
Volume II

**Vers des
services centrés
sur les citoyens –
Études de cas**

Table des matières

Avant-propos — Janet Smith, présidente du Groupe de travail sur la prestation des services.	1
Introduction — Secrétariat du Groupe de travail — Diversification de l'économie de l'Ouest	3
Prologue : Le point de vue du citoyen	5
1 Les chômeurs — Mary Murphy, Calendrium Consulting	7
2 Les demandeurs de la citoyenneté — Mary Murphy, Calendrium Consulting	13
3 Les aînés — Amelie Crosson-Gooderham	19
4 Les petites entreprises — Amelie Crosson-Gooderham and Mary Murphy, Calendrium Consulting	27
Partenariats et ententes avec le secteur privé.	33
5 Commercialiser le Système de navigation aérienne de Transports Canada — Leah Travis	35
6 Sociétés prises en charge par les employés de la Commission de la Capitale nationale — Leah Travis	47
7 Aéroport de Vancouver : tirer le meilleur parti possible de l'autonomie et de l'administration locales — Joanne Godin, Words That Matter Inc. .	63
8 Forintek Canada Corporation — Geoff Popast, Geoff Popast Consulting	71
9 Organismes administratifs délégués en Alberta — Ralph Deans, Deans-Waugh Associates Ltd.	87
10 ARET (Accélération de la réduction et de l'élimination des toxiques) — Ralph Deans, Deans-Waugh Associates Ltd.	91
Partenariats et ententes avec d'autres ministères, des gouvernements et des collectivités	99
11 Service Nouveau-Brunswick — Jack Duffy, School of Public Administration, Dalhousie University	101
12 Le Projet Voie Rapide et le programme Accès à l'enregistrement des entreprises de l'Ontario — Leah Travis	109
13 Aide au commerce Équipe Nouveau-Brunswick — Jack Duffy, School of Public Administration, Dalhousie University.	123
14 Le Centre d'aide aux entreprises d'Edmonton — Jack Duffy, School of Public Administration, Dalhousie University.	127
15 Représentants du gouvernement de la Colombie-Britannique (réimpression) — F. Leslie Seidle, The Institute for Research on Public Policy	133
16 <i>Accès Montréal</i> (réimpression) — F. Leslie Seidle, The Institute for Research on Public Policy	137
17 Alliance stratégique FIEF et Enregistrement immobilier de l'Ontario — Ralph Deans, Deans-Waugh Associates Ltd.	141
18 Le Centre d'innovation régional de Tawatinaw (Alberta) — Martin Connolly, Department of Western Economic Diversification . . .	145

Partenariats et ententes — Le partage des installations	151
19 Partage de services au niveau local en Nouvelle-Écosse — Federal Regional Council Members and Secretariat	153
20 Agences régionales et systèmes informatiques partagés — Ralph Deans, Deans-Waugh Associates Ltd.	155
21 Le Centre de services gouvernementaux de Winnipeg — Jack Duffy, School of Public Administration, Dalhousie University.	163
22 Entrepôt partagé et ententes sur les achats en Colombie-Britannique — Secrétariat	169
Partenariats et ententes — Partenariats communautaires	171
23 Nouveau-Brunswick : un « accès unique » (réimpression) — F. Leslie Seildle, The Institute for Research on Public Policy	173
24 Les microcomités et le programme « At Home » en Colombie-Britannique (réimpression) — F. Leslie Seildle, The Institute for Research on Public Policy . .	177
Partenariats et ententes — Partenariats dans le cadre de la gouvernance	181
25 Faire du Lac Supérieur un Grand Lac — Joanne Godin, Words That Matter Inc.	183
26 Fiducie de régénération du secteur riverain de Toronto — Joanne Godin, Words That Matter Inc.	193
Améliorations pratiques du service.	203
27 Développement des ressources humaines Canada : le réseau de prestation des services — Leah Travis	205
28 Citoyenneté, région de la Colombie-Britannique — Federal Regional Council Members and Secretariat	215
29 Archivage électronique à l'Office national de l'énergie — Federal Regional Council Members and Secretariat	217
Vers une culture de prestation des services	219
30 Prestation de services groupés : innovations hors du gouvernement du Canada — Centre canadien de gestion	221
Vers une culture de service centrée sur les citoyens.	269
31 Société canadienne des postes : Le modèle de prestation de services — Leah Travis	271
32 Diversification de l'économie de l'Ouest — Jack Duffy, School of Public Administration, Dalhousie University, and David LeMarquand, Secrétariat du Groupe de travail — Diversification de l'économie de l'Ouest	287
33 Revenu Canada — Ralph Deans, Deans-Waugh Associates Ltd.	301
34 Système de services sociaux et de santé de l'Île-du-Prince-Édouard — David LeMarquand, Secrétariat du Groupe de travail — Diversification de l'économie de l'Ouest	307
Observations finales — David LeMarquand, Secrétariat du Groupe de travail — Diversification de l'économie de l'Ouest	319

Avant-propos

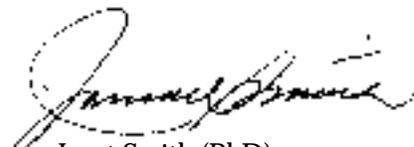
Dès le début des travaux menés par le Groupe de travail, il est devenu manifeste qu'en prenant l'opinion des citoyens comme point de départ pour repenser les activités et les services gouvernementaux et pour adopter une approche intégrée en vue de répondre aux besoins des clients, nous faisons oeuvre de pionnier. Il n'a donc pas été étonnant de constater que les délibérations ne pouvaient s'appuyer que sur quelques expériences documentées ou recherches formelles. Nous avons donc entrepris un ambitieux programme articulé autour d'études de cas, de documents de discussion et d'analyses de questions auxquelles il fallait trouver une réponse, afin de nous aider à repenser les liens qui existent entre le gouvernement et ses citoyens, dans le domaine des services orientés vers ces derniers.

Les 34 études de cas entreprises par le Groupe de travail ont été le fruit d'une recherche active afin de trouver des exemples de services axés sur les citoyens et sur leurs besoins. Nous n'avons trouvé que peu d'exemples d'approches orientées vers les citoyens qui n'avaient pas succombé, durant leur mise en oeuvre, aux forces implacables de la territorialité et des exigences hiérarchiques. Au nombre des exceptions notables, mentionnons le Centre de service du Nouveau-Brunswick, le Programme d'accès à l'enregistrement pour les entreprises (Plein cap sur le succès des entreprises) en Ontario, ainsi que le nouveau système de santé et de services sociaux de l'Île-du-Prince-Édouard. Comme le révèle le rapport final, nous avons pu dégager, dans les études de cas, nombre d'éléments différents de services axés sur les citoyens, tels que l'amas de services et de clients, la participation des citoyens, les organismes bâtissant des cultures centrées sur les citoyens, ainsi que des partenariats entre les prestataires de services et les collectivités.

Le Groupe de travail a constaté, entre autres, qu'une idée claire de la situation existante était généralement à l'origine des changements importants apportés aux services axés sur les citoyens. Par conséquent, ce volume présente d'abord le point de vue des citoyens concernant plusieurs services gouvernementaux, avant d'examiner des ententes et des partenariats réels, par exemple diverses ententes spéciales avec d'autres secteurs, gouvernements et collectivités. Qui plus est, il contient des exemples d'améliorations apportées aux opérations du service, ainsi qu'une enquête sur des services centrés sur les citoyens dans plusieurs pays. Enfin, le présent volume se penche sur quatre cas qui illustrent la difficulté de passer, dans un organisme gouvernemental, à une culture de service orientée vers les citoyens et reprend certaines des nombreuses initiatives menées dans la fonction publique.

Le Groupe de travail est d'avis que ces cas l'ont aidé à réfléchir à certaines des questions liées aux services gouvernementaux offerts aux citoyens et à explorer une partie des innovations et des expériences variées actuellement en cours. Pour ma part, j'espère que ces cas constitueront le point de départ d'autres analyses et que la quantité d'expériences et d'exemples partagés s'accroîtra au cours des prochaines années.

La présidente du Groupe de travail
sur la prestation des services,



Janet Smith (PhD)

Introduction

Le gouvernement s'occupe, en dernière analyse, de se faire valoir, ou plutôt de faire valoir le « bon gouvernement ». Les citoyens doivent être assurés que les sacrifices qu'ils font — en payant des taxes, en respectant la loi — contribuent à bâtir une société civile qui reflète leurs valeurs et leurs besoins. Pour s'attirer l'appui de toute clientèle engagée, il faut au point de départ de bons produits et de bons services. L'une des façons dont le gouvernement peut parvenir à une telle fin consiste à améliorer la manière dont il communique directement avec les citoyens, en adaptant les services en fonction de ces derniers. Une autre façon serait de parfaire ses compétences en tant qu'instrument de suivi pour mettre à exécution la politique gouvernementale, assurer le respect de la loi et composer avec des questions préoccupant le public. Cela nécessite une certaine souplesse au niveau du mode de pensée, afin de concilier des intérêts opposés d'une façon juste et efficace tout en servant l'intérêt public.

Les recherches menées par le Groupe de travail semblent indiquer que le gouvernement fait face à une crise de confiance de la part du public. Soit qu'il ne soit pas parvenu à faire valoir ses mérites ou le bon gouvernement, soit qu'il n'ait pas satisfait aux attentes du public. Des taxes élevées, des niveaux de service indifférents, des restrictions budgétaires importantes et une incapacité apparente à résoudre les « grandes questions » de l'heure — l'unité, les emplois et la croissance, l'environnement, la dette, etc. — ont miné la confiance que les Canadiens avaient traditionnellement dans leur gouvernement. Ainsi, les Canadiens ont le sentiment de ne pas obtenir « un rendement optimal en contrepartie de leurs dollars fiscaux ». De plus, à l'« ère du service » qu'on connaît aujourd'hui, le public est moins disposé à tolérer un service indifférent, encore moins médiocre.

Nombre d'organismes gouvernementaux ont relevé le défi. Après une décennie de restrictions budgétaires, d'études de programme et de débats concernant les limites du gouvernement, nombre de ministères et d'organismes ont été amenés à repenser leurs actions et à faire l'expérience de nouvelles formes de gouvernance et de prestation de services. Le présent volume contient maints exemples de ces innovations. Le Groupe de travail tente de tirer de ces expériences positives des leçons qui pourraient en aider d'autres à faire preuve d'innovation dans leur sphère de responsabilités.

Au début de ce volume, on vous présente les opinions de citoyens quant aux rapports qu'ils ont eus avec la fonction publique. Dans certains cas toutefois, ces points de vue ne reflètent peut-être pas fidèlement les services dispensés. Dans les cas qui sont documentés ici, on dispose de peu de commentaires provenant des personnes qui ont véritablement tiré parti des innovations gouvernementales. Les opinions exprimées dans le Prologue nous rappellent que nous avons affaire à des personnes réelles et que les services gouvernementaux peuvent contribuer grandement à répondre à leurs besoins ou au contraire, rendre leur vie misérable.

Les recherches menées par le Groupe de travail semblent indiquer que le gouvernement fait face à une crise de confiance de la part du public.

Le Groupe de travail tente de tirer de ces expériences positives des leçons qui pourraient en aider d'autres à faire preuve d'innovation dans leur sphère de responsabilités.

La section sur les partenariats et les ententes contient plusieurs exemples d'innovations entreprises par les ministères fédéraux, provinciaux et municipaux, de leur propre chef ou en partenariat avec d'autres organismes. Ces exemples reflètent les nouvelles approches adoptées par le gouvernement pour mener ses affaires. Certains des cas sont décrits succinctement tandis que d'autres examinent de plus près des innovations particulières.

Dans de nombreux ministères, on peut citer des exemples de réformes particulières des opérations qui ont permis d'améliorer la prestation des services. La section portant sur les améliorations des opérations du service contient trois de ces exemples. L'examen de ces exemples est suivi d'une enquête sur les expériences nationales et internationales en matière de « regroupement » des services en vue d'assurer une plus grande efficacité et un meilleur service.

La prochaine section porte sur les ministères qui subissent des changements culturels. Les études de cas démontrent comment certains ministères cherchent à se transformer pour remplir leur mandat d'une façon plus rentable et davantage centrée sur les citoyens.

Le présent volume se termine par des observations tirées de certaines expériences relatées et par quelques leçons générales qu'on peut dégager de ces expériences.

Prologue : **Le point de vue** **du citoyen**

Les chômeurs

Aperçu

Au fur et à mesure qu'un nombre accru de Canadiens se retrouvent sans emploi, ceux-ci se tournent vers les Centres d'emploi du Canada (C E C) non seulement pour obtenir des prestations d'assurance-chômage mais également toute une gamme de services visant à répondre à leurs besoins particuliers qui changent constamment. Les Canadiens désirent réintégrer le marché du travail. La diversité des services gouvernementaux témoigne d'un engagement profond à faciliter ce processus, mais l'écart est grand entre les chômeurs et les emplois qu'ils recherchent.

Parmi les services offerts par les CEC à l'échelle du pays, on trouve le guichet emploi, un marché électronique des emplois (MEE), des services d'orientation ainsi que divers documents d'information. Les gouvernements provinciaux et régionaux offrent également des programmes de formation et de recyclage, mais la plupart de ces programmes ne sont offerts qu'à ceux et celles qui ont besoin de l'aide sociale.

L'un des dénominateurs communs des personnes qui recherchent un emploi est le fait que celles-ci sont généralement traitées comme « des moins que... ». D'aucuns sentent encore la réprobation associée au fait d'être chômeur. S'ils ne peuvent trouver un emploi, ils ne font pas partie du système. Ils ne sont que des riens du tout. Cette impression est renforcée durant le processus de recherche d'emploi car les personnes ont alors tendance à être traitées sans ménagement.

Qui plus est, les chômeurs signalent que les services sont difficiles à trouver. Selon un Canadien stressé par sa recherche d'emploi, « il semble qu'il n'y ait aucun centre d'orientation où il est possible de trouver tous les services dont on a besoin. Et lorsque vous trouvez un service, soit que vous n'avez pas les compétences nécessaires soit que les files d'attente sont extrêmement longues ».

Ce qui a changé, au fil des ans, c'est le fait que les chômeurs ne représentent plus une armée de travailleurs non spécialisés ou saisonniers. Ces derniers sont toujours à la recherche d'un emploi, mais d'autres personnes qui n'avaient jamais pensé se retrouver dans cette situation ont également joint les rangs des chômeurs. Nombre de ces personnes sont instruites, d'âge moyen ou plus âgées, tandis que d'autres sont jeunes et désillusionnées.

Alan

Les services gouvernementaux tentent de faire beaucoup de choses, sauf vous trouver un emploi, semble-t-il.

Alan, 38 ans, a perdu son poste de gestionnaire d'un projet de soins de santé lorsque les fonds provinciaux ont été réduits. Depuis, il s'est prévalu de tous les services offerts par son ancien employeur et d'autres sources. Il a reçu, conformément aux modalités de cessation d'emploi, une orientation privée en

L'un des dénominateurs communs des personnes qui recherchent un emploi est le fait que celles-ci sont généralement traitées comme des « moins que... ».

La plupart des services d'emploi ne sont pas réellement axés sur la prestation de services, à moins qu'il s'agisse d'organismes privés.

matière de remplacement qu'il a jugé très utile : «...beaucoup de contacts personnels, ce qui fait défaut aux CEC ». Alan a beaucoup appris et a accru son confiance en lui, mais toute cette orientation ne lui a pas encore permis de trouver un emploi.

Son ancien employeur lui a également permis l'accès à un programme d'adaptation de la main-d'oeuvre spécialement conçu pour les personnes oeuvrant dans le secteur des soins de santé. Ce programme, qui est géré par l'entremise de partenaires communautaires, s'est révélé très utile. Il a permis beaucoup de rencontres personnelles, une bonne dose d'orientation, d'évaluation de compétences, etc. Et pourtant, il ne lui a pas permis de dénicher un emploi.

Son expérience au CEC ne lui a pas valu grand-chose. « Le problème, c'est que les centres sont orientés vers l'assurance-chômage beaucoup plus que sur la recherche d'emploi ou les services. Nous avons besoin de quelqu'un qui puisse nous guider dans ce processus. Ce qui est important dans la recherche d'un emploi, ce sont les personnes ».

Alan a également consulté le guichet-emploi du CEC, mais a constaté que la plupart de ces emplois étaient au niveau d'entrée et les longues files d'attente au guichet le décourageaient. « Mon temps serait mieux employé en participant à un réseau ».

Dans le processus de recherche d'emploi, il semble y avoir deux forces en jeu. L'une est le recours à l'assurance-chômage qui, pour nombre de gens, demeure un symbole d'échec. Les activités liées à l'obtention de prestations d'assurance-chômage — faire la demande, recevoir les prestations, utiliser certains services auxiliaires — signifient en fait pour de nombreuses personnes la fin de toute recherche d'emploi.

Et pourtant, les chômeurs doivent se montrer positifs, reprendre courage, hâter le pas et battre le pavé pour trouver un nouvel emploi. Au dire d'Alan, « pour faire cela, vous devez avoir confiance en vous. Et où pouvez-vous obtenir l'appui dont vous avez besoin? ». C'est là une question valable, lorsque l'on sait que la plupart des services d'emploi ne sont pas réellement axés sur la prestation de services, à moins qu'il s'agisse d'organismes privés. Alan ajoute que « compte tenu de la grande poussée vers les services, tant dans le domaine des affaires que des soins de santé, il est étonnant que les bureaux de la Commission d'assurance-chômage semblent s'en tenir uniquement à leurs fonctions ».

Alan n'est pas différent des nombreuses autres personnes qui ont l'impression d'être renvoyé de service en service pour constater finalement qu'ils sont nettement dans une situation précaire. Il n'est pas facile de garder un bon moral lorsque les portes se ferment ainsi devant vous.

Dave

Je regarde autour de moi dans le Bureau de la Commission d'assurance-chômage et je ne peux pas croire que je suis ici. On se sent si seul.

Ancien développeur de logiciels, Dave, âgé de 53 ans, a perdu son emploi lorsque l'entreprise pour laquelle il travaillait a été acquise par une multinationale.

Son poste a été déclaré excédentaire. Selon Dave, « je ne me suis pas encore remis du choc ». Lui aussi s'est prévalu de la plupart des services offerts par le CEC et il est d'avis que « si le but des CEC est de faire en sorte que les gens n'aient pas à toucher des prestations d'assurance-chômage, il faut qu'ils augmentent leurs services personnels. Le système doit être humanisé ».

Dave signale qu'il a trouvé tous les services à force de lire des documents et fait remarquer que « ce n'est pas tout le monde qui sait lire ou qui a la patience de donner suite aux démarches entreprises ».

L'un des services dont il s'est prévalu a été de voir un conseiller du CEC, mais cette expérience ne lui a pas valu grand-chose. À son avis, bien que le conseiller se soit montré courtois, son but était d'en finir le plus vite possible avec l'entrevue. Dave posait toutes ses questions et on ne lui répondait que par monosyllabes.

Ne se laissant pas intimider, il a fait l'essai d'un nouveau service appelé guichet-emploi après en avoir entendu parler à la radio. « J'ai trouvé ce système électronique très frustrant. On vous demande quelle sorte d'emploi vous aimeriez obtenir, votre niveau de scolarité et l'expérience que vous avez acquise, et puis plus rien. Vous devez recommencer pour tenter de trouver toute correspondance possible ».

Dave a trouvé un plus grand appui et réconfort auprès du Bureau d'emploi pour les aînés, où on peut obtenir les services de conseillers bénévoles. « Le personnel de ce bureau désire véritablement vous aider et comprend ce que vous traversez ».

De l'avis de Dave, ce qui fait défaut en général dans le système, c'est l'appui personnel. Il a trouvé une solution partielle à son problème au sein d'un groupe d'appui aux chômeurs qui se réunit les après-midis et qui est parrainé par une église locale. « Ce groupe m'a véritablement ouvert les yeux. Je sais maintenant que ce qui m'est arrivé peut arriver à n'importe qui ». Les membres du groupe s'entraident à toutes les étapes de la recherche d'emploi, que le résultat des démarches soit heureux ou pas. Il y a des conférenciers invités et le groupe a des occasions de se faire des amis. Au dire de Dave, « cela m'a beaucoup aidé ».

Dave n'est pas le seul à se sentir isolé. Ce sentiment se retrouve chez nombre de chômeurs et est peut-être plus durement ressenti par les femmes qui désirent retourner sur le marché du travail après s'y être absentes pendant quelques années pour élever leurs enfants.

David a trouvé un plus grand appui et réconfort auprès du Bureau d'emploi pour les aînés, où on peut obtenir les services de conseillers bénévoles.

Quant aux services gouvernementaux, elle a le sentiment que ceux-ci ne sont pas pour elle.

Barbara

Je ne reçois ni prestations familiales, ni prestations d'assurance-chômage. Je suis tout simplement malchanceuse.

Barbara, mère de deux enfants, âgée de 40 ans, désire retourner sur le marché du travail après s'en être absentée pendant dix ans pour élever ses enfants. Même si elle occupait un emploi valorisant d'enseignante dans un collège communautaire avant la naissance de ses enfants, elle constate aujourd'hui qu'il n'y a pas d'emploi pour elle. De plus, quant aux services gouvernementaux, elle a le sentiment que ceux-ci ne sont pas pour elle.

« Je ne peux tout simplement pas tirer avantage des services gouvernementaux. Je me situe totalement en dehors du système ».

Barbara a communiqué avec le Conseil ontarien de formation et d'adaptation de la main-d'oeuvre (numéro 1-800) et a constaté que, malgré la multitude de services, elle ne pouvait se prévaloir d'aucun. Après avoir consulté le guichet-emploi au CEC de sa localité, elle a appris que la plupart des emplois de bureau n'étaient offerts qu'aux prestataires de l'assurance-chômage. Elle estime qu'elle a versé sa quote-part à l'assurance-chômage pendant toutes les années où elle a travaillé avant la naissance de ses enfants, et que le système la pénalise pour être restée à la maison afin d'élever sa famille.

Barbara a utilisé le guichet-emploi, mais n'a pu trouver aucun travail qui correspondait à son profil d'emploi. Les longues files d'attente l'ont dissuadée de tenter de trouver d'autres correspondances possibles.

Sur une note plus positive, Barbara a jugé très utile le Centre d'orientation pour les femmes. Ce centre offre en après-midi, pendant une semaine, une séance d'information suivie d'une séance de groupe sur l'orientation professionnelle ou la recherche d'un emploi. Par la suite, certains participants peuvent se prévaloir des séances d'orientation. Cependant, il y a de longues listes d'attente et aucun service de garderie n'est offert pendant les séances de l'après-midi.

Barbara résume ainsi son sentiment de frustration : « Je veux un travail. Je sais ce qu'il y a à savoir au sujet des curriculum vitae et des recherches d'emploi. Je ne suis pas convaincue qu'il y ait autre chose à apprendre. Ce qui m'intéresse, c'est un emploi, ou peut-être une orientation dans une nouvelle voie ».

Barbara doit réellement pouvoir compter sur son courage et son intelligence. Il est difficile d'atteindre les personnes qui prennent les décisions concernant l'embauchage. Il est difficile également de savoir si l'on a besoin de recyclage et si c'est le cas, dans quels secteurs. C'est un jeu d'instinct et de confiance, et un jeu dans lequel les règles changent constamment.

Kevin

Après avoir remis environ 50 curriculum vitae par jour et vous être fait dire 50 fois qu'« on n'embauche personne », vous avez seulement le goût de rester dans votre appartement et de vous cacher.

