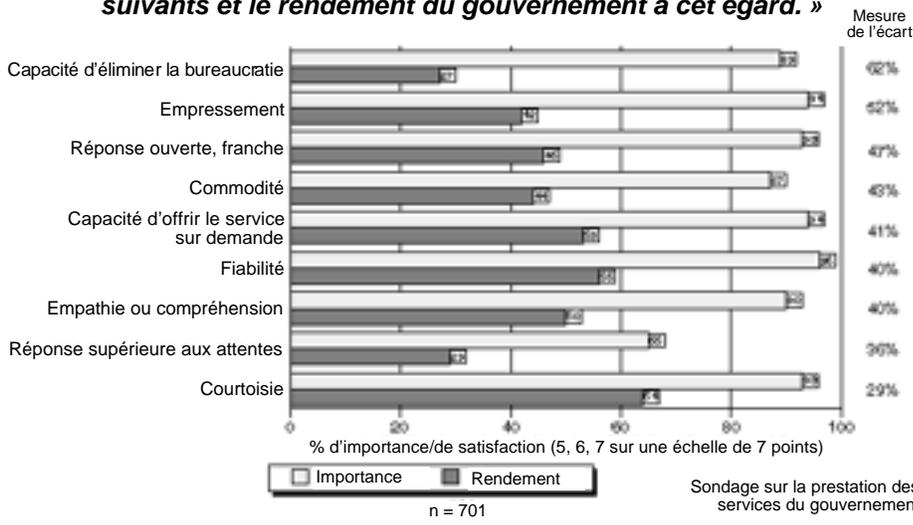
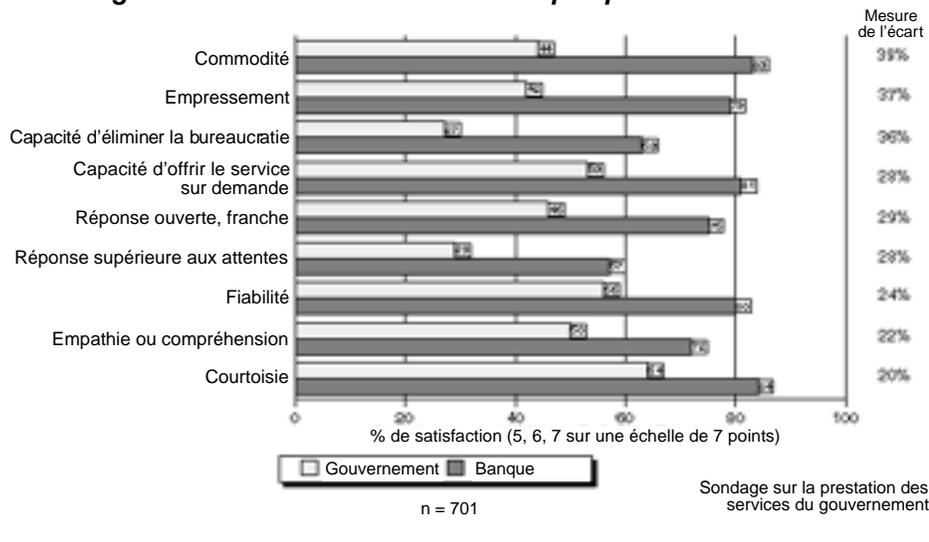


Tableau 5
Écart entre le rendement du gouvernement
et celui d'une banque selon la perception
du public

« Comment évaluez-vous, pour chacun des critères suivants, le rendement du gouvernement et celui de votre banque quant aux services? »



le rendement de la fonction publique à cet égard. Le grand public et les clients ont accordé une grande importance à presque tous les éléments mentionnés, mais se sont montrés très négatifs dans leur évaluation du rendement des fonctionnaires en rapport avec ces aspects (Tableau 4).

Les répondants ont été appelés à comparer le rendement du gouvernement en matière de prestation de services à celui d'une banque (ou d'une autre entreprise du secteur privé). En général, le grand public et les clients ont estimé que le rendement de la banque était supérieur dans tous les secteurs de service à celui du gouvernement (Tableau 5).

Au sein des groupes de discussion, cette question a été examinée dans le contexte plus large qu'offrait la comparaison de la prestation des services par le gouvernement et les services offerts par le secteur privé. L'opinion des participants était plus ou moins divisée sur la question de savoir qui offrait les meilleurs services. De façon générale, la prestation des services par le gouvernement a été jugée plus constante par rapport au secteur privé, dont le rendement semblait présenter des hauts et des bas.

Bien qu'on éprouve le sentiment, au sein de la fonction publique, que la situation progresse et que la prestation des services est bonne en dépit des contraintes, les citoyens ne partagent pas cette vision. Pour diverses raisons, il semble que l'expérience des clients reflète la désaffection du grand public envers le gouvernement en tant qu'institution. La plupart des clients ne sont pas d'accord pour dire que les fonctionnaires font du bon travail et ce, même en admettant la diminution des ressources. En fait, si on examine les attentes de la clientèle quant aux principaux aspects des transactions de service tels que les ont évalués les clients, on constate un large fossé entre les expériences récentes et les attentes (Tableau 4). Les clients mettent l'accent sur la diminution des tracasseries administratives, la rapidité d'exécution, la transparence, l'ouverture et l'efficacité des résultats. Le taux de satisfaction de la clientèle quant à ces aspects cruciaux de la transaction de service est faible : entre 25 % et 50 %.

Des résultats récents du projet *Repenser le gouvernement* indiquent que près de 90 % des Canadiens estiment qu'un « service à la clientèle d'une qualité supérieure » est important pour mettre en place un gouvernement fédéral « orienté vers les résultats ». On a jugé que la « responsabilité à l'égard des résultats mesurés » constituait le critère le plus important parmi une liste d'idées susceptibles d'améliorer la gestion publique au Canada. L'adoption d'un processus décisionnel transparent venait au second rang.

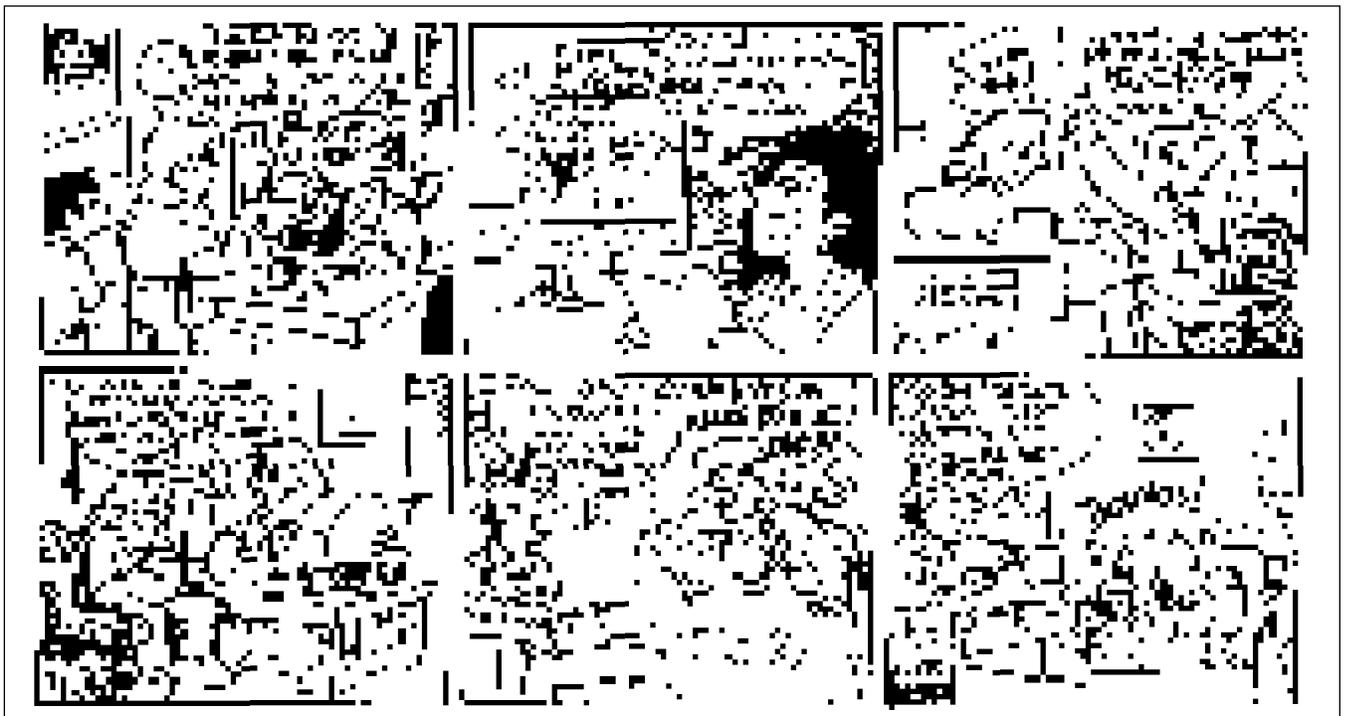
Il est important d'améliorer la prestation des services. Les améliorations doivent se fonder sur des valeurs et des rôles fondamentaux, bien que le public se sente moins lié au gouvernement fédéral en tant qu'agent de prestation. Avec la nouvelle tendance des gouvernements à délaisser leur rôle moteur pour se tourner vers une fonction d'orientation, les pouvoirs publics doivent faire en sorte de préserver les rôles fondamentaux essentiels aux yeux du public : gardien-protecteur (de l'intérêt public), partenaire-courtier (coordonnant divers secteurs), autorité établissant les objectifs (en collaboration avec d'autres intervenants) et agent économique.

Il importe de noter que les citoyens retrouvent dans les transactions qu'ils effectuent avec le gouvernement fédéral en tant que clients les mêmes impressions générales que leur inspire l'ensemble du gouvernement. Outre quelques différences, les réactions générales et le niveau d'approbation face au rendement du gouvernement fédéral sont les mêmes, qu'ils soient fondés sur des impressions générales ou sur les plus récentes transactions.

On doit concevoir de nouveaux modèles de prestation de services qui tiennent compte des propositions des groupes de citoyens autour desquels il sera possible de regrouper les services et d'intégrer la prestation, sans oublier les rôles fondamentaux du gouvernement fédéral. La question des services est systémique et, de ce fait, va nécessiter une transformation de la culture organisationnelle et un nouvel équilibre des forces qui ont façonné le système actuel.

Service axé sur les citoyens

Malgré les nombreuses améliorations apportées à la prestation de leurs services pas la plupart des ministères, les Canadiens éprouvent encore un sentiment de frustration. C'est pourquoi la discussion sur les services doit s'inscrire dans un contexte élargi. La gestion des affaires publiques et la prestation des services ne s'effectuent pas dans le même environnement; cet état de fait a engendré des tensions qui comptent maintenant parmi les symptômes fondamentaux du problème. Après avoir décelé un besoin du public, on élabore une politique, puis on conçoit un programme et, à la toute fin du processus, on fournit le service. Au sein du gouvernement, les fonctionnaires de première ligne sont jugés à leur habileté à mettre en oeuvre les politiques et non à leur capacité de fournir les services. La prestation des services compte pour peu dans l'évaluation du rendement. On ne considère souvent qu'en dernière analyse l'opinion des gens qu'on est censé servir. Les citoyens commencent à croire qu'ils importent peu dans les objectifs que poursuit le gouvernement au nom de l'intérêt public. Le personnel de première ligne tente de contrer le sentiment d'indifférence qu'éprouve le public et ses efforts ne font qu'attiser les tensions entre les fonctionnaires qui élaborent les politiques et les programmes et le personnel chargé de la prestation des services. Ces tensions dynamiques au sein du gouvernement agissent au détriment des citoyens qui, tout comme les fonctionnaires, souhaitent mettre un terme à cette situation. Pour y parvenir, il faudra envisager la prestation des services comme une question systémique nécessitant de nouveaux liens entre le mode d'élaboration des politiques et la façon dont les services sont offerts, et maintenir une rétroaction constante permettant de renforcer ces liens. Nous devons continuer d'améliorer le service dans tous les secteurs de la gestion de la qualité, mais aussi rechercher un nouvel équilibre dans ce que le Groupe de travail a appelé « le service axé sur les citoyens ».



L'élément central de l'approche axée sur le citoyen est qu'elle peut étendre la notion d'organisme « tourné vers l'intérieur » au-delà de la question de la satisfaction du client quant aux transactions de service individuelles pour toucher aux questions beaucoup plus difficiles et complexes des dimensions intergouvernementales et des relations entre les gouvernements et les citoyens dans toutes les facettes des responsabilités gouvernementales relatives aux règles, aux règlements, aux politiques d'encadrement et à l'exercice de l'autorité. L'approche axée sur le citoyen ne suppose pas la satisfaction nécessaire de toutes les parties, mais demande une ouverture et un respect face aux besoins et aux préoccupations des citoyens, qu'ils soient directement ou indirectement concernés.

*Rod Dobell et Luc Bernier
Gestion publique axée sur le citoyen
dans un village global congestionné,
IAPC/KPMG*

Les cinq exemples qui suivent montrent ce qu'il est possible d'accomplir lorsqu'on place le citoyen au centre du processus de prestation des services. Ces projets, qui en sont à différentes étapes de réalisation, ont attiré l'attention du Groupe de travail.

Service Nouveau-Brunswick

Service Nouveau-Brunswick (SNB) est d'ores et déjà salué comme un succès éclatant. Ce programme regroupe 90 services provinciaux au sein d'un réseau de bureaux facilement accessibles à la majorité de la population. Le personnel a été formé pour fournir les services proposés par 16 différents ministères et rend compte de ses activités à un gestionnaire de SNB. Ce programme offre à la population une approche multiservice, que ce soit à un guichet, à un kiosque, au téléphone ou par ordinateur. C'est le programme, et non le citoyen, qui se charge de regrouper les services d'un bon nombre de ministères en un seul point.

Les fonctionnaires du gouvernement se plaisent à raconter qu'avant l'apparition de SNB, une entrepreneure désireuse d'ouvrir un poste d'essence/dépanneur avait dû obtenir pas moins de treize autorisations et permis auprès de sept ministères différents. Il lui avait fallu non seulement trouver le bon endroit où acheminer ses demandes, mais encore deviner elle-même l'ordre dans lequel il fallait effectuer ses démarches. Bien sûr, cet ordre était un secret bien gardé, qu'ignoraient même la plupart des fonctionnaires concernés. Les fonctionnaires ont indiqué que, lorsqu'ils ont commencé à discuter avec les citoyens, ils se sont aperçus que les ministères cherchaient à satisfaire leurs propres besoins avant ceux des

citoyens et qu'ils ne s'intéressaient qu'à une partie de la question — à une partie du client —, celle dont ils détenaient la responsabilité.

Non seulement les changements amorcés par SNB facilitent-ils les transactions avec les clients, mais ils permettent au gouvernement du Nouveau-Brunswick d'économiser et de gérer plus efficacement ses ressources. On examine de nombreuses avenues afin de développer ce modèle; on pense, par exemple, à utiliser SNB pour la prestation des services d'autres niveaux de gouvernement.

Dans le cas de SNB, la conception des politiques et des programmes demeure la responsabilité de chaque ministre. Pour sa part, SNB est chargé de fournir les services et sa responsabilité concerne la prestation de ces services.

Ce modèle de prestation de services axé sur le citoyen a été très bien accueilli par le milieu des affaires et le grand public.

Centres de services aux entreprises du Canada

Les Centres de services aux entreprises du Canada (CSEC) sont présents dans toutes les provinces et chacun d'eux est structuré en fonction des besoins de la région. Sous leur forme la plus complète, ils constituent des points de services pour les gouvernements fédéral, provinciaux, municipaux et le secteur public et offrent des renseignements, des conseils et de l'aide pour la recherche sur des questions d'affaires et de commerce. Dans le cas d'InfoEntrepreneur, au Québec, l'effectif regroupe des fonctionnaires des gouvernements fédéral et provinciaux et des employés de la Chambre de commerce de Montréal. La gestion axiale est assurée par un fonctionnaire fédéral sous contrat avec la Chambre de commerce. Les ministères hiérarchiques des deux niveaux de gouvernement conservent la responsabilité des politiques du programme et partagent le coût du service. Le personnel se compose d'employés des trois partenaires, détachés auprès du Centre. Vingt-quatre ministères fédéraux et de nombreux ministères provinciaux offrent de l'information par le truchement du Centre. On peut obtenir les renseignements en se présentant aux bureaux du Centre ou par téléphone, par télécopieur ou par ordinateur.

En mettant sur pied les CSEC, le Conseil du Trésor visait à expérimenter un modèle limité d'accès unique à l'information commerciale. Ce programme n'a pas nécessité de modifications législatives. Des arrangements sont pris sur place entre l'organisme fédéral responsable et ses partenaires. Des sondages sur la satisfaction de la clientèle indiquent que ces centres ont été accueillis favorablement par les entrepreneurs et le milieu de la petite entreprise. Jusqu'à maintenant, toutefois, les CSEC offrent encore des services que l'on peut obtenir par le système de prestation de certains ministères. De plus grandes économies et une prestation des services plus intégrée seraient possibles si les centres devenaient de véritables points de service uniques pour les petites entreprises.