Kevin, âgé de 21 ans, a tour à tour obtenu et perdu des emplois au cours d'une période de deux ans et demi depuis qu'il a terminé ses études secondaires. Tous les emplois qu'il a occupés n'exigeaient pas de compétences particulières : il a été garçon de cuisine, commis aux stocks et préposé au nettoyage sur des chantiers de construction. Lorsque son horaire de travail le lui permettait, il essayait de suivre un cours à l'université, mais trouvait cela difficile. Il connaît bien l'assurance-chômage et tous les services auxiliaires offerts par les CEC. « Il est déprimant de faire une demande de prestations d'assurance-chômage. Vous êtes assis dans une pièce pendant trois ou quatre heures avec une centaine d'autres personnes, dans l'espoir d'obtenir un chèque représentant la moitié des gains que vous obteniez auparavant ».

Il affirme lui aussi que le processus a besoin d'être humanisé. « Tout le personnel est courtois, mais ce qui l'intéresse en fait, c'est uniquement de savoir si vous fraudez le système. Vous n'êtes qu'un numéro ».

Connaissant bien les ordinateurs et leurs capacités de traitement, Kevin a utilisé le guichet-emploi, mais sans grand succès. Il trouve que le processus est trop lent et que le guichet contient très peu de noms d'employeurs locaux. Il tente d'avoir accès à « Ingenia », un outil de recherche d'emploi sur Internet qui, espère-t-il, se rattachera davantage à sa localité.

Nombre de ses amis obtiennent plus d'argent de l'aide sociale que de l'assurance-chômage, mais Kevin ajoute que le processus d'obtention de l'aide sociale est encore plus déprimant que celui de l'assurance-chômage. « Au bureau du Bien-être social, le personnel travaille derrière des panneaux vitrés ».

Passant en revue son expérience, Kevin reprend la même rengaine : « Tout dépend de qui vous connaissez ». Il a obtenu tous ses emplois parce qu'il connaissait « l'ami d'un ami ».

*

Lorsque les possibilités d'emploi diminuent et que les entreprises et les gouvernements exercent leurs activités conformément à de nouveaux concepts en matière de rationalisation de la gestion, tout le monde se sent sous pression. Ce n'est pas que les services gouvernementaux n'existent pas, mais il semble qu'ils n'aident pas les gens à réintégrer le milieu du travail. Ces derniers ont de la difficulté à savoir quels sont les services offerts et de quelle façon ils peuvent en tirer parti au maximum. Grâce à l'adoption de nouveaux régimes d'avantages sociaux par le truchement de la loi proposée en matière d'assurance-emploi et des changements proposés au niveau de la prestation des services liés à l'emploi, l'avenir s'annoncerait plus serein.

Tout le personnel est courtois, mais ce qui l'intéresse en fait, c'est uniquement de savoir si vous fraudez le système. Vous n'êtes qu'un numéro.

Le chômage et les problèmes qui y sont associés ne sont pas appelés à disparaître. Il est difficile de trouver du travail et de fournir les services particuliers dont les gens ont besoin. Alan a peut-être su exprimer les sentiments de nombreuses personnes lorsqu'il a déclaré que « finalement, tout revient à la personne même. Il nous faut trouver un emploi, et la plupart d'entre nous y parvenons par nos propres moyens ».

Après s'être entretenue avec nous, Barbara s'est rendue dans un autre CEC et a trouvé très utiles les services qu'il offrait.

Des semaines plus tard

Après s'être entretenue avec nous, Barbara s'est rendue dans un autre CEC et a trouvé très utiles les services qu'il offrait. Elle a participé à un atelier qui, à sa grande surprise, a attiré de nombreuses autres personnes dans sa situation. Elle a jugé très enrichissant l'atelier sur les techniques de recherche d'emploi. Elle devait rencontrer un conseiller en matière d'emploi quand, par suite de ses efforts constants et de l'établissement de liens au sein de sa collectivité, elle a obtenu un contrat de trois mois dans une université locale.

Les demandeurs de la citoyenneté

Contribuer en votant : l'expérience de Richard

Aperçu

Lorsque Richard et son épouse avaient passé leurs vacances au Canada il y a 17 ans, ils étaient tombés amoureux de notre pays. Peu après, Richard a accepté un poste de professeur à l'une des universités canadiennes, et le couple a quitté leur maison aux États-Unis. Ils aiment encore beaucoup le Canada et Richard désirait depuis quelque temps devenir citoyen canadien.

J'aime énormément ce pays. Lorsque mon épouse et moi sommes venus ici pour des vacances en 1978, nous avons été émerveillés par la beauté naturelle du paysage et par la gentillesse des Canadiens. Nous pensions que ce serait le meilleur endroit pour élever notre famille.

Nous nous sommes installés au Canada en 1979, lorsque j'ai accepté un poste de professeur dans une grande université canadienne. Je mène également des consultations à l'échelon international, ce qui m'aide à être au fait des actualités et à me tenir à jour dans le domaine de l'enseignement.

Il y a quatre ans environ, j'ai commencé à songer sérieusement à devenir citoyen canadien. Je n'avais pas vraiment besoin de le devenir car, en tant qu'immigrant reçu, je pouvais travailler, payer mes impôts et avoir à peu près les mêmes droits qu'un citoyen canadien. Toutefois, le fait de ne pouvoir voter me dérangeait depuis un certain temps. Je suis fier que les Canadiens prennent les élections au sérieux. Je sais que le nombre de votants au Canada est de loin supérieur à celui aux États-Unis, d'où je suis originaire. Et, comme de nombreuses questions sont actuellement en jeu au Canada, j'aimerais beaucoup pouvoir voter.

En 1993, j'ai donc rempli tous les formulaires requis pour devenir citoyen canadien. Ce qui m'a renversé, c'est de me faire dire qu'on me convoquerait devant un magistrat à n'importe quel moment durant une période de trois mois. Je leur ai expliqué que dans le cadre de mes fonctions, j'étais appelé à voyager et que dans un avenir prévisible, il n'y aurait pas de période de trois mois au cours de laquelle je pourrais être « en disponibilité ».

Je me suis fait dire par le personnel de l'immigration que si j'étais convoqué et que je ne me présentais pas, les choses paraîtraient mal pour moi. J'ai demandé si on pouvait raccourcir le délai de convocation, par exemple, à trois semaines. On m'a répondu que ce n'était pas possible.

J'ai donc décidé de retirer ma demande de citoyenneté jusqu'à ce que je puisse disposer d'une période de temps pendant laquelle je ne serais pas appelé à voyager pendant au moins quatre ou cinq mois. Cependant, cela ne s'est pas concrétisé dans les deux ans qui ont suivi ma demande.

*On me convoquerait
devant un magistrat à
n'importe quel moment
durant une période de
trois mois.*

On serait à même de penser que le système pourrait être plus ouvert dans des cas comme le mien. Je suis une personne instruite qui pourrait faire un choix judicieux au moment de voter, si on m'accordait la citoyenneté. Je suis bien implanté au sein de ma collectivité et ce, depuis longtemps. À l'instar des Canadiens, je paie des impôts. Un peu de souplesse faciliterait bien les choses.

**Dans l'attente de la citoyenneté canadienne :
l'expérience de Shirley**

Shirley, originaire des Philippines, est arrivée au Canada il y a sept ans. Elle a été parrainée par une famille avec laquelle elle habitait, et elle s'occupait de leurs trois garçons. Shirley est aujourd'hui âgée de 40 ans. Elle est à la fois dispensatrice de soins, aide ménagère et mère. Shirley est fière d'être Canadienne.

Mon mari est mort lorsque les enfants étaient jeunes. À l'époque, mon fils n'avait que cinq ans et ma fille, dix ans. Ce fut un moment difficile pour nous, surtout dans les Philippines.

La soeur de ma mère se trouvait déjà au Canada. Elle m'avait dit que je devrais venir habiter avec elle. Elle m'aiderait à prendre un nouveau départ. J'ai dû laisser les enfants à ma mère. Je ne me doutais pas alors que plusieurs années s'écouleraient avant que je les revoie!

Il m'a fallu longtemps avant de pouvoir obtenir mes papiers ... cinq ans. Certains de mes amis ont réussi à se les procurer plus rapidement, même s'ils avaient fait leur demande après moi. Le système change. Ce n'est pas juste. Il m'a fallu dépenser beaucoup d'argent pour devenir Canadienne!

L'attente a été longue. Il y a des jours où j'avais l'impression que ça n'aurait pas de fin. J'ai fait tout ce qu'on m'avait dit de faire. J'avais un emploi. Toutefois, le processus a pris beaucoup de temps et tous les ans, je devais payer plus d'argent pour que mon dossier demeure ouvert. De l'argent également pour subir un nouvel examen médical. Ne sait-on pas que nous envoyons l'argent à notre famille? Nous n'avons pas d'argent en trop pour payer en vue d'obtenir de nouveaux documents médicaux parce que les lois ont changé. J'ai dû attendre une autre année. C'est ce qu'on m'avait dit.

Je me souviens des files d'attente, d'avoir attendu tôt le matin pour pouvoir me procurer le formulaire nécessaire. J'avais dû me lever à 4 h 30 pour me rendre là-bas, afin de ne pas être en retard à mon travail. On nous a fait faire la queue dans un froid glacial simplement pour obtenir un formulaire. Il n'était même pas nécessaire de parler à quelqu'un!

Des services. Quels services? Tout ce dont je me souviens, ce sont des files d'attente, des froides matinées sur la rue Rideau à 6 h et de toutes les personnes qui faisaient la queue. Parfois, je m'entretenais avec quelqu'un et parfois, non. Parfois, je devais sortir des rangs pour me rendre au travail parce que la file avançait trop lentement. Je devais alors revenir le lendemain et me remettre en ligne.

On nous a fait faire la queue dans un froid glacial simplement pour obtenir un formulaire.

Le personnel me donnait des renseignements, me posait des questions, remplissait les formulaires et prenait mon argent. Il ne se souciait pas de moi. Il ne se préoccupait pas du fait que mes enfants n'habitaient pas avec moi. J'étais simplement un autre numéro et si je me comportais bien et que je ne les dérangeais pas, je serais finalement fière de dire « je suis Canadienne ».

Si nous désirions poser une question au sujet de notre dossier ou savoir pourquoi le processus prenait tellement de temps, nous n'osions pas interroger le personnel de l'Immigration. Pourquoi? Parce qu'il sortirait alors notre dossier et le remettrait encore plus loin dans la pile. On attendait et on attendait encore. Je ne pense pas qu'on se préoccupait réellement de nous.

Durant la première année, je devais faire du bénévolat toutes les semaines. On l'exigeait. Cela ne me dérangeait pas vraiment car j'aime aider les aînés. Ce travail n'était pas rémunéré. Est-ce que tout le monde doit faire du bénévolat afin de pouvoir obtenir les papiers nécessaires? Je ne sais pas. On m'a dit que je devais le faire et mes amis se sont fait dire la même chose.

Enfin, j'ai obtenu mon statut d'immigrante reçue. Le moment était alors venu de commencer à remplir des documents pour faire venir mes enfants. Ici encore, beaucoup d'attente et beaucoup de tristesse. On avait entre temps changé les lois, et on m'a fait savoir que je devrais attendre plus longtemps. Est-ce que nous ne sommes qu'une quantité négligeable?

Durant toutes ces années, je ne regardais aucune émission romantique ou comique parce que j'aurais pleuré. Les enfants me manquaient énormément. Je regardais toujours des émissions violentes ou des films policiers afin de m'endurcir et de m'aider à tenir bon, quoiqu'il arrive.

Personne ne se soucie de vous, sauf vos amis qui traversent les mêmes moments difficiles. Il faut s'entraider. Il faut être fort.

Aujourd'hui, je suis Canadienne et mes enfants sont avec moi. Je suis heureuse que ces années soient derrière moi. Maintenant, je peux aider d'autres personnes qui se sentent déprimées et tristes pendant qu'elles attendent d'obtenir leur citoyenneté.

Si nous désirions poser une question au sujet de notre dossier ou savoir pourquoi le processus prenait tellement de temps, nous n'osions pas interroger le personnel de l'Immigration, parce qu'il sortirait alors notre dossier et le remettrait encore plus loin dans la pile.

Pour devenir Canadienne, il faut de la patience et du temps : l'expérience de Marie

Marie était étudiante et mariée à un Canadien lorsqu'elle est arrivée au Canada. Le processus d'obtention de son statut d'immigrante reçue s'est bien déroulé, mais lorsqu'elle a décidé de devenir citoyenne canadienne, il lui a fallu s'armer de patience et faire preuve de souplesse.

Si vous désirez devenir citoyen canadien ou citoyenne canadienne, il faut que vous soyez patient, persévérant et disposé à attendre. La première difficulté consiste à obtenir un rendez-vous.

Lorsque j'ai décidé d'obtenir la citoyenneté canadienne, j'étais déjà au Canada depuis plusieurs années. J'étais immigrante reçue, mariée à un Canadien, bilingue, instruite et mère de deux enfants nés au Canada. Je n'avais pas tellement songé à obtenir la citoyenneté jusqu'au moment où j'ai voulu faire une demande d'emploi. Les emplois vont d'abord aux Canadiens. J'avais également décidé que je désirais avoir le droit de vote et avoir voix au chapitre sur des questions qui avaient des répercussions sur ma vie et sur celle de mes enfants.

Un jour vers la fin de septembre, tout naïvement, j'ai donc composé le numéro de la citoyenneté qui figurait dans l'annuaire téléphonique et je m'attendais à fixer un rendez-vous pour amorcer le processus.

À ma grande surprise, j'ai entendu à l'autre bout du fil un message enregistré indiquant que tous les rendez-vous avaient déjà été prévus pour tout le mois et que je devais rappeler. Il n'y avait aucun moyen de parler à quelqu'un pour confirmer que j'avais bel et bien composé le bon numéro et que je suivais la procédure appropriée pour faire une demande de citoyenneté.

J'ai attendu un mois. J'ai décidé de rappeler vers le début d'octobre, croyant ainsi que mes chances seraient meilleures. J'ai entendu le même message! Est-ce que je composais le bon numéro? Je ne savais pas.

Le mois de novembre est arrivé et j'ai appelé tout de suite. Cette fois-ci, on m'a demandé de rester à l'écoute et on m'a mis en attente. Au moins, j'avais espoir de pouvoir parler à quelqu'un. Enfin, j'ai entendu une voix à l'autre bout du fil, et on m'a donné un rendez-vous pour rencontrer un représentant en mars de l'année suivante!

Je me demandais ce que font les gens qui ont besoin d'obtenir leur citoyenneté plus rapidement. J'étais chanceuse que ce délai n'ait pas de répercussions catastrophiques sur ma vie. Lorsque j'y repense, j'étais chanceuse de pouvoir téléphoner à n'importe quel moment durant la journée et aussi souvent que possible, juste pour obtenir ce premier rendez-vous. Que se passe-t-il pour celui ou celle qui n'a pas facilement accès au téléphone à cause de son travail ou pour d'autres raisons?

Il n'y avait aucun moyen de parler à quelqu'un pour confirmer que j'avais bel et bien composé le bon numéro et que je suivais la procédure appropriée.

Avant le rendez-vous en mars, j'ai reçu dans le courrier des formulaires à remplir, ce qui ne m'a pas demandé trop d'efforts. Puis, le mois de mars est arrivé et je me suis présentée au rendez-vous. J'ai rencontré quelqu'un qui semblait uniquement intéressé à confirmer que j'étais bel et bien la personne dont le nom figurait sur les formulaires. Après quelques questions, on m'a fait savoir que je devrais subir un examen et participer à une entrevue de suivi en juin. C'était tout. J'avais attendu pendant si longtemps pour rencontrer brièvement un représentant et obtenir une date d'examen. Je suis sortie, stupéfaite!

En juin, j'étais enceinte de neuf mois. Mais j'ai réussi à me présenter à l'examen et tout le monde s'est montré très serviable. J'ai fait l'examen, à choix multiples, qui n'était pas très difficile. On a mis une certaine distance entre toutes les personnes présentes pour s'assurer que personne ne s'assoierait à côté d'autres qui pourraient les aider. Ceux qui avaient une connaissance limitée de l'anglais ont eu de la difficulté à faire l'examen. Ils avaient espéré qu'un membre de leur famille puisse les aider.

J'ai été la première à finir et après que mon examen a été corrigé, j'ai été interviewé par un juge. J'ai réussi l'examen et on m'a fait savoir que la cérémonie aurait lieu en août. Je ne pouvais y participer à ce moment-là et je suis donc devenue citoyenne canadienne en septembre. Ce fut une cérémonie grandiose et très officielle.

Je savais que ma vie n'allait pas changer outre mesure maintenant que je détenais la citoyenneté canadienne, mais pour d'autres, la cérémonie était tout un événement, une occasion remplie d'émotions.

J'avais attendu pendant si longtemps pour rencontrer brièvement un représentant et obtenir une date d'examen. Je suis sortie, stupéfaite!

Les aînés

Aperçu

Les aînés ne constituent pas un groupe auquel il est facile de dispenser des services : leurs besoins sont aussi nombreux et aussi différents que les personnes qui composent ce groupe. Outre leur âge, le niveau d'instruction et de revenu des aînés, ainsi que leur état de santé sont très diversifiés. Bien que certains aînés demeurent actifs et alertes, d'autres ont besoin d'aide et de soins. Il peut se révéler difficile d'utiliser le ton qui convient lorsqu'on communique avec eux et de leur fournir exactement le service approprié. Certains s'indignent d'« être traités comme des êtres stupides simplement parce qu'ils sont vieux » tandis que d'autres déclarent qu'ils « raccrocheront la ligne s'ils entendent un message téléphonique enregistré ». Toutefois, la plupart des aînés reconnaissent volontiers les efforts déployés pour rendre les services plus accessibles.

Pour les gouvernements qui conçoivent et offrent les services destinés aux aînés, une chose est claire : ce segment de la population augmentera au cours des prochaines années, au fur et à mesure que les membres de la génération issue du baby-boom atteindront l'âge de la retraite. Sachant cela, les gouvernements et les organismes communautaires ont commencé à tenter de trouver des moyens d'offrir des services d'une façon plus efficace et mieux adaptée aux besoins particuliers des aînés. Les résultats commencent à se faire sentir dans certains secteurs.

La première étape — Faire connaître aux aînés les services offerts

« Lorsqu'après la mort de son mari, ma belle-mère est revenue s'installer à Ottawa après avoir vécu aux États-Unis, je ne savais aucunement à qui je devais m'adresser pour obtenir des renseignements sur les divers services dont elle aurait besoin. J'ai pensé qu'il existait certains programmes d'aide aux aînés et que ceux-ci pouvaient obtenir une certaine aide financière, mais où pouvaient-ils obtenir ces services et comment? »

Le cas de Mme Laura Down n'est pas un cas isolé. Souvent, les aînés et ceux qui les aident ne savent pas à quel saint se vouer lorsqu'ils désirent obtenir des informations sur les programmes et les services offerts. « Un grand nombre d'aînés ne savent pas qu'il existe des subventions et des suppléments de pension. On constate ce fait lorsqu'on les aide à préparer leur déclaration de revenus », nous signale un employé du Centre de services aux aînés du comté de Rideau.

« Les aînés ont également de la difficulté à trouver où ils peuvent obtenir les services. J'étais à l'emploi du gouvernement fédéral et j'ai encore beaucoup de difficulté à savoir de quel ministère relève maintenant le Régime de pensions du Canada. Je ne crois pas que ma soeur qui habite Moose Jaw par exemple, saurait que le Programme de sécurité du revenu ne relève plus de Santé et Bien-être social », a déclaré M. Bill O'Hallaran. Il ajoute qu'« il est difficile de savoir à

Souvent, les aînés et ceux qui les aident ne savent pas à quel saint se vouer lorsqu'ils désirent obtenir des informations sur les programmes et les services offerts.

*Ces bureaux
tenteraient-ils de se
dérober à la clientèle?*

quel bureau il faut téléphoner ou s'adresser », ce qui traduit bien la frustration que ressentent de nombreux aînés.

Laura s'était tournée vers la principale source d'information — son annuaire téléphonique. Les pages bleues posaient tout un défi. « J'ai fini par lire toutes les pages bleues, presque ligne par ligne, pour trouver certains numéros de téléphone dont j'avais besoin. Ces bureaux tenteraient-t-ils de se dérober à la clientèle? »

Au Manitoba, des recherches sont actuellement menées pour faciliter l'accès aux numéros gouvernementaux dans l'annuaire téléphonique. Le Quality Service Network tente de trouver des façons, en collaboration avec Manitoba Telephone, d'énumérer les programmes offerts par divers paliers gouvernementaux, par fonctions (logement, soutien du revenu, santé, etc.), afin de permettre aux gens de trouver l'information nécessaire sans qu'ils aient besoin de savoir de quel ministère et gouvernement relève tel ou tel service. Il faudra apporter d'autres améliorations pour faciliter l'utilisation des pages bleues par les aînés. Comme le faisait remarquer un organisme d'aide aux aînés, les caractères doivent être plus gros et « le contraste doit être d'au moins 65 % pour que le texte puisse être lu par la plupart des aînés. Dans les pages bleues, le contraste est inférieur à cela. »

Rendre plus accessibles les renseignements au sujet des services

Les pages blanches et jaunes donnent une liste d'organismes qui s'occupent des aînés. C'est de cette façon que Mme Laura Down, après avoir fait plusieurs appels, a entendu parler du Conseil des aînés de sa localité. Conscient des difficultés qu'ont les aînés à obtenir de l'information et du fait que, même s'ils disposent de cette information, ils ont de la difficulté à l'extraire, le Conseil publie un répertoire bilingue des ressources pour les aînés. Mis à jour tous les ans, ce répertoire, offert au coût de 4 \$, contient une foule de renseignements utiles regroupés sous des rubriques générales telles que les finances, la santé, le soutien à domicile et les services de repas, les organismes d'aide aux aînés, ainsi que le financement de programmes.

*Il semble que très peu
de personnes, exception
faite des professionnels
des services
communautaires,
connaissent le réseau de
centres d'information
communautaire de
l'Ontario.*

Plus tard, Laura a appris d'un voisin âgé que le Secrétariat du Troisième âge de Santé Canada, l'unité du gouvernement fédéral qui s'occupe des affaires des aînés, publie un guide semblable. Le Guide des programmes et services fédéraux pour les aîné(e)s est expédié à tous les aînés au moment où ils atteignent le « troisième âge ». Ce guide contient des renseignements sur les divers programmes et services fédéraux, qui sont regroupés sous des rubriques telles que la santé et le conditionnement physique, la sécurité du revenu et les pensions, ainsi que les services aux consommateurs.

Comme le fait observer toutefois l'organisme national Helping the Aging, « pour recevoir ce guide, vous devez avoir une adresse et un numéro d'assurance sociale. Les statistiques sur la pauvreté semblent indiquer que bon nombre d'aînés ne recevront pas ces renseignements. Il ne faut pas oublier que 18 % des hommes et 48 % des femmes dans le groupe d'âge de 65 à 69 ans ont un revenu annuel inférieur à 10 000 \$, le seuil de pauvreté se situant autour de 13 000 \$.

Il semble que très peu de personnes, exception faite des professionnels des services communautaires, connaissent le réseau de centres d'information communautaire (CIC) de l'Ontario, qui est financé par le gouvernement, par la ville et par Centraide. Le réseau publie un Répertoire des services communautaires, appelé « la bible » par les professionnels, et loue une base de données sur les ressources. Si les aînés ont besoin d'aide pour faire enlever la neige dans leur entrée de garage, pour repérer leur dernier chèque de pension, pour obtenir des provisions à l'épicerie ou encore les services d'un infirmier visiteur ou d'une infirmière visiteuse, le CIC peut leur dire à qui ils peuvent s'adresser. L'organisme national des aînés, La Voix, aimerait que cette base de données soit utilisée à tous les endroits où les aînés se rendent pour obtenir de l'information.

Lorsqu'ils ont besoin de renseignements concernant un service, les aînés s'adressent à la ville, à la police, à la compagnie de téléphone, à l'hôpital — tous les endroits auxquels ils peuvent penser. Si les personnes qui travaillent à ces endroits avaient devant eux cette base de données, elles pourraient répondre facilement à leurs questions.

Le CIC fait remarquer toutefois que certains problèmes financiers et logistiques, tels que l'incompatibilité des systèmes et le besoin de mettre constamment à jour la base de données, ralentissent sa distribution.

Contrairement à leurs enfants, les aînés ne sont pas habitués de chercher pour obtenir de l'information. « Le meilleur moyen de faire circuler l'information demeure la méthode de bouche à oreille, ce qui prend du temps. Prenons l'exemple du dépôt direct du chèque de pension et du chèque de sécurité de vieillesse : on a fait un grand battage publicitaire, mais il a tout de même fallu beaucoup de temps pour que les aînés en entendent parler et acceptent ce concept. Finalement, c'est la méthode du bouche à oreille qui a fonctionné », a déclaré un membre du Conseil des aînés dans une ville.

Contrairement à leurs enfants, les aînés ne sont pas habitués de chercher pour obtenir de l'information.

Les aînés ne sont pas portés à faire marcher leurs doigts, en présumant que leur vue est assez bonne pour qu'ils puissent utiliser un annuaire téléphonique. Certains d'entre eux se rendent à la bibliothèque locale pour tenter de repérer les services, mais comme le fait remarquer un représentant de l'organisme La Voix, l'analphabétisme est un problème de taille chez les aînés : « environ 64 % d'entre eux ne peuvent pas lire tous les documents et 59 % des analphabètes au Canada sont des aînés ». Pour ces gens, il est difficile d'avoir accès à l'information.

L'intégration des services aide les aînés

Il y a cinq ans, mon père a eu une attaque et je me suis retrouvée en train de réorganiser sa vie pour qu'il puisse recevoir les soins quotidiens dont il avait besoin, ainsi que certains services médicaux comme la physiothérapie. Plusieurs options étaient offertes, mais ce qui m'a frappé c'est le fait que tous ces services sont offerts à des endroits différents. Tout est fragmenté.

Mme Helen DesChamps s'est penchée sur les diverses solutions et a appris que les services de soutien à domicile, notamment l'entretien ménager, les achats à l'épicerie, les légers travaux à domicile et les services de repas sont relativement faciles à obtenir auprès de la municipalité régionale (la seule complication possible pourrait être parfois une longue période d'attente car la priorité est accordée aux demandes plus urgentes). D'autres services semblables peuvent également être obtenus, moyennant certains frais, auprès d'organismes privés. Les gouvernements, tant provinciaux que municipaux, veillent également à répondre aux besoins des aînés en matière de résidence, si ceux-ci ont besoin d'être placés dans des centres de soins de longue durée. « J'ai dû m'entretenir avec tellement de personnes, remplir tellement de formulaires ».

Mme DesChamps a été étonnée de constater qu'il existait des lois différentes, des niveaux de service différents et des modes de paiement variés pour les trois types d'installations : maisons de santé, maisons de charité et foyers municipaux.

« Depuis, nous avons fait des progrès », nous explique un superviseur des programmes de soins de longue durée au ministère de la Santé de l'Ontario. Il ajoute qu'« une nouvelle loi a été adoptée en 1993 afin d'unifier les installations de soins de longue durée et que le processus est aujourd'hui beaucoup plus simple. Les services et les modes de paiement sont maintenant équivalents et dans chaque région, on trouve un service de coordination des placements », ce qui explique pourquoi l'expérience de M. Ron Schneider a été beaucoup plus positive.

Lorsque j'ai commencé à chercher une maison de retraite, tout s'est bien passé. Ma fille m'a amené au service de coordination et la dame qui était là nous a expliqué quelles étaient les options offertes. Elle a pris des arrangements pour que nous puissions visiter les deux endroits qui nous intéressaient et, après avoir fixé mon choix sur l'un de ces endroits, elle a inscrit mon nom sur la liste et m'a dit que je pourrais emménager avant la fin de l'hiver.

Dans certaines régions, les organismes de soutien communautaire ont conçu un formulaire de demande qui est utilisé par tous les organismes afin de simplifier le processus de demande.

Depuis plusieurs années, le gouvernement de l'Ontario étudie d'autres mesures qui permettraient grandement de faciliter l'accès des clients aux services. On a ainsi proposé de regrouper les 1 200 organismes de soutien communautaire qui oeuvrent actuellement dans la province au sein d'un unique organisme régional qui s'occuperait de coordonner l'accès et de diriger les clients vers les organismes. Un tel organisme regrouperait des services de soins à domicile, des services sociaux et de soutien communautaire ainsi que des programmes de jour pour les aînés. Ainsi, les aînés auraient affaire à un seul bureau plutôt qu'à quatre ou plus. (En décembre 1995, aucune décision à ce sujet n'avait encore été annoncée). Dans certaines régions, les organismes de soutien communautaire ont conçu un formulaire de demande qui est utilisé par tous les organismes afin de simplifier le processus de demande.

Regrouper les services sous un même toit

Chaque fois que je dois me rendre à un rendez-vous, je dois prendre des arrangements avec ma fille ou mon petit-fils pour qu'ils me conduisent, car je continue d'habiter sur une ferme et je ne dispose d'aucun transport public. Je trouve qu'il est tellement frustrant de constater qu'il faut se rendre à tel ou tel bureau, et je déteste être un fardeau pour ma famille. Ne serait-il pas possible de regrouper en un même endroit les divers bureaux qui s'occupent des aînés?

Le souhait de Mme Lois Humbert a été exaucé pour certains aînés : divers projets pilotes sont en cours pour permettre aux Canadiens d'avoir accès à plusieurs ministères fédéraux dans le même immeuble, chaque ministère ayant un guichet unique et un seul numéro de téléphone. L'InfoCentre de Brandon fait la joie des aînés qui peuvent ainsi se prévaloir, entre autres, des services de Revenu Canada, des Affaires des anciens combattants et des Programmes de sécurité du revenu, dans des bureaux situés à dix pieds l'un de l'autre. Les aînés sont d'avis que l'InfoCentre fournit des services plus rapides et plus efficaces, et nombre d'entre eux aiment pouvoir régler leurs problèmes en s'entretenant en personne avec un prestataire de services, même s'ils pourraient le faire par téléphone.

Cependant, l'organisme La Voix a exprimé certaines préoccupations liées au fait que nombre d'aînés ne se sentent pas à l'aise lorsqu'ils doivent attendre pour recevoir des services et qu'ils sont assis à côté de gens de toutes conditions sociales qu'ils imaginent être des voleurs en train de dérober leur porte-feuille au moment où ils sortiront. L'organisme recommande qu'on sépare les salles d'attente des divers ministères dès que possible après que les clients ont franchi la porte d'entrée.

Remanier les Programmes de sécurité du revenu : Un pas énorme dans la bonne direction

La plainte la plus courante que formulent les aînés concernant la qualité des services, c'est la difficulté qu'ils ont à obtenir ces services. Souvent, il semble qu'il n'y ait pas suffisamment d'employés pour traiter toutes les demandes, tant pour les services par téléphone que pour les services obtenus sur place. Les Programmes de sécurité du revenu (PSR) sont souvent mentionnés par les aînés comme l'un de leurs pires cauchemars : « Chaque fois que vous essayez de leur téléphoner, vous obtenez une tonalité « occupé », et si vous êtes chanceux et que vous obtenez une personne à l'autre bout du fil, on vous fait attendre indéfiniment. Il y a nettement lieu d'améliorer la prestation des services aux clients », a déclaré Mme Rita Rapini.

Les PSR ne méritent plus autant de mauvaise publicité car on a adopté plusieurs mesures qui ont grandement permis d'améliorer la situation. Afin de remédier à une détérioration rapide du niveau de service attribuable à une diminution des ressources et d'une population cible qui augmente sans cesse, on a lancé en 1998 le projet Remaniement des PSR. Une composante importante de ce projet a trait aux questions liées à la qualité du service. On a entrepris de vastes consultations,

Nombre d'aînés ne se sentent pas à l'aise lorsqu'ils doivent attendre pour recevoir des services et qu'ils sont assis à côté de gens de toutes conditions sociales.

Les PSR ne méritent plus autant de mauvaise publicité car on a adopté plusieurs mesures qui ont grandement permis d'améliorer la situation.

à intervalles réguliers, auprès des aînés, des organismes nationaux et locaux vouées aux aînés ainsi que du personnel de première ligne, et on a également mené des enquêtes et mis sur pied des groupes de discussion en vue d'élaborer une « vision de la prestation de services aux clients » et d'évaluer les résultats et les progrès accomplis.

Selon Mme Barbara Howatt, gestionnaire adjointe du projet Remaniement des PSR, « environ une fois par année, on mène une enquête pour évaluer le degré général de satisfaction afin de découvrir pourquoi les gens communiquent avec les responsables du PSR et de leur permettre de donner leur point de vue concernant le niveau des services offerts ». Le gestionnaire du projet, M. Dennis Kealey, ajoute que « beaucoup de rapports sont établis avec les groupes d'aînés. C'est là non seulement une façon de connaître leurs réactions, mais également un moyen de les informer et de les amener à promouvoir le rôle du PSR.

Remanier le système interactif de réponse vocale (SIRV)

M. Kealey explique le genre de processus utilisé pour le projet, en prenant comme exemple la façon dont les services téléphoniques ont été remaniés. Un système interactif de réponse vocale (SIRV) a été mis en place pour répondre aux questions simples et générales, afin de libérer les agents pour qu'ils puissent répondre à des questions plus complexes. À la suite des protestations soulevées par un groupe d'aînés à l'endroit de ce système, on a établi une première série de groupes de discussion pour faire l'essai de ce concept. Les réactions ont été positives et les participants ont offert plusieurs suggestions utiles.

On a ensuite mis sur pied une seconde série de groupes de discussion pour connaître la réaction des aînés au message et obtenir leur avis. Encore une fois, ces groupes ont formulé plusieurs suggestions importantes :

- ✓ Informer les aînés à l'avance du système que vous mettez en place et de la façon de l'utiliser; leur transmettre des directives écrites qu'ils peuvent conserver près de leur téléphone.
- ✓ Lire le message lentement et d'une voix claire et forte, et faire une pause après chaque point.
- ✓ Dire au tout début que ceux et celles qui ont un téléphone à cadran ou qui désirent parler à un prestataire de services n'ont qu'à rester à l'écoute et un agent leur parlera.
- ✓ Donner-leur la possibilité de répéter les options en tout temps.
- ✓ Si vous utilisez les touches * ou #, faites-leur savoir où elles se trouvent sur le téléphone.

On a tenu compte de ces suggestions au moment de concevoir le message, et la plupart des aînés se sont dits satisfaits du SIRV. Même si le changement est toujours un peu apeurant, surtout pour ce groupe d'âge, les aînés semblaient heureux d'être traités comme des êtres intelligents qui sont capables d'apprendre quelque chose de nouveau. (« Lorsque les guichets automatiques bancaires ont

été installés la première fois, nous étions réticents là aussi, mais aujourd'hui, nous les utilisons sans même y penser », ont déclaré plusieurs membres des groupes de discussion). La plupart des aînés qui préfèrent parler à une « vraie personne » sont disposés à adopter cette nouvelle technologie, pourvu qu'ils puissent continuer de s'adresser à un préposé au service, s'ils le désirent et pourvu que cela demeure un moyen de libérer le personnel pour qu'il s'occupe de questions plus complexes.

Un second projet pilote est présentement en cours au centre téléphonique d'Ottawa, afin de déterminer si le SIRV pouvait servir à laisser des renseignements sur les changements d'adresse. Au dire de Mme Barbara Howatt, « ce projet a démarré il y a deux semaines et le premier jour, nous avons reçu 16 appels. Un appel en particulier nous a apporté beaucoup de satisfaction parce qu'on pouvait constater que le système fonctionnait vraiment. Cet appel provenait d'une femme de 95 ans qui appelait pour communiquer son changement d'adresse. Elle a suivi les instructions et tout s'est bien passé. Le message permet à la personne de laisser ses commentaires, et cette dame a expliqué qu'elle ne se sentait pas tellement à l'aise avec cette méthode mais qu'elle était favorable à l'idée, si le système fonctionnait. Son changement d'adresse a été effectué le lendemain ».

Mme Howatt a reconnu qu'il y aura toujours des personnes pour lesquelles le SIRV ne fonctionnera pas, soit parce qu'elles ne disposent pas du matériel requis, soit à cause d'un manque d'aptitudes ou de leur attitude. Elle fait également observer que nombre d'aînés recherchent le contact humain et aimeraient pouvoir bavarder pendant une demi-journée. Elle ajoute que « malheureusement, on ne peut pas dispenser des services de cette façon. Ce n'est ni réaliste ni rentable ».

Parmi d'autres mesures visant à améliorer le service, mentionnons l'automatisation accrue du système, des programmes de formation pour le personnel, un système téléphonique permettant de réacheminer les appels d'un centre trop occupé à un autre qui l'est moins afin de réduire au minimum le nombre d'appels abandonnés, ainsi qu'une liaison électronique avec des centres d'information pour permettre de fixer des rendez-vous. M. Dennis Kealey nous affirme qu'« il y a eu des améliorations au niveau de la qualité des services, mais que nous n'en sommes encore qu'à mi-chemin dans la mise en oeuvre ». M. Kealey nous rappelle que « nous ne connaissons l'impact total que dans un autre dix-huit mois ». Mme Barbara Howatt attribue la réaction favorable au remaniement des services au fait que les clients ont participé eux-mêmes à la conception des services. « Cela fait toute une différence lorsque les gens participent. Une niveau élevé de consultation aide à créer un milieu dans lequel il n'y a pas de surprise ».

La plupart des aînés qui préfèrent parler à une « vraie personne » sont disposés à adopter cette nouvelle technologie, pourvu qu'ils puissent continuer de s'adresser à un préposé au service, s'ils le désirent.

Il y a eu des améliorations au niveau de la qualité des services, mais nous n'en sommes encore qu'à mi-chemin dans la mise en oeuvre.

Améliorations constantes

Les gouvernements et les organismes communautaires sont de plus en plus sensibles aux besoins des aînés et disposés à y répondre, comme en témoignent les résultats obtenus. On supprime actuellement quelques obstacles de taille à la prestation efficace des programmes et des services. Le personnel au Bureau d'emploi des aînés d'Ottawa se montre optimiste. Il fait ressortir le fait que les nouvelles technologies nécessaires pour s'occuper d'un nombre de plus en plus grand d'aînés en viendront à faire partie intégrante de leur vie d'ici à ce que les membres de la génération du baby-boom atteignent l'âge de la retraite.

Les petites entreprises

Les petites et moyennes entreprises prennent la parole

Aperçu

Les propriétaires et les exploitants de petites et moyennes entreprises ont peu de choses en commun, à l'exception d'un esprit d'entreprise et d'une volonté de travailler fort. Leur expérience auprès du gouvernement varie grandement, selon la taille et le genre d'entreprise. Toutefois, certains thèmes se dégagent au fur et à mesure que leurs opinions leur valent des compliments*, présentent de nombreux défis et donnent à réfléchir.

Aide aux entrepreneurs

Nombre des personnes qui ont été interviewées dans le cadre de cette enquête ont fait l'éloge des divers services gouvernementaux qui existent pour aider les gens à faire démarrer une petite entreprise. Une propriétaire de chambres d'hôtes qui fait de bonnes affaires a trouvé beaucoup d'aide auprès de son Centre des affaires régional. « Le personnel m'a donné de bons conseils sur des choses auxquelles je devais réfléchir et sur des démarches qu'il me faudrait entreprendre. Nous avons discuté du financement, puis on m'a expliqué l'importance de préparer un plan d'entreprise ». Le Centre l'a également renseigné sur des cours peu coûteux qui sont destinés expressément à ceux et celles qui désirent établir une petite entreprise.

Un jeune homme qui cherchait à se lancer en affaires était d'avis qu'il était pratique de pouvoir obtenir au même endroit des informations provenant des trois paliers de gouvernement. « Je souhaite seulement que cet endroit soit mieux connu, car j'aurais aimé en avoir entendu parler plus tôt », a-t-il déclaré avant d'ajouter qu'« il est formidable de pouvoir utiliser les ordinateurs du Centre pour enregistrer mon entreprise et avoir accès à Internet. Comme je n'ai pas encore les moyens d'avoir mon propre ordinateur, je trouve ces services très utiles ».

Le propriétaire d'une petite entreprise bien implantée se rappelle que l'un des documents les plus utiles qu'il a obtenu au début était un guide publié par l'un des gouvernements provinciaux et que lui avait remis son comptable. « Je n'avais aucune idée de ce qu'était la trésorerie, et ce guide me l'a expliqué et m'a également appris ce que je devais faire, étape par étape », a-t-il déclaré.

Le personnel m'a donné de bons conseils sur les choses auxquelles je devais réfléchir et sur des démarches qu'il me faudrait entreprendre.

Je souhaite seulement que cet endroit soit mieux connu, car j'aurais aimé en avoir entendu parler plus tôt.

Les possibilités de commerce international, un bienfait inestimable

Le commerce international constitue un autre secteur dans lequel les petites et moyennes entreprises ont fait l'éloge du gouvernement. Un exportateur canadien a déclaré que la réputation généralement favorable du Canada à l'étranger lui a ouvert des marchés en Asie. Il a poursuivi en disant qu'il est extrêmement important pour le Canada de jouer un rôle actif en matière de commerce international afin d'assurer un fondement solide aux petits exportateurs. « L'une des récentes missions commerciales de l'Équipe Canada dont je faisais partie a été fantastique. Elle a permis de faire grandement connaître les entreprises canadiennes. Pendant toute la semaine, le téléphone n'a pas cessé de sonner ».

Le personnel d'Industrie Canada nous a bien aidé et s'est montré à la hauteur de la situation.

Une entreprise s'occupant de formation a également obtenu une aide lorsqu'elle était à la recherche de possibilités d'affaires à l'extérieur du Canada. « Industrie Canada a organisé une mission au Mexique, et nous étions au nombre des entreprises qui y ont participé pour explorer les possibilités d'affaires. Le personnel d'Industrie Canada nous a bien aidé et s'est montré à la hauteur de la situation ».

Un autre exportateur a constaté que les ambassades canadiennes à l'étranger pouvaient également lui apporter une aide. « Encore aujourd'hui, nous constatons que l'ambassade canadienne peut véritablement « ajouter de la valeur » à nos efforts. Il importe surtout pour nous de dégager une crédibilité de la bonne volonté dont témoignent les ambassades ». Il a ajouté que les délégués commerciaux canadiens dans les diverses régions du monde apportent également une aide, allant de l'organisation de réunions de haut niveau qui sont souvent essentielles pour assurer le succès de l'entreprise à l'organisation de banquets importants.

Cependant, lorsqu'il s'agit d'information commerciale, les consulats et les ambassades comptent souvent sur des milieux d'affaires particuliers pour obtenir de l'information. L'exportateur ajoute que « nous sommes dans le milieu et dans le domaine à temps plein, de sorte que nous devrions en savoir plus ».

Les programmes de financement parrainés par le gouvernement peuvent déterminer la capacité ou l'incapacité de certains exportateurs canadiens d'acquiescer des marchés à l'étranger. De nombreux exportateurs ont exprimé le vif désir que la Société pour l'expansion des exportations devienne plus concurrentielle dans ses programmes de financement, ce qui contribuerait grandement à accroître leur marché.

Appel à un assouplissement de la réglementation

Un détaillant expérimenté est d'avis qu'en ce qui concerne les petites entreprises, le rôle du gouvernement est de créer une atmosphère qui aide le Canada à être concurrentiel à l'échelle mondiale. Cependant, il estime que les règlements gouvernementaux constituent une entrave pour les petites entreprises. Le gouvernement fédéral a besoin de reconnaître l'impact de son énorme fardeau de réglementation. Il poursuit en disant que certains programmes existent pour aider les petites entreprises, tels que les taux d'imposition moins élevés, mais que

Les petites entreprises ont surtout besoin de ne pas être étouffées par la réglementation.

celles-ci ont surtout besoin de pas être étouffées par la réglementation. Ainsi, on s'attend à ce que les petites entreprises fournissent des rapports comptables aussi précis que les grandes entreprises qui disposent de vastes services de comptabilité, ce qui est presque impossible à faire lorsqu'on dispose de peu d'employés. Un porte-parole de l'industrie du transport routier, l'un des secteurs les plus réglementés de notre économie, aborde la question de la complexité de la réglementation. « Nous devons faire affaire à au moins quinze différents services [gouvernementaux] juste au palier fédéral, en plus de traiter avec les intervenants provinciaux et municipaux ».

Ce porte-parole traite du besoin de changement — du besoin non pas de supprimer des règlements de sécurité importants, mais plutôt de simplifier et de rendre plus efficace la façon dont les règlements sont appliqués. Certains règlements sont périmés et doivent être modifiés. « Nous n'en finissons plus d'essayer d'apporter des changements. Les nombreux règlements désuets nous coûtent de l'argent et prennent de notre temps, lesquels seraient mieux employés par les expéditeurs si les règlements reflétaient mieux les activités d'aujourd'hui ».

Le propriétaire d'une entreprise déclare que, même si le gouvernement écoute les représentants du secteur industriel et leur prête même une oreille attentive, le changement tarde à venir. Il importe certes de réglementer certains aspects des affaires, mais il faut trouver de meilleurs moyens de collaborer avec les industries de manière à ce que le respect des règlements n'entrave pas complètement le succès.

Le besoin d'une application équitable de la réglementation est ressenti dans tous les secteurs

L'un des thèmes qui revient souvent dans tous les secteurs est le besoin d'appliquer les règlements d'une façon équitable. Un petit entrepreneur en bâtiments se plaint qu'il perd constamment des contrats au profit de concurrents qui ne se donnent pas la peine de payer des impôts ou de respecter les règlements gouvernementaux. Selon lui, « pour ces personnes, l'économie souterraine est en plein essor. J'aimerais seulement que le gouvernement s'occupe davantage d'assurer la conformité à la réglementation afin que les personnes honnêtes ne soient pas toujours dernières ».

L'entrepreneur poursuit en disant qu'« avant l'avènement de la TPS, les clients ne me demandaient jamais d'accepter de l'argent comptant pour des travaux effectués. Maintenant, tout le monde le fait. Ces clients ne se rendent pas compte qu'en général, ces gens qui leur offrent des prix plus bas n'ont pas d'assurance et ne paient pas de primes pour l'indemnisation des travailleurs, le Régime de pensions du Canada ou l'assurance-chômage ». Il ajoute que le gouvernement doit comprendre comment l'économie souterraine est fonction du consommateur. Les entrepreneurs honnêtes perdent des contrats parce qu'ils doivent imposer des coûts plus élevés pour pouvoir se conformer aux règlements gouvernementaux en matière d'impôt et de sécurité, d'indemnisation des travailleurs, etc. Cet entrepreneur implore le gouvernement de trouver de meilleurs moyens de pénaliser et de dissuader les contrevenants. Comme l'affirmait le propriétaire d'une entreprise, « l'économie souterraine s'apparente à une petite fièvre ».

Les nombreux règlements désuets nous coûtent de l'argent et prennent de notre temps, lesquels seraient mieux employés par les expéditeurs si les règlements reflétaient mieux les activités d'aujourd'hui.

L'un des thèmes qui revient souvent dans tous les secteurs est le besoin d'appliquer les règlements d'une façon équitable.

Un détaillant a exprimé l'avis selon lequel l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) n'a aidé ni les entreprises canadiennes ni l'économie canadienne. L'harmonisation des normes et de l'examen de la réglementation qui auraient dû déboucher sur des « règles du jeu équitables » ne s'est jamais concrétisée. Il a déclaré qu'en conséquence, une entreprise américaine qui expédie un produit de Ogdensburg dans l'État de New York à Ottawa peut imposer des frais moins élevés au consommateur canadien qu'une entreprise de Prescott en Ontario qui expédie le même produit.

L'industrie du transport routier a également besoin d'être réglementée. Selon un propriétaire d'une moyenne entreprise de parc de camions, « le camionnage est une entreprise complexe et la sécurité est importante. La plupart des règlements touchent à la sécurité. Les règlements doivent être appliqués d'une façon uniforme pour que les contrevenants ne circulent pas sur les routes. Ces gars-là nous donnent une mauvaise réputation ».