ServiceOntario

Bien qu'il présente un modèle de regroupement différent, ServiceOntario constitue un autre exemple d'un service axé sur le citoyen. Il s'agit d'un réseau à accès public de kiosques libre-service fournissant une vaste gamme de services et de produits gouvernementaux. Ces kiosques, disséminés partout dans la province, sont munis de matériel informatique de pointe utilisant des logiciels multimédias et permettent aux utilisateurs de renouveler leur permis de conduire, de chercher de l'information sur les automobiles usagées et de mettre à jour les renseignements personnels sur leur carte Santé. Le service est offert en tout temps.

ServiceOntario est issu d'un partenariat entre le gouvernement de l'Ontario et la société IBM. Ce programme constitue un exemple d'entreprise conjointe de prestation de services et est structuré de façon à établir un équilibre entre le partage des risques et des bénéfices parmi tous les participants et à accorder la priorité aux besoins et aux attentes des citoyens. Le gouvernement ontarien décrit cette initiative comme un excellent outil de service permettant aux ministères de confier à leur personnel des tâches de service plus complexes nécessitant une réflexion plus approfondie. La société IBM a financé la totalité

du projet; elle possède et met en valeur les installations pendant une période de six ans. Grâce à un modèle de fixation des prix fondé sur les opérations, IBM peut être en mesure de recouvrer son investissement et de réaliser éventuellement un profit.

L'Agence canadienne d'inspection des aliments

Autre modèle de regroupement, l'Agence canadienne d'inspection des aliments a été conçue pour consolider et améliorer l'efficacité des services d'inspection fédéraux qui ont un lien avec la nourriture et la santé des animaux et des plantes ainsi que pour encourager la collaboration avec les gouvernements provinciaux. Cet organisme sera créé par voie de législation. La responsabilité des politiques demeurera du ressort des ministères de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, des Pêches et des Océans et de la Santé et, lorsqu'il y a collaboration avec les provinces, des ministres provinciaux concernés. Le ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire demeurera responsable de la prestation des services. Le régime de responsabilité actuel restera valide pour les questions de politiques, mais un nouveau régime sera adopté pour la prestation des services.

La loi, présentée en première lecture le 19 septembre 1996, établit le régime de responsabilité, la structure de l'organisme, le régime des ressources humaines et celui des ressources financières, ainsi que les pouvoirs et le cadre hiérarchique de l'Agence. En outre, elle amende certaines dispositions d'exécution et certaines sanctions des lois fédérales que l'Agence devra administrer. La loi autorise le ministre à déléguer « à quiconque tout pouvoir, tâche ou fonction, outre l'autorité réglementaire, conférés au ministre », ce qui permet et favorise l'adoption de toute une gamme d'associations et d'arrangements contractuels que ne permettent pas la plupart des lois fédérales. Le projet de loi accorde des pouvoirs importants dans le domaine de la passation de contrats, grâce auxquels l'Agence pourra « négocier des contrats, des protocoles d'entente ou d'autres accords avec un ministère ou un organisme du gouvernement fédéral ou avec le gouvernement d'une province ou avec toute personne ou organisme au nom de sa Majesté du chef du Canada ou en son propre nom. »

C'est là un exemple de regroupement dans un environnement multidimensionnel, un milieu de réglementation offrant des liens verticaux et horizontaux avec plusieurs ministères et secteurs de compétences.

Les Services de santé et d'action communautaire [Health and Community Services] de l'Île-du-Prince-Édouard

La réforme du système de santé et de services à la collectivité de l'Île-du-Prince-Édouard constitue un dernier exemple de regroupement de la prestation des services, tout aussi complexe que les précédents. Élaboré en 1992 par un Groupe de travail sur la santé, le nouveau système se voulait un service de santé rentable, axé sur le citoyen et administré par la collectivité. L'ancien système perpétuait une situation dans laquelle trois principaux ministères provinciaux, Développement des ressources humaines Canada, des maisons de soins

infirmiers, des organismes communautaires et des hôpitaux, offraient une gamme de services sociaux et de santé, chaque établissement travaillant de son côté sans obligation d'établir des liens avec des partenaires. Les grandes structures de gestion étaient fragmentées, inefficaces et trop importantes pour une population modeste. Les compressions dans les paiements de transfert fédéraux n'ont fait qu'empirer la situation. Les dirigeants provinciaux ont convenu qu'il fallait mettre un terme au morcellement et au chevauchement des structures. Au lieu de composer avec les cloisonnements des structures ministérielles, le gouvernement provincial a entrepris de définir les enjeux des grandes questions horizontales. Les gouvernements, les collectivités, les fournisseurs de services et les citoyens ont fixé leurs objectifs et ont structuré leur action en conséquence.

Le gouvernement a créé le ministère de la Santé et des Services sociaux, responsable des questions d'orientation. Un Conseil des politiques de la santé, nommé par le public et les fournisseurs de services, a été chargé d'offrir des conseils sur l'orientation et la philosophie du système de santé ainsi que sur l'élaboration d'objectifs, et pour mener des consultations auprès du public. De plus, une Agence de services communautaires et de santé a été établie en tant que société de la Couronne et placée sous la gouverne d'un conseil provincial relevant du ministre. Cinq conseils régionaux planifient et supervisent la prestation des services et affectent les ressources. Le budget est confié aux conseils régionaux, qui choisissent la combinaison de services appropriée parmi les services offerts par la société de la Couronne.

Ce modèle est fondé sur une forte participation individuelle et collective. On encourage les citoyens à prendre davantage de responsabilités au regard des priorités fixées par leur collectivité. La responsabilité ne repose plus uniquement sur le système — là où les fournisseurs de services et les gouvernements sont censés avoir réponse à tout —, mais s'oriente maintenant vers un modèle axé sur la participation.

Tout comme l'Agence canadienne d'inspection des aliments, l'initiative de l'Île-du-Prince-Édouard constitue une expérience de regroupement des services dans un environnement complexe, réunissant divers secteurs de compétences et de nombreux partenaires. Cependant, cette initiative se distingue par son approche du service axée sur la collectivité. S'il s'avère efficace, ce modèle proposera aux gouvernements, aux fournisseurs de services, aux organismes communautaires et aux citoyens une nouvelle façon de travailler de concert, en laissant à la collectivité le soin de partager les prises de décision.

Leçons retenues

Après avoir décrit par quelques exemples les modèles de prestation de services axés sur le citoyen — au sens entendu par le Groupe de travail — nous allons maintenant examiner les principales caractéristiques de ces modèles.

En premier lieu, ces modèles nous indiquent qu'il faut élargir le concept d'organisme « axé sur le client » pour l'adapter aux réalités du secteur public. Nous devons insuffler dans le système le dynamisme, l'énergie et le désir

d'apprendre qui se caractérise par l'ouverture sur l'extérieur. C'est ainsi que se distinguent les organismes centrés sur le client, caractéristiques décrites en 1989 par le Groupe de travail sur le service au public. Nous devons également prendre en compte toute la complexité des éléments qui interviennent dans la gestion de la prestation des services dans le secteur public. C'est dorénavant un cliché que de dire que le secteur privé est beaucoup plus efficace que le gouvernement dans la gestion de ses activités et la prestation des services. En effet, les sondages menés auprès des Canadiens par le Groupe de travail confirment cette opinion.

Ces comparaisons sont inévitables puisque les Canadiens peuvent facilement comparer le service qu'ils reçoivent du gouvernement à celui que leur offrent les autres secteurs. Parfois, ils effectuent de telles comparaisons sans tenir compte qu'il est plus difficile pour le gouvernement de fournir les services puisqu'il doit, à chaque jour, traiter de questions beaucoup plus complexes que ne le font la plupart des entreprises du secteur privé.

Les gouvernements ont emprunté des pratiques de gestion du secteur privé. En fait, bien des gens ont acquis la conviction que les gouvernements avaient beaucoup à apprendre du milieu des affaires au chapitre de la prestation des services aux « clients ». La gestion de la qualité totale (GQT), technique conçue avant tout pour améliorer la prestation des services du secteur privé, est devenue un concept à la mode chez les administrateurs publics de la plupart des pays occidentaux.

Bien que le Groupe de travail soit convaincu de la pertinence pour le gouvernement de tirer des leçons du secteur privé en ce qui touche à la prestation des services, ce qu'il a déjà entrepris de faire, il estime que la simple adoption des meilleures pratiques issues du milieu des affaires ne suffit pas pour administrer tous les « services » qu'offre le gouvernement.

Les règlements, les lignes directrices et les processus décisionnels peuvent sembler se chevaucher ou se contredire d'un ministère à un autre et entre le gouvernement fédéral et celui des provinces. Par exemple, faut-il permettre qu'un spécialiste de la qualité de l'eau travaillant à l'emploi d'un ministère puisse interdire un important projet minier en se portant à la défense des poissons habitant un lac situé près du site retenu pour le projet? Pour le promoteur du projet, l'intérêt du développement économique et les conséquences d'une telle décision au chapitre des pertes d'emplois et des possibilités de développement revêtent une importance capitale. Pour leur part, les écologistes et les protecteurs de l'environnement voient les choses d'un autre oeil. Ils souhaitent un renforcement de la réglementation et demandent l'application régulière de la loi, qu'ils considèrent essentielle pour la protection de la faune et l'avenir des prochaines générations.

Voici quelques différences importantes entre le marché du secteur privé et celui du secteur public :

- Dans les transactions du secteur privé, la notion de « client » implique généralement une seule partie dans la transaction du service;

-
- Dans le secteur public, on trouve souvent de nombreux « clients », défendant des intérêts divers autour d'une même question;
 - Le client du secteur privé a la possibilité de faire affaire avec une autre partie, ce qui est rarement le cas avec le gouvernement, et
 - Dans le secteur public, les politiciens sont élus par les citoyens — c'est là un degré d'acceptabilité de la part du public que ne connaît pas le secteur privé.

Équilibrer les intérêts de clients concurrents est un rôle important du gouvernement. Le fait d'envisager les prestataires de services comme des « citoyens » et non comme des « clients » tient compte de ces différences.

Tous les modèles que nous avons examinés — Service Nouveau-Brunswick, Centre de services aux entreprises du Canada, InfoEntrepreneur, ServiceOntario, l'Agence canadienne d'inspection des aliments et les Services de santé et d'action communautaire de l'Île-du-Prince-Édouard — illustrent la différence entre le secteur public et le secteur privé, qui correspond à la différence entre un organisme axé sur le client et un organisme orienté vers le citoyen. Ils présentent également d'autres caractéristiques fondamentales du service axé sur le citoyen, qui se distinguent par les éléments suivants :

- On s'attend à ce que les citoyens prennent une part active dans la conception et la prestation des services;
- On planifie le service selon une approche holistique, en regroupant les besoins en matière de services autour d'un groupe cible de clients;
- C'est aux gouvernements, et non aux citoyens, que revient la tâche d'intégrer les services;
- Le gouvernement se charge d'établir les objectifs et de s'assurer des résultats;
- Les partenariats réunissant les ministères d'un gouvernement, les divers paliers de gouvernement et d'autres fournisseurs sont essentiels à cette approche du service;
- Le cloisonnement des compétences et les limites organisationnelles et légales interdisant une approche de partenariats sont éliminés, et
- Les systèmes d'élaboration et de prestation des services sont continuellement évalués, remis en question et améliorés.

Ce dernier point revêt une importance particulière. Les initiatives réussies au chapitre de l'amélioration des services entraînent un processus dynamique qui intègre parfaitement l'effet de rétroaction. Le progrès se réalise étape par étape, avec l'acquisition de l'expérience. Cela amène le Groupe de travail à conclure qu'un environnement propice à l'apprentissage continu est nécessaire.

Une culture d'apprentissage demande aux fonctionnaires une adaptation, une évolution et une amélioration continues afin de mieux répondre aux besoins des citoyens. Cela signifie qu'il faut les aider à apprendre les uns des autres en mettant en place les mesures de soutien et les infrastructures appropriées. Il faut prévoir également des récompenses et des mesures incitatives afin de non seulement renforcer la prestation des services, mais de promouvoir la culture d'apprentissage elle-même. De telles structures doivent prendre en compte la

nécessité pour le personnel de prendre des risques et d'apprendre à partir des résultats obtenus, même s'ils ne sont pas entièrement positifs. Elles demandent également qu'on établisse des objectifs et qu'on se concentre sur les résultats plutôt que de surveiller les données de départ.

Au nombre des importantes initiatives mises en place pour favoriser l'amélioration des services à la population, signalons les Initiatives sur la qualité des services, lancées par le Conseil du Trésor. Ce programme est basé sur les services existants et vise à trouver de nouvelles façons d'en améliorer la prestation. On encourage les ministères à établir des normes de services concernant des aspects comme la vitesse de réponse, les délais d'exécution, etc. Ces normes, et les efforts accomplis pour les respecter, améliorent effectivement la prestation des services aux citoyens. À ce chapitre, le Groupe de travail reprend une conclusion du récent rapport du vérificateur général selon laquelle les ministères n'affichent pas tous le même rendement quant à l'élaboration de normes de service efficaces.

Toutefois, les normes de prestation de services n'encouragent pas les fournisseurs à regrouper les services qu'ils pourraient offrir au sein de partenariats. La même situation a été constatée en Grande-Bretagne. Les organismes exécutifs ont répondu aux demandes des citoyens quant à la prestation des services, mais rien n'a été fait au chapitre du regroupement des fournisseurs afin de rendre la prestation des services plus pratique ou mieux adaptée aux besoins des citoyens. Les services de chaque ministère ont été améliorés et sont maintenant plus accessibles grâce à des initiatives comme des guichets de services électroniques, mais les citoyens doivent encore intégrer les services de différents guichets afin d'obtenir tous les services désirés.

À la lumière de ces constatations, le Groupe de travail conclut que pour obtenir un service axé sur les citoyens capable de transcender les barrières des ministères, il faut entreprendre des discussions sur la prestation des services dès l'étape de l'élaboration des politiques. On ne doit plus tenir pour acquis que la prestation d'un service doit nécessairement relever du ministère responsable de la politique qui s'y rapporte. Le processus d'élaboration de la politique devrait comprendre une analyse des mécanismes de prestation existant à tous les niveaux de gouvernement afin de déterminer la meilleure combinaison possible. Plutôt que de prévoir un centre téléphonique ou un guichet distinct pour chaque ministère ou organisme, nous pourrions rechercher un même mécanisme de prestation pour une gamme de services. Nous pourrions utiliser des guichets uniques : les Centres de services aux entreprises du Canada, par exemple, offriraient les programmes d'affaires de plusieurs ministères. Avec ses compétences en matière de perception des impôts, Revenu Canada pourrait se charger de recouvrer les frais et les paiements au nom des ministères, et ainsi de suite.

Le service axé sur le citoyen tient compte des préoccupations des citoyens à chaque étape de la conception et de la prestation du service. Cela signifie que les besoins des citoyens deviennent le principe fondamental autour duquel se définit l'intérêt public et s'articule la planification de la prestation du service.

Le point de vue des fonctionnaires

Au cours de ses travaux, le Groupe de travail a cherché à connaître les points de vue des fonctionnaires sur les questions relatives à l'amélioration des services offerts aux Canadiens. Outre les travaux effectués par Ekos, le Groupe de travail a rencontré les Conseils régionaux de hauts fonctionnaires fédéraux de tout le pays; les innovateurs de toute la fonction publique dans le domaine des services ont participé aux travaux de recherche et aux préparatifs entourant les 34 études de cas, et l'Institut sur la gouvernance a consulté les hauts fonctionnaires et les gestionnaires de programmes et de politiques, qui ont participé à cinq ateliers.

Les résultats du sondage

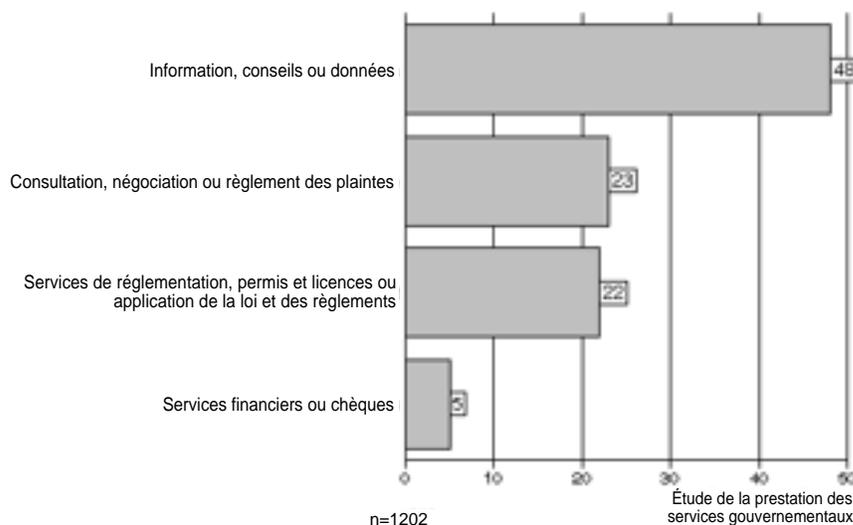
La présente partie du chapitre décrit les résultats du sondage Ekos mené auprès des fonctionnaires. Les résultats de la consultation de groupes de discussion composés de fonctionnaires sont également présentés pour aider à illustrer et à expliquer les résultats du sondage. Certaines constatations de l'étude de 1990 sur les services au public sont également mises en évidence pour permettre de comparer les points de vue et les pratiques de 1990 avec ceux de 1996.