Il ajoute que « nous avons également besoin qu'il [le gouvernement] nous permette de livrer une juste concurrence aux États-Unis. Nos règlements nous lient les mains tandis que nous nous mettons en quatre devant les États-Unis. Je sais que le gouvernement se penche actuellement sur la question, mais entre temps les affaires en souffrent ».

L'efficacité : un objectif nécessaire

Nombre de propriétaires de petites et moyennes entreprises mentionnent le besoin de réduire la complexité et d'accroître l'efficacité des rapports avec le gouvernement. Au dire du propriétaire d'une moyenne entreprise, « grâce à l'utilisation importante d'ordinateurs pour nos affaires, nous pouvons être plus efficaces et nous obtenons plus tôt les renseignements désirés. En raison du perfectionnement de la technologie dans notre secteur d'activités, nous n'avons plus besoin de certains règlements. Ainsi, nos conducteurs doivent remplir des feuilles de route pour se conformer à certains règlements. Cela demande beaucoup de temps et nous occasionne des coûts alors qu'en fait, les feuilles de route ne sont plus nécessaires car tous les renseignements sont inscrits dans l'ordinateur et pourraient simplement être récupérés par les autorités ».

Un autre directeur d'une société de conseil en gestion et fournisseur du gouvernement se plaint de l'inefficacité qui engendre une perte de temps et du ressentiment. Dans un cas en particulier, on a demandé à cette société de répondre à une demande d'accès à l'information au sujet d'un contrat. « J'avais vingt jours pour répondre. Lorsque j'ai livré la lettre qu'il m'avait fallu une demi-journée pour préparer, on m'a dit qu'elle n'était plus nécessaire. Je dirige une petite entreprise. Je n'ai pas de temps à perdre. La bureaucrate n'avait même pas songé à me faire savoir que je n'avais plus besoin d'y donner suite et m'a déclaré en fait que « je n'y ai pas pensé ». Ce directeur de société insiste sur le fait que « le gouvernement doit apprendre à respecter la façon dont les entreprises exercent leurs activités et à répondre plus efficacement ».

Les propriétaires d'entreprise mentionnent le besoin de réduire la complexité et d'accroître l'efficacité des rapports avec le gouvernement.

Le gouvernement doit apprendre à respecter la façon dont les entreprises exercent leurs activités et à répondre plus efficacement.

Selon la présidente d'une petite société de conseil, « la conclusion de contrats avec le gouvernement peut souvent poser tout un défi. Parce qu'on cherche à ce que le processus soit équitable et concurrentiel, souvent le coût total de la préparation de la soumission peut dépasser le coût général du contrat. À cause du processus, on ne peut se permettre de soumissionner relativement à de nombreux contrats ».

Elle ajoute que « le gouvernement est apte à déterminer les entreprises qui peuvent lui offrir le produit ou le service désiré, mais lorsque le processus de proposition est amorcé, c'est là que nous nous sentons frustrés. Le processus concurrentiel encourage le secret et souvent, peu de renseignements sont fournis. Parfois, un ministère aura communiqué avec un fournisseur privilégié pour qu'il prépare une demande de proposition, puis le même fournisseur présente une soumission concernant les travaux. Par conséquent, les propositions ne sont pas aussi bonnes qu'elles devraient l'être car nous ne voulons pas divulguer nos idées, surtout si nous savons qui est susceptible de remporter le contrat ».

Une autre fournisseuse du gouvernement signale que les problèmes internes nuisent à l'exécution efficace d'un contrat. « Nous constatons que, souvent, les problèmes internes peuvent toutefois se régler d'eux-mêmes durant le contrat. Généralement, il y a tellement de réunions et tellement d'intervenants différents qu'il est souvent difficile de savoir qui sont les clients de qui, et quelles directives il faut suivre. Dans ces cas, le fournisseur doit s'assurer que son entreprise travaille avec le bon groupe ou la bonne personne afin de ne pas servir de bouc-émissaire si des problèmes internes se posent. Cela peut se produire dans n'importe quel contrat, et l'expérience nous a appris qu'il faut se montrer très vigilant car il est possible de dépenser beaucoup de temps et d'argent sans pour cela, parvenir à offrir le produit. Il est très difficile pour une petite entreprise d'être productive dans un secteur où se jouent des jeux complexes. Cette fournisseuse ajoute que « le gouvernement n'a aucune idée des bénéfices nets ».

En ce qui a trait à toutes les expériences de rapport avec le gouvernement décrites par les petites et moyennes entreprises, il semble que tout fonctionne mieux lorsque le gouvernement sait et comprend de quelle façon fonctionne une entreprise particulière. Sur le marché concurrentiel d'aujourd'hui à l'échelle mondiale, le gouvernement et les entreprises peuvent mieux répondre aux besoins de tous les Canadiens en ayant avec eux un dialogue franc. En collaborant ainsi efficacement, la société est plus à même de diriger une entreprise concurrentielle et rentable.

Sur le marché concurrentiel d'aujourd'hui à l'échelle mondiale, le gouvernement et les entreprises peuvent mieux répondre aux besoins de tous les Canadiens en ayant avec eux un dialogue franc.

Partenariats et ententes

avec le secteur privé



Commercialiser le Système de navigation aérienne de Transports Canada

Aperçu

La présente section porte sur la commercialisation du Système de navigation aérienne (SNA) de Transports Canada et sur son transfert à NAV CANADA, une société sans capital-actions, aux termes de la Partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes*.

« Commercialisation » décrit le processus qui consiste à intégrer un service gouvernemental ou un groupe commercial dans une structure d'entreprise afin qu'il exerce ses activités conformément aux règles commerciales¹. Le terme « sans capital-actions » signifie que l'entreprise conserve l'excédent de capital créé. NAV CANADA préfère ce terme à « sans but lucratif ».

Ce projet offre un modèle utile de prestation de services parce que le transfert du SNA à NAV CANADA, et sa commercialisation, atteignent les buts suivants:

- Illustrer le transfert par le gouvernement de la prestation de services à une entreprise commerciale.
- Créer une structure qui représente les intérêts des clients/utilisateurs et qui est acceptée par tous les intervenants.
- S'attaquer au privilège de monopole et défendre l'intérêt public.
- Accroître la souplesse du SNA, pour tenir compte des besoins changeants et de la nouvelle technologie tout en assurant la sécurité.
- Permettre une réduction des coûts pour les contribuables.

Contexte

Bien que des progrès remarquables aient été réalisés dans le domaine de l'aéronautique au cours des 85 dernières années, les principes fondamentaux de la navigation aérienne n'ont pas changé. Un aéronef s'envole d'un point à la surface de la terre, se déplace pour arriver à sa destination (en tenant bien compte des conditions atmosphériques et d'autres aéronefs), puis atterrit à un point sur la terre².

Le Système de navigation aérienne du Canada, l'un des plus importants au monde, permet le déplacement efficace et sans risque d'aéronefs, du décollage à l'atterrissage et dans les couloirs aériens. En font partie :

- ✓ Un système de contrôle de la circulation aérienne, pour l'espace aérien national et international, qui contrôle le moment et l'espace choisis pour le décollage et l'atterrissage aux aérodromes et pour les vols.

¹ International Experience of ANS Commercialization, document de travail no 4, The Study of The Commercialization of the Air Navigation System in Canada, Transports Canada Aviation.

² Principles and Options of Commercialization. Document de travail no 4. The Study of the Commercialization of the Air Navigation System in Canada. Transports Canada Aviation.

-
- ✓ Un système d'information de vol offrant des services, dont des bulletins météorologiques à l'intention des pilotes et des services d'information aux aérodromes.
 - ✓ Des centaines d'aides électroniques à la navigation, d'un océan à l'autre.

Ces services sont assurés par l'entremise de sept centres de contrôle régionaux, de 45 tours de contrôle de la circulation aérienne, de 95 stations d'information de vol, d'un système radar national et de divers systèmes de communication. Le SNA coordonne, tous les ans, environ 6,8 millions de déplacements d'aéronefs. Il emploie environ 6 400 personnes, qui sont représentées neuf syndicats.

Le plus grand défi posé à l'administration de l'aviation civile est l'exploitation et l'entretien d'un système de navigation aérienne sûr et efficace. À cette fin, il faut acquérir une nouvelle technologie et améliorer constamment l'infrastructure du SNA³. Il y a quelques années, des représentants de l'industrie aéronautique étaient d'avis que le système de navigation n'offrait pas un niveau de service satisfaisant et ce, malgré son utilisation sans risque et les nombreux succès remportés.

Le point de vue des clients/utilisateurs

Vers le milieu des années 80, le gouvernement a amorcé un vaste programme de réduction des effectifs à l'échelle de la fonction publique, lequel prévoyait, entre autres, le gel de l'embauchage. En raison d'un accroissement de 40 pour cent de la circulation aérienne, il en est résulté une pénurie de contrôleurs aériens. Cela a rapidement occasionné des retards considérables au niveau des vols, et les compagnies d'aviation ont dû essuyer des pertes s'élevant à plusieurs dizaines de millions de dollars.

Le gouvernement a décidé qu'il n'y aurait pas d'exception au chapitre de la mise en oeuvre du programme de réduction des effectifs. Les organismes qui représentaient les compagnies d'aviation commerciale étaient d'avis que cette décision prouvait l'intransigeance du gouvernement à l'égard de la prestation de services essentiels.

De plus, de l'avis des milieux d'aviation, le SNA ne disposait pas de fonds suffisants et la politique gouvernementale entravait ses activités. Ces milieux ont exprimé tout particulièrement leurs inquiétudes au sujet de la lenteur et du coût des méthodes d'acquisition, et de la rigidité des pratiques en matière d'emploi, de formation et de relations de travail.

Le point de vue de Transports Canada

Vers la fin des années 80, des gestionnaires de Transports Canada (TC) estimaient qu'il faudrait privatiser le SNA. Depuis 1985, le nombre de contrôleurs du trafic aérien avait été fortement réduit malgré un accroissement sensible de la circulation aérienne. De plus, d'autres pays avaient déjà commercialisé leur système.

³ Keeping Pace, The Study of the Commercialization of the Air Navigation System in Canada. Transports Canada Aviation, 1995.

En 1992, le groupe de travail ministériel sur les questions concernant l'aviation avait conclu ce qui suit : « nous estimons que, tant que le SNA fonctionnera à l'intérieur de la fonction publique actuelle, il ne parviendra pas à répondre aux besoins des utilisateurs. Qui plus est, il est probable que le système coûterait plus cher et serait moins efficace que celui d'un organisme privatisé. Ce ne sont pas les gestionnaires et les exploitants qui sont responsables de cette situation, car nous avons été très impressionnés par leurs efforts et leur dévouement en vue d'offrir un système de navigation aérienne efficace et sûr⁴.

(Voir le document 1- Calendrier de la commercialisation du SNA et le document II - Les intervenants).

Les arguments en faveur de la commercialisation

Le point de vue des clients/utilisateurs

L'industrie aéronautique a pris conscience du fait qu'en raison de l'augmentation du déficit budgétaire, le gouvernement fédéral imposerait de plus en plus de frais d'utilisation pour payer les coûts de la prestation des services. Si les utilisateurs doivent assumer les coûts en entier du SNA, c'est à eux qu'il faudrait rendre des comptes et non au gouvernement. La commercialisation permettra de créer une structure à cette fin et de régler les questions liées aux méthodes d'acquisition lentes et coûteuses, ainsi qu'aux pratiques peu souples en matière d'emploi. Des sources privées financeraient le système.

Le point de vue des employés de TC

Le personnel et les syndicats appuient la commercialisation. Un SNA réorganisé permettra d'apporter des changements, en ce qui concerne la rémunération, les avantages sociaux et la sécurité d'emploi. On s'attend également à une amélioration au niveau de la satisfaction professionnelle et du moral des employés.

Le point de vue des gestionnaires de TC

Ce sont les clients/utilisateurs du système, surtout les compagnies d'aviation commerciale, qui favorisent la commercialisation du SNA. Les utilisateurs estiment que la réduction des effectifs par le gouvernement est incompatible avec les besoins dynamiques de l'industrie.

Le SNA subira moins de pressions dans un environnement commercial où les gestionnaires jouissent d'une plus grande latitude en matière d'exploitation et d'un meilleur accès aux revenus, ce qui leur permet de répondre aux nouveaux besoins.

Le nouveau rôle de TC consisterait à élaborer des politiques et des mesures législatives, à énoncer et à appliquer des normes de sécurité et à continuer d'offrir un service acceptable aux collectivités éloignées et aux handicapés⁵.

4 Groupe de travail ministériel sur l'aviation. Rapport final (extraits), mars 1992.

5 Transport Canada's New Direction and the 1995 Budget, Transports Canada, 28 février 1995, p. 5, 9 et 13.

Opter pour la société sans capital-actions

Le point de vue des clients/utilisateurs

Aux yeux des utilisateurs, le SNA n'est que l'un des nombreux services utilisés par le secteur de l'aviation. Ceux-ci désirent que ce service soit aussi efficace et aussi sûr que possible, qu'il réponde à leurs besoins et qu'il soit offert au plus bas prix possible. Une société sans capital-actions tient compte de leurs intérêts, puisqu'elle utilise tout revenu excédentaire pour réduire les frais d'utilisation et améliorer l'infrastructure.

L'option d'utiliser une société d'État a été écartée, parce que cette dernière serait trop exposée à la politique et au contrôle gouvernementaux ainsi qu'aux pressions politiques.

Le point de vue des employés

Les syndicats n'aiment pas l'idée d'une société à but lucratif, qui compte des actionnaires. Ils estiment que le profit n'est pas, en matière de gestion, une bonne source de motivation en ce qui concerne la prestation des services du SNA.

Quelques syndicats préféreraient le statu quo ou le transfert des services à une société d'État tandis que d'autres, surtout l'Association canadienne du contrôle du trafic aérien (ACCTA) privilégiaient le modèle de société sans capital-actions. Toutefois, tous les syndicats ont déclaré qu'ils pourraient accepter le transfert des services à une telle société. Des ententes en vue du transfert d'employés syndiqués à NAV CANADA, comme le montre le protocole d'accord tripartite, ont été conclues, d'un commun accord avec les syndicats directement touchés (voir le document II).

Le point de vue de TC

La direction de TC pensait initialement qu'une société d'État constituerait un autre modèle approprié de prestation de services qui pourrait être vendu ou privatisé *ultérieurement*. Elle estimait que les risques que comporte la conversion d'un organisme public en une entreprise entièrement commerciale seraient réduits, si la conversion était effectuée progressivement. Dès que l'entreprise fonctionnerait bien, on pourrait songer à la vendre.

TC a mené de vastes consultations, au cours desquelles des actionnaires ont insisté pour qu'on rejette l'idée d'une société d'État. Ils craignaient de perdre la possibilité d'obtenir la privatisation du SNA.

NAV CANADA : création, structure et ressources

Les clients/utilisateurs appuient l'utilisation d'une société qui n'aurait ni actionnaires ni capital-risque et qui serait financée entièrement à partir d'emprunts sur les marchés financiers. La coalition formée de plusieurs groupes d'utilisateurs et de l'un des principaux syndicats, l'ACCTA, a pris de l'ampleur au

point où la majeure partie de l'industrie aéronautique a appuyé le recours à une société sans capital-actions. Lorsque les Libéraux ont pris le pouvoir en 1993, le ministre de TC, qui a été nommé, partageait l'avis des utilisateurs.

La société NAV CANADA est née de cette coalition. Le conseil d'administration de cette société est composé de 15 membres, dont des représentants des groupes de clients/utilisateurs et des syndicats, et des personnes nommées par le gouvernement fédéral qui ne sont ni des élus ni des fonctionnaires. Dix membres du conseil forment le « groupe principal » : quatre d'entre eux viennent du secteur commercial, la principale source de revenus de la société; un représente l'aviation privée; trois ont été nommés par le gouvernement fédéral et deux autres représentent les syndicats. Ces dix membres s'occupent de nommer quatre directeurs autonomes par mandat spécial.

À l'heure actuelle, les membres qui représentent le secteur commercial ont été choisis par le Conseil de l'Association du transport aérien du Canada (ATAC), organisme au sein duquel les milieux de l'aviation sont largement représentés. Le président intérimaire est le président-directeur général de l'ATAC. Il est prévu de nommer le président-directeur général de NAV CANADA en 1996.

Le conseil d'administration de NAV CANADA et Transports Canada négocient actuellement les conditions et modalités de la prise en charge du SNA par cette entreprise. Le gouvernement fédéral vendra le SNA à sa juste valeur marchande. Les deux parties se sont entendues sur un prix de vente de 1,5 milliard de dollars. Dans l'avenir, les compagnies d'aviation et d'autres utilisateurs paieront directement à NAV CANADA le prix des services du SNA. NAV CANADA recouvrira entièrement ses dépenses et ses frais en immobilisation auprès des utilisateurs, notamment les coûts du service de la dette et tout fonds de prévoyance nécessaire pour gérer les affaires de la société. Le gouvernement ne se portera pas garant des dettes contractées par NAV CANADA.

*Le gouvernement
fédéral vendra le SNA à
sa juste valeur
marchande.*

En 1994-1995, le montant des dépenses liées au SNA a dépassé celui des revenus de 200 millions de dollars. Ce déficit a été comblé par des crédits alloués par le gouvernement⁶. Cependant, le 1er novembre 1995, de nouveaux droits ont été imposés aux vols internationaux qui pénètrent dans l'espace aérien canadien, dont le point de départ et le point de destination n'est pas le Canada. Les milieux canadiens de l'aviation désirent que l'on perçoive des droits pour le survol du territoire canadien, comme le font la plupart des pays européens, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Les survols représentent environ le tiers des activités du SNA et initialement, les droits liés aux survols rapporteront, tous les ans, près de 150 millions de dollars à NAV CANADA. Ils constitueront pour cette entreprise une source relativement sûre de revenus qui l'aidera à rentrer entièrement dans ses frais lorsqu'elle commencera à exercer ses activités.

6 Projet de commercialisation du Système de navigation aérienne (SNA), document interne, Transports Canada, 1995.

Questions cruciales

Sécurité

TC continuera à assurer le respect des règlements sur la sécurité en inspectant, en vérifiant et en homologuant les opérations de NAV CANADA.

Avant de commercialiser le SNA, tous les règlements nécessaires seront en place afin de maintenir des normes élevées de sécurité dans le nouveau cadre d'exploitation. NAV CANADA assurera une fonction de gestion de la sécurité interne en se fondant sur de saines pratiques de gestion de la qualité⁷. La société devra démontrer également que les réductions du service ne compromettent pas la sécurité. De plus, le gouvernement peut charger la société d'offrir de nouveaux services de sécurité, sans toutefois lui proposer d'indemnisation. On distinguera nettement entre les prestataires de services et ceux qui réglementent la sécurité.

Relations de travail et ressources humaines

Quelque 6 400 employés seront mutés à NAV CANADA. Les syndicats continuent à participer activement au processus de consultation. TC, NAV CANADA et les représentants syndicaux ont convenu que les conventions collectives en vigueur seraient également transférées à NAV CANADA. Les syndicats ont accepté de supprimer dans les conventions collectives la directive concernant le réaménagement des effectifs, avant de passer au secteur privé. La société offrira la prime d'encouragement à la retraite anticipée et l'indemnité de départ, comme le ferait TC. À NAV CANADA, les employés seront assujettis au Code canadien du travail plutôt qu'à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, et les contrôleurs du trafic aérien obtiendront le droit de grève.

Technologie

En ayant recours à une société sans capital-actions, on s'attend à avoir une société plus dynamique qui tiendra compte des progrès technologique. Les utilisateurs désirent remplacer l'ancienne technologie par la nouvelle technologie des satellites, dès qu'on obtiendra les normes internationales et qu'on pourra doter les avions de ce matériel.

En tant qu'entreprise commerciale, NAV CANADA utilisera les profits non distribués ou fera des emprunts sur le marché financier, afin de financer les améliorations techniques à apporter au SNA. Elle ne sera pas obligée de livrer une concurrence pour obtenir des ressources financières qui se font rares.

*Les utilisateurs désirent
remplacer l'ancienne
technologie par la
nouvelle technologie.*

⁷ Transport Canada New Direction and the 1995 Budget, Transports Canada, février 1995, p. 14 et 40.

Obligation de rendre compte

Le gouvernement présentera des mesures législatives qui énonceront les pouvoirs, les fonctions et les obligations de NAV CANADA. Ces mesures comprendront une approche en matière de réglementation économique qui garantira la transparence de l'information; une consultation obligatoire; une période de préavis pour les changements à des frais d'utilisation ou à des services, ainsi qu'une procédure d'appel pour le règlement de plaintes au sujet des frais d'utilisation⁸.

Ce texte de loi prévoit également l'obligation d'offrir des services en raison de « droits acquis » dans le Nord canadien et les régions éloignées. Tout changement à des services dans ces régions nécessitera l'approbation des provinces ou des territoires et (ou) du ministre de TC. NAV CANADA tiendra des consultations publiques avant d'entreprendre tout remaniement de services à des endroits qui ne sont pas visés par la politique concernant les régions éloignées et le Nord canadien⁹. Certains règlements, notamment ceux qui touchent à des changements en matière de gouvernance et de reddition de compte exigeront l'autorisation écrite du ministre de Transports Canada avant que des changements puissent être apportés.

Des exploitants d'aérodrome et des tiers utilisateurs, partageront des locaux avec le personnel de NAV CANADA, notamment des contrôleurs de la circulation aérienne à des aérodromes municipaux, provinciaux ou fédéraux. Les mesures législatives accorderont à NAC CANADA la liberté, sur le plan commercial, de communiquer avec ses groupes.

La réglementation économique

Lorsque l'offre est dominée par un seul fournisseur de services qui détient le monopole, la réglementation devient un sujet de préoccupation de toute politique sociale ou d'intérêt public. C'est le cas ici pour NAV CANADA qui détient le monopole pour la prestation de la plupart des services du SNA.

Le gouvernement mettra en place un cadre législatif de réglementation pour protéger les consommateurs contre des abus possibles dus au monopole, sans qu'il y ait une intervention ou des coûts inutiles en matière de réglementation¹⁰. Il garantira également la transparence de l'information, une consultation obligatoire, une période de préavis pour les changements à des frais d'utilisation ou à des services, ainsi qu'une procédure d'appel pour le règlement de plaintes au sujet des frais demandés¹¹.

Lorsque l'offre est dominée par un seul fournisseur de services qui détient le monopole, la réglementation devient un sujet de préoccupation de toute politique sociale ou d'intérêt public.

8 Communiqué : accord de principe conclu pour le transfert du Système de navigation aérienne, gouvernement du Canada, 8 décembre 1995.

9 *Ibid.*

10 The Need for Economic Regulation of a Commercial Air Navigation Organization, document de travail no 3, The Study of the Commercialization of the ASN in Canada, Transports Canada Aviation, 1994, sommaire.

11 Communiqué : accord de principe conclu pour le transfert du Système de navigation aérienne, gouvernement du Canada, 8 décembre 1995.

Le processus de transition

La date la plus rapprochée qui a été fixée pour le transfert est le 1er avril 1996, étant donné que les mesures législatives doivent être promulguées avant que le transfert puisse être autorisé. NAV CANADA doit également faire parvenir des offres d'emploi aux employés du SNA.

Le 8 décembre 1985, TC et NAV CANADA ont conclu un accord de principe sur les modalités de la transition, notamment un accord sur la mutation des employés, lequel constitue une composante importante de ces modalités car il facilitera la transition pour les employés du SNA. Les conditions de travail, les avantages sociaux et les pensions seront identiques ou semblables à ceux auxquels les employés avaient droit à TC. Il sera ainsi plus facile pour les syndicats de mettre en valeur les avantages de la commercialisation, et le processus de transition s'effectuera plus facilement.