D'après les résultats de l'étude et de la consultation des groupes de discussion, les fonctionnaires discernent une forte tendance à abandonner les services personnalisés et à recourir plutôt au téléphone et à d'autres moyens électroniques dans les rapports avec le public. Selon de nombreux fonctionnaires, ce changement fait qu'ils doivent maintenant s'organiser de manière à tirer le meilleur parti des quelques occasions qui leur restent de parler directement aux gens. Certains essaient d'y parvenir en profitant des moments où le contact personnel est le plus souhaitable pour le client et le plus efficace pour les deux parties pendant le processus de prestation des services : « Autrefois, nous allions voir nos clients chaque fois qu'ils voulaient discuter de quelque chose avec nous, mais cela coûtait cher parce que nous devions prendre l'avion. Aujourd'hui, nous recourons beaucoup aux téléconférences. Les contacts personnels sont moins fréquents, mais lorsqu'ils ont lieu, les réunions sont plus importantes et plus productives. » (Un gestionnaire intermédiaire, Montréal)

Le type de service qui est fourni le plus souvent au public comprend l'information, les conseils et les données (Tableau 6).

Tableau 6
Type de service fourni

« Dans votre travail, quel type de service fournissez-vous le plus souvent? »



Les services de consultation, de négociation ou de règlement des plaintes proviennent le plus souvent des cadres supérieurs (34 %).

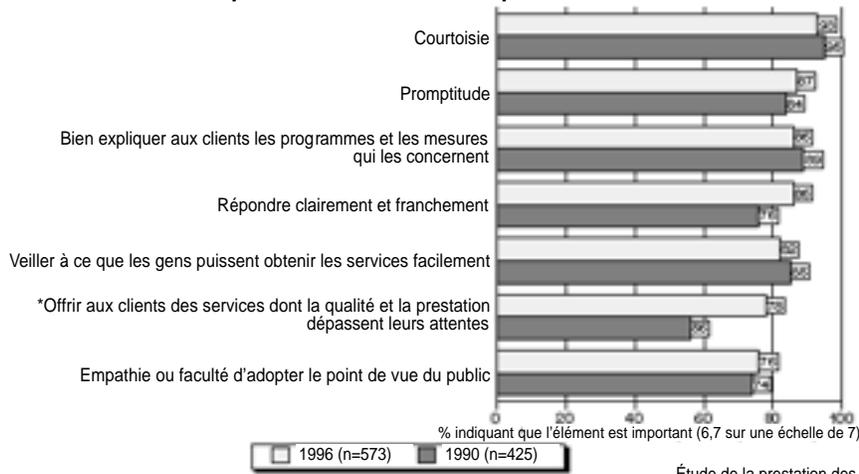
Soixante pour cent des répondants ont fait savoir que leur unité dispose d'un plan écrit de prestation des services. Dans les cas où un tel plan existe, assorti d'un bon mécanisme de prestation des services, on peut s'attendre à ce que l'éthique du service soit répandue parmi les fonctionnaires, à ce qu'ils puissent compter sur l'appui de leurs supérieurs et à ce qu'ils soient plus motivés.

La situation variait beaucoup entre les huit ministères soumis à l'étude en ce qui concerne l'existence d'un plan écrit. Dans un des ministères, pas moins de 74 % des répondants ont indiqué que leur unité disposait d'un plan écrit pour la prestation des services; dans un autre ministère, 48 % ont signalé l'existence d'un tel plan. Tous les autres ministères se situent entre ces extrémités.

Tableau 7 Évaluation des éléments du service au public

(Employés de première ligne seulement)

« Vous trouverez ci-dessous une liste des qualités qui constituent selon certaines personnes les éléments du service au public dans la fonction publique. Veuillez indiquer l'importance que vous accordez à chaque qualité en fonction de votre conception personnelle du service au public. »



*Modification du libellé de la question - comparabilité incertaine

Étude de la prestation des services gouvernementaux

Ce que veut dire le service au public

Pour arriver à savoir ce que veut dire la prestation de services au public dans l'esprit des employés de première ligne, on leur a demandé d'indiquer l'importance qu'ils accordaient à différents aspects du service (Tableau 7).

Les employés de première ligne partagent les mêmes idées sur ce qui constitue un bon service. De plus, ces résultats concordent avec l'opinion des clients et du grand public sur les éléments du service, de sorte que les fonctionnaires et les citoyens

partagent un même modèle quant aux ingrédients d'un bon service.

Dans le cas des groupes de discussion, les fonctionnaires ont adopté des points de vue différents lorsqu'on leur a demandé ce que voulait dire dans leur esprit la prestation de services. Dans la plupart des cas, leur réaction dépendait du type d'activités menées dans leur service (p. ex. appliquer la loi et les règlements par opposition à fournir des renseignements). Cependant, au-delà des différents points de vue exprimés, on a pu relever dans tous les groupes plusieurs attitudes communes importantes, notamment :

- Il n'y a pas de doute dans l'esprit des fonctionnaires sur ce que veut dire un service de qualité;

- Une éthique du service s'est implantée depuis une dizaine d'années; et
- Les fonctionnaires en général et les employés de première ligne en particulier sont plus portés qu'auparavant à aborder leur travail en tenant compte du point de vue du citoyen : « Autrefois, nous nous disions que nous n'avions qu'un seul objectif : faire respecter les règles et les règlements. Notre travail consistait à mettre la main sur les contrevenants. Aujourd'hui, nous croyons que notre travail consiste à aider l'entreprise à respecter les règles. » (Un gestionnaire intermédiaire, Halifax)

Le soutien du service

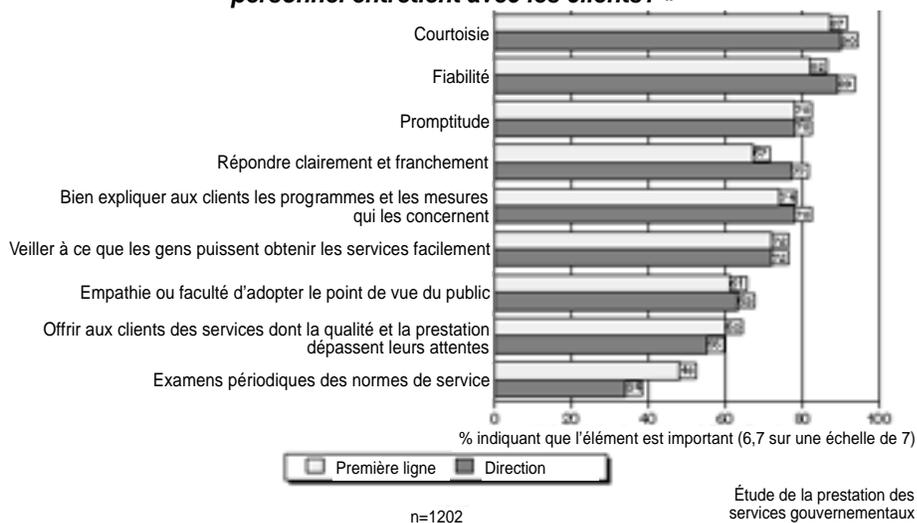
Afin de déterminer s'il y avait des divergences de vue entre les cadres et les employés de première ligne quant à l'aide apportée à la mise en oeuvre des divers éléments du service au public, on a demandé aux employés de première ligne et aux cadres d'indiquer dans quelle mesure la direction encourage chacun de ces éléments du service (Tableau 8).

Dans le cas des groupes de discussion, les discussions portant sur la question de répondre clairement et franchement ont donné des résultats intéressants. Les gens s'entendaient sur deux aspects de cette question.

Premièrement, les participants à tous les échelons reconnaissent que leur travail s'effectuait dans un climat beaucoup plus ouvert et transparent qu'auparavant. Ils ont donné de nombreux exemples pour illustrer jusqu'à quel point les employés ne se limitent pas à répondre à une question en ne fournissant que le strict nécessaire. Ils cherchent plutôt à répondre d'une manière qui permette au citoyen de savoir pourquoi, par exemple, une certaine décision a été prise. Le deuxième point où il y a eu consensus concernait la question de la franchise relativement aux attentes des clients. Les employés de première ligne et les cadres intermédiaires en particulier ont exprimé leur mécontentement à l'égard du fait qu'il leur était interdit d'expliquer aux clients ou au grand public que les compressions budgétaires ont nui au niveau et à la qualité du service : « Nous avons la moitié des employés d'il y a trois ans et nous recevons le même nombre d'appels. Les gens veulent savoir pourquoi ils doivent attendre plus longtemps qu'on leur réponde au téléphone, mais il nous est interdit de leur dire que c'est à cause des réductions (budgétaires). Les gens ont une mauvaise impression de nous et c'est démoralisant! » (Un gestionnaire intermédiaire, Vancouver)

Tableau 8
Soutien du service au public

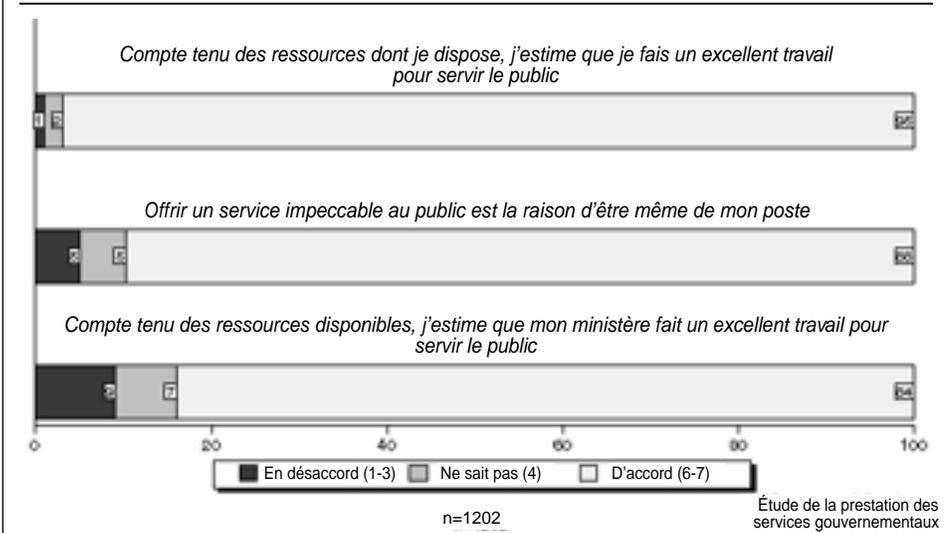
« Dans quelle mesure vos supérieurs, les autres gestionnaires ou vous-même encouragez-vous les comportements suivants dans les rapports que le personnel entretient avec les clients? »



On a également posé une série de questions pour connaître l'attitude des répondants à l'égard du soutien que la direction apporte aux services au public. Les fonctionnaires ont indiqué que, dans l'ensemble, leurs supérieurs les aidaient dans leurs efforts pour servir le public, surtout en écoutant leurs points de vue et en les encourageant à proposer des méthodes permettant d'améliorer le service.

D'après les constatations issues des groupes de discussion, les employés de première ligne et les cadres intermédiaires sont d'avis qu'ils reçoivent beaucoup d'appui de la part de leur superviseur immédiat et du gestionnaire supérieur en ce qui concerne le service au public. Par contre, un grand nombre de fonctionnaires ont parlé d'un manque d'appui de la part des cadres aux échelons les plus élevés du ministère.

Tableau 9
Attitudes fondamentales et autoévaluation de la qualité du service



L'autoévaluation du service

Les faits démontrent qu'il y a dans la fonction publique fédérale un grand souci de bien servir le public (Tableau 9).

Pas moins de 95 % des répondants étaient d'avis que compte tenu des ressources à leur disposition, ils faisaient un excellent travail pour servir le public. Quarante-huit pour cent étaient d'avis qu'offrir un service impeccable était la raison d'être même de leur poste. Quarante-quatre pour cent ont indiqué que, compte tenu des ressources

à sa disposition, leur ministère faisait un excellent travail pour servir le public.

Les résultats de l'étude ont trouvé un écho dans les groupes de discussion. Le personnel de première ligne et les gestionnaires intermédiaires affirmaient leur dévouement au service au public et les cadres supérieurs reconnaissaient que leurs employés attachaient beaucoup d'importance à bien servir le public : « Franchement, compte tenu de tous les changements et de toutes les compressions qui ont eu lieu, je suis parfois étonné de voir qu'il y a tant de [dévouement]. » (Un cadre supérieur, Ottawa) Les fonctionnaires ont expliqué que leur grand dévouement provenait d'un «sentiment de fierté», du fait «qu'ils représentaient le Canada » et des réactions positives qu'ils recevaient de citoyens satisfaits. En fait, on disait que ces commentaires positifs étaient la principale source de motivation dans un milieu où il n'y avait guère d'autres récompenses, sur le plan notamment des augmentations salariales et des promotions : « Il n'y a pas eu d'augmentations depuis cinq ans et les possibilités d'avancement sont assez limitées en ce moment, de sorte que ma principale récompense est la satisfaction que je tire à être utile à mes clients. »

Malgré l'engagement que les répondants exprimaient à l'égard du service, le grand public était beaucoup moins porté à penser que la fonction publique se souciait à ce point de la qualité du service.

Les influences sur le service

Il y a dans la fonction publique fédérale diverses influences positives sur le service au public, qui sont résumées au Tableau 10.

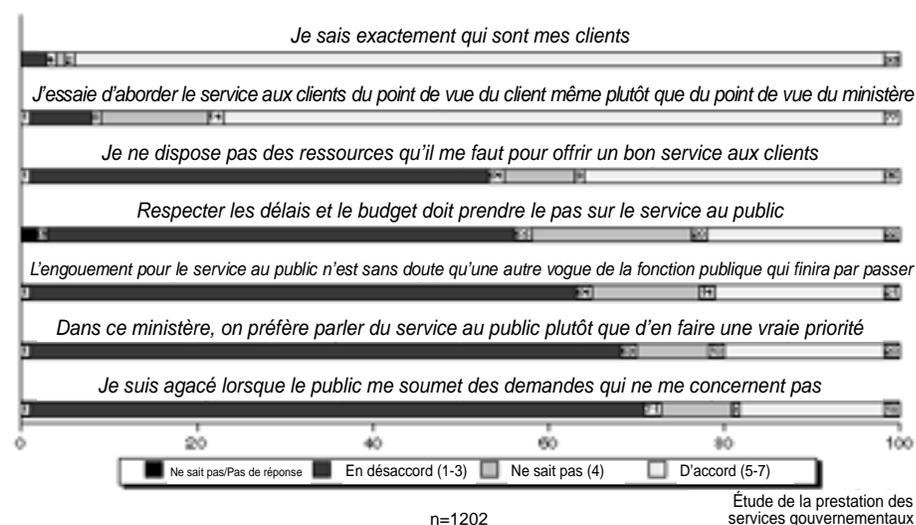
Plusieurs des points mis en évidence au tableau 10 ont également été abordés dans les groupes de discussion.

Comme dans le sondage, les participants ont indiqué qu'ils savaient exactement qui sont leurs « clients ». En général, le « client » est le grand public canadien (c'est le cas par exemple des responsables de la réglementation et des inspecteurs) ou les particuliers avec lesquels on fait affaire. Plusieurs participants ont fait remarquer qu'ils reçoivent souvent par téléphone des demandes de renseignements sur des sujets qui ne relèvent pas de leur compétence et qu'un élément important d'un service de qualité est l'acheminement du client vers la personne-ressource appropriée au sein du gouvernement.

Les résultats démontrent qu'au-delà des influences positives, plusieurs forces perturbatrices peuvent nuire au service au public. Trois répondants sur quatre sont d'avis qu'un grand nombre de citoyens sont portés à rattacher à l'image du fonctionnaire celle d'une personne paresseuse et indifférente. Dans les groupes de discussion, les fonctionnaires ont abordé cette question de façon plus nuancée. Ils reconnaissaient que le stéréotype du fonctionnaire était en grande partie négatif, mais ils tenaient également à faire remarquer que la grande majorité des citoyens avec qui ils faisaient affaire n'entretenaient pas une telle attitude défavorable. Cette constatation a été généralement confirmée par les discussions menées avec des participants ne faisant pas partie de la fonction publique.

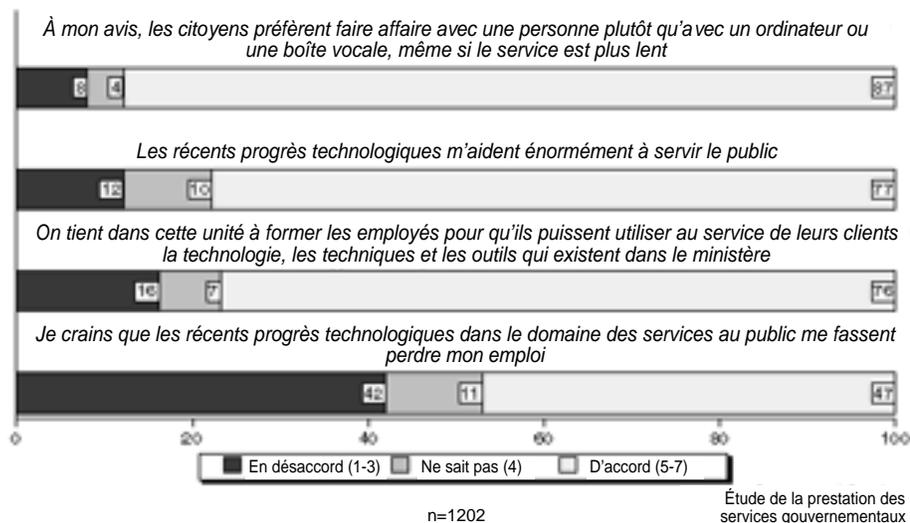
Une autre constatation inquiétante est le fait que près de la moitié seulement (48 %) des employés de première ligne sont d'avis que les formulaires et les règles inutiles ainsi que les habitudes bureaucratiques sont en train de disparaître dans leur ministère. Selon les participants des groupes de discussion, un trop grand nombre de formulaires, de règles et de formalités administratives inutiles constituait la principale entrave à l'instauration de modèles innovateurs de prestation des services et à l'amélioration des systèmes actuels. Des fonctionnaires

Tableau 10
Influences positives sur le service au public



de tous les échelons, mais surtout des cadres intermédiaires, ont fait savoir que trop de formalités internes n'avaient pour but que « d'alimenter la bureaucratie ». Dans les régions, on parlait des demandes d'Ottawa auxquelles il fallait répondre et, à Ottawa, on mentionnait les exigences des organismes centraux parfois très lourdes et, souvent, apparemment superflues. On illustre cet obstacle de taille par les exigences nécessaires pour obtenir l'autorisation de signer et les démarches qu'il fallait entreprendre à cet effet auprès de différents niveaux administratifs pour en venir à effectuer une tâche relativement simple.

Tableau 11
Influence de la technologie



Les technologies

On a posé différentes questions aux répondants afin de connaître leurs opinions sur l'influence que les progrès technologiques ont eue sur leur capacité à servir le public. Les résultats sont décrits au Tableau 11.

Les répondants avaient en général une attitude positive à l'égard de l'influence de la technologie sur la prestation des services. Les points de vue exprimés dans les groupes de discussion concordaient avec ces résultats. La plupart des participants ont reconnu que la technologie les a aidés à fournir à une demande

soutenue avec des ressources réduites. La plupart étaient convaincus que la technologie allait jouer un rôle de plus en plus important dans la prestation des services. Par ailleurs, on a fait remarquer qu'une technologie comme les systèmes de réponse vocale automatisés ne convient pas aux personnes âgées. Selon de nombreux participants, le défi consiste à tirer le meilleur parti des occasions qui restent de communiquer directement avec les gens. En général, les participants s'accordaient pour dire que le public préfère les interactions personnelles aux services automatisés.

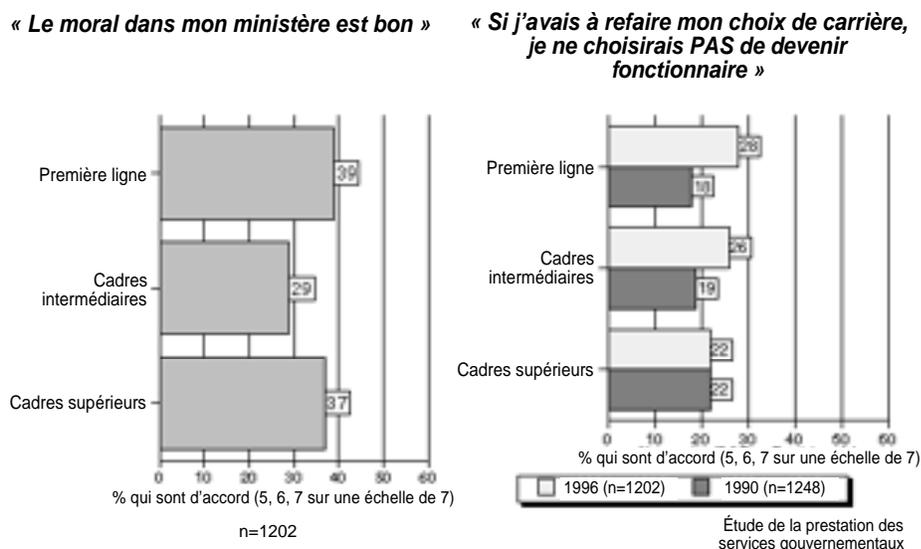
Si l'on compare l'opinion des fonctionnaires au sujet des préférences du public en matière de technologie et les préférences réelles du grand public, on constate un écart considérable entre les deux groupes. Quarante-sept pour cent des fonctionnaires estiment que le grand public préfère faire affaire avec une personne plutôt qu'avec un ordinateur ou une boîte vocale, même s'il en résulte un service plus lent; seulement 68 % des citoyens interrogés ont effectivement indiqué cette préférence.

Le moral

Seulement 35 % des participants étaient d'avis que le moral était bon dans leur ministère; les gestionnaires intermédiaires étaient le groupe qui exprimait le plus de pessimisme à l'égard du moral dans le ministère (Tableau 12).

Le moral est généralement plus élevé chez ceux qui ont un plan écrit pour la prestation des services et parmi ceux qui peuvent compter sur un mécanisme innovateur de prestation des services.

Tableau 12
Le moral dans la fonction publique

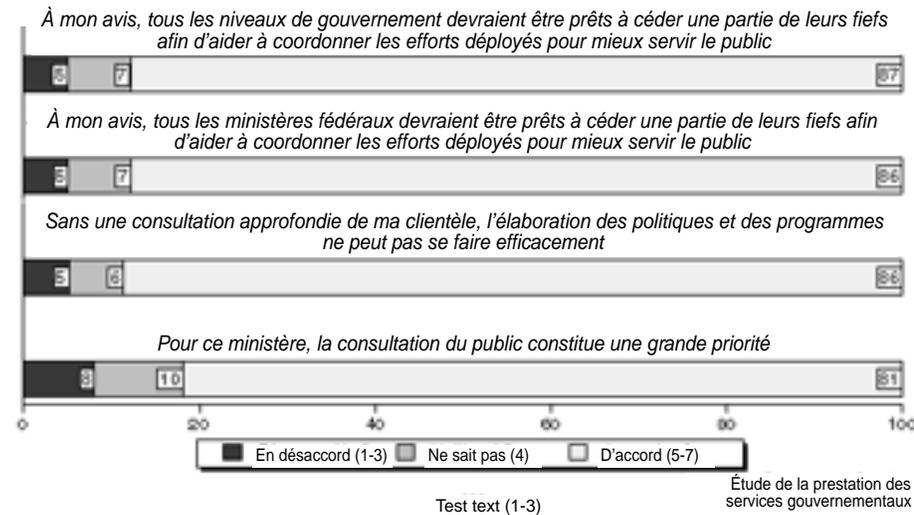


Des résultats semblables se sont dégagés des groupes de discussion. Les participants étaient presque unanimes à dire que le moral était faible dans leur groupe et bon nombre ont fait remarquer que le moral « n'a jamais été aussi bas ». Les participants ont relevé plusieurs facteurs qui pouvaient expliquer ce phénomène :

- 1) *Les employés ne se sentent pas valorisés.* Plusieurs faits amenaient les participants à croire que l'organisation ne prisait pas les employés : le gel des salaires depuis cinq ans; le mépris du public; les commentaires peu respectueux des députés et même de certains membres du gouvernement; la priorité de servir les hauts fonctionnaires et le ministre avant le public; et l'absence d'outils et de ressources appropriés.
- 2) *Un climat général d'incertitude.* De nombreux participants, surtout ceux qui faisaient partie des « ministères les plus touchés », ont parlé d'une situation de changements apparemment incessants. Une telle situation provoque la détérioration du moral de deux manières. Premièrement, elle entretient l'insécurité qui s'installe lorsqu'il est question de perte d'emplois : « Nous avons créé une instabilité généralisée à cause de la nécessité de planifier les mises à pied de 12 à 18 mois à l'avance ». (Un cadre supérieur, Vancouver) Deuxièmement, elle provoque parmi les employés de la confusion quant à leurs objectifs, leur mission et leurs orientations : « Les choses ont tellement changé que je ne sais même plus quel est notre mandat. » (Un employé de première ligne, Halifax) « On nous tue à coup d'initiatives. » (Un cadre intermédiaire, Halifax)
- 3) *Avoir à répondre aux besoins et aux attentes des clients avec des ressources de plus en plus réduites.* La plupart des fonctionnaires qui ont participé aux groupes de discussion étaient d'avis que les attentes du public étaient toujours élevées. Une telle demande, exprimée dans un contexte de ressources de plus en plus

Tableau 13
Attitudes envers la protection des fiefs et la consultation

(Cadres seulement)



rares, favorise le stress et les sentiments de découragement. Plusieurs gestionnaires et employés de première ligne ont indiqué que la situation de leur groupe approchait du point de crise : « Vous pouvez parler de prestation des services, mais j'appelle cela la gestion de crises ». (Un cadre intermédiaire, Montréal)

Le partenariat et la consultation

On a posé aux cadres intermédiaires et supérieurs plusieurs questions sur la protection des fiefs dans la fonction publique et la consultation du public dans le contexte de la prestation des services (Tableau 13).

Les gestionnaires, surtout les cadres supérieurs (94 %), appuyaient énergiquement l'idée que tous les niveaux de gouvernement devraient être prêts à céder une partie de leurs fiefs afin de coordonner les efforts déployés pour mieux servir le public. Des résultats semblables ont été constatés en ce qui concerne la volonté de tous les ministères fédéraux de consacrer moins d'énergies à la simple protection de fiefs.

Pour le Groupe de travail, la protection des fiefs était une question importante parce que l'on reconnaît généralement à Ottawa qu'elle constitue une grande entrave à l'intégration de la prestation des services. C'est pour cette raison que le Groupe de travail a coparrainé un sondage effectué par l'Institut de la gouvernance auprès des hauts fonctionnaires.

L'Institut a tenu des ateliers auxquels ont participé des gestionnaires de la fonction publique ainsi que des cadres supérieurs dans le but d'établir le diagnostic des causes profondes de la protection des fiefs dans les habitudes des fonctionnaires; une soixantaine de facteurs expliquant ce comportement ont été recensés. Les discussions ont également porté sur les mesures à prendre, sur les facteurs les plus importants qui interviennent dans la protection des fiefs et sur les mécanismes permettant d'entamer le démantèlement des barrières que ce type de comportement érige entre les ministères.

Les ateliers ont conclu que les obstacles à la collaboration interministérielle et intergouvernementale sont systémiques et qu'il fallait adopter des méthodes de même nature si on tenait à les supprimer. Les gestionnaires se sont lancé le défi d'articuler « une notion plus claire de l'orientation générale et des valeurs communes à

adopter[...], un leadership plus cohérent, les changements à apporter aux systèmes des récompenses et des stimulants, la clarification des attentes concernant le rendement, l'élaboration de nouvelles compétences et d'autres initiatives pour remodeler[...] la culture de la fonction publique. »

Les gestionnaires ont fait remarquer que la protection des fiefs entre les ministères est une caractéristique inhérente au secteur public parce que ce dernier est « *conçu pour servir de tribune où les demandes concurrentes de la société sont traitées* ». Un tel rôle crée nécessairement une « *friction* » ou une « *tension positive* » entre les ministères chargés de représenter des intérêts à la fois légitimes et conflictuels. Comme l'a fait remarquer un cadre supérieur, « *le conflit n'est pas mauvais en soi, mais il nous faut de meilleurs mécanismes pour l'aplanir et parvenir à un règlement ou à une solution* ».

Les gestionnaires étaient nettement en faveur de consultations approfondies auprès de leur clientèle et ont fait savoir que leur ministère accorde une place importante à la consultation. Si l'on compare ces données sur la consultation à l'étude de 1990, il semble que les cadres intermédiaires sont aujourd'hui plus nombreux à penser que la consultation occupe une place de choix dans la liste des priorités de leur ministère (leur nombre est passé de 70 à 78 %) et sont un peu plus portés à penser qu'une consultation approfondie du public est obligatoire (leur nombre est passé de 80 à 85 %). Dans le cas des cadres supérieurs, on ne constate presque pas de changement (une augmentation de 80 à 83 %) en ce qui concerne la priorité à accorder à la consultation ou la nécessité d'une consultation étroite avec leur clientèle (baisse de 89 à 87 %).

Les fonctionnaires qui ont participé aux groupes de discussion ont convenu que la consultation est une priorité croissante au sein de leur service. Près de la moitié d'entre eux sont portés à recourir à des moyens de consultation officieux ou à des mesures correctives pour répondre aux plaintes. D'autres participants ont parlé des mesures qu'ils ont prises pour instituer des mécanismes de consultation plus systématiques, par exemple des sondages et l'établissement de groupes de discussion avec les clients, ainsi que des réunions et des appels visant précisément à obtenir les réactions des intéressés. Plusieurs participants ont également fait savoir que leur groupe ou ministère avait établi des comités consultatifs composés de représentants des fonctionnaires et des clients (p. ex. des représentants du milieu industriel).

Dans un autre ordre d'idées, certains cadres supérieurs ont fait valoir qu'il faudra de plus en plus de méthodes raffinées pour consulter le public au fur et à mesure que le gouvernement fédéral s'occupera davantage de la gouvernance, de l'élaboration des politiques et de la coordination générale plutôt que de la prestation directe.

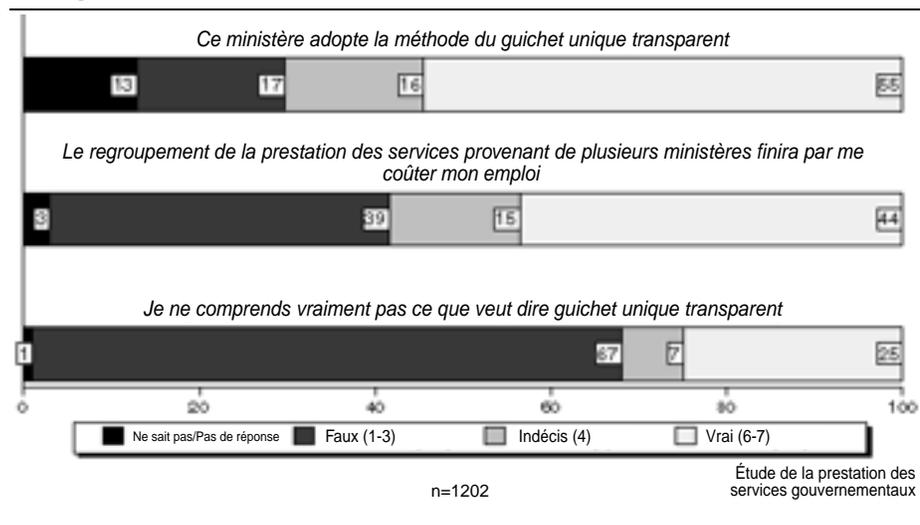
Les perceptions des gestionnaires de la fonction publique quant à la consultation et aux partenariats ont été comparées à celles du grand public. Selon les résultats de cette comparaison, le grand public ne partage pas la conviction des fonctionnaires quant à la place importante que le gouvernement accorde à la consultation. Seulement 37 % de la population estime que le gouvernement

accorde une haute priorité à la consultation du public dans le but de fournir des services de meilleure qualité (par opposition à 82 % des cadres de la fonction publique). Malgré le cynisme que soulève la question de l'attachement des gouvernements à la consultation, une forte majorité des citoyens (81 %) estime que les gouvernements devraient chercher à trouver de nouvelles méthodes pour mieux servir le public par l'intermédiaire de partenariats conclus avec le milieu des affaires et les organismes communautaires.

Le guichet unique

Plusieurs questions ont été posées aux répondants quant aux principes du guichet unique pour la prestation des services au public (Tableau 14).

Tableau 14
Perceptions relatives à la méthode du guichet unique



La majorité des répondants (67 %) ont indiqué qu'ils comprenaient ce que voulait dire guichet unique. Une faible majorité (55 %) sont d'avis que cette méthode est appliquée dans leur ministère; toutefois, ce pourcentage est influencé par le fait qu'un tiers des répondants ne savent pas ce qu'il faut entendre par guichet unique. Parmi les fonctionnaires qui connaissent les principes du guichet unique, 67 % ont indiqué que ces principes sont appliqués dans leur ministère.

Quarante-quatre pour cent des employés de première

ligne étaient d'avis que le regroupement de services provenant de plusieurs ministères allait finir par leur coûter leur emploi. Les personnes les plus portées à penser ainsi étaient celles qui travaillaient à l'extérieur de la région de la capitale nationale.