Leçons retenues

- ✓ La volonté politique est essentielle, quel que soit le ministère ou la fonction. Le ministre de TC a inscrit la commercialisation du SNA à son programme politique.
- ✓ Le délai ministériel est un facteur indéniable de motivation. Le ministre a déclaré que si on ne parvient pas à un accord dans le délai fixé, les négociations cesseraient et d'autres options seraient examinées. Pour respecter les délais, il faudra travailler de longues heures, parfois jusqu'à l'épuisement.
- ✓ Une source sûre de revenus, permettant de recouvrer la presque totalité des dépenses, est essentielle pour mettre en valeur le SNA en tant qu'entité viable.
- ✓ Dès le début, un processus de consultation transparent et exhaustif a permis à toutes les parties de parvenir à des accords cruciaux.
- ✓ Un conseil d'administration efficace, représentant les intervenants, est essentiel pour mener les négociations concernant le transfert et assurer la crédibilité de la nouvelle entreprise.
- ✓ La difficulté consiste à concilier le besoin de confidentialité et celui de tenir les employés au courant de ce qui se passe¹².
- ✓ Identifier les clients payeurs et d'autres intervenants clés qui influenceront sur la façon dont l'entreprise exercera ses activités.
- ✓ Compter sur des hommes d'affaires de l'extérieur, qui ont l'expérience des opérations à grande échelle et de la conclusion des marchés, lorsqu'on entreprend un vaste processus de commercialisation en collaboration avec le personnel ministériel.
- ✓ Les organismes centraux ont accordé une assez grande latitude pour l'exécution du projet concernant le SNA. Toutefois, il conviendrait que ces organismes disposent de lignes directrices générales portant sur les questions de nature délicate, telles que les ressources humaines. En l'absence d'une telle orientation claire, des contradictions se retrouvent dans les messages transmis aux syndicats et aux intervenants¹³.
- ✓ Prendre conscience de la difficulté de concilier les politiques sociales et économiques du gouvernement, notamment les services offerts dans le Nord canadien, et des objectifs précis de commercialisation¹⁴.

¹² Commercialisation du SNA, notes d'information, Transports Canada.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

Prendre conscience de la difficulté de concilier les politiques sociales et économiques du gouvernement, notamment les services offerts dans le Nord canadien, et des objectifs précis de commercialisation.

Résumé

La commercialisation du SNA offre un excellent exemple d'innovation en vue d'offrir un type différent de prestation de services. Le gouvernement n'a pas besoin de posséder ou d'exploiter le SNA pour protéger l'intérêt public. Il peut avoir recours à des lois, des règlements, des accords financiers ou de transfert et à d'autres moyens, tout en renonçant à des responsabilités et à des coûts opérationnels importants, notamment des immobilisations, des obligations contractuelles et du personnel. Qui plus est, un paiement de 1,5 milliard de dollars viendra s'ajouter à l'actif du SNA, et la somme de 200 millions de dollars de crédits fiscaux ne sera plus nécessaire. Ajoutons à cela le fait que le modèle répond à d'importants objectifs pour chacun des principaux intervenants.

Les objectifs gouvernementaux, qui consistent à réduire les effectifs de la fonction publique et les demandes à l'égard de l'assiette fiscale, sont atteints, sans pour cela que le chômage augmente ou que la qualité du service en souffre. Au contraire, les employés peuvent envisager de meilleures perspectives de carrière, la direction peut exercer une plus grande souplesse et le service aux utilisateurs sera amélioré tout en en garantissant la sécurité. Ce modèle augmentera en outre la capacité du SNA de répondre à des besoins changeants et à des technologies nouvelles.

La société NAV CANADA a été acceptée sans réserve par l'industrie aéronautique. Cette entreprise représente les divers intervenants, et l'industrie apportera une contribution importante, en ce qui concerne l'utilisation des revenus du SNA, l'établissement des frais d'utilisation, les dépenses à long terme et les normes de service.

On prévoit une réduction des frais généraux d'ici deux ou trois ans, au fur et à mesure que les principes de gestion du secteur privé seront appliqués, que l'octroi de subventions cessera graduellement et que les règlements seront rationalisés. Les voyageurs devraient également bénéficier des réductions possibles des retards et des dépenses engagées par les compagnies d'aviation.

Les employés peuvent envisager de meilleures perspectives de carrière, la direction peut exercer une plus grande souplesse et le service aux utilisateurs sera amélioré tout en en garantissant la sécurité.

Document I - Calendrier de la commercialisation du SNA

1985	Le gouvernement met en oeuvre un vaste projet de réduction des effectifs, lequel prévoit le gel de l'embauchage. La circulation aérienne augmente de 40 pour cent.
Novembre 1991	L'Association du transport aérien du Canada présente une proposition en bonne et due forme à TC en vue de commercialiser le contrôle de la circulation aérienne ¹⁵ .
Mars 1992	Le groupe de travail ministériel sur l'aviation recommande l'examen ministériel d'un statut d'autonomie pour le SNA.
Novembre 1993	ATAC, CALPA, ACCTA et CBAA soumettent une proposition au ministre de TC, recommandant la création d'une société de services sans but lucratif qui prendrait en charge toutes les activités du SNA au Canada ¹⁶ .
Février 1994	TC est chargé d'étudier la commercialisation du SNA. À cette époque environ, le comité de direction sur la commercialisation du SNA est constitué. Il est composé de membres représentant les intérêts du gouvernement fédéral.
Avril 1994	Le comité consultatif d'intervenants sur la commercialisation du SNA est mis sur pied.
Août 1994	Des consultations sont engagées à l'échelon national.
Novembre 1994	Dans une lettre au ministre de TC, six principaux utilisateurs et tous les syndicats touchés expriment leur soutien à l'égard du projet de commercialisation.
Février 1995	Le budget indique qu'on ira de l'avant avec la commercialisation. Selon un communiqué de presse, un conseil d'administration intérimaire sera constitué pour négocier les modalités du transfert du SNA à une société sans but lucratif et un texte de loi sera rédigé et présenté au Parlement à l'automne 1995. Les consultations sont menées à terme et la proposition visant à transférer le SNA à une société sans but lucratif, au sein de laquelle les utilisateurs seront représentés, fait l'unanimité au niveau du gouvernement, des entreprises et des syndicats ¹⁷ .
Jun à décembre 1995	Le gouvernement et NAV CANADA amorcent des négociations.
Septembre 1995	Signature du protocole d'accord tripartite sur les questions d'emploi liées à la commercialisation du SNA.
Novembre 1995	Examen final par le gouvernement de l'accord négocié, y compris le régime de réglementation économique.
1er novembre 1995	Les droits sur les survols sont fixés; ils seront perçus par la British Civil Aviation Authority.
8 décembre 1995	Annnonce d'un accord de principe pour vendre le SNA à NAV CANADA, à un coût de 1,5 milliard de dollars.
Décembre 1995 à février 1996	Le processus législatif se poursuit. La publication, dans la Gazette du Canada, des nouveaux règlements sur la sécurité est prévue pour décembre ou janvier.
1er avril 1996	L'exploitation du SNA par NAV CANADA débute.

¹⁵ How to Spin Off Air Traffic Control, R.W. Poole Jr., The Reason Foundation, Policy Study 166, Los Angeles, août 1993.

¹⁶ Air Navigation Services, A Better Way. Proposition. ATAC, CALPA, ACCTA, CBAA, septembre 1993.

¹⁷ Transport Canada's New Direction and the 1995 Budget : Transports Canada, février 1995.

Document II - Commercialiser le SNA - Les intervenants

Comité de direction sur la commercialisation du SNA

Tribune de consultation des hauts fonctionnaires de TC, des organismes centraux et des ministères fédéraux avec lesquels le Groupe Aviation collabore étroitement.

Transports Canada :

Sous-ministres adjoints

Aviation (président), Politiques et coordination, Personnel, Examen, Aéroports.

Directeurs généraux :

Affaires publiques, Gestion financière, Système de navigation aérienne, Règlements concernant l'aviation, Sécurité du système.

Chef de projet, Commercialisation du SNA.

Organismes centraux :

Bureau du Conseil privé, ministère des Finances, Secrétariat du Conseil du Trésor.

Autres organismes fédéraux :

Défense nationale, Service de l'environnement atmosphérique.

Comité consultatif sur la commercialisation :

Tribune de cadres supérieurs représentant les milieux de l'aviation :

Membres de l'industrie, de groupes d'utilisateurs et d'associations d'employés.

Président : SMA, Aviation.

ATAC	Association du transport aérien du Canada
CBA	Canadian Business Aircraft Association
CALPA	Association canadienne des pilotes de ligne
COPA	Canadian Owners and Pilots Association
AQTA	Association québécoise des transporteurs aériens
AGAQ	L'Association des gens de l'air du Québec
AIAC	Association des industries aérospatiales du Canada
BST	Bureau de la sécurité des transports du Canada
CAC	Conseil des aéroports du Canada

Syndicats touchés

AGNA	Association du groupe de la navigation aérienne
ACPER	Association canadienne des professionnels de l'exploitation radio
FIOE	Fraternité internationale des ouvriers en électricité
IPFPC	Institut professionnel de la fonction publique du Canada
UCET	Union canadienne des employés des transports
AGFFP	Association des gestionnaires financiers de la fonction publique
ACCTA	Association canadienne du contrôle du trafic aérien
AFPC	Alliance de la fonction publique du Canada
SSEA	Social Science Employees Association

Tous les syndicats ont signé, en septembre 1995, le protocole d'entente tripartite sur les questions d'emploi liées à la commercialisation du SNA avec TC et NAV CANADA¹⁸.

¹⁸ Projet de commercialisation du SNA, B-2, B-3.

Sociétés prises en charge par les employés de la Commission de la Capitale nationale

Aperçu

À l'automne 1994, tous les ministères et organismes du gouvernement fédéral ont passé en revue leurs activités dans le cadre du programme national de réduction du déficit. Afin d'atteindre son objectif de réduction de 21,4 millions de dollars, soit environ 24 % de ses crédits, la Commission de la Capitale nationale (CCN) a dressé un plan en vue de se défaire de terrains, de réduire le nombre de ses programmes ainsi que ses effectifs en transférant des services au secteur privé.

La CCN a présenté un plan d'action stratégique aux fins d'examen, lequel a été adopté dans le budget fédéral du 27 février 1995. Ce plan prévoit de céder toutes les fonctions liées à la gestion des biens et terrains de la CCN, notamment des réductions connexes dans les services de soutien et d'administration sur une période de trois ans, à compter du 1er avril 1995. Près de la moitié des effectifs à l'échelle de la CCN seront touchés.

Les cadres de direction de la Commission ont décidé de céder des services à des sociétés prises en charge par les employés (SPCE), afin de que la Commission puisse préserver son mandat et la responsabilité de gérer et de mettre en valeur les actifs matériels de la capitale.

Cette approche a permis d'atténuer les répercussions des licenciements sur l'économie locale, de contribuer à la diversification économique de la région de la capitale nationale, de pouvoir continuer de se prévaloir de l'expertise et de l'expérience des employés de la CCN, tout en réduisant les coûts du programme de la CCN pour le gouvernement fédéral.

Préserver son mandat et la responsabilité de gérer et de mettre en valeur les actifs matériels de la capitale.

Sociétés prises en charge par les employés de la CCN

- ✓ Un modèle de prestation de services qui permet d'absorber une réduction massive des crédits, tout en permettant à un organisme de s'acquitter de son mandat principal et de pouvoir continuer de se prévaloir de l'expertise des employés du gouvernement.
- ✓ Une façon de gérer des problèmes complexes touchant les ressources humaines, lesquels découlent d'une réduction graduelle et constante des effectifs.
- ✓ Les difficultés auxquelles fait face un organisme au moment de s'aventurer en terrain inconnu, lorsqu'il met en oeuvre un nouveau modèle de prestation de services pour lequel il n'existe aucun cadre gouvernemental établi, ni expérience similaire.

Contexte

La Commission de la Capitale nationale est une Société d'état, conformément à l'Annexe III, Partie 1, et une entité juridique distincte du gouvernement du Canada. La Commission reçoit des crédits du Parlement pour intensifier ses activités qui produisent des revenus (78 %) et pour contrebalancer ses dépenses (22 %). Même si elle exerce ses activités courantes indépendamment du gouvernement, elle est cependant assujettie à la *Loi sur l'administration financière* et à près de 40 autres lois et règlements fédéraux. Elle agit en qualité d'employeur distinct et est comptable au Parlement par l'entremise du ministre de Patrimoine canadien. Son conseil d'administration est représentatif de l'ensemble du Canada. La CCN est tenue de présenter tous les ans, en février, son plan opérationnel et en juin, un résumé de ce plan, ainsi qu'un rapport annuel à l'intention du public.

La Commission et les organismes qui l'ont précédée ont été mis sur pied pour s'assurer que la capitale canadienne puisse bien s'acquitter de son rôle. La Commission de la Capitale nationale, créée en 1958, a exécuté la majeure partie du plan Gréber, à la demande du premier ministre à l'époque, l'honorable William Lyon Mackenzie King. Au cours des trente années qui allaient suivre, la capitale s'est ainsi enrichie de promenades, de la Ceinture de verdure, du parc de la Gatineau et d'espaces urbains ouverts. Jusqu'au début des années 80, la CCN s'est surtout employée à modeler et à mettre en valeur les biens matériels de la capitale. En 1981, une nouvelle mission s'est dessinée pour les biens de la CCN : promouvoir plus ouvertement son rôle au chapitre de l'unité nationale. La *Loi sur la capitale nationale* de 1958 a été modifiée en 1988 pour incorporer ce rôle dans le mandat de la CCN. Ce mandat élargi et le nouveau rôle de la CCN ont été entérinés en 1992-1993, et l'organisme est passé de la tutelle de Travaux publics Canada à celle de Patrimoine canadien.

Mission et mandat

La CCN a pour mission de faire de la région de la capitale nationale (RCN) une source de fierté et d'unité pour l'ensemble de la population canadienne. Son mandat est de faire de la capitale un point de rencontre de tous les Canadiens et Canadiennes, de favoriser l'unité nationale, de mettre en lumière et de promouvoir l'identité nationale canadienne, et de protéger et de préserver les actifs matériels de la capitale¹.

Responsabilités

- Préparer des plans liés à l'aménagement, à la conservation et à l'embellissement de la RCN, et apporter une aide à cet égard.
- Organiser, parrainer et favoriser des activités publiques et culturelles dans la RCN.

¹ Résumé du plan opérationnel de la Commission de la Capitale nationale, 1995-1996 - 1999-2000, p. 2.

-
- Coordonner les politiques et programmes du gouvernement fédéral et des ministères se rapportant à des événements publics et culturels ayant trait à la RCN.²
 - Optimiser le portefeuille des terrains pour en retirer les meilleurs gains possibles et ce, à un coût minimal.

Secteurs d'activité

- Planification de la RCN — ce secteur s'occupe de planifier, de concevoir et d'orienter l'utilisation et l'aménagement des terres fédérales.
- Gestion immobilière et aménagement — ce secteur gère et préserve, au nom du Canada, les biens immobiliers appartenant à la CCN.
- Promotion et animation de la capitale — ce secteur encourage tous les Canadiens et Canadiennes à découvrir dans la capitale le patrimoine, la culture et les grandes réussites du Canada.³

Secteur des services de soutien

Services généraux — Ce secteur offre à la CCN des services centralisés (finances, ressources humaines, planification stratégique/commerciale, gestion de l'information, approvisionnement, gestion du matériel, accès à l'information et protection des renseignements personnels, services juridiques, vérification, etc.)

Réductions budgétaires et diminution des effectifs

Réductions budgétaires de 1985 à 1994

Vers le milieu des années 80, la CCN a dû composer avec des compressions budgétaires annuelles. Certains programmes et activités secondaires ont alors été éliminés, des terrains ont été vendus et 250 postes ont été supprimés. Vu l'ampleur des compressions, il a fallu mettre au point une stratégie globale. Qui plus est, la Commission ne s'est vue accorder aucun crédit pour assurer la promotion de l'unité nationale, volet ajouté à son mandat en 1981. En 1994, elle avait perdu près de 40 % de son pouvoir d'achat.

Pressions financières en 1994

La CCN reçoit trois types de crédits parlementaires : pour le budget de fonctionnement et celui des immobilisations, et pour le versement des taxes foncières. Le résumé de la Stratégie intégrée de gestion biens immobiliers (SIGBI) nous éclaire quant aux raisons pour lesquelles le budget des immobilisations n'a pu servir à apporter les compressions découlant de l'examen des programmes. Le budget réservé au versement des taxes foncières doit servir uniquement à respecter une obligation légale. Pour réduire ses dépenses, il ne restait plus à la CCN que son budget d'exploitation, dont 60 % est affecté à la rémunération.

La CCN a dû élaborer une stratégie d'ensemble lorsque, vers le milieu des années 80, elle a dû composer avec des compressions budgétaires annuelles.

² *ibid.*, p. 2

³ *ibid.*, p. 4 et 12.

Stratégie intégrée de gestion des biens immobiliers (SIGBI)

En 1989-1990, la Commission a procédé à un inventaire complet de ses terrains et biens immobiliers, et a établi les coûts liés à chaque aspect du droit de propriété et de la gestion des avoirs. Cet exercice a abouti à l'élaboration de la Stratégie intégrée de gestion des biens immobiliers (SIGBI), approuvée par le Conseil du Trésor (CT) en 1991. Cette stratégie allait permettre à la CCN dans les cinq années qui allaient suivre d'équilibrer son budget, sans lui permettre pour autant d'apporter des compressions importantes dans ce secteur.

La Commission a toujours planifié l'utilisation des terrains selon une échelle précise, en commençant au plus haut niveau par le Plan d'utilisation des terres fédérales (un cadre qui s'applique à l'ensemble des biens immobiliers fédéraux dans la région de la capitale nationale) pour terminer par des plans propres à des sites, qui orientent l'aménagement et la valorisation des terrains de la Commission, en passant par les plans directeurs (Parc de la Gatineau, Ceinture de verdure) et les plans de secteur (Lac des Fées). La CCN a également déterminé les principaux terrains qu'elle devait détenir pour constituer la masse des terrains d'intérêt national (MTIN), approuvée par le CT en 1988.

La SIGBI sert de complément à la planification de l'utilisation des terrains et a été conçue dans le but de rationaliser les avoirs immobiliers, d'accroître les recettes, de réduire les coûts et de lier la planification de l'utilisation des terrains (par ex., mise en application du zonage prévu dans le plan officiel) à la promotion des transactions et des cessions de terrains.

Stratégie intégrée de gestion des biens immobiliers

1. Établir des normes pour l'entretien des terrains dans diverses zones de la capitale et établir les coûts unitaires optimaux pour diverses tâches.
2. Préparer des rapports sur l'état des immeubles et ouvrages, et déterminer la taille et la nature des travaux de remise en état des biens immobiliers qu'il reste à exécuter. Élaborer un programme de travaux d'immobilisations, échelonné sur huit ans, ainsi qu'une stratégie de financement pour rattraper le retard (notamment des plans en vue de l'aliénation, de l'aménagement ou du transfert de biens immobiliers), et réduire du même coup la nécessité de leur remise en état au fil des ans.
3. Étudier tous les avoirs de la CCN pour déterminer à quelles fins chaque acquisition était destinée, son utilisation courante, sa vocation possible, son utilisation intérimaire et sa vocation finale.
4. Améliorer la MTIN en tant que groupe de terrains devant être préservé à perpétuité.
5. Déterminer quels sont les terrains et autres biens immobiliers (biens échangeables) qui pourraient servir de levier auprès des gouvernements municipaux pour promouvoir davantage l'atteinte des objectifs de la CCN.
6. Inventorier les biens immobiliers à caractère municipal qui devraient être transférés aux gouvernements locaux, compte tenu de leur utilisation par la population locale et du fait que ces biens sont contigus à des réseaux routiers régionaux; et répertorier également les biens immobiliers qui offrent un créneau, en raison de leur cycle de vie et d'autres facteurs.

7. Établir une liste des terrains qui n'ont pas un intérêt national et qui pourraient être vendus au prix du marché.
8. Dresser une liste des terrains d'intérêt national à acquérir en fonction d'un ordre prioritaire préétabli.
9. Appliquer les principes de la gestion de portefeuille à la gestion des terrains et des biens immobiliers.
10. Prévoir l'établissement d'un processus officiel tenant compte du cycle de vie pour les terrains et biens immobiliers appartenant à la CCN.
11. Dresser des plans de développement pour les principaux biens immobiliers appelés à être cédés au secteur privé (p. ex. Chambers)

Après que la SIGBI a été approuvée par le Conseil du Trésor en 1991, la Commission s'est surtout employée à mettre en oeuvre les travaux de remise en état des biens, sans toutefois bénéficier de fonds spéciaux à cette fin. Le CT a collaboré avec la CCN en vue de remodeler ses budgets et d'augmenter son budget d'immobilisations afin de dégager les fonds nécessaires pour le programme de remise en état des biens.

De 1991 à 1994, la Commission est parvenue à stabiliser ses programmes; à rationaliser ses avoirs immobiliers; à assurer une planification intégrée de l'utilisation des terrains de concert avec les autres paliers de gouvernement dans la RCN; à rattraper le retard accumulé au niveau de la remise en état de ses biens immobiliers, grâce à un programme de travaux d'immobilisation, d'aliénation, d'aménagement et de transfert de certains de ses biens; à augmenter ses recettes en ramenant ses loyers au taux du marché, et grâce à des parrainages, des partenariats et à la perception de frais d'utilisation. Des ententes novatrices avec les gouvernements locaux ont permis de consolider la masse de terrains d'intérêt national et d'échanger des biens fédéraux en vue de mener à terme d'autres volets du Plan Gréber (p. ex. le réseau de promenades). Pendant des années, en raison de la diminution constante des crédits provenant du gouvernement fédéral, il semblait peu probable qu'on puisse mener à terme l'ensemble du plan Gréber.

Au cours de la même période, un programme systématique de formation générale et de formation liée au renouvellement de l'engagement a été mis en place. Cette formation portait notamment sur l'acquisition d'aptitudes de leadership, l'encadrement le rendement et la technologie.

Examen du programme de 1994

En 1994, l'examen du programme entrepris par le gouvernement fédéral allait donner à la CCN une autre occasion d'examiner ses biens immobiliers, ses programmes et ses effectifs à la lumière des nouvelles lignes directrices. Il s'agissait en fait de déterminer si le gouvernement fédéral devait assumer telle ou telle fonction et s'il n'était pas possible par d'autres moyens d'offrir des services équivalents ou supérieurs.

Les principaux volets du plan d'action stratégique découlant de l'examen du programme de la CCN sont : la Stratégie intégrée de gestion des biens immobiliers, le plan national de commercialisation et de programmation,

En 1994, l'examen du programme entrepris par le gouvernement fédéral allait donner à la CCN une autre occasion d'examiner ses biens immobiliers, ses programmes et ses effectifs à la lumière des nouvelles lignes directrices.

et l'initiative des SPCE — l'ensemble étant soutenu par un Programme novateur de renouvellement des ressources humaines.

Malgré les programmes mis en place en vue de réduire les coûts et d'accroître les recettes, aucune stratégie, distincte ou globale, ne permettait d'atteindre l'objectif de réduction des crédits de 24 % qui avait été établie par suite de l'examen du programme.

Sociétés prises en charge par les employés (SPCE)

À l'été 1994, la Commission a entrepris une démarche audacieuse et en est ressortie à jamais transformée au bout de quatre semaines consacrées à la préparation de son plan d'action stratégique.

Plutôt que de chercher comment elle pourrait retrancher de 5 à 8 % de son budget, la direction a décidé d'explorer du côté de la gestion des biens immobiliers, qui correspond à la plus grosse part du budget de la CCN et de la rémunération, qui elle comptait alors pour environ 60 % du budget d'exploitation. En tenant compte également des coûts fixes auxquels on ne pouvait toucher (p. ex. subventions servant à payer les taxes, les services publics, les locations, etc.), le secteur des immobilisations était le seul secteur dans lequel on pouvait faire des compressions importantes. Une telle mesure permettrait également de réduire les effectifs dans les secteurs administratifs et des services de soutien.