Les fonctionnaires faisant partie des groupes de discussion ont fait remarquer que la méthode du guichet unique constituait une des principales tendances. Pour la plupart d'entre eux, ce modèle de prestation de services présentait aussi bien des avantages que des inconvénients. Le fait pour le client d'effectuer moins de démarches pour obtenir le service comptait au nombre des avantages. On disait que le principal inconvénient était qu'on allait cesser de recourir à des experts parce que les clients/citoyens allaient désormais s'adresser à des « généralistes ».

L'innovation

On a demandé aux répondants d'évaluer jusqu'à quel point le mécanisme de prestation de services de leur ministère était innovateur en comparaison de ce qui se fait dans d'autres secteurs de l'administration publique ainsi que dans le secteur privé. La majorité des fonctionnaires (67 %) est d'avis que son ministère fournit des services innovateurs.

D'après les résultats constatés dans les groupes de discussion, il faut croire que dans la plupart des milieux, l'innovation tient plutôt du domaine du devenir que de la réalité. Au nombre des aspects innovateurs du service décrits par les participants, citons : les équipes de travail autogérées; les nouveaux partenariats établis avec les gouvernements provinciaux, les organisations communautaires et le secteur privé; la publication de normes de service; la délégation de la prise de décision le plus loin possible vers les échelons inférieurs de l'organisation et, enfin, des mécanismes officiels de rétroaction de la part des clients. Les participants semblaient unanimes à dire qu'il était possible et souhaitable d'innover encore davantage. Il est vrai que plusieurs ont manifesté une certaine angoisse due à la peur de l'inconnu, mais la plupart envisageaient avec optimisme l'élaboration de modèles innovateurs de prestation de services. Pour certains cadres intermédiaires et employés de première ligne, l'innovation offrait un moyen d'obtenir des emplois plus stables et plus enrichissants.

La plupart des cadres supérieurs reconnaissaient également les promesses de l'innovation. En effet, un bon nombre ont souligné jusqu'à quel point leur groupe avait bien réussi à maintenir la qualité du service malgré les mesures d'austérité en réorganisant et en remodelant les systèmes et les méthodes. Cependant, beaucoup ont également fait savoir qu'ils se sentaient incapables de procéder avec confiance à l'élaboration d'autres innovations se disant inquiets du manque de renseignements (p. ex. des études de cas, des exemples d'accord, des pratiques exemplaires et des conseils pratiques) et qu'ils ne pouvaient pas compter sur tout l'appui qu'il leur fallait de la part des échelons les plus élevés de leur ministère. Un participant a proposé « un inventaire des connaissances en la matière ou une tournée de conférenciers ou encore un volet spécial d'un programme du type qu'offre le CCG, où l'on invite les gens qui ont mis en place des mécanismes utiles à en faire part à leurs collègues. J'aimerais qu'on puisse avoir accès à un tel programme dans toutes les régions du pays pour que je puisse envoyer mon personnel écouter quelqu'un qui a réussi à mettre tout cela en place. » (Un cadre supérieur, Vancouver)

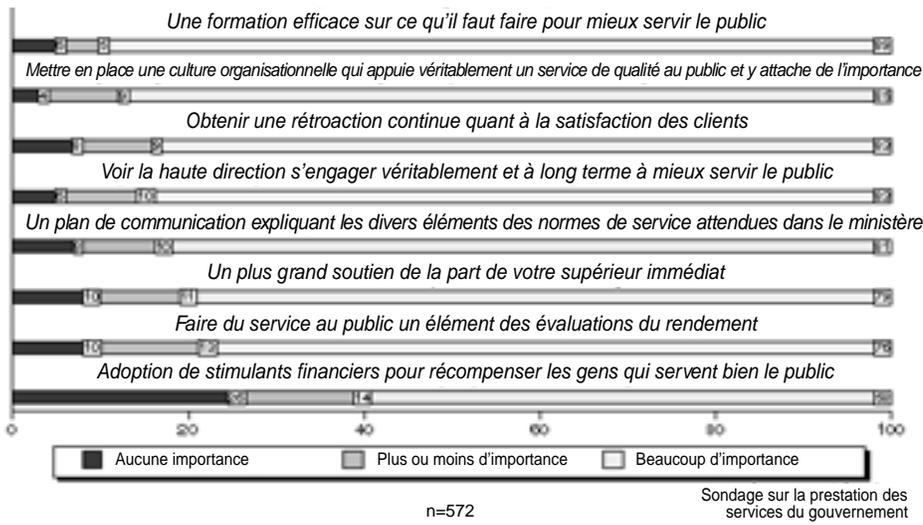
Les perceptions concernant les améliorations apportées au service

Les fonctionnaires étaient d'avis que la prestation des services s'était améliorée depuis cinq ans et qu'elle allait continuer à s'améliorer au cours des cinq prochaines années (Tableau 14). Les cadres supérieurs, les personnes dont le moral était le plus fort, les fonctionnaires qui disposaient d'un plan écrit pour la prestation des services et ceux qui pouvaient compter sur un mécanisme innovateur de prestation des services étaient les personnes les plus optimistes face aux améliorations réalisées au cours des dernières années et à la poursuite des améliorations dans les années à venir.

Tableau 15 Amélioration du service au public

(Employés de première ligne seulement)

« Dans quelle mesure estimez-vous que chacun des points suivants pourra améliorer le service au public dans votre ministère? »



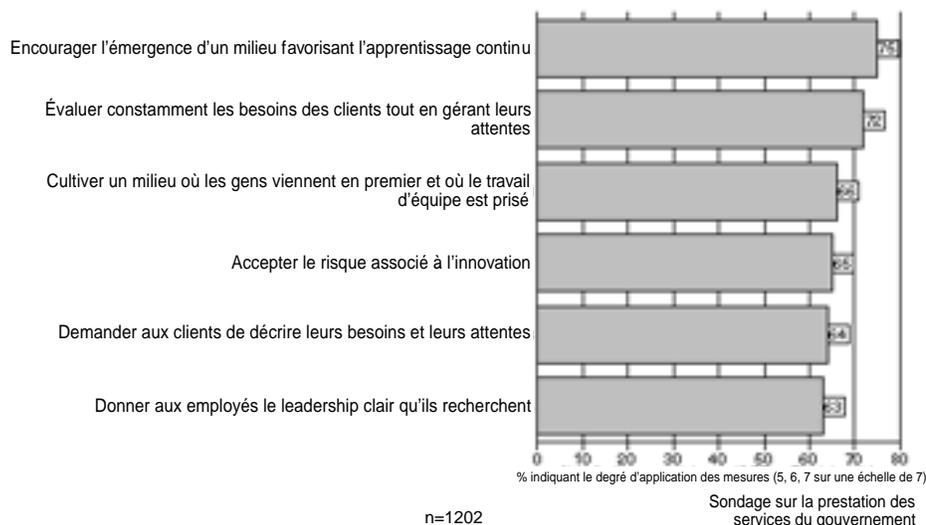
Ces perceptions optimistes à l'égard des services gouvernementaux n'étaient pas partagées par le grand public. Une minorité seulement des répondants parmi la population étaient d'avis que les services gouvernementaux s'étaient améliorés depuis cinq ans; une proportion encore plus faible (30 %) estimait que la prestation des services allait s'améliorer au cours des cinq prochaines années.

On a demandé aux employés de première ligne d'indiquer quelle importance ils accordaient à une série d'initiatives visant à améliorer le service au public (Tableau 15).

Sauf pour un élément (les stimulants financiers pour récompenser les gens qui servent bien le public), au moins trois personnes sur quatre étaient d'avis que la mise en oeuvre de l'initiative améliorerait le service. La formation, le soutien de la direction et la communication des renseignements sur la satisfaction des clients étaient les activités que les employés de première ligne appuyaient le plus.

Tableau 16 La culture de la prestation de services

« Dans quelle mesure votre ministère applique-t-il chacune des initiatives suivantes? »



Il est intéressant de noter que tandis que 81 % des employés de première ligne estimaient qu'un plan de communication expliquant les différents éléments des normes de service attendues dans les ministères améliorerait le service au public, seulement 64 % ont indiqué que leur unité disposait d'un tel plan écrit.

La culture du service

On a demandé aux répondants d'évaluer dans quelle mesure leur ministère appliquait différentes initiatives relatives à la prestation des services (Tableau 16).

Les répondants étaient très positifs dans leur évaluation de la mise en oeuvre de ces initiatives dans leur ministère, surtout en ce qui concerne l'appui accordé à un milieu favorisant l'apprentissage continu et la capacité de répondre aux besoins des clients.

Les participants aux groupes de discussion s'accordaient en général pour dire qu'une culture du service s'était implantée au sein de leur groupe et dans toute l'administration fédérale. Ils étaient d'avis également qu'il y avait encore beaucoup de travail à faire. On a relevé une importante entrave à l'implantation plus généralisée d'une culture du service : la difficulté de faire disparaître de la culture ministérielle la grande réticence à prendre des risques. Faisant un lien entre cette caractéristique et le besoin de « protéger le ministre », de nombreux participants des groupes de discussion ont dit que le climat actuel était caractérisé par la « volonté d'éviter les erreurs ». Aux yeux de la plupart des participants, une telle attitude étouffe l'initiative et freine l'élaboration de modèles de prestation de services qui soient vraiment innovateurs. « Bien sûr, nous sommes encouragés à innover, mais "gare à celui qui fait une erreur". » (Un cadre intermédiaire, Halifax)

Écouter les employés de première ligne

Le tableau que l'on vient de broser ci-dessus des perceptions que les fonctionnaires ont des questions entourant le service au public reflète les vues d'un ensemble représentatif de fonctionnaires fédéraux. Le Groupe de travail a également interviewé un grand nombre de gestionnaires d'initiatives innovatrices de prestation de services au sein du gouvernement, dans le cadre des 34 études de cas, ainsi que des hauts fonctionnaires fédéraux chargés de la prestation des services, par le biais de réunions que la présidente a tenues avec les Conseils régionaux de hauts fonctionnaires fédéraux. Ce sont des champions du service sur lesquels le gouvernement peut compter - les experts des méthodes innovatrices de prestation des services, capables d'approfondir nos connaissances de ces questions grâce à la richesse de leur expérience. Dans la documentation sur la qualité du service, on invite constamment les organismes à « libérer » leurs champions. Nous pouvons commencer par les écouter.

À propos de la motivation

Le principal objectif des innovations adoptées dernièrement dans le domaine des services est manifestement la réduction des dépenses. Face à des compressions budgétaires spectaculaires, les méthodes innovatrices de prestation de services sont parfois devenues le moyen d'assurer la poursuite des activités - et même de préserver le mandat de l'organisation. Cependant, les résultats étaient plus souvent mesurés à partir de la satisfaction des clients. En réalité, certaines des économies prévues ne se sont pas matérialisées ou ont pris plus de temps à se manifester qu'on l'avait prévu au début; ce phénomène était généralement dû au fait que d'importantes mises de fonds étaient nécessaires pour implanter les nouveaux systèmes, surtout en ce qui concerne le soutien technologique. Dans le cas des agents du gouvernement de la Colombie-Britannique et du bureau d'Immigration Canada de Vancouver, les responsables ont fait remarquer que les réductions draconiennes des ressources humaines et financières ont mené à un remodelage de la prestation des services qui a amélioré la qualité du service.

Des gestionnaires de services ont parlé de l'utilité des réductions budgétaires pour créer l'élan nécessaire au changement et à l'innovation. Selon un observateur, à l'époque du luxe que permettaient des budgets généreux, « [...] chaque ministère pouvait se permettre d'entretenir de magnifiques plates-bandes. Après les coupures, ils étaient prêts à partager les pissenlits et les mauvaises herbes dans l'espoir d'avoir au moins l'apparence d'un petit jardin. »

Dans certains cas, un facteur clé était les limites qui étaient imposées au secteur public lorsqu'il voulait investir dans de nouvelles infrastructures coûteuses. Par exemple, dans le cas de l'expansion de l'Aéroport international de Vancouver et de l'automatisation de l'enregistrement immobilier en Ontario, la commercialisation de la prestation des services a permis d'avoir accès au marché des capitaux du secteur privé pour financer de nouvelles infrastructures physiques et technologiques. Les compressions budgétaires ont été l'élément déclencheur de ces innovations en matière de prestation de services, mais celles-ci ont été encouragées par un changement d'attitude de la part du public en ce qui concerne le rôle de l'État. Comme le démontre le document *Repenser le gouvernement*, les Canadiens semblent se soucier moins que dans le passé de la provenance des services, du moment que le service est toujours offert et qu'il est de bonne qualité. Il s'agit là d'une véritable évolution de l'attitude du public à l'égard du rôle de l'État et nous avons ainsi les coudées franches pour adapter les solutions qui ont cours dans le secteur privé pour régler les problèmes de prestation de services.

Bien souvent, les gestionnaires signalaient que le fait d'être libéré des lenteurs administratives du secteur public représentait un des bienfaits de l'adoption de moyens non traditionnels de prestation de services. Ils ont parlé notamment des décisions qui tardaient à venir et du problème que cette situation créait dans la prestation traditionnelle des services par le secteur public car il fallait tenir compte de demandes divergentes et respecter rigoureusement les formalités établies. Sans contester la nécessité de freins et de contrepoids dans la gestion des deniers publics, les gestionnaires voulaient avoir une plus grande marge de manoeuvre pour prendre les décisions et adopter des mesures. On disait souvent de la prise de décisions centralisée qu'elle était un obstacle à la prestation des services.

Il reste que dans chaque cas, les gestionnaires qui ont participé aux études de cas ont dit que les principaux avantages de l'innovation en matière de service étaient les améliorations qu'elle permettait d'apporter à la qualité du service au public. Ils parlaient avec fierté du plus grand degré de satisfaction exprimée par les clients au cours des sondages et décrivaient avec enthousiasme les occasions qui se présentaient pour rétablir les rapports entre le gouvernement et les citoyens selon de nouvelles structures.

Apropos du partenariat

Le partenariat a acquis un nouveau visage. La majorité des innovations en matière de service repose sur des partenariats - entre les ministères gouvernementaux, entre les paliers de gouvernement, entre le secteur public et le secteur privé et entre le secteur public et les bénévoles.

Dans bon nombre d'entrevues effectuées dans le cadre des études de cas et de discussions menées avec les Conseils régionaux de hauts fonctionnaires fédéraux, les gestionnaires de service ont fait remarquer qu'ils possédaient peu d'expérience pratique de la gestion des partenariats et qu'il y avait selon eux peu d'outils pratiques dans le secteur public auxquels ils pouvaient recourir. Ils déploraient le manque de directives et de politiques cadres pouvant orienter leurs efforts, tant à l'intérieur des organismes centraux qu'au sein de leurs propres administrations centrales et ministérielles. Cette situation tient au fait que ces gestionnaires sont en train de défricher le terrain. C'est grâce à leurs efforts que les politiques prendront forme et que des outils de gestion seront élaborés; les leçons qu'ils pourront dégager de l'innovation en matière de prestation de services permettront aux autres d'emboîter le pas.

L'étude de cas de Forintek a donné un aperçu des éléments nécessaires à la réussite d'un partenariat de prestation de services entre le secteur public et le secteur privé. C'est une solution qui ne fait que des gagnants et qui apporte « *un fondement logique et stable pour la participation de chaque partenaire.* » Il faut que l'intention du gouvernement soit « *claire, logique et transparente aux yeux des gens d'affaires.* »

À un plus haut niveau, préciser la raison d'être d'un service requiert la notion de vision. Plusieurs innovations en matière de prestation de services examinées dans le cadre des études de cas ont fait ressortir jusqu'à quel point il importe d'avoir une « vision » du service clairement articulée pour assurer le succès de l'initiative. Lorsqu'il est question de méthodes innovatrices de prestation de services, on ne peut formuler dès le départ un plan d'une grande précision; de nombreuses corrections de trajectoire seront nécessaires en cours de route. Les gestionnaires de services ont fait remarquer que si l'on prend la peine de mettre sur papier et de diffuser largement une vision du service qui est efficace et qui met l'accent sur les résultats souhaités pour le client, il devient plus facile de tenir le cap, d'aplanir les différences entre les intervenants et d'amener les gens à s'engager dans le processus.

À un niveau plus pratique, l'établissement de partenariats nécessite qu'on énonce clairement les objectifs de service, les objectifs de rendement, les normes de service, les rôles et les responsabilités, les modalités de prestation, les renseignements à communiquer, les estimations de coûts, les promesses de financement et d'autres dispositions encore. L'initiative des Sociétés de prise en charge par les employés, mise en place par la Commission de la capitale nationale, constituent un exemple utile. Lorsqu'il a été question de demander des propositions pour la mise en place d'initiatives de prise de contrôle par les

employés afin de privatiser les services de la Commission, il a fallu élaborer pour chaque service des spécifications détaillées. On a dû mettre sur papier les conditions des propositions de prise de contrôle afin de préciser les exigences de service obligatoires, les obligations légales des parties, les conditions minimales à énoncer dans les plans d'activités ainsi que l'origine du capital social des sociétés d'employés. Tous ces aspects ont été documentés avec soin afin de constituer un cadre efficace pour le partenariat de services, d'aider les entrepreneurs débutants (les employés de la CCN) à se retrouver dans le processus et de mettre en place un processus entièrement transparent et défendable en cas de contestation de la part des organismes centraux ou du public.

L'étude de cas des partenariats de services à la Société canadienne des postes - qui comprend le franchisage, la sous-traitance et d'autres modalités - a démontré que les partenariats imposent une discipline d'entreprise au secteur public et permettent en outre de profiter des avantages qu'apportent le savoir-faire du secteur privé et le partage des risques. Cette discipline se manifeste aussi bien par l'établissement préalable de modalités claires pour le partenariat que par l'adoption d'une perspective commerciale dans les méthodes de prestation de services. Pour que le partenariat soit couronné de succès, il faut que toutes les parties y trouvent leur compte, même si chaque intervenant définit la notion de « profit » à sa manière. Dans le cas des partenaires du secteur privé, il faut que l'arrangement laisse entrevoir des gains financiers et comporte un terme suffisant pour amortir les dépenses d'investissement. Dans le cas des partenaires du secteur public, il est tout aussi important qu'il y ait des acquis sur le plan du rendement attendu et de la mesure de celui-ci.

Les gestionnaires de services ont fait remarquer que les organismes centraux jouaient parfois un rôle contradictoire dans les initiatives de service, car tantôt ils encourageaient l'adoption rapide des mesures pour que les objectifs de réduction des dépenses soient respectés, tantôt ils abordaient les nouvelles méthodes avec précaution afin d'éviter les précédents difficiles. Les gestionnaires de services chargés de piloter ces projets constataient bien souvent que l'organisme central avait un pied sur l'accélérateur et l'autre sur le frein. L'initiative de prise de contrôle par les employés de la CCN illustre parfaitement le double rôle de chien de garde et de facilitateur que jouent les organismes centraux : cette situation est souvent la source de conseils contradictoires sur les principes d'action, même lorsqu'il y a un seul organisme central en cause. Les fonctionnaires aussi bien de la CCN que des organismes centraux ont remarqué eux-mêmes qu'il fallait que les cadres supérieurs accordent personnellement plus d'attention à ces questions pour trouver des solutions aux conflits d'orientation. Un cadre supérieur chargé de services a même demandé : « *A-t-on pensé à réformer les organismes centraux dans le cadre de cet exercice?* »

Dans certains cas, des lois spéciales habilitantes apportent un soutien considérable à l'initiative de service. Un des cas les plus probants est celui de la législation portant création des Organismes administratifs délégués (OAD) de l'Alberta, entités du secteur privé qui offrent des services contre paiement à l'acte mais qui demeurent assujetties aux mesures de contrôle du gouvernement.

Un pouvoir législatif facultatif et de grande portée a été établi pour permettre la délégation de fonctions gouvernementales, et des OAD peuvent être établis par décret sur avis du ministre. Dans le cas du projet intitulé *Clearing the Path*, la législation prévoyait les pouvoirs administratifs nécessaires pour assurer le bon fonctionnement d'un système multiministériel d'enregistrement des entreprises. Dans d'autres cas, les gestionnaires avaient l'impression de poursuivre leurs activités sans autorisation formelle. De nombreux gestionnaires étaient d'avis que la législation les empêchait de créer des partenariats, en vertu notamment du principe de la responsabilité du ministre à l'égard des actions de son ministère.

Apropos des champions du changement

Les gestionnaires de services et les responsables régionaux ont souvent parlé de l'importance du leadership. Les gestionnaires de services ont fait remarquer à maintes reprises que la présence de chefs dévoués était un facteur important du succès de l'initiative. Ils demandaient que la haute direction s'intéresse davantage aux questions de prestation de services et que cela se fasse également dans les organismes centraux pour qu'il soit possible de régler plus rapidement les questions de principe.

Qui parle de service, parle de gens. La façon d'aborder la culture de service de l'organisation représente sans doute la dimension la plus ardue des tâches du leader. Les fonctionnaires ont à supporter l'incertitude qui entoure la sécurité d'emploi; ils se font une idée exagérée du mépris que le public peut éprouver à leur égard, comme il en a été question plus haut. Ils ont vu des vagues successives de réformes administratives déferler sur leur organisation. Selon eux, ils parviennent déjà à s'acquitter efficacement de la prestation des services en respectant les limites des ressources et les contraintes administratives qui leur sont imposées. En outre, ils sont toujours convaincus que les fonctions d'orientation et de gestion sont davantage récompensées dans l'organisation que les fonctions de service. C'est sur cette toile de fond que doit se faire la transformation de la culture de service de nos organisations.

Les gestionnaires de services qui ont réussi à se tirer d'affaire font observer dans les études de cas que la transformation de la culture de l'organisation prend du temps et exige un engagement à long terme de la part de la direction. Les cadres supérieurs doivent démontrer tous les jours qu'ils tiennent à faire partie de ce processus; c'est ainsi que l'on réussira non seulement à résoudre les impasses mais aussi à prouver que le service occupe la première place dans l'organisation. L'étude de cas qui a porté sur les réformes de la Diversification de l'économie de l'Ouest démontre que le changement exige beaucoup de travail et qu'il ne peut pas être géré à temps partiel par des gestionnaires qui sont tiraillés entre de nombreuses demandes divergentes.

Apropos de l'innovation

Pendant la rédaction du rapport final des études de cas, un des phénomènes les plus troublants qui revenait sans cesse était le nombre de fois où des fonctionnaires innovateurs nous ont demandé de ne pas mentionner leurs innovations parce qu'ils craignaient qu'elles ne soient mises au jour par le bureau central ou le Conseil du Trésor. Les fonctionnaires de première ligne ont l'impression que ce qu'ils font enfreint les règles d'une manière quelconque. L'innovation qui se fait dans un tel contexte peut toujours mener à des améliorations, mais ces dernières seront nécessairement sporadiques et inséparables des personnalités qui leur ont donné jour.

Les gestionnaires ont fait remarquer que pour changer la culture d'une organisation, il importe d'inviter le personnel à participer au processus, de ne pas tarder à le consulter et à lui transmettre tous les renseignements possibles et de le faire souvent. De plus, tous les gestionnaires de services consultés ont souligné qu'il importait au plus haut point de consacrer des ressources à la formation. L'une des grandes caractéristiques des organismes de service du secteur privé est les sommes considérables qu'ils consacrent à la formation et aux communications et c'est peut-être là une des leçons que nous pouvons tirer du milieu des affaires.

Apropos de la technologie

Comme l'ont démontré le service d'information Accès Montréal, le système POLARIS d'enregistrement immobilier de l'Ontario et le réseau de prestation de services de Ressources humaines Canada ainsi que plusieurs autres études de cas, la technologie est un important catalyseur de l'innovation dans le domaine des services.

Comme il est mentionné dans le rapport du Vérificateur général sur le renouvellement des services gouvernementaux à l'aide des technologies de l'information, le Conseil du Trésor a fait « *des progrès notables* » dans plusieurs domaines pour coordonner l'application de la technologie dans tous les ministères et pour jeter les fondations de nouvelles applications. Comme il en est question ailleurs dans le présent rapport, le Sous-comité du Comité consultatif supérieur du Conseil du Trésor sur la gestion de l'information a réalisé d'impressionnantes percées dans la conception de nouvelles initiatives interministérielles visant l'intégration de la prestation des services par le biais des technologies de l'information.

Certains gestionnaires interrogés dans les études de cas ont affirmé que le gouvernement ferait mieux de s'en remettre aux technologies éprouvées pour concevoir les systèmes de prestation de services plutôt que de consacrer des ressources à la mise au point de nouvelles techniques. D'autres prétendaient au contraire que le gouvernement pouvait tirer parti de la taille considérable de ses achats pour mettre au point de nouvelles technologies dans le cadre d'alliances stratégiques conclues avec des entreprises canadiennes et susceptibles d'augmenter la compétitivité de ces dernières.

Un autre avantage qu'il est possible de tirer des partenariats conclus entre le secteur public et le secteur privé pour mettre au point des systèmes et techniques d'information à l'appui des services est le leadership que de tels partenariats peuvent apporter dans l'établissement des normes applicables à tout le secteur et favorables à l'échange d'information au sein de l'industrie. Par exemple, le système d'enregistrement électronique de l'Office national de l'énergie a procuré un avantage inattendu : il a favorisé la compatibilité des technologies des communications et il a fait augmenter les échanges d'information au sein de tout le secteur de l'énergie.

À propos des mesures à prendre

Un grand nombre des études de cas apportent un éclairage sur la question essentielle des mesures à prendre pour gérer l'innovation dans le domaine des services. Un thème revient constamment dans leurs observations : c'est le fait qu'il n'y a pas de panacée, de politique particulière ni de modèle précis de prestation des services qui permette de faire le grand bond en avant. Les études de cas ne cessent de rappeler qu'il vaut mieux y aller un pas à la fois et cueillir les premiers fruits pour signaler l'obtention rapide de résultats et pour maintenir l'élan de l'amélioration. On souligne également dans les études de cas qu'il faut que les hauts fonctionnaires se mêlent plus directement des questions concernant la prestation des services.

Les études de cas sont une mine de conseils pour les nombreux gestionnaires qui ont déploré le manque d'orientation. Ce qui contribuerait beaucoup à l'amélioration des services serait qu'on adopte des mesures pour mettre systématiquement les autres ministères au courant des pratiques exemplaires issues de ces initiatives de service.

Les responsables interrogés à Ressources humaines Canada ont sans doute offert le meilleur résumé des conseils que les gestionnaires de services ont formulés dans ces études de cas; voici la marche à suivre qu'ils proposent pour lancer des initiatives visant à innover dans le domaine des services :

- établir une vision enthousiasmante pour orienter les efforts des nombreux intervenants;
- obtenir l'engagement de la haute direction à poursuivre le processus;
- recenser les partenaires éventuels de la prestation du service;
- consacrer les ressources voulues à l'élaboration d'une culture de service au sein de l'organisation;
- obtenir l'engagement du personnel à participer au processus au moyen de mesures efficaces de consultation et de communication;
- ne pas lésiner sur la formation;
- accepter le risque d'échec et être prêt à faire des corrections de trajectoire;
- mesurer le progrès;
- recourir à la technologie pour mettre en oeuvre la prestation des services.

Apropos de la responsabilité

Les gestionnaires de services n'ont signalé aucun cas d'atteinte à la responsabilité ministérielle provoquée par un partenariat de prestation de services. Au contraire, ils ont fait remarquer que, selon eux, les gouvernements « n'avaient pas à renoncer au contrôle de la politique et de la qualité s'ils déléguaient la prestation courante des services gouvernementaux traditionnels ». Un des gestionnaires interrogés dans les études de cas a fait remarquer que les partenariats élargissent la responsabilité, car les gouvernements ont des comptes à rendre à leurs partenaires de services.

Lorsque les services de plusieurs ministères gouvernementaux sont fournis par l'intermédiaire d'un seul centre de services intégrés, comme les Centres de services aux entreprises du Canada, le Centre des services sociaux de Winnipeg et Service Nouveau-Brunswick, les gestionnaires sont d'avis que les pouvoirs hiérarchiques doivent être situés au centre de services, tandis que les pouvoirs de commandement ou d'orientation doivent continuer à relever des ministères chargés de l'établissement de politiques.

Les gestionnaires interrogés dans le cadre des études de cas étaient presque unanimes à souligner l'importance de prendre des mesures concrètes axées sur les résultats que le client pouvait attendre. Les mesures du rendement dans le secteur public ont généralement porté sur les intrants parce que l'objectif principal était l'utilisation à bon escient des deniers publics. Ils ont souligné en outre qu'il importait d'obtenir les réactions des clients pour améliorer les services et de procéder à la mesure du rendement pour respecter les principes de responsabilité. Plusieurs gestionnaires ont recommandé des sondages permanents pour connaître les besoins des clients et déterminer s'ils sont satisfaits des services, recommandation qui a trouvé un écho dernièrement dans le rapport du Vérificateur général sur la qualité des services.

La responsabilité et la prestation des services

Il a été question plus haut dans le présent rapport d'un exemple où plusieurs ministères étaient en droit d'intervenir dans la définition du régime applicable à un nouveau produit de la biotechnologie qui allait être mis en marché. Tous ces ministères et les ministres qui en sont chargés ont des responsabilités précises à remplir aux termes de leurs lois habilitantes. Du point de vue de l'entreprise ou de la personne qui veut mettre son produit en marché, il s'agit d'un processus qui est difficile à comprendre, qui coûte cher, qui prend beaucoup de temps et qui est sans doute exaspérant. Il faut trouver de nouveaux arrangements dans lesquels la responsabilité des ministres est maintenue mais qui donnent plus de souplesse aux ministères pour conclure des partenariats de prestation de services.

La conception de moyens de prestation de services axés sur les citoyens mène inévitablement à des questions de responsabilité. Différentes structures et méthodes ont été mises au point au fil des ans pour faire en sorte que les personnes chargées de l'exécution de fonctions gouvernementales précises aient des comptes à rendre. Selon les dispositions constitutionnelles, les ministres sont responsables devant le Parlement de tous les aspects des activités de leur ministère. C'est ainsi que pour chaque mesure prise au gouvernement et par le gouvernement, il y a un ministre chargé d'en rendre compte à la Chambre. Si quelqu'un signale un problème, les ministres sont obligés d'examiner la question, de prendre les mesures correctives qui s'imposent et d'en informer la Chambre. C'est là l'essence même du gouvernement responsable.

Les interprétations rigides de cette chaîne de commandement qui va du Parlement au ministre et du ministre aux fonctionnaires du ministère peuvent mener au morcellement des services. Dans le cas du produit de la biotechnologie susmentionné, le nombre de ministères appelés à intervenir reflète la complexité de notre monde d'aujourd'hui. On n'est plus capable aujourd'hui de compartimenter facilement les questions de principe et les questions de prestation de services. De plus en plus de questions horizontales entrent en ligne de compte parce que les gouvernements sont obligés de trouver le juste milieu entre les droits individuels et les droits collectifs.

Depuis toujours, lorsqu'une question comporte un volet qui relève de plusieurs ministres, les compromis techniques entourant l'orientation à adopter et les poids et contrepoids qui existent entre les ministères font partie intégrante du régime de responsabilité. Dans tout le processus qui s'étend de la formulation des différents aspects de la politique à la licence d'exploitation du produit, l'entreprise est obligée de s'adresser à chacun des ministères compétents. Une partie du problème relève de chaque ministère et chacun apporte une partie de la solution. Si nous nous avisons d'offrir un guichet unique à l'entreprise pour tous les services, il faudrait que les ministères accordent leurs violons à l'étape de la formulation de la politique et de l'élaboration des programmes pour que la prestation des services puisse se faire à un seul endroit. C'est ainsi que l'on a procédé dans le cas de la nouvelle Agence d'inspection des aliments, dans laquelle les politiques relèvent de trois ministres et la prestation des services, d'un seul.

La prestation de services se fait souvent par l'octroi de droits et de privilèges à un citoyen plutôt qu'à un autre. De tels droits et privilèges comprennent par exemple des permis ou l'admissibilité à une pension. Afin de protéger les droits des citoyens, les démocraties modernes placent les ministres et leurs collaborateurs dans une situation où ils doivent publiquement rendre compte de leurs décisions. Dans l'exemple donné ici, tous les ministres doivent justifier leurs décisions ainsi que celles qui sont prises en leur nom.

Pour apporter à la prestation des services les améliorations qui sont proposées dans le modèle axé sur le citoyen, les fonctionnaires devront disposer d'arrangements internes horizontaux qui permettront aux ministres et aux ministères de traiter des divers aspects des politiques qui ont une influence sur la prestation. Il en résultera des méthodes plus étoffées et plus stratégiques pour l'élaboration des politiques, la conception des programmes et la prestation des services.

Le Cabinet (appuyé par ses comités) est la tribune principale où l'on peut élaborer les arrangements horizontaux. Au sein de la bureaucratie, les sous-ministres se réunissent périodiquement et, selon le besoin, ils pourraient offrir une tribune pour régler les questions horizontales. Aux échelons inférieurs à celui de sous-ministre, le seul forum horizontal organisé semble être les Conseils régionaux de hauts fonctionnaires fédéraux. Ces Conseils sont composés de hauts fonctionnaires fédéraux provenant de chacun des ministères d'exécution dans une province. Chacune de ces tribunes comprend des membres dotés d'attributions particulières mais qui partagent également la responsabilité du déroulement efficace des activités communes à l'ensemble des ministères.

Les questions de responsabilité sont complexes et ne se prêtent pas à des modèles ou à des solutions simples et infaillibles qui peuvent s'appliquer chaque fois à toutes les circonstances. Nous apprendrons en agissant, en adaptant les structures et les techniques au fur et à mesure de l'implantation des nouveaux moyens d'action.