Après mûre réflexion, la direction a décidé de ne pas toucher à son mandat ni à ses principaux biens immobiliers, mais de remanier la prestation des services.

Après mûre réflexion, la direction a décidé de ne pas toucher à son mandat ni à ses principaux biens immobiliers, mais de remanier la prestation des services. Les compressions nécessaires seraient apportées au budget d'exploitation en cédant, par appel d'offres, les services à des sociétés prises en charge par des employés. En privatisant la gestion des terrains et des biens, la Commission pourrait éliminer les services de soutien (entrepôt, boutiques, pépinières, serres, gestion du parc automobile, etc.) et réduire considérablement les frais généraux (gestion du matériel, service de paye des employés rémunérés à l'heure, 70 % des comptes débiteurs/crédoeurs, etc.). Ce plan allait réduire de moitié les effectifs de la CCN sans que le public ne puisse noter de changement important au niveau des services.

Au total, les réductions en question ont permis de réduire de 24 % les crédits de la CCN. Cette méthode de planification stratégique mène à des compressions optimales et non minimales. La direction s'était engagé à mettre en oeuvre cette approche : elle l'avait elle-même conçue et mise au point, et en avait soigneusement pesé les risques.

Le 28 février 1995, au lendemain du dépôt du budget, le président de la CCN a fait part à ses employés des décisions qui venaient d'être prises. À la demande du gouvernement fédéral, la CCN s'était engagée à faire preuve d'une grande discrétion entre le mois de septembre 1994, durant lequel on avait élaboré le plan d'action stratégique et le 28 février. Ce silence et l'annonce soudaine de changements organisationnels draconiens touchant la Commission n'ont rien fait

pour simplifier à la CCN la gestion des ressources humaines et des relations de travail. Cependant, le gouvernement a pu disposer ainsi de tout le temps voulu, avant le dépôt du budget, pour étudier de près les plans découlant de l'examen du programme et en éliminer toutes les sources possibles de conflit.

Le projet de SPCE de la CCN, qui est conforme aux lignes directrices du Conseil du Trésor, repose sur un ensemble de principes, un mécanisme d'appel d'offres, un comité autonome d'examen des propositions et des critères obligatoires qui font en sorte que les entreprises mises en place sont dirigées et contrôlées par d'anciens employés de la CCN. Les principaux enjeux et facteurs de succès, les leçons tirées de cette expérience et le résumé de cette étude de cas font ressortir les principales difficultés associées à l'expérience des SPCE de la CCN et les solutions mises de l'avant. Les annexes joints à l'étude renferment des informations complémentaires, par exemple, sur le mécanisme d'appel d'offres.

Le défi syndical

En janvier 1995, compte tenu de l'acquisition par la CCN du statut d'employeur, on a fait appel à l'Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC) pour servir en qualité d'agent de négociation pour tous les employés. Le 3 février, l'AFPC a déposé un avis en vue d'entamer les négociations. Le 28 février, le budget fédéral a confirmé le plan de réduction des effectifs de la CCN et le 1er mars, le président de la CCN a annoncé à son personnel ce que leur réservait l'avenir.

Le 24 mars 1995, l'AFPC a déposé deux plaintes auprès de la Commission des relations de travail dans la fonction publique (CRTFP), alléguant que la CCN avait, dans son plan de réduction des effectifs, visé le syndicat et qu'elle avait enfreint la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. La CRTFP allait devoir déterminer si les communiqués faits le 1er mars par la CCN avaient trait à des changements en profondeur aux conditions et modalités de travail des employés au moment où les négociations de la convention collective étaient en cours, et si la CCN avait ciblé ou non les employés syndiqués dans son plan de réductions budgétaires. La Commission a convenu de mettre en place une politique de non-licenciement jusqu'à ce que la CRTFP rende sa décision, à la condition de pouvoir poursuivre le mécanisme d'appel d'offres aux SPCE.

Le 16 octobre 1995, la CRTFP a tranché en faveur de la CCN, qui avait pu démontrer que les compressions budgétaires étaient directement liées à la réduction du déficit. Les éléments de preuve présentés par la CCN ont démontré que les mises à pied n'étaient pas chose nouvelle.

Le contexte actuel

La Commission a mené à bien les étapes un et deux du mécanisme d'appel d'offres aux SPCE et a entamé la négociation de contrats avec six futures SPCE. Le 17 décembre 1995, le Conseil du Trésor a approuvé le programme détaillé concernant le mécanisme d'appel d'offres des SPCE. En février, six contrats étaient présentés au ministre du CT aux fins d'examen.

La Commission a mené à bien les étapes un et deux du mécanisme d'appel d'offres aux SPCE et a entamé la négociation de contrats avec six futures SPCE.

Deux propositions ont dû être abandonnées au cours du processus, leurs auteurs n'ayant pas satisfait aux exigences à l'étape de la soumission d'une proposition détaillée. Un appel d'offres pour la gestion des biens et les services de location a été fait à tout le secteur privé durant la semaine du 15 janvier 1995, et les travaux se poursuivent concernant le parc de la Gatineau, en vue d'en céder également la gestion au secteur privé à compter de l'automne.

Principaux enjeux

Partie A : Le processus doit être irréprochable.

Le mécanisme d'appel d'offres aux SPCE de la CCN a été conçu pour répondre à un certain nombre d'objectifs précis. Tout d'abord, il doit assurer que tous les employés de la CCN ont accès au travail offert; que le processus est juste, équitable et conforme aux pratiques courantes du gouvernement; que le processus est mené indépendamment des vice-présidents responsables de l'exploitation, du directeur général et du président; qu'un comité indépendant d'experts évalue les propositions transmises par les SPCE; que le cahier des charges est rédigé de manière à être compréhensible pour un entrepreneur débutant qui veut transmettre une proposition; et que tout le soutien requis est offert aux auteurs de propositions à chacune des étapes du processus pour qu'ils puissent présenter une proposition en toute connaissance de cause.

1. Le concept de **contrat sur appel d'offres restreint**, qui est indissociable du modèle des SPCE, se fonde sur le fait qu'une nouvelle entreprise obtiendrait un contrat du gouvernement. La durée du contrat est calculée en fonction d'une estimation du temps qu'il faudra à la SPCE pour s'établir, diversifier sa clientèle et s'adapter aux conditions du marché et à la demande du secteur privé. À l'issue de cette période initiale, l'appel d'offres est étendu à l'ensemble du marché.
2. **Le cahier des charges.** Le cahier des charges se rapportant à la proposition d'une SPCE doit non seulement renfermer toute l'information requise mais être rédigé de manière à ce que les auteurs de proposition qui ne connaissent pas bien le processus d'appel d'offres puissent bien comprendre leurs droits et obligations.

Les documents joints à l'appel d'offres sont répartis en trois sections distinctes :

- Les exigences qui doivent être respectées pour que la soumission ne soit pas rejetée.
- Les obligations légales que, de l'avis de la CCN, la SPCE devrait faire examiner par un conseiller juridique.
- Le plan opérationnel, dressé par un cabinet d'experts-comptables, et qui sert de guide aux auteurs des propositions pendant toute la durée du processus d'appel d'offres, pour que leur proposition ne soit pas rejetée, faute d'avoir mal compris le cahier des charges.

-
- 3. Exigences** — Les principales exigences imposées par la CCN sont les suivantes :
- 51 % des parts d'une SPCE doivent être détenues par d'anciens employés de la CCN et ce, pendant la durée du contrat visé.
 - 51 % ou plus du personnel de la SPCE doit être composé d'anciens employés de la CCN et ce, pendant un an.
 - Les dirigeants/propriétaires de la SPCE doivent détenir au moins 33 % + 1 % des parts dans l'entreprise.
 - Tous les employés d'une SPCE peuvent obtenir des parts donnant droit au vote et avoir accès aux gains réalisés par la SPCE.
 - Les frais d'exploitation actuels de la CCN doivent être réduits de 20 à 25 %.
 - Une SPCE ne peut se voir accorder tout au plus qu'un important contrat et (ou) deux contrats secondaires.
- 4. Experts indépendants** — Les avis d'intention (phase un) et les propositions détaillées (phase deux) ont été évaluées par un comité indépendant d'experts : un avocat de la région de la capitale nationale, un promoteur immobilier de Vancouver et un expert-conseil de Toronto ayant fait l'expérience des SPCE. Ces experts ont étudié les propositions en s'appuyant sur plusieurs critères, ainsi que sur leur expertise et leur expérience; ils ont interviewé les auteurs des propositions et ont préparé les rapports recommandant les SPCE les plus viables. Le comité directeur de gestion de la CCN était libre d'accepter ou de rejeter une recommandation, mais ne pouvait en aucun cas l'annuler ou la modifier. Il a accepté les recommandations du comité d'experts voulant que six des SPCE aient rempli les conditions requises pour amorcer la négociation de contrat avec la Commission. Les propositions de deux autres SPCE ont été rejetées.
- 5. Appui financier** — En ce qui concerne la préparation des propositions détaillées, les auteurs des propositions ont bénéficié d'un appui financier de la CCN. Pour les importants projets, ils ont pu toucher jusqu'à 10 000 \$ afin de se prévaloir des services d'avocats et de comptables et pour les projets secondaires, jusqu'à 5 000 \$.

Ces montants ne représentent qu'une fraction des coûts réels liés à l'obtention de services d'experts. Cette décision de la CCN visait à garantir le succès du mécanisme d'appel d'offres et à garantir des règles de jeu équitables pour que les SPCE puissent tirer parti des conseils et des avis requis pour élaborer leur proposition et bien comprendre leurs droits et obligations pendant toute la durée du processus. Sans cette intervention, la CCN se serait sans doute heurtée à des difficultés dans l'exécution des contrats avec les SPCE, la jurisprudence ayant fait ressortir récemment qu'un équilibre au niveau des pouvoirs et de la valeur doit prévaloir entre les deux parties liées par une entente.

- 6. Établissements bancaires** — La CCN a discuté du projet de SPCE avec les « cinq grandes » banques, ce qui a sans doute facilité les discussions entre les SPCE et leurs banques, même si la CCN n'a offert aucun bien nant ni aucune autre garantie aux banques. Le plan opérationnel d'une SPCE devait

Les avis d'intention (phase un) et les propositions détaillées (phase deux) ont été évaluées par un comité indépendant d'experts.

Le prix des biens mis en vente par la CCN est fixé à partir de méthodes qu'elle utilise depuis longtemps pour s'assurer que les biens dont elle se défait sont vendus à des prix raisonnables.

être valable en soi. Une SPCE devait avoir obtenu une promesse d'emprunt auprès d'un établissement bancaire renommé afin de satisfaire à un des critères retenus par la CCN relativement à la gestion des risques.

7. **Vente fermée** — Les SPCE, qui le désirent, pourront participer à une «vente fermée» en vue d'acquérir l'équipement et le matériel nécessaires à leurs activités, à même les stocks de la CCN. Cette vente fermée est comparable à la vente aux enchères qu'organise la CCN deux fois par année, à la seule exception près qu'elle sera fermée au grand public. Le prix des biens mis en vente par la CCN est fixé à partir de méthodes qu'elle utilise depuis longtemps pour s'assurer que les biens dont elle se défait sont vendus à des prix raisonnables. Un comptoir de vente au comptant mettra à la disposition des SPCE des biens et du matériel neufs et usagés à des prix concurrentiels à ceux du marché. Cette façon de procéder contribue à réduire les frais de démarrage des SPCE en diminuant leur besoin en capital initial, sans pour autant les subventionner, et aide la CCN à se défaire d'importants avoirs.
8. **Dialogue continu** — Un dialogue ouvert avec le chef des achats pendant toute la durée du processus a permis aux auteurs de propositions d'obtenir des réponses à leurs nombreuses questions (on a répondu par écrit à plusieurs centaines de questions durant le délai de 60 jours accordé pour la présentation des propositions). Durant cette période, plusieurs annexes officiels aux documents concernant la présentation des propositions ont été préparés afin de clarifier ou de modifier certains points du cahier des charges de la CCN qui allaient à l'encontre des objectifs généraux ou des principes de l'exercice. Les auteurs des propositions des SPCE ont fait preuve d'un sens aigu des affaires pendant toute la durée du processus.

Partie B : Prise en compte de la loi commerciale

La gestion des terrains de la CCN a été soustraite à l'Accord de libre-échange nord-américain, ce qui n'est pas le cas de la gestion des biens. La haute direction a décidé d'inclure la gestion des biens dans le processus d'appel d'offres aux SPCE pour se montrer plus juste envers tous les employés du secteur de la gestion des biens immobiliers, étant donné que le travail en question n'est pas considérable et que le portefeuille des immeubles de la CCN est difficile à gérer. Un problème s'est posé toutefois lorsque des SPCE oeuvrant dans la gestion des biens n'ont pas rempli les conditions requises à l'étape de la présentation des propositions détaillées.

À l'origine, l'Accord sur le commerce interprovincial semblait poser un problème, mais le ministère de la Justice a récemment publié un avis qui semble tenir compte des particularités des SPCE.

Partie C : Reddition de compte

Le directeur général, le président et le comité directeur de gestion ont pris des décisions relativement à l'examen du programme et ont présenté le plan d'action stratégique au gouvernement.

Le vice-président responsable de la planification stratégique et de la gestion de l'information (PSGI), occupant un poste de consultation, s'est vu confier la direction de l'ensemble du processus d'examen du programme de la CCN afin d'assurer l'objectivité et de garantir que le reste du comité directeur de gestion puisse fonctionner de façon indépendante.

Le groupe de mise en oeuvre de l'examen du programme, qui est composé des vice-présidents et d'environ 10 employés de la CCN à tous les paliers de l'organisme, gère tous les jours la mise en oeuvre.

Le groupe se réunit une fois par semaine, pendant six à huit heures, pour discuter des décisions liées aux activités. Il élabore des politiques, des lignes directrices, des mécanismes de contrôle et des procédures de vérification, et se penche sur les problèmes organisationnels et structurels découlant de la mise en oeuvre de l'examen du programme, en particulier ceux qui ont trait aux SPCE. Les membres subalternes du groupe — qui sont responsables de l'exécution du travail — se réunissent fréquemment pour assurer la mise en oeuvre de cette stratégie complexe. Le comité directeur de gestion en entier doit approuver les décisions en matière de politiques et le vice-président de la PSGI, au nom du groupe de mise en oeuvre, l'informe à intervalles réguliers des progrès accomplis au niveau de la stratégie.

Partie D : Gestion des ressources humaines

La question des ressources humaines est étroitement liée à la stratégie des SPCE. La CCN s'est clairement engagée à traiter ses employés de façon aussi équitable et humaine que possible, comme le témoigne son plan de communication précis et transparent, en appuyant le processus de SPCE pour les auteurs de propositions et en fournissant des mises à jour au personnel. Qui plus est, la CCN a offert des services de remplacement et un appui dans la recherche d'emploi à tous les employés touchés (salons de l'emploi, babillard électronique affichant des offres d'emplois, centre d'emplois, services financiers et d'orientation, montant maximal de 2 000 \$ pour des programmes de recyclage et services officiels de remplacement).

La CCN, à titre d'employeur distinct, offre sa propre version de primes d'encouragement à la retraite anticipée. La Commission a en effet négocié une entente avec le Conseil du Trésor pour que ses employés puissent se prévaloir d'avantages comparables à ceux offerts aux fonctionnaires, sous réserve que le programme d'indemnités de départ n'excède pas celui offert aux employés de la fonction publique. Le premier plan d'action stratégique quadriennal de la CCN avait permis à la Commission de couvrir ses frais, notamment tous les coûts liés à la réduction des effectifs, car le plan financier prévoyait tous les ans un nombre accru de licenciements pour pouvoir payer les coûts engendrés par les départs de l'année suivante. Le gouvernement a raccourci le délai à trois ans, ce qui engendré une baisse des fonds disponibles pour les indemnités de départ, mais a cependant accordé à la CCN 5,9 millions de dollars pour l'aider à combler son manque à gagner.

La question des ressources humaines est étroitement liée à la stratégie des SPCE.

La CCN a également pu se prévaloir du programme de primes d'encouragement à la retraite anticipée, parce que la société répondait au critère des organismes les plus durement touchés par la réduction des effectifs et que ses employés contribuaient au même régime de retraite que les employés de la fonction publique. Le Conseil du Trésor a éventuellement accédé à la requête de la CCN et de ce fait l'a aidé à réduire ses effectifs au fur et à mesure que des employés acceptaient de prendre une retraite anticipée.

Selon la directive du Conseil du Trésor se rapportant aux SPCE, les dirigeants/propriétaires d'une SPCE ne sont pas admissibles à des indemnités de départ et doivent démissionner pour être admissible à un contrat accordé à une SPCE. Cependant, les employés de la CCN qui obtiennent un emploi auprès d'une SPCE auront droit à des indemnités de départ car rien ne leur garantit qu'ils se verront offrir un emploi comparable à celui qu'ils occupaient. Une SPCE qui démarre aura difficilement les moyens d'offrir des rémunérations, un régime de retraite et d'autres avantages sociaux équivalents, et les employés pourraient essuyer une baisse de revenus. Les SPCE ne pourront pas non plus embaucher tous les employés licenciés par la CCN. Pour offrir des services en réalisant des économies de 25 %, comme le prévoit le processus de proposition de la CNN, les sociétés devront être des plus efficaces dans tous les domaines.

Principaux facteurs de succès dans l'expérience des SPCE

1. Leadership au niveau de l'organisation

Un organisme doit pouvoir compter au bon moment sur un leader éclairé. Cette personne montre la voie à suivre, prend les grandes décisions et tient fermement la barre. Le leader doit également être capable de trouver un juste équilibre entre le soutien offert aux SPCE et leur viabilité. Cette personne doit s'assurer que les équipes responsables de la transition et de la mise en oeuvre réunissent des compétences complémentaires, et doit s'entretenir avec le personnel, à intervalles réguliers, pour que l'organisme prenne conscience du fait que la stratégie est réelle et progresse.

2. Choix

Bien qu'il soit possible de confier au secteur privé la presque totalité des fonctions d'un organisme, le succès d'un tel exercice tient aux choix qui sont faits et au degré d'instabilité qu'un organisme peut absorber. L'organisme doit prendre en considération ses principales compétences et l'incidence initiale et secondaire qu'auront sur lui les fonctions retenues. Ainsi, il faut se demander si la prise en charge d'une fonction par une société aura des répercussions directes sur les compétences essentielles de l'organisme et si les risques sont trop grands. L'organisme respecte-t-il un ordre logique dans le choix des fonctions cédées au secteur privé? Est-ce que le modèle de sociétés prises en charge par des employés est le plus avantageux, ou est-ce que la privatisation directe ou la sous-traitance au secteur privé constituent des meilleurs moyens d'atteindre les objectifs?

Bien qu'il soit possible de confier au secteur privé la presque totalité des fonctions d'un organisme, le succès d'un tel exercice tient aux choix qui sont faits et au degré d'instabilité qu'un organisme peut absorber.

3. Traiter humainement les employés

Dès que le processus de réduction des effectifs est amorcé, il est important de s'engager à traiter humainement les employés. La direction doit donner le ton, respecter ses engagements et obligations, faire preuve de cohérence et pencher en faveur des employés. Les employés qui ont échappé aux compressions pourront mieux faire la transition en constatant que leurs collègues ont été bien traités. La stabilité de l'organisme tient à la confiance, à la loyauté et au rendement des employés qui restent.

4. Cadre stratégique

Le comité directeur de gestion doit disposer d'un cadre stratégique, exposer son échelle de valeurs et prendre rapidement des décisions difficiles fondées sur des facteurs opérationnels, financiers et humains.

5. Communication avec le personnel

Communiquer la stratégie à tout le personnel le plus tôt possible. Bien qu'il incombe aux cadres de direction de définir le mandat futur et la structure d'un organisme, il appartient aux cadres supérieurs et intermédiaires de les mettre en application et par conséquent, ceux-ci doivent participer tôt au processus. Pour éviter les malentendus et s'assurer que l'on se conforme avec enthousiasme à la stratégie, l'organisme doit verser dans l'excès de communication.

6. Relations syndicales

Il faudrait inclure dès que possible les syndicats dans le processus.

7. Processus justifiable

La mise en oeuvre de la stratégie doit reposer sur un processus limpide et vérifiable. Dans le cas du modèle des SPCE, ce processus doit comprendre le mécanisme d'appel d'offres et l'évaluation des offres de contrat faites aux SPCE, qui sont soumises aux règlements en vigueur et doivent être irréprochables. Au moment de définir ce processus et de s'y conformer, il faut toujours tenir compte des facteurs sociaux et économique, ainsi que des objectifs visés.

8. Documents joints à l'appel d'offres

Il faut s'assurer qu'on adapte le processus d'appel d'offres et les documents s'y rapportant pour que les nouveaux entrepreneurs puissent se retrouver dans cet ensemble d'exigences juridiques et techniques complexes.

9. Comité d'experts indépendants

Il est indispensable que le processus d'appel d'offres se déroule à l'écart des responsables de l'exploitation et du directeur général ou de l'administrateur en chef. Une fois que l'organisme a défini les critères à respecter, le devis descriptif et le mode de présentation du plan opérationnel, le comité d'experts indépendants peut évaluer les propositions et appliquer leurs compétences spécialisées du secteur privé dans les domaines des normes bancaires et de la gestion. Le comité d'experts peut recommander quelles équipes de SPCE devraient amorcer les discussions concernant le contrat. Les experts de

Dès que le processus de réduction des effectifs est amorcé, il est important de s'engager à traiter humainement les employés.

Il est indispensable que le processus d'appel d'offres se déroule à l'écart des responsables de l'exploitation et du directeur général ou de l'administrateur en chef.

l'organisme peuvent alors entamer les pourparlers au sujet du contrat, comme cela se fait pour tout appel d'offre ouvert au secteur privé; ici, rien ne doit être perçu comme étant subjectif. Avant de se lier par contrat, les gestionnaires responsables de l'administration du contrat au nom de l'organisme doivent discuter de leurs attentes avec les auteurs des propositions des SPCE.

10. Soutien aux auteurs de proposition

Pour réussir, les nouveaux entrepreneurs ont besoin d'un soutien et de conseils à tout point de vue. Il faut donc leur fournir un cahier de charges simple et précis, ainsi que des conseils quant à leurs responsabilités et obligations. Il faut leur accorder un délai raisonnable pour qu'ils formulent leur proposition. Ils auront également besoin de services d'experts-comptables et de conseillers juridiques durant le processus d'appel d'offres. De plus, ils doivent pouvoir compter sur l'appui de leurs superviseurs durant ce processus (par exemple, horaire de travail flexible).

Durant une période de vaste réduction des effectifs, les employés licenciés doivent pouvoir trouver un appui en matière de ressources humaines pour les aider à faire la transition (par ex., recherche d'emploi, aide pour la rédaction de curriculum vitae, conseils sur la gestion de leurs finances personnelles/conseils juridiques, salons de l'emploi, etc.)

Leçons tirées de cette expérience

- ✓ **Collaborer avec les organismes centraux.** Il est très important pour les organismes qui entreprennent un processus de réduction des effectifs et adoptent le modèle des SPCE qu'ils entretiennent des relations de travail mutuellement avantageuses, souples et positives avec le Conseil du Trésor. Ce processus nécessite de nombreuses discussions sur les politiques et l'appui des cadres supérieurs de l'organisme central. L'organisme devrait d'abord définir sa stratégie, élaborer son plan de mise en oeuvre et le présenter au CT, avec des documents attestant de la validité de cette approche. Il n'est pas nécessaire de demander des autorisations au CT à chaque étape. Même si l'on se conforme aux lignes directrices normatives, il n'en faut pas moins adopter une approche « cas par cas » avec l'organisme central, chaque situation étant unique en son genre.
- ✓ **Décision de la CRTFP.** Cette décision peut s'avérer utile aux autres organismes gouvernementaux parce qu'elle valide l'exercice d'examen des programmes. Toutefois, la CCN est une société d'état qui, à ce moment-là, avait entamé la négociation de la convention collective et partant, elle a pu se trouver dans une situation particulière.
- ✓ **Retour à l'équilibre.** Même si toutes les étapes et les aspects d'un vaste plan de réduction des effectifs se déroulent comme prévu et conformément aux délais prévus, il est difficile de mesurer les effets qu'aura cet exercice sur les gens qui conçoivent et appliquent le plan et sur ceux qui sont touchés. On pourrait constater une hausse soudaine des maux associés au stress, un exode de personnel hautement qualifié qui,

sans avoir été directement touché, n'aime pas le manque de continuité et préfère un milieu de travail plus stable. Le sentiment de culpabilité, les remords et d'autres sentiments vifs sont courants, et il est difficile d'en prévoir tous les effets.

Résumé

La CCN en est rendue à l'étape de négociation de contrats avec six SPCE, bien qu'à l'origine elle avait prévu confier huit projets de travail à des SPCE, ce qui fait tout de même d'elle l'un des organismes les plus avancés de l'administration fédérale au chapitre des nouveaux modèles de prestation de services.

En s'attardant sur la définition d'un modèle et d'un processus précis et en s'y conformant, la CCN a réussi à prévenir de nombreuses difficultés associées aux SPCE. À ce jour, aucun modèle ne peut s'appliquer à l'ensemble du gouvernement. Il ne fait aucun doute que les objectifs fixés pour les SPCE, par exemple la prestation d'un niveau comparable de services à un coût moindre, pourraient être atteints simplement en ayant recours à la sous-traitance. Contrairement aux SPCE, la sous-traitance de services au secteur privé ne permet pas à l'organisme d'atteindre les objectifs sociaux suivants : préserver l'expertise gouvernementale; trouver du travail aux employés touchés; diversifier les emplois dans la région où une SPCE voit le jour, et atténuer les répercussions économiques indirectes qu'entraîne la mise à pied d'un grand nombre de travailleurs à compétence unique.

Du point de vue des ressources humaines, les SPCE ne constituent pas une panacée pour les nouveaux entrepreneurs car, selon les statistiques, seulement 10 % de la population a ce qu'il faut pour réussir dans l'entreprise privée. En fait, une SPCE permet aux gens qui mettent sur pied, financent et gèrent une SPCE, de confirmer leur vocation. La majorité des personnes touchées n'ont qu'un désir, celui de continuer de travailler.

L'expérience des SPCE de la CCN a permis à environ 45 % des employés touchés par la première vague de compressions de trouver du travail. En ce sens, on peut affirmer que la Commission a atteint les objectifs que lui avait fixés la haute direction au moment d'élaborer sa stratégie.

Il reste à voir comment les SPCE rivaliseront dans le secteur privé. Dans la région de la capitale nationale, des gens d'affaires venant de divers secteurs se sont regroupés pour atténuer les effets de la réduction des effectifs par l'administration fédérale. Le groupe du Programme de diversification des possibilités économiques à l'échelle régionale (PDPÉR) estime que, puisque la RCN est la région la plus durement touchée à l'échelle du pays, le secteur privé en subira les conséquences, à moins de chercher activement à intégrer les anciens employés de la fonction publique dans le milieu des affaires. Un document présenté par le groupe PDPÉR au Conseil du Trésor révèle que le milieu des affaires présente la formule des SPCE comme un modèle acceptable et viable. Ce rapport propose des suggestions au Conseil du Trésor quant à la politique touchant les sociétés prises en charge par les employés, présentement en cours d'élaboration.

L'expérience des SPCE de la CCN a permis à environ 45 % des employés touchés par la première vague de compressions de trouver du travail.

Ce n'est qu'après un an ou deux ans d'activités, une fois que l'une des SPCE aura fait l'expérience des contrats concurrentiels ou que l'une des sociétés aura connu la réussite ou l'échec, que l'on pourra décider du succès ou de l'échec de ce modèle.

Un dernier mot sur l'équilibre

Il reviendra à d'autres de trancher quant au succès ou à l'échec des SPCE de la CCN.

Ce n'est qu'après un an ou deux ans d'activités, une fois que l'une des SPCE aura fait l'expérience des contrats concurrentiels ou que l'une des sociétés aura connu la réussite ou l'échec, que l'on pourra décider du succès ou de l'échec de ce modèle. Il importe que ceux qui évalueront cet exercice tentent de trouver un équilibre entre favoritisme et viabilité. En l'absence d'un processus rigoureux, de critères à respecter et d'une évaluation par des experts indépendants, la CCN n'aurait pas pu déterminer le degré de risques associés à la formule des SPCE, ni résister à un examen public minutieux. Sans une certaine direction ou orientation, sans conseils en matière d'emploi, sans appui financier pour les services d'experts, sans les conférences organisés pour les auteurs de propositions, sans les inspections des lieux, sans les réponses à leurs centaines de questions, et sans les communications écrites pendant toute la durée du processus, il aurait été impossible pour les auteurs de propositions de réussir.

La CCN a cherché à trouver un juste équilibre entre favoritisme et viabilité afin de mettre la société et le gouvernement fédéral à l'abri des risques, tout en aidant les SPCE à prendre leur envol dans le secteur privé.

Aéroport de Vancouver : tirer le meilleur parti possible de l'autonomie et de l'administration locales

Aperçu

Pourquoi des activités gouvernementales rentables devraient-elles être transférées au profit du secteur privé? Parce que selon les règles plus souples et les méthodes créatives rendues possibles grâce à la gestion privée, ces entreprises peuvent devenir plus efficaces, plus rentables et plus sensibles aux besoins de leurs clients. En même temps, elles peuvent demeurer une source lucrative de revenus pour le gouvernement, une présence sociale responsable et une base d'emploi assurée pour la collectivité. L'aéroport international de Vancouver est un cas en vue.

Historique

En 1988, le gouvernement fédéral a élaboré des principes fondamentaux pour la création et l'exploitation d'autorités aéroportuaires canadiennes en vue de préparer le transfert de quatre aéroports — à Vancouver, à Calgary, à Edmonton et à Montréal — à des sociétés du secteur privé à but non lucratif. Des négociations ont eu lieu avec le Groupe consultatif de l'aéroport international de Vancouver, aidé en partie par le ministère de la Diversification de l'Économie de l'Ouest; elles ont été menées à bonne fin en juillet 1992.

Le transfert de l'aéroport international de Vancouver met en cause environ 250 fonctionnaires et une entente négociée d'un bail exigeant que la nouvelle administration paie un loyer de base pour l'usage de l'aéroport, qui demeure la propriété du gouvernement fédéral, et un loyer à échelle mobile additionnel, selon le revenu généré par l'aéroport.

Réponse aux préoccupations des clients

Ils savent qu'ils ont affaire à des personnes aptes à prendre une décision.

— Frank O'Neill

Vice-président directeur, Services extérieurs

Tirer le meilleur parti de l'autonomie et de l'administration locales

L'administration de l'aéroport international de Vancouver démontre que des activités rentables exploitées par le gouvernement et transférées au profit du secteur privé peuvent devenir plus efficaces et plus rentables. En même temps, elles peuvent demeurer une source de revenu lucrative pour le gouvernement, une présence sociale responsable et une base d'emploi assurée pour la collectivité. Il peut en résulter une entreprise privée — au profit du public.

L'étude de cas suggère les lignes directrices ci-dessous pour créer un autre modèle de prestation de services :

- ✓ Enlever les contraintes imposées par le gouvernement peut rendre les consultations et les négociations avec les clients plus constructives.
- ✓ Les entreprises privées peuvent profiter d'une nouvelle souplesse dans la gestion de leur société de commerce.
- ✓ La prise de décision rationalisée et localisée peut améliorer les opérations et la rentabilité.
- ✓ En traitant les améliorations aux biens en tant qu'investissements plutôt qu'en tant que coûts, la gestion acquerra une souplesse accrue et importante dans une entreprise rentable.
- ✓ Au moyen d'une entente de bail foncier convenable, l'efficacité et les recettes peuvent profiter à la population canadienne.
- ✓ Investir dans vos biens les plus importants.
- ✓ Si possible, adopter une attitude gagnante envers les négociations syndicales-patronales.
- ✓ Travailler à des politiques publiques qui soutiennent vos efforts.
- ✓ Construire à partir de vos avantages concurrentiels.

Nous avons des associations commerciales avec Transport Canada, les compagnies aériennes et le public; il ne s'agit pas d'une relation propriétaire-locataire comme par le passé.

Nous avons des associations commerciales avec Transports Canada, les compagnies aériennes et le public; il ne s'agit pas d'une relation propriétaire-locataire comme par le passé.

— Richard Koroscil
Directeur, Opérations de l'aéroport

Le nouveau conseil d'administration des autorités aéroportuaires comprend des représentants du domaine comptable, juridique et d'autres professions, le secteur privé, les villes de Richmond et de Vancouver et le district régional de Vancouver. Ces membres doivent s'assurer que l'aéroport est géré de façon commerciale et qu'il répond aux besoins de la population régionale et des industries. La gestion de l'aéroport croit que ce modèle répond mieux aux besoins de la collectivité. Le directeur des opérations souligne que les gens sont intéressés à connaître la façon dont leur aéroport local est géré et veulent être informés des décisions importantes.

L'administration a poursuivi le travail des comités de citoyens de la région mis en place par Transports Canada pour contrôler le niveau de bruit et pour étudier les préoccupations environnementales. Bien que l'administration tienne des consultations auprès du public, des compagnies aériennes et des fournisseurs qui louent des espaces dans l'aérogare — comme le faisait Transports Canada lorsqu'il gérait les installations — elle peut maintenant le faire avec l'indépendance et la souplesse dont ne pouvaient bénéficier les anciens gestionnaires du gouvernement.

Par exemple, lorsque Transports Canada et les compagnies aériennes se concertèrent sur la possibilité de construire une nouvelle aérogare, la philosophie de l'usager-payeur/usager-critique du Conseil du Trésor a exigé que les dirigeants de Transports Canada obtiennent l'approbation des plans par toutes les compagnies aériennes. Ceci a amené le Ministère à obtempérer aux demandes de dernière minute des compagnies aériennes. Frank O'Neill, vice-président directeur de l'administration, Services extérieurs, mentionne qu'ainsi les gestionnaires de l'aéroport n'ont pu toujours prendre des décisions rationnelles sur le plan commercial : maintenant les clients de l'administration savent qu'ils font affaire directement avec les décideurs. L'autonomie rend le processus de consultation et de négociation rationnel et important.

Comme toute autre administration aéroportuaire, l'autorité négocie les frais chargés aux compagnies aériennes et aux vendeurs situés dans les édifices de l'aérogare. Les compagnies aériennes ont bien réagi au niveau des frais, peut-être du fait qu'ils savent que ces sommes restent à Vancouver. Les vendeurs ont également bien répondu aux exigences relatives à la vente de leurs produits et services au prix de la valeur marchande, plutôt qu'aux tarifs d'application habituellement établis par les fournisseurs dans les aéroports; ils doivent aussi répondre à des normes de qualité. En retour, ils peuvent obtenir des baux prolongés et accéder à une clientèle grandissante.

Prise de décision rationalisée

L'administration locale donne à une entreprise privée la vigueur nécessaire à la poursuite de projets qui sont importants pour la collectivité.

— Frank O'Neill

Il est beaucoup plus facile de faire les choses maintenant. Vous n'avez pas à passer des mois et même des années à justifier chaque action et décision.

— Richard Koroscil

L'administration met en oeuvre un programme de construction important pour augmenter et améliorer ses opérations et pour procéder à des consultations auprès des aéroports et du public au cours du processus. Une amélioration importante — l'ajout d'une troisième piste — avait été prévue environ 15 ans avant la venue en scène de l'administration, un laps de temps habituellement nécessaire à une telle entreprise.

L'administration a terminé la planification d'une nouvelle aérogare en un temps record. Le besoin d'une aérogare était présent il y a cinq ans, mais des contraintes aux dépenses gouvernementales ont fait en sorte que Transports Canada n'a pas pu construire pour répondre au besoin. En tant qu'organisation gouvernementale, l'aéroport n'a pas été en mesure d'obtenir du financement bancaire pour améliorer les installations. L'investissement aurait plutôt été considéré comme une dépense devant être financée par des emprunts de l'État. En ces temps de restrictions financières, cette idée est difficile à faire accepter au sein du gouvernement. Par contre, les banquiers privés demandaient qu'on leur assure seulement que l'agrandissement améliorerait les profits dans une organisation qui peut rembourser ses prêteurs.

La nouvelle aérogare de Vancouver sera plus grande que l'aérogare 3 de Toronto, mais coûte 200 millions de dollars de moins. Elle sera terminée à l'été 1996, un rythme beaucoup plus rapide que celui de Toronto. Le directeur des opérations, un ancien fonctionnaire, croit que la prise de décision rapide et les activités liées à la nouvelle aérogare ont été possibles parce qu'« Il est beaucoup plus facile de faire les choses maintenant. Nous n'avons pas à passer des mois et des années à justifier chaque action et décision ». Par le passé, les décisions relatives aux dépenses liées à l'agrandissement et à l'amélioration de l'aéroport auraient été étudiées en fonction des préoccupations d'équité régionales qui peuvent mettre en cause des processus et des intérêts à l'extérieur de la région : Pourquoi améliorer Vancouver si Toronto, Montréal ou Calgary ne le sont pas? La décision est maintenant fondée sur les conditions qui touchent Vancouver seulement, et est prise par la gestion des autorités et le conseil d'administration. La décision doit être acceptable aux yeux du conseil d'administration; elle doit représenter une prise de décisions appropriée et répondre aux besoins et aux préférences de la collectivité.

Dans la conception de la nouvelle aérogare, l'administration a adopté le concept d'une installation commune des comptoirs de vente de billets, au lieu des billetteries réservées installées dans tous les aéroports canadiens. La conception innovatrice fournira le même niveau de service dans un espace réduit de 20 à 30 %.

Il est beaucoup plus facile de faire les choses maintenant. Vous n'avez pas à passer des mois et même des années à justifier chaque action et décision.

L'administration planifie également des améliorations à l'aérogare existant pour qu'elle respecte les normes relatives à la protection contre les incendies et les tremblements de terre, et aussi afin d'enlever l'amiante. Cet investissement de 150 millions de dollars représente une autre dépense que le gouvernement n'est pas en mesure de faire.

Nous avons pris envers nos usagers un engagement que nous respecterons dans sept ans, lorsque nos prêts seront remboursés.

Formules nouvelles de financement — par les autorités et le gouvernement du Canada

Nous avons pris envers nos usagers un engagement que nous respecterons dans sept ans, lorsque nos prêts seront remboursés.

— Gordon Lancaster, C.A.

Vice-président directeur et agent financier principal

Les autorités aéroportuaires de Vancouver font beaucoup d'argent. Bien que les profits aient commencé à grimper de façon significative au cours de l'an passé, sous l'administration de Transports Canada, cette montée abrupte augmente sous les opérations du secteur privé. La tendance est évidente selon les recettes et les surplus des opérations de l'aéroport par passager, telle qu'elle est décrite ci-dessous.

Croissance continue des résultats nets

Il est possible de déterminer quels sont les résultats financiers de l'aéroport international de Vancouver en soustrayant ses dépenses opérationnelles et autres, de ses revenus bruts. Sous les administrations publique et privée, l'aéroport a payé des redevances à Transports Canada; ces frais s'ajoutent aux gains nets pour obtenir un surplus rajusté. En ajustant l'excédent net de l'aéroport exploité par une administration publique par l'ajout des redevances payées à Transports Canada pour les services de contrôle de la circulation aérienne et pour les services régionaux et nationaux de gestion, on obtient un excédent rajusté de 33 millions de dollars pour 1990 et de 40 millions de dollars pour 1991. Dans le même ordre d'idées, en ajoutant les coûts liés au bail foncier à ses recettes opérationnelles, il en résulte un surplus rajusté de 48 millions de dollars pour 1992 et aussi pour 1993, et de 53 millions de dollars pour 1994.

Opérations plus efficaces

Les calculs des revenus de l'aéroport par passager embarqué et par passager débarqué montre une courbe semblable : l'aéroport a gagné 6,74 \$ par passager en 1990 et 8,15 \$ en 1991. Sous l'administration, ce revenu est passé à 8,67 \$ en 1992, 8,50 \$ en 1993 et 8,89 \$ en 1994. Cette mesure démontre le taux croissant ou décroissant d'efficacité des opérations en contrôlant les répercussions sur les revenus bruts de la croissance continue du trafic passagers.

En tant que société à but non lucratif, l'administration est en mesure de reverser ces revenus dans les opérations et dans les améliorations à l'aéroport. De plus, le gouvernement du Canada bénéficie des 32 millions de dollars annuels — cette somme grossira à mesure que les revenus de l'aéroport augmenteront — payés par l'administration en vertu des ententes du bail négocié. L'agent financier

principal croit que l'entente à échelle mobile aura comme résultat des centaines de millions de dollars qui seront payés au gouvernement fédéral au cours des prochaines années.

Les banques fournissent le financement et les passagers paient

La nouvelle structure de l'entreprise a donné aux autorités beaucoup plus de souplesse dans le financement de l'agrandissement de l'aéroport. L'administration a obtenu un prêt à la construction ordinaire pour une partie des coûts et un deuxième prêt bancaire pour le solde. Il est aussi possible qu'elle obtienne du financement à long terme pour ses plans qui entreraient dans la catégorie des services publics sur le marché des obligations canadiennes.

Les autorités ont mis en vigueur des redevances d'usage pour financer la nouvelle aérogare. Tous les passagers paient des frais de 5 \$ pour voyager à l'intérieur de la province, 10 \$ pour voyager à travers l'Amérique du Nord et 15 \$ pour toute destination partout ailleurs dans le monde. Ces redevances ont rapporté environ 32 millions de dollars en 1994. Même si des explications avaient été fournies au public avant leur mise en vigueur, il s'ensuivit un vent de protestations. En effet, au cours des six mois après l'entrée en vigueur de ces frais, les gestionnaires principaux des autorités ont dû répondre aux plaintes formulées par les clients jusqu'à minuit chaque soir. Comme les autorités ont persisté à expliquer que les sommes étaient utilisées aux seules fins d'agrandissement et d'amélioration des installations, les plaintes ont diminué à environ 0,005 % des voyageurs.

Pourquoi tous ces gens semblent-ils si heureux?

C'est excitant maintenant. Avant, il ne s'agissait que d'un boulot.

— Ron Gilroy

Président de la section locale

Alliance de la fonction publique du Canada

Nous pouvons accorder des promotions à l'interne ou embaucher de l'extérieur; vous n'êtes pas promu maintenant parce que vous êtes employé depuis longtemps mais parce que vous travaillez fort.

— Richard Koroscil

Lorsque environ 250 employés de Transports Canada ont été transférés à la nouvelle administration de l'aéroport international de Vancouver, ils ont obtenu une garantie de deux ans sans mise à pied et des avantages sociaux comparables à ceux auxquels ils avaient droit au gouvernement. Trois ans plus tard, ils jouissent de salaires plus élevés, d'avantages sociaux plus importants et d'une meilleure formation.

L'administration peut déterminer quelle partie de ses propres revenus devrait servir à payer des salaires et des avantages sociaux; elle n'est pas liée à une politique d'austérité nationale ou à un processus de négociation géré par un autre ministère du gouvernement à Ottawa. Au contraire, elle a pu payer à ses employés un salaire au taux du marché, comparable aux salaires du secteur industriel. Ces taux de salaire sont considérés plus appropriés au coût de la vie dans les basses-terres du Fraser.

La nouvelle structure de l'entreprise a donné aux autorités beaucoup plus de souplesse dans le financement de l'agrandissement de l'aéroport.

Nous pouvons accorder des promotions à l'interne ou embaucher de l'extérieur; vous n'êtes pas promu maintenant parce que vous êtes employé depuis longtemps mais parce que vous êtes un abatteur de besogne.

Les anciens fonctionnaires ont aussi plus de collègues; l'aéroport emploie maintenant environ 285 personnes, une augmentation nette d'environ 75 employés. De plus, 41 pompiers ont été transférés au service des incendies de Richmond; ils effectuent le même travail pour l'aéroport à un salaire supérieur.

Le président du syndicat local de l'Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC) signale que le succès évident de l'aéroport et le sentiment d'occuper des emplois stables ont grandement contribué à la satisfaction qu'éprouvent les personnes à travailler pour les autorités. Il en est également ainsi pour la gestion professionnelle des autorités. Les relations syndicales-patronales se sont grandement améliorées après que les 17 contrats anciennement gérés par l'AFPC ont été regroupés, grâce à des négociations ardues, en un seul contrat de quatre ans pour tous les travailleurs syndiqués des autorités. Le syndicat est heureux d'avoir pu négocier, pour ses membres, de meilleures échelles de salaires que celles qui leur étaient attribuées en tant que fonctionnaires.

Le syndicat et la gestion discutent des problèmes au fur et à mesure, au cours d'un processus de consultation officiel. Ils peuvent ainsi déterminer les questions qui pourraient faire l'objet de négociations en vue du prochain contrat, prévu pour 1997. Le syndicat met l'accent sur un style de négociation à la satisfaction des parties pour traiter des sujets courants et espère que davantage de responsabilités peuvent être déléguées du siège social du syndicat à la section locale afin d'établir les conditions de travail préférées de ses membres. Le syndicat appuie les efforts de la gestion en vue d'arriver à un personnel polyvalent, en autant que la formation nécessaire pour rendre les travailleurs compétents dans plus d'un domaine les rende plus intéressants aux yeux de l'administration et, qui plus est, leur permette d'occuper des emplois plus stables. Il demande également que soit élaboré un processus d'examen de rendement qui mettra l'accent sur la formation et le perfectionnement.

Pouvons-nous accomplir cela ailleurs?

Pour réussir, les plus petits aéroports devront donner toute leur mesure quant à leurs biens immobiliers et à la circulation aérienne. L'aéroport d'Abbotsford fait de l'argent de cette façon, de même que Nanaimo et Edmonton Municipal.

— Gordon Lancaster

Les personnes qui sont très satisfaites des conditions qui prévalent à l'administration de l'aéroport international de Vancouver savent très bien qu'une personne qui gagne un bon revenu et qui occupe un poste stable est facilement plus heureuse. Elles reconnaissent cependant que les plus petits aéroports ne jouissent pas des mêmes avantages de la politique de « ciel ouvert » du Canada, ni de la situation géographique d'un point d'accès florissant des pays côtiers du Pacifique.

Comme exemple d'innovation, en se fondant sur les forces inhérentes à la région, l'administration de l'aéroport international de Vancouver a travaillé pour que la politique canadienne soit revue de façon à bénéficier à l'aéroport en tant que point d'accès et de départ des pays riverains du Pacifique. En travaillant de concert avec des représentants des compagnies aériennes et de Citoyenneté et Immigration Canada, l'administration a réussi à faire invalider l'exigence de visa pour les Coréens en visite au Canada. Il en est résulté une augmentation du trafic de voyageurs vers Vancouver pour les passagers qui voyagent de la Corée au Canada et aux États-Unis.

L'agent principal des finances fait remarquer que les aéroports peuvent générer des revenus de différentes façons. Il suggère que d'autres aéroports puissent bénéficier de la privatisation s'ils trouvent un créneau approprié en devenant la base aérienne pour des compagnies de courrier — par exemple, pour des livraisons au moment adéquat de matériel médical et pharmaceutique — ou pour l'entretien des aéronefs et d'autres besoins industriels.