Pour qu'il y ait une reddition de comptes dans le domaine de la prestation des services, il faut établir des objectifs ainsi que des procédés permettant aux supérieurs et aux ministres de procéder périodiquement à des évaluations. Une plus grande délégation de pouvoirs permettant de prendre des décisions et de les justifier devrait remplacer les méthodes ponctuelles de contrôle et d'adaptation qui ont longtemps caractérisé les services publics. On va recourir de plus en plus à des arrangements contractuels permettant de définir les objectifs de l'organisation et les prévisions de rendement en fonction des résultats escomptés. Par ailleurs, plus d'importance sera désormais accordée à des critères objectifs et préétablis à partir desquels les activités de prestation de services peuvent être évaluées. De ce fait, il faudra adopter de nouvelles méthodes d'organisation du travail.

Plus loin dans le présent rapport, nous décrivons plusieurs mesures visant à renforcer les moyens dont dispose le gouvernement pour à la fois fournir les services et maintenir la responsabilité.

Nous estimons que ces deux objectifs sont réalisables. Il s'agit de veiller à ce que les mesures de réforme tiennent toujours compte de la nécessité d'un régime de responsabilité fondé sur le contrôle parlementaire et de la nécessité d'une responsabilité qui est non seulement transparente mais aussi axée sur les résultats. Nous offrons une liste d'éléments à considérer chaque fois que le gouvernement envisage un arrangement de prestation de services qui ne relève pas des hauts fonctionnaires ministériels. Nous proposons également de nouvelles mesures législatives permettant au gouvernement de fournir les services selon des modalités axées sur les citoyens et de veiller en même temps à ce que les exigences en matière de responsabilité soient respectées intégralement.

Imaginer les possibilités : les services aux aînés

Afin d'illustrer le défi et les avantages que présente la recréation de la prestation des services à partir de principes axés sur les citoyens, le Groupe de travail a examiné les possibilités qu'offrent ces principes pour desservir un groupe de citoyens qui ont un ensemble de besoins complexes et identifiables - les aînés. Le but était de choisir un groupe qui reçoit des services de plusieurs ministères et de plusieurs administrations.

Les aînés constituent un groupe facile à identifier et dont le nombre et l'importance vont en s'accroissant. Il est de plus en plus manifeste qu'il faut faire le bilan de la prestation des services aux aînés : la proportion des habitants de 65 ans et plus a passé de 6,7 % en 1941 à 12,2 % en 1995. Elle aura presque doublé pour atteindre 22 % en 2026.

Une telle croissance écrasera un système de prestation de services qui est déjà caractérisé, aux yeux des aînés eux-mêmes et de leurs familles ou des fournisseurs de soins, par le morcellement, le manque de coordination et des formalités incompréhensibles. Les aînés forment un groupe de plus en plus porté à dire ce qu'il pense et, maintenant que les familles sont plus que jamais appelées à s'occuper de parents vieillissants, ils sont en mesure d'exiger une transformation radicale du système actuel.

À cause de la complexité et de l'urgence grandissantes de la situation, il est évident qu'il faut trouver des solutions faisant appel à l'imagination et à l'innovation pour offrir des services plus efficaces, même si une multitude de pouvoirs publics sont mis en cause. Tous les niveaux de gouvernement de même que le secteur privé et celui des organismes sans but lucratif ont un rôle à jouer. Ils devront conjuguer leurs efforts pour s'attaquer au vrai but à atteindre : l'accès intégré aux services par les aînés et pour les aînés. Le défi qui se présente à tous les intervenants est de mettre en place cet accès intégré d'une manière qui reconnaît les besoins des personnes âgées et qui est adaptée à ces besoins. Il importe de noter qu'un groupe de travail mixte fédéral-provincial a été créé pour s'occuper du dossier des aînés dans le contexte général des discussions sur « l'union sociale » qui se déroulent à l'heure actuelle entre le ministre de Développement des ressources humaines Canada et les ministres provinciaux des services sociaux.

Pour pouvoir se rendre compte des avantages éventuels de l'accès intégré, il faut d'abord comprendre la situation telle qu'elle existe aujourd'hui.

D'abord, les besoins des aînés sont complexes et les personnes de ce groupe qui dépendent le plus des soins et des services ont toujours plus de poids dans l'équation de la prestation de services. Les avantages et les services que les gouvernements et d'autres groupes offrent aux aînés comprennent notamment :

-
- les programmes donnant droit à des prestations
 - les programmes fédéraux comme la Sécurité de la vieillesse, le Supplément du revenu garanti, les Allocations au conjoint, le Régime de pensions du Canada et les prestations des anciens combattants
 - les programmes provinciaux, y compris les prestations complémentaires qui s'ajoutent aux prestations de pension fédérales, l'aide sociale, les soins de santé, les régimes d'assurance-médicaments, etc.
 - les programmes d'aide pour les activités quotidiennes dans le cadre du soutien à domicile
 - les services d'auxiliaires familiales
 - les services de médecins et d'autres professionnels de la santé
 - les services bénévoles, p. ex. les services de repas livrés à domicile et autres services de soutien communautaire spécialisés
 - le logement
 - le transport
 - les soins en établissement
 - notamment les hôpitaux, les établissements de soins à long terme, les foyers de soins infirmiers et les foyers pour personnes âgées ainsi que les unités pour les maladies chroniques

Dans le cas d'un grand nombre de ces services, la demande augmente au fur et à mesure du vieillissement. C'est le contraire dans le cas des programmes de prestations. Les aînés, leurs familles et leurs défenseurs sont exposés en même temps au manque de coordination et à l'absence d'accès intégré qui caractérisent ces services et qui sont pour ces personnes une grande source de confusion et d'exaspération. Du point de vue de l'ensemble du système, il en résulte également une utilisation inefficace des ressources.

De nombreuses améliorations ont été apportées au cours des dernières années dans tous les ministères et toutes les administrations publiques chargés de desservir les citoyens. À elles seules, les applications technologiques ont permis de réaliser d'importants progrès. D'après la plupart des études de cas, de nombreux ministères réussissent très bien à s'acquitter de la mission particulière qui leur est confiée. Cependant, les améliorations qui se font en vase clos ne répondent pas aux besoins holistiques des Canadiens du troisième âge.

Lorsque les aînés ou les défenseurs de leurs droits essaient d'avoir accès aux services nécessaires pour répondre à leurs besoins, ils doivent faire face à la confusion que crée la multiplicité des fournisseurs et des conditions d'accès. Cette confusion devient de plus en plus pénible au fur et à mesure que les personnes vieillissent et requièrent plus de services. On a beau savoir que les nombreux ministères et paliers administratifs sont dotés de fonctionnaires efficaces et attentifs qui s'occupent chacun d'une partie bien précise des besoins des aînés, cette situation ne fait rien pour répondre à ce qui préoccupe vraiment les personnes âgées.

La mise en oeuvre d'un système intégré pour répondre aux besoins des aînés exigerait des consultations approfondies et de la planification détaillée qui s'étendraient à tous les secteurs de compétence et à tous les paliers de gouvernement ainsi qu'aux fournisseurs des services parapublics, sans but lucratif et à but lucratif.

Même avant de penser à établir les plans de mise en oeuvre, nous devons revenir sur les méthodes employées pour définir les politiques qui servent les aînés. Les a-t-on définies d'une manière qui tient dûment compte de l'équilibre à réaliser entre la formulation des politiques publiques, l'intérêt public et le point de vue du citoyen? Les systèmes qui sont en place aident-ils à renforcer les liens qui créent le continuum entre la prise de décision et la prestation des services? Regroupons-nous les services en tenant compte du point de vue du citoyen ou du point de vue du stratège? Ces systèmes sont-ils assez souples pour permettre une amélioration constante fondée sur les réactions des citoyens?

Quelles leçons pouvons-nous tirer de la situation des aînés?

Du point de vue des aînés, la question centrale est ce qu'il faut savoir et ce qu'il faut faire pour avoir accès à un système qui assure la prestation efficace des services nécessaires.

Du point de vue de l'administration publique, la question centrale est ce qu'il faut faire pour établir des politiques et des programmes qui répondent efficacement aux besoins des aînés dans le contexte budgétaire que nous connaissons aujourd'hui.

Du point de vue du contribuable, la question centrale est ce qu'il faut faire pour fournir le plus efficacement possible le meilleur service à un nombre croissant de personnes âgées dans un contexte où toute hausse des coûts et des impôts est accueillie avec de plus en plus d'hostilité.

Du point de vue des citoyens, il s'agit de voir s'il est possible de fournir des services plus faciles à utiliser, plus intégrés, plus fiables et plus efficaces sans avoir à dépenser beaucoup plus et à réorganiser chaque ministère gouvernemental dans chaque administration publique où « réside une partie du problème ou du dossier des aînés. »

Le concept de regroupement des services qui est proposé tient compte des liens qui existent entre les objectifs des politiques, des méthodes d'élaboration des programmes, des modalités d'exécution de ces derniers et des personnes qui s'en chargent, tout en mettant le citoyen au centre de toutes ces activités. Ce concept permet de définir et d'exécuter une politique publique conforme à l'intérêt public par l'intermédiaire de partenariats établis entre différents paliers de gouvernement et fournisseurs de services.

Il permet en outre d'envisager différentes possibilités de prestation qui tiennent compte des besoins des aînés, des circonstances locales, de la nature et du nombre des fournisseurs de services dans une collectivité, de la capacité du secteur privé et sans but lucratif d'établir des partenariats et, de l'intérêt public. Par exemple, dès que tous les partenaires éventuels reconnaissent que les stratèges, les concepteurs de programmes, les fournisseurs de services et les aînés devraient tous avoir leur mot à dire sur la manière d'offrir le service, on doit encourager le nouvel apport d'options et de possibilités qui viendra enrichir le travail.

Les éléments énumérés ici pourraient être organisés selon la structure communautaire, comme dans le cas des Services de santé et d'action

communautaire de l'Île-du-Prince-Édouard, ou selon les périodes de la vie d'un aîné ou encore selon les activités nécessaires pour que les aînés demeurent dans un milieu familial le plus longtemps possible. Chacun de ces arrangements organisationnels offrirait à ce groupe particulier d'aînés un guichet unique où ils pourraient s'adresser pour obtenir tout ce qu'il leur faut, du soutien du revenu jusqu'aux formalités à remplir pour avoir accès aux soins en établissement.

Quelles mesures faut-il prendre?

- Il faut procéder à un examen des services existants pour s'assurer que chaque service est utile à l'ensemble des citoyens pour lesquels il a été établi.
- Il faut que les personnes chargées des politiques, des programmes et de la prestation des services réorientent leur pensée commune vers l'extérieur, en direction du citoyen.
- Il faut recenser tous les partenaires gouvernementaux éventuels de tous les paliers administratifs, que leur intervention se fasse au niveau des politiques, des programmes ou de la prestation.
- Les ministères qui établissent les politiques ne devraient pas assumer que ce sera automatiquement eux qui fourniront les services.
- Il faut recenser tous les partenaires non-gouvernementaux éventuels.
- Il faut établir, en consultation avec les bénéficiaires du service, un ensemble de normes de service qui soient claires, compréhensibles et réalisables. En invitant les citoyens à aider à trouver la meilleure formule, nous leur donnons voix au chapitre. C'est le cas typique de l'organisation qui sait apprendre. Son fonctionnement repose sur ce qu'elle assimile de l'extérieur. Il n'y a pas de solution simple de formule magique.

Voilà le nouveau domaine d'action que le Groupe de travail présente. Nous pouvons élaborer certains principes ici. Par exemple, nous savons qu'il y aura des partenariats dans les situations où l'intérêt public est mis en cause et où la collectivité en fait autant pour les besoins des personnes. Nous nous attendons à des partenariats avec d'autres fournisseurs de services. Il nous faut renforcer les liens entre les politiques relatives au service pour valider les orientations et faire connaître nos vues. Le défi consiste à apprendre à travailler ensemble.

Voici ce que nous apprend l'examen du dossier des aînés :

- Il est important de regrouper les services autour d'un groupe précis de personnes.
- Il est sans doute encore plus important de faire en sorte que l'accès à ces services soit efficace et simple.
- L'impulsion pour la restructuration en profondeur des services vient de l'extérieur du système.
- Les systèmes de prestation complexes relevant de plusieurs secteurs de compétence souffrent d'un manque de leadership identifiable venant du pouvoir public.
- Des progrès peuvent être accomplis sans que l'on ait à remanier de fond en comble les ministères et les secteurs de compétence.
- Chaque ministre peut demeurer responsable des éléments de l'ensemble qui relèvent de lui, mais il est possible de restructurer l'ensemble en agencant les éléments de manière à répondre aux besoins des citoyens.

Conclusions et recommandations

Un engagement à long terme

Dans toute organisation de taille, il est difficile de déloger les vieilles habitudes, et le gouvernement fédéral ne fait pas exception. Les ministères et organismes gouvernementaux se sont créés au cours de nombreuses années une culture qui leur est propre. Nul doute qu'un grand nombre d'employés s'en accommodent très bien : ils savent ce qui est attendu d'eux et comprennent intuitivement ce qu'il faut faire pour survivre dans l'organisation. Le changement n'a aucune valeur intrinsèque sur laquelle il peut reposer; l'impulsion doit venir d'ailleurs. Il faut des champions du changement dans les milieux politiques, dans la fonction publique et dans le secteur privé.

On s'accorde généralement pour dire dans la fonction publique fédérale que l'initiative FP2000 n'a pas donné les résultats escomptés. Le Groupe de travail ne partage pas ce point de vue pessimiste, parce que nous avons constaté de nombreux faits qui tendent à démontrer que plusieurs changements sont en train de s'implanter dans la fonction publique. Par exemple, il y a eu une certaine décentralisation des pouvoirs vers les gestionnaires de première ligne pour ce qui est des décisions concernant les finances, l'administration et le personnel. De plus — sans prétendre qu'il y a eu un revirement spectaculaire de la situation — les fonctionnaires fédéraux sont beaucoup plus conscients que dans le passé du besoin d'être davantage « à l'écoute » des clients. Par exemple, le sondage Ekos révèle que « d'après plusieurs éléments du sondage et dans les groupes de discussion, les fonctionnaires étaient presque unanimes à dire que le service au public était la raison d'être de leur travail. Cette solide éthique du service semble bien implantée si on compare la situation à ce qui a été constaté dans notre étude de 1990 sur le service au public ». Il y a donc là une indication de l'amorce d'un changement culturel dans la fonction publique fédérale. Nous prétendons que l'Étude sur le service au public, combinée bien sûr à d'autres efforts, y est pour quelque chose.

Les expériences d'autres pays révèlent que la modification de la culture d'une organisation est une entreprise de longue haleine. Ce n'est pas seulement dans le secteur privé que les choses bougent lentement dans ce domaine; il importe de noter que l'amélioration des mécanismes de prestation ne se fait pas du jour au lendemain dans le secteur privé non plus. Les cadres supérieurs de ce secteur ont fait remarquer au Groupe de travail que de tels changements prennent des années et exigent beaucoup d'énergie et de détermination.

Compte tenu des leçons qu'il est possible de dégager des efforts déjà entrepris au Canada, dans d'autres pays ainsi que dans le secteur privé, le Groupe de travail conclut qu'il vaut mieux tirer des enseignements des expériences qui se font, dont un grand nombre sont décrites dans le présent rapport. Cependant, un tel processus permanent d'apprentissage ne permet pas de tracer infailliblement la voie du changement, et il ne faut pas compter non plus sur un modèle unique qui résoudra tous nos problèmes.

Nous sommes en fait parfaitement conscients des défis et des difficultés inévitables qui accompagnent ce cheminement et nous tenons à faire comprendre que lorsqu'il y a des améliorations, il faut absolument les saluer, les souligner, les encourager, les promouvoir et, surtout, *les partager*.

Nous recommandons que dès que nous serons engagés dans la voie de la prestation de services axés sur les citoyens, nous maintenions rigoureusement le cap pendant une longue période. Il faut mesurer les résultats, tirer des leçons des expériences et reconnaître que le changement dépend de l'apprentissage, et qu'il est continu.

Le Groupe de travail recommande également que le Centre canadien de gestion et la Commission de la fonction publique intègrent la prestation des services dans leurs programmes d'apprentissage. Il y a lieu notamment de suivre de près les projets innovateurs comme ceux qui se déroulent actuellement à Développement des ressources humaines Canada pour que les leçons puissent être appliquées à d'autres ministères.

Il est généralement reconnu que les ressources humaines et le développement des ressources humaines constituent un facteur clé lorsqu'il est question de l'instauration de réformes et des moyens à prendre pour qu'elles durent. Il se peut fort bien que la prestation de services gouvernementaux exige des compétences d'un nouvel ordre. Une stratégie de développement des ressources humaines sera nécessaire pour mettre en oeuvre les constatations du présent rapport. Cette stratégie devrait porter sur tous les aspects de la gestion du personnel, notamment les critères de dotation, les évaluations du rendement, les primes d'encouragement, la formation et le perfectionnement, pour faire en sorte que les messages transmis fassent comprendre l'importance de la prestation des services. **Le Groupe de travail recommande que le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique examinent notre stratégie en matière de ressources humaines dans le contexte de la prestation des services.**

La transformation des mécanismes ministériels

Le Groupe de travail recommande que les sous-ministres préconisent les méthodes de prestation de services axées sur les citoyens. Les sous-ministres sont responsables des résultats de la prestation des services. Beaucoup a été fait pour améliorer la prestation des services ponctuels, mais le Groupe de travail est d'avis que les sous-ministres devraient élargir la portée de leur action dans ce domaine. Pour créer un service axé sur les citoyens, il pourrait être nécessaire de regrouper les services provenant de plusieurs ministères. C'est pourquoi le Groupe de travail est d'avis qu'il faut mettre en place un mécanisme permettant de faciliter les interactions nécessaires.