Gordon Lancaster donne en exemple l'aéroport d'Abbotsford, qui est devenu la base pour les bombardiers d'eau de Conair, le fournisseur prééminent d'aéronefs utilisés dans la lutte contre les feux de forêt. Les nouvelles conditions établies par le gouvernement du Canada pour les transferts d'aéroports permettront à d'autres aéroports d'augmenter leurs recettes par de telles ententes innovatrices. Vancouver ne peut le faire à cause des importantes redevances qui devraient être payées au gouvernement fédéral pour un usage différent des terrains aéroportuaires, une condition qui avait été établie pour la première phase de privatisation de l'aéroport afin de protéger les terrains d'un développement irrationnel et peu approprié.

Frank O'Neill nous prévient contre le fait que les aéroports canadiens ne seront pas tous commercialement rentables. Il croit que le Canada compte probablement un trop grand nombre d'aéroports commerciaux et que certains seront incapables de survivre avec leurs revenus opérationnels. Il mentionne que l'arrière-pays a des occasions plus restreintes et que chaque petit aéroport ne trouvera pas nécessairement son créneau d'exploitation.

Leçons retenues

- ✓ En levant les contraintes imposées par le gouvernement en ce qui a trait aux consultations et aux négociations, ces processus prennent une toute autre signification et importance au sein des activités gérées par le secteur privé.
- ✓ Des entreprises privées peuvent profiter d'une nouvelle souplesse dans la gestion de leurs associations commerciales. Des opérations du secteur privé peuvent présenter des exigences d'apparence négative, telles que fixer les prix courants pour les vendeurs, et en faire une exigence positive en offrant autre chose en retour.

Pour réussir, les plus petits aéroports devront donner toute leur mesure quant à leurs biens immobiliers et à la circulation aérienne.

-
- ✓ Examiner les répercussions possibles en libérant les opérations des préoccupations « politiques » qui peuvent entraver les activités dans les entreprises publiques. Les prises de décisions rationnelles et simplifiées peuvent améliorer les opérations et les profits.
 - ✓ En traitant les améliorations aux biens en tant qu'investissements plutôt qu'en tant que coûts, la gestion acquiert une souplesse accrue et essentielle à une entreprise rentable.
 - ✓ L'efficacité et les gains en revenus peuvent profiter à la population canadienne. Au moyen de négociations efficaces, le gouvernement peut tirer avantage pour tous les Canadiens des profits importants d'une entreprise nouvellement privatisée.
 - ✓ Investissez dans vos biens les plus importants. Investissez dans les personnes en négociant des échelles de salaire appropriées, et en offrant de la formation afin d'améliorer la satisfaction des travailleurs et leur valeur dans l'entreprise.
 - ✓ Si possible, adoptez une approche gagnante dans les négociations patronales-syndicales. Tandis que les deux parties doivent négocier et vont le faire au meilleur de leurs intérêts, l'union et la gestion peuvent devenir partenaires pour construire une entreprise qui a du succès et qui est rentable.
 - ✓ Travaillez à des politiques gouvernementales qui seconderont vos efforts. Travaillez de façon dynamique pour effectuer un changement à la politique nationale et internationale qui vous aidera à constituer votre clientèle.
 - ✓ Construisez autour de vos avantages concurrentiels. Trouvez un créneau rentable et exploitez-le en attirant de nouvelles entreprises qui profiteront à l'aéroport et à la communauté.

Conclusion

La gestion du secteur privé, dirigée par un conseil d'administration qui est attentif à la communauté peut rendre les entreprises gouvernementales plus efficaces. Avec des fonds profitant au gouvernement canadien pour son investissement dans l'entreprise, ce profit peut se traduire par des revenus accrus pour le gouvernement fédéral. Le résultat peut être une entreprise privée dans l'intérêt du public.

Forintek Canada Corporation

Une étude de cas de partenariats fédéral-provinciaux et du secteur privé

Aperçu

En 1979, les entreprises de transformation du bois de l'Est et de l'Ouest (Eastern and Western Wood Products Laboratories) des Services canadiens des forêts (SCF) ont été privatisées. Le gouvernement fédéral a invité les provinces et le secteur privé à prendre en charge un nouvel organisme à but non lucratif – Forintek Canada Corporation – qui poursuivrait le travail accompli à l'interne par le SCF. Aujourd'hui, Forintek est reconnue à l'échelle mondiale en tant que centre d'excellence dans la recherche relative aux forêts et aux produits forestiers. La société jouit d'installations à la fine pointe de la technologie à Vancouver et à Sainte-Foy (Québec) avec des centres satellites à Edmonton et à l'Université Carleton à Ottawa. Avec un personnel de 130 scientifiques, ingénieurs et technologues, Forintek fournit des services de haute technologie dans les deux langues officielles aux fabricants de produits forestiers à travers le Canada et aux gouvernements fédéral et provinciaux.

En 1994, l'industrie des produits forestiers a fourni de l'emploi à environ 242,500 personnes (les emplois indirects fourniraient 727,000 emplois de plus), a expédié des marchandises d'une valeur de 46,9 milliards de dollars et a ajouté 29,3 milliards de dollars à la balance commerciale du Canada.

Traditionnellement, l'industrie se fiait à la qualité et à l'abondance des approvisionnements canadiens en fibre pour conserver une place importante sur le marché mondial. Cependant, au cours de la dernière décennie, les innovations des produits et des procédés sont devenues les clés du succès face à la concurrence. En 1995, le programme de recherche national de 15 millions de dollars de Forintek a fourni près de 60 % de la recherche de base et du travail de développement de l'industrie.

Le fondement de la société Forintek

Forintek rassemble une masse critique de talents dans les domaines technique et scientifique. Peu de compagnies, s'il en est, pourraient maintenir un établissement de recherche et de développement de cette envergure, pas plus qu'un seul gouvernement n'a besoin de capacité de recherche si importante. Cependant, le partenariat de recherche génère des économies d'échelle qui en retour permettent aux associés de réaliser des bénéfices appréciables dépassant leurs contributions.

Forintek Canada Corporation

- ✓ Forintek est une société unique qui regroupe le gouvernement fédéral, six gouvernements provinciaux et 150 compagnies privées.
- ✓ La société fournit des « services privés » aux associations membres et une gamme de « services publics » à plusieurs ministères des gouvernements fédéral et provinciaux ou encore en leur nom.
- ✓ La société a fourni aux associés l'optimisation des ressources.
- ✓ L'histoire de Forintek renferme des leçons importantes en ce qui a trait à la privatisation des installations de recherche du gouvernement.

À long terme, les partenariats subsistent grâce aux résultats fournis, lesquels sont appréciés des associés. Une étude d'évaluation menée par les SCF a démontré clairement que Forintek a répondu à cette épreuve. Elle a conclu, par exemple, que les efforts de recherche de Forintek avaient produit « des centaines de millions de dollars en profits publics et privés au cours de la dernière décennie » et a recommandé que « malgré les restrictions financières actuelles du gouvernement, les crédits fédéraux à Forintek devraient être maintenus ».

L'étude a aussi essayé de juger le rendement de Forintek du point de vue industriel et a conclu que plus de 9 clients sur 10 ont indiqué qu'ils étaient soit très (59 %) ou passablement (37 %) satisfaits des services de Forintek. D'autres évidences de la capacité de Forintek d'atteindre les résultats face à l'industrie des produits forestiers consistent en sa base grandissante de membres et la mise en application réussie d'une augmentation de ses frais de 35 % en 1995.

Il n'y a eu aucune évaluation officielle de la satisfaction des gouvernements provinciaux quant à l'association à Forintek. Cependant, leur participation active dans les structures de prise de décision, à titre de directeurs et de membres du comité du programme national de recherches et des cinq comités consultatifs sur la technologie, en plus des contributions pour dépenses en capital importantes de la C.-B. et du Québec (plus de 17 millions de dollars) pour de nouvelles salles de laboratoires, indiquent que les provinces retirent de l'association ce dont elles ont besoin.

La recherche sur les produits forestiers : un service public?

À première vue, la relation entre les produits forestiers et les « services publics » peut sembler éloignée. Cependant, lorsque l'on tient compte de l'utilisation finale qu'on fait de la recherche, la relation avec les services publics semble très claire. Les gouvernements utilisent Forintek pour réaliser un certain nombre d'objectifs liés aux politiques gouvernementales, y compris la sécurité publique, le développement économique, l'accès aux marchés internationaux et la protection de l'environnement.

Selon ses accords de financement avec les SCF, Forintek est chargée d'un ensemble de responsabilités législatives établies en vertu des lois sur les forêts et les ressources naturelles et de répondre à d'autres priorités gouvernementales. Par exemple, Forintek doit :

- Fournir aux représentants officiels du commerce canadien le soutien technique éclairé dont ils ont besoin pour négocier des ententes commerciales (p. ex. l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et l'Accord de libre-échange nord-américain) et défendre les intérêts canadiens dans les différends commerciaux, qui peuvent nuire aux ventes à l'exportation d'une valeur de centaines de millions de dollars.
- Élaborer, présenter et défendre les données d'essais scientifiques nécessaires pour que les produits forestiers canadiens soient reconnus selon les codes de la construction à l'étranger (p. ex. le Japon et les États-Unis), et ainsi ouvrir des marchés d'exportation de plusieurs milliards de dollars.

Les gouvernements utilisent Forintek pour réaliser un certain nombre d'objectifs liés aux politiques gouvernementales.

- Établir des critères d'exécution des produits forestiers selon les codes de la construction canadiens et provinciaux afin d'assurer la sécurité publique et la qualité des approvisionnements de construction.
- Tenir compte des priorités du fédéral et des provinces en matière de développement industriel en transférant de la nouvelle technologie à de petites et moyennes entreprises.
- Aider les fabricants de produits forestiers à diminuer les pertes et à augmenter la valeur ajoutée, en enlevant ainsi le poids sur les approvisionnements forestiers.
- Développer une technologie d'évaluation environnementale de pointe qui fournit aux gouvernements les données nécessaires pour uniformiser les codes de la construction, les approvisionnements et autres politiques selon les priorités environnementales globales du Canada.

Pour des exemples d'activités précises de Forintek afin de soutenir les priorités gouvernementales, voir l'annexe I.

Plusieurs des activités du secteur public de Forintek procurent aussi des avantages aux compagnies membres de Forintek et peuvent répondre à des priorités des gouvernements provinciaux (p.ex. le développement industriel, le soutien aux petites entreprises par des services techniques et des programmes de formation, la protection du consommateur et la durabilité environnementale). Le regroupement des intérêts des gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que du secteur privé est le fondement de la société Forintek et gouverne le programme national de recherches. Les trois associés partagent les coûts et les bénéfices.

Voir l'annexe II pour des exemples de bénéfices typiques aux membres des activités de Forintek.

La décision de privatiser : des débuts houleux (1979-1984)

En 1978, avec un déficit atteignant les 13 milliards de dollars, le gouvernement fédéral a lancé un programme de réduction des dépenses de 2 milliards de dollars qui éliminerait 5 000 personnes de la liste de paye du gouvernement. Un article d'une ligne dans cette annonce proclamait l'intention du gouvernement de « privatiser les laboratoires de recherches sur les produits forestiers d'Ottawa et de Vancouver avec l'aide de contributions fédérales, s'il y a lieu ».

Le plan a nécessité une contribution du gouvernement fédéral de 4 millions de dollars dans l'espoir que les provinces et l'industrie forestière combleraient l'enveloppe-recherche de 7,3 millions de dollars de la nouvelle Forintek Canada Corporation.

L'opposition « s'il y a lieu » s'est avérée non seulement prophétique, mais semblait également démontrer un manque de réflexion dans la planification stratégique de l'action. D'une part, il n'y a pas eu d'engagement ferme de la part des provinces ou des industries pour combler les contributions fédérales. D'autre part, les sept mois écoulés entre l'annonce et la date de mise en activités n'ont pas alloué suffisamment de temps pour traiter des questions importantes telles

Plusieurs des activités du secteur public de Forintek procurent aussi des avantages aux compagnies membres de Forintek et peuvent répondre à des priorités des gouvernements provinciaux.

que le statut de 250 employés, les droits des occupants et le transfert des droits de pension.

La première sortie du gouvernement fédéral sur la scène de la privatisation cachait les difficultés éprouvées par les technocrates dans la planification, principalement par des représentants possédant peu de connaissances pratiques du secteur forestier ou du défi que représente l'exploitation d'un établissement de recherche scientifique. Tandis que la privatisation semblait jouir d'un certain appui du secteur privé et de la communauté de la recherche sur les produits forestiers, il n'y avait pas de consensus sur la façon de procéder. En outre, la consultation officielle avec les partenaires proposés ne semble pas avoir commencé avant l'annonce. Ceci a lancé la nouvelle organisation sur une piste houleuse.

Le conseil d'administration fondateur de Forintek a essayé de financer la « société » au moyen de contributions fédérales continues équivalant à environ la moitié du budget total de recherche, avec l'apport de 25 % de chacune des provinces et des industries. Ottawa a répondu par un engagement annuel de 4 millions de dollars jusqu'en 1984. La Colombie-Britannique, qui dépend de l'industrie forestière, s'est engagée à un apport annuel de 1,5 million de dollars. Cependant, d'autres provinces et particulièrement l'industrie se sont abstenues en grande partie. Moins de 1 million de dollars ont été recueillis des plus importantes compagnies représentées au conseil d'administration de Forintek. La compagnie s'est attaquée à combler le manque au moyen d'un ensemble de contrats de recherche et de réduction de coûts. Cependant, les niveaux des employés ont baissé, le moral a diminué et il n'y avait pas de fonds disponibles pour l'amélioration des biens d'équipements désuets.

Les leçons en rétrospective

Un certain nombre de facteurs ont contribué à la transition difficile de Forintek du secteur public au secteur privé. Parmi ceux-là, deux méprises conceptuelles semblent avoir été critiques.

En premier lieu, les planificateurs du gouvernement fédéral n'ont pas tenu compte de la « culture relative aux produits de base » de l'industrie forestière. Son succès dépendait de la qualité et de l'abondance de l'approvisionnement canadien en fibre qui lui permettait d'en retirer des produits à peu de valeur ajoutée pour un marché international qui, en apparence, avait un appétit insatiable pour du bois. Il n'y avait pas de tradition de R & D au sein de l'industrie et on entrevoyait peu de raisons de s'attendre à ce que les dirigeants de l'industrie se rallient à la cause.

En second lieu, il semble qu'on n'ait pas beaucoup tenu compte de la nature conjoncturelle bien connue du marché des produits forestiers. Tandis que les marchés-porteurs saluaient Forintek en 1979, deux ans plus tard l'industrie a calé dans la pire récession qu'elle n'ait jamais connue. Dans ces conditions, la réponse tiède que l'industrie a donnée à Forintek est très compréhensible.

Ces erreurs de planification ont été aggravées par des problèmes liés à la culture de Forintek et à l'histoire et aux attitudes de ses employés. À la suite de la

À la suite de la privatisation, il a fallu répondre aux exigences des membres du secteur privé, relatives aux besoins et à la prestation de qualité.

privatisation, il a fallu répondre aux exigences des membres du secteur privé, relatives aux besoins et à la prestation de qualité. En revanche, comme ils venaient tout juste de quitter les SCF, les employés de Forintek étaient, bien entendu, plus au courant des priorités de recherches gouvernementales que des innovations visant l'essentiel. Cette orientation a peu contribué à surmonter le scepticisme inhérent à l'industrie concernant la valeur de la R & D ou les contributions possibles que Forintek pouvait apporter à leurs opérations.

La plus grande faiblesse résidait peut-être dans le manque d'expérience des principaux employés face aux exigences des marchés. Comme nous l'a confié un ancien employé :

Lorsque Forintek a été privatisée, les cadres étaient aussi embêtés que les employés sur la façon de mener une entreprise privée. Beaucoup de tensions auraient pu être évitées si un groupe de gestionnaires expérimentés avait été embauchés pour la période de transition. Les capacités et l'expérience nécessaires n'étaient sans doute pas disponibles au gouvernement.

Avec un plus grand bagage d'expérience dans la privatisation et une meilleure compréhension du secteur des produits du bois, les représentants du gouvernement auraient sans doute agi différemment ou limité leurs attentes face au soutien de l'industrie envers Forintek au cours des premières années. Étant donné que son engagement de financement de cinq ans arrive à sa fin, Ottawa a averti que Forintek serait mis de côté s'il ne réussissait pas à augmenter sa contribution. Pourtant, en 1983, malgré de remarquables réalisations du côté de la recherche, l'espoir d'atteindre une contribution de 25 % de la part de l'industrie était encore un but lointain. La première expérience du gouvernement en matière de privatisation semblait tirer à sa fin.

Asseoir les fondements d'une société

Heureusement, un certain nombre de facteurs ont commencé à converger en 1984, lesquels ont donné à Forintek une chance de survie. Premièrement, le marché des produits de la construction a commencé à montrer des signes de vigueur, mais de nouveaux concurrents du Brésil, du sud-est des États-Unis, de la Nouvelle-Zélande, commençaient à entrer en scène et à présenter un défi à la position dominante des producteurs de bois canadiens. De plus, de nouvelles innovations de produits devenaient en concurrence avec les principaux produits canadiens de contreplaqué et du bois d'échantillon. D'une façon plus inquiétante encore, un certain nombre de producteurs de bois canadiens ont commencé à éprouver un manque de fibre. La source traditionnelle de l'avantage concurrentielle disparaissait.

En 1984, les restrictions des ressources et d'autres mesures de conservation imposées par les gouvernements provinciaux limitaient l'accès au peuplement des vieilles futaies. Néanmoins, les usines canadiennes, conçues pour une ère révolue, ne pouvaient pas exploiter de façon rentable les différentes espèces d'arbres plus petits qui étaient maintenant disponibles. Une transformation technologique était nécessaire et une plus grande partie de l'industrie a reconnu qu'il y avait là une

La plus grande faiblesse résidait peut-être dans le manque d'expérience des principaux employés face aux exigences des marchés.

Un certain nombre de facteurs ont commencé à converger en 1984, lesquels ont donné à Forintek une chance de survie.

raison évidente d'investir dans des produits de base et des procédés de recherche et de développement.

On en arrivait maintenant à l'étape où Forintek devenait un acteur important dans l'industrie de transformation du bois.

Avec la venue d'un nouveau PDG, il a fallu franchir des étapes pour capitaliser sur un environnement commercial favorable. D'abord, on a établi une structure de cotisation d'affiliation basée sur le volume de production afin que les membres qui profitaient le plus des innovations de Forintek supportent une plus grande proportion des coûts de développement. En deuxième lieu, le programme de recherche a été orienté sur le transfert de nouvelles technologies pour aider les membres à s'adapter aux changements dans les approvisionnements en fibre. Finalement, la gestion de Forintek a élaboré les changements nécessaires dans la culture organisationnelle. Le personnel de la recherche a dû sortir des laboratoires et travailler sur le terrain, mener des vérifications techniques, former des employés dans l'utilisation de nouvelles technologies et concevoir des solutions aux problèmes.

Il fallait procéder à un remaniement plus approfondi pour consolider la société et faire en sorte qu'elle soit en mesure de gérer les tensions possibles avec les autorités fédérales, provinciales et régionales.

Par la portée de cette nouvelle orientation, le nombre de membres a augmenté et, au cours des années 1984 et 1985, l'industrie a réussi à atteindre son engagement quant au financement de 25 % et a aidé à obtenir un financement provincial pour le programme de recherche. Même si Forintek avait franchi une étape importante, il fallait procéder à un remaniement plus approfondi pour consolider la société et faire en sorte qu'elle soit en mesure de gérer les tensions possibles avec les autorités fédérales, provinciales et régionales.

Deux développements organisationnels ont été particulièrement critiques. Le premier consistait à réorganiser les divisions opérationnelles de l'Est et de l'Ouest pour qu'elles puissent mettre l'accent sur différents secteurs de produits et refléter les différences marquées dans le profil forestier et l'approvisionnement en fibre, et ainsi répondre aux besoins en technologie des deux régions. Une deuxième innovation consistait à mettre sur pied un processus de consultation ayant le mandat de définir quelle recherche était importante et pourquoi, et de sélectionner des projets conformes à ces priorités. Ces comités de prise de décision étaient composés de représentants de l'industrie ainsi que des gouvernements fédéral et provinciaux. Les comités ont permis aux associés de participer à l'élaboration du calendrier de recherche de Forintek et ainsi assurer des retombées convenables sur leur investissement. Ce processus a été le point de départ pour le comité du programme national de recherche et les comités consultatifs sur la technologie établis en 1991.

Dès 1988, la société Forintek avait beaucoup évolué depuis le mariage arrangé par le gouvernement fédéral une décennie plus tôt. Au cours de cette année-là, les associés ont conjointement financé de nouveaux services de laboratoire de niveau mondial à Vancouver. Le coût de 22 millions de dollars provient du gouvernement fédéral (13,5 millions de dollars du ministère de la Diversification de l'Économie de l'Ouest), du gouvernement de la C.-B. (9,5 millions de dollars) et des membres de Forintek de la C.-B. (3 millions de dollars).

En 1994, le changement d'une responsabilité fédérale en une société de partenariat triangulaire s'est terminé par la fermeture des installations d'Ottawa et l'ouverture d'un nouveau laboratoire à la fine pointe de la technologie à Sainte-Foy (Québec). Dans ce cas également, le projet a été financé conjointement par le gouvernement fédéral (8,1 millions de dollars), somme qui a été égalée par le gouvernement du Québec, et un investissement de 2 millions de dollars des producteurs de bois du Québec.

Planification de l'avenir de la société

La société Forintek doit continuer à s'adapter aux besoins changeants et aux capacités financières de ses membres ainsi qu'aux bailleurs de fonds du gouvernement.

Tandis que les producteurs de bois canadiens font face à une concurrence grandissante et que le caractère particulier des fibres disponibles change, l'innovation de procédés et le développement de produits deviendront encore plus importants pour le succès de l'industrie. Forintek doit relever ce défi en mettant l'accent sur les besoins de recherche à long terme de l'industrie et la capacité accrue du service aux membres au niveau des usines. En même temps, elle doit continuer à respecter le calendrier de développement commercial, environnemental et industriel de ses investisseurs des gouvernements fédéral et provinciaux. Pour répondre à ces besoins, le conseil d'administration de Forintek a demandé une augmentation du budget du programme national de recherche, à partir de 15 millions en 1995 à environ 20 millions en 2002.

En tenant compte des réalités financières difficiles, particulièrement dans le secteur public fédéral, Forintek a proposé une réorganisation financière qui ferait grimper les contributions de l'industrie à 50 % des dépenses totales de recherche dès 2002, et ferait passer les contributions des gouvernements fédéral et provinciaux à 25 % chacun. En termes absolus, le plan gèlerait les contributions du gouvernement fédéral à environ 5 millions de dollars par année, les contributions provinciales s'élèveraient à environ 5 millions de dollars par année, et la part de l'industrie ferait plus que doubler à partir de 3,7 millions de dollars en 1995 à 10 millions de dollars.

Par-dessus tout, pour allouer les fonds de recherche de façon stratégique aux projets qui appuieront l'industrie de transformation du bois au cours du prochain centenaire, les associés doivent planifier ensemble pour générer un flux constant de revenu. Ceci demandera de la part des bailleurs de fonds du secteur public et privé des changements d'approche importants.

Les contributions des membres ne doivent plus se baser uniquement sur le volume de production, mais sur un ensemble de valeurs de production et de volume pour refléter le fait que maintenant l'innovation met l'accent sur la qualité du produit, plutôt que sur la quantité. Forintek doit redoubler ses efforts pour recruter de nouveaux membres, et pour augmenter les droits d'adhésion à des niveaux qui reflètent les retombées générées par les investissements de la R & D dans le marché des produits du bois d'aujourd'hui.

Forintek doit continuer à respecter le calendrier de développement commercial, environnemental et industriel de ses investisseurs des gouvernements fédéral et provinciaux.

Les gouvernements doivent prendre une part plus active dans l'établissement des priorités de Forintek.

Au même titre, les gouvernements doivent changer leur