Au cours de l'Examen des programmes, un comité ministériel secondé par un comité de sous-ministres a examiné les initiatives lancées par les différents ministères. Ce processus avait ceci de particulier que les ministères pouvaient obtenir l'assentiment ministériel à l'égard d'initiatives qui n'en étaient qu'à

l'étape conceptuelle. Plusieurs initiatives conjointes ont vu le jour dans le cadre de ce processus et ces résultats sont peut-être attribuables à la présence d'une tribune où il était possible à la fois de débattre des questions et d'en décider.

Au cours de l'Examen des programmes, deux forces se sont unies pour encourager le changement. L'une était les grandes compressions budgétaires qui ont fait dans certains cas qu'il a fallu trouver des modes de fonctionnement tout à fait nouveaux. La deuxième était la possibilité d'obtenir l'approbation de principe des ministres et ainsi de faire avaliser l'initiative sans avoir à préparer de longs documents pour le Cabinet. Le Groupe de travail s'est penché sur les méthodes qui pourraient permettre de copier au moins certains éléments du processus de l'Examen des programmes susceptibles d'offrir un mécanisme de changement.

Le Groupe de travail recommande que le secrétaire du Conseil du Trésor mette sur pied un comité d'administrateurs généraux, lequel sera présidé par le sous-ministre d'un ministère axial et servira de sous-comité au CCSCT. Le modèle du SCGI ressort immédiatement parce qu'il y a là un sous-ministre d'un ministère axial qui se fait le défenseur de l'initiative et parce que nous sommes impressionnés par le progrès que ce groupe a accompli pour faire implanter les technologies de l'information. Le Comité des sous-ministres sur la prestation des services (CSMPS) pourrait notamment être chargé d'examiner les plans de prestation de services des ministères. Ces derniers sont maintenant tenus d'inclure dans leurs plans d'activités une stratégie de trois à cinq ans énonçant les mesures précises qu'ils entendent prendre pour améliorer le degré de satisfaction des clients et la qualité de la prestation des services. **Le Groupe de travail recommande que les plans de prestation de services mettent l'accent sur le regroupement des services pour mieux servir les citoyens et que le CSMPS s'intéresse avant tout aux moyens qui s'offrent pour effectuer de tels regroupements et que le sous-comité rende compte régulièrement de ses activités au CCSCT.**

Le CSMPS serait également chargé de recenser les obstacles à la mise en oeuvre des initiatives de prestation de services et de recommander les mesures à prendre. Il s'emploierait également à dénicher de nouvelles idées innovatrices et à encourager l'exploration sérieuse. Le groupe pourrait recevoir des idées de nombreuses sources, notamment des Conseils régionaux de hauts fonctionnaires fédéraux.

Pour trouver des idées sur les moyens à prendre pour améliorer notre prestation de services, nous devons avant tout nous adresser aux personnes qui utilisent nos services. Et ce sont nos employés qui font affaire avec ces personnes tous les jours qui sont le plus en mesure de mettre les responsables intéressés au courant de ces idées. En général, ces employés habitent et travaillent à l'extérieur d'Ottawa.

Les Conseils régionaux de hauts fonctionnaires fédéraux se réunissent depuis quelques années pour discuter de problèmes de gestion communs et, plus récemment, pour essayer de trouver des moyens de parvenir à des gains d'efficacité par le partage de services communs. Ces Conseils constituent une tribune qui pourrait s'avérer utile.

Il est important également de susciter dans tout le pays un échange d'idées et de pratiques exemplaires. Le réseau Internet peut être très utile à cet égard, mais on devrait également encourager les réunions personnelles. Les chefs des Conseils régionaux de hauts fonctionnaires fédéraux devraient donc être invités à se réunir pour échanger leurs idées et faire part de leurs préoccupations et aussi pour rencontrer le CSMPS. Le président du Conseil du Trésor a déjà fait savoir que la prestation des services était un dossier qui lui tenait à coeur. Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a créé une unité chargée de s'occuper des propositions de méthodes non traditionnelles de prestation de services. Nous proposons que ce groupe fasse également office de secrétariat du nouveau Comité des sous-ministres.

Changer les règles

Chaque fois que le gouvernement fédéral envisage un arrangement de prestation de services qui cesse de relever des fonctionnaires d'un ministre, plusieurs questions auxquelles il faut trouver réponse se posent :

- L'arrangement permet-il d'atteindre les objectifs de la loi qui prévoit les services visés? Les personnes chargées d'en exécuter les modalités possèdent-elles toutes les compétences voulues et ont-elles reçu toute la formation nécessaire, etc.? Les dispositions nécessaires sont-elles prises pour surveiller leur travail?
- L'arrangement permet-il de respecter également les objectifs d'autres lois et politiques fédérales pertinentes? Il y a par exemple la Loi sur les langues officielles, la Loi sur la protection des renseignements personnels et la Loi sur l'accès à l'information.
- Peut-on obtenir facilement tous les renseignements relatifs à l'arrangement?
 - A-t-on consulté suffisamment les citoyens directement intéressés avant d'adopter l'arrangement?
 - L'arrangement est-il caractérisé par la transparence, c.-à-d. ses modalités et toutes les données essentielles concernant leur exécution sont-elles toutes bien documentées publiquement pour que les citoyens y aient accès?
 - Les renseignements concernant l'arrangement sont-ils mis à la disposition du Parlement au moment où l'arrangement est adopté (p. ex. le dépôt officiel à la Chambre des communes) et, par la suite, à intervalles réguliers (p. ex. en en faisant état dans le rapport annuel du ministère)?
- Qui sera comptable de cet arrangement et de son exécution?

La liste de contrôle ci-dessus favorisera la recherche d'options de prestation de services dans le respect des lois et des régimes de responsabilité en vigueur. Dans certains cas, il ne sera pas possible de créer de nouveaux partenariats de prestation de services sans modifier la loi.

Dans le cas de la plupart des ministères, les pouvoirs discrétionnaires (c.-à-d. les processus décisionnels touchant les droits ou les intérêts des citoyens) que la loi confère à un ministre ne peuvent être exercés que par le ministre ou un fonctionnaire du ministre. Les personnes qui ne font pas partie du ministère (qu'il s'agisse d'autres fonctionnaires fédéraux, de fonctionnaires provinciaux ou de particuliers) ne peuvent pas exercer les pouvoirs discrétionnaires conférés au

ministre par une loi du Parlement, sauf si la loi stipule qu'ils peuvent le faire. Ces pouvoirs doivent être exercés par des personnes qui relèvent du ministre.

C'est au ministère de la Justice qu'il appartient de définir les modalités législatives, mais deux approches s'offrent lorsqu'il est question de pouvoirs discrétionnaires.

A. Modifier la loi

La pratique dans le passé a été d'adopter selon les besoins du moment des dispositions législatives spéciales visant la délégation des pouvoirs ministériels, la désignation de responsables non ministériels pour exercer des pouvoirs ministériels et l'adoption de modalités applicables à tous les ministères, à tous les secteurs de compétence ou aux activités horizontales. Si l'on procédait ainsi, c'était apparemment pour régler des dossiers particuliers ou profiter des occasions qui se présentaient lorsque des propositions législatives étaient à l'étude. Certaines lois (p. ex. l'article 7 de l'ancienne Loi sur le ministère des Approvisionnements et Services et la nouvelle Loi sur le Développement des ressources humaines) permettent le type de délégation et de partenariats que le Groupe de travail envisage. Une telle approche ponctuelle peut fort bien être maintenue, mais il faudra accepter qu'il puisse y avoir des initiatives d'intérêt certain pour les citoyens qui devront attendre que le Parlement soit prêt à examiner et à approuver l'instrument législatif nécessaire.

B. Adopter une nouvelle loi

La seconde approche serait un projet de loi portant création d'une mesure législative distincte d'application générale qui conférerait au gouvernement le pouvoir de conclure un protocole d'entente permettant d'entreprendre des activités de prestation de services selon les cinq combinaisons que le Groupe de travail a examinées, soit :

- par des responsables venant de plusieurs ministères fédéraux;
- par des responsables fédéraux-provinciaux-municipaux;
- par des responsables fédéraux et le secteur privé;
- par des responsables provinciaux;
- par le secteur privé, qu'il s'agisse de groupes sans but lucratif ou à but lucratif.

La Loi sur les restructurations et les transferts d'attributions dans l'administration publique est sans doute le précédent fédéral qui ressemble le plus à ce qui est envisagé sur ce plan.

Pour parvenir aux mêmes fins, le paragraphe 24(2) de la Loi d'interprétation, « Exercice des pouvoirs ministériels », pourrait être modifié pour permettre la délégation de pouvoirs à une plus grande catégorie de personnes ne faisant pas partie du ministère.

Un autre arrangement législatif possible est la création de sociétés fédérales-provinciales de prestation de services. De telles sociétés pourraient être établies à partir des lois actuelles concernant les sociétés (la *Loi régissant les sociétés par actions de régime fédéral* ou une loi équivalente des provinces, dans le cas de sociétés à but lucratif) ou encore à partir d'une mesure législative spéciale qui permettrait à chaque niveau de gouvernement d'être actionnaire de l'entreprise. Ces sociétés pourraient également être créées aux termes d'une nouvelle mesure législative fédérale et provinciale d'application particulière qui énoncerait clairement leurs principes de fonctionnement. La création d'entités sociales « neutres » présente l'avantage de permettre la prestation de services au nom de plusieurs ministères intéressés. L'expérimentation serait possible, car chacun de ces ministères pourrait choisir les activités qu'il convient selon lui de confier à de telles entités. Un accord contractuel serait conclu entre les divers ministères et la société aux termes duquel cette dernière serait chargée de la prestation de services précis. De telles sociétés pourraient mettre en commun leur savoir-faire, leur personnel, leur service de recherche et de développement ainsi que d'autres ressources selon le besoin.

Le Groupe de travail recommande que le CSMPS examine les options de nature à augmenter la souplesse de la prestation des services, notamment les mesures législatives, les accords contractuels et les sociétés fédérales/provinciales de prestation de services.

C. Les mesures non législatives

Le gouvernement peut également prendre des mesures non législatives pour être plus en mesure d'offrir des services axés sur les citoyens tout en respectant les exigences de la responsabilité ministérielle.

Comme dans le cas de la liste de contrôle s'appliquant à la délégation de la prestation de services, décrite plus haut, on pourrait mettre au point un « contrat de prestation de services » qui fournirait le cadre permettant de définir avec précision les rôles et les responsabilités des parties au contrat.

L'établissement des conditions du contrat exigerait de notre part une étude approfondie des résultats du service, car c'est ainsi que l'on pourrait établir des normes et des objectifs précis en matière de prestation. Le processus contractuel nous forcerait à adopter plus de rigueur dans la mesure du rendement et à imaginer tout de suite des modalités de mesure et de déclaration, car celles-ci seraient nécessairement abordées dans les négociations menées entre les parties au contrat. Avec un tel procédé, il faudrait disposer de plans de service écrits qui, selon ce qui a été constaté pendant l'étude, peuvent être d'une utilité certaine pour améliorer non seulement la qualité du service mais aussi le moral du personnel. En contrepartie, les plans de service écrits rendraient plus évident le besoin de procédures de service communes et de formation. Parallèlement, les contrats de prestation de services énonceraient clairement les responsabilités en matière de reddition de comptes.

L'évolution des attitudes et de la culture

Tout comme la liste de contrôle, le contrat de prestation de services ne peut pas à lui seul apporter une amélioration du service. Il faut en plus que le service repose sur des assises solides. La mesure la plus importante que nous pouvons prendre à cet égard est sans doute la publication des résultats des activités. Selon les résultats du sondage, il est évident qu'aux yeux des fonctionnaires, le service est ce qu'il y a de plus important et que le travail bien accompli est pour eux une source de satisfaction personnelle. Nos recherches nous ont indiqué de façon précise que la publication des mesures du rendement mène à un meilleur rendement, et les méthodes à employer à cet égard peuvent être aussi compliquées que les chartes des citoyens de la Grande-Bretagne ou aussi simples que l'affichage de tableaux comparatifs du rendement.

Des gestionnaires du secteur public ont exprimé des inquiétudes en ce qui concerne le siège de la responsabilité dans les partenariats de prestation de services. Les études de la jurisprudence menées dernièrement pour définir la responsabilité de la Couronne ont permis de dissiper certaines de ces inquiétudes, mais on retrouve toujours dans le secteur public une attitude d'intransigeance et d'aversion pour le risque lorsqu'il est question de contrats de service. Comme on l'a fait remarquer dans l'étude de Partnering and Procurement Inc., « la responsabilité illimitée que la Couronne tient toujours à imposer illustre bien comment les questions de processus finissent toujours par l'emporter sur les réalités opérationnelles dans la négociation de marchés qui se fait aujourd'hui. »

Le Groupe de travail reconnaît l'importance des nouvelles technologies de l'information pour la prestation des services gouvernementaux ainsi que l'excellent travail qui se fait sous la houlette du SCGI. Les technologies de l'information ont un rôle de premier plan à jouer dans la promotion de l'intégration des services gouvernementaux. Leur importance est manifeste dans les régions rurales et éloignées où elles peuvent permettre aux Canadiens d'avoir accès à partir d'un point unique à une multitude de services gouvernementaux. **Le Groupe de travail recommande que le CSMPS travaille en étroite collaboration avec le SCGI pour appuyer les initiatives en cours et pour en découvrir de nouvelles qui peuvent tirer profit des nouvelles technologies.**

Le Groupe de travail a pris connaissance de nombreux exemples de l'excellente collaboration qui peut exister entre les ministères gouvernementaux et les entreprises privées. Dans le passé, des entreprises technologiques du secteur privé ont présenté des propositions spontanées visant des domaines d'activité particuliers. Certaines de ces propositions ont été très utiles pour améliorer les activités gouvernementales et la prestation des services. Toutefois, les entreprises hésitent de plus en plus à présenter des propositions spontanées parce que les ministères gouvernementaux sont obligés d'inviter plusieurs entreprises à soumissionner lorsque les projets sont d'envergure. C'est ainsi que dans certains milieux, on est convaincu que le gouvernement fédéral laisse passer d'importantes occasions d'utiliser la technologie pour améliorer la prestation de ses services.

Il conviendrait donc que les ministères responsables (TPSGC et le Conseil du Trésor) examinent les méthodes actuelles de négociation des marchés pour voir s'il y a moyen de respecter le principe de la concurrence tout en tenant compte de la valeur des idées.

Le Groupe de travail recommande que le Conseil du Trésor, dans le cadre de son initiative ASD et de concert avec TPSGC, collabore avec l'industrie et avec les organismes d'ordre public pour élaborer des modèles et les mettre à l'essai dans le but d'instaurer un nouveau cadre de négociation de marchés et d'établissement de partenariats.

En dernier lieu, le Groupe de travail fait une mise en garde : les processus que nous avons proposés pour améliorer la responsabilité et l'efficacité de la prestation des services auront vraisemblablement le résultat de resserrer les dispositions de ces arrangements, mais il faut se garder d'imposer une structure rigide aux gestionnaires de services sous prétexte que le besoin de clarté n'a jamais été aussi impérieux. Il n'y a pas selon nous de « panacée » pour le changement dans les activités gouvernementales. En d'autres mots, il ne faut pas espérer tomber sur une solution toute faite qui donnera le service axé sur les citoyens que nous recherchons. Comme l'ont fait remarquer David Zussman et David Wright dans le rapport qu'ils ont présenté au Groupe de travail, « s'il est une leçon qu'il faut retenir, c'est bien que les solutions échafaudées dans un contexte ne sont pas directement transposables à un autre contexte ». L'unitaille est un mythe et nous voulons que les outils proposés soient appliqués avec souplesse par les différents ministères et les fonctionnaires pour répondre aux besoins particuliers des citoyens. Les besoins des citoyens ne sont pas tous les mêmes. Il faut faire preuve de souplesse pour satisfaire aux attentes de chaque milieu.

Le Groupe de travail est conscient du fait que la protection des fiefs a fait obstacle dans le passé aux innovations qui auraient pu profiter à la prestation des services gouvernementaux. **Le Groupe de travail appuie les recommandations du Groupe de travail sur les questions horizontales.**

Le Groupe de travail sur les modèles de prestation de services a constaté que dans tous les cas étudiés, qu'il s'agisse de réussites ou d'échecs, le noeud de la question était toujours les attitudes et la culture que nous appuyons et que nous récompensons. L'avènement de la prestation de services axés sur les citoyens repose sur un changement d'attitudes et de culture. Il incombe aux sous-ministres d'ouvrir la voie à ce changement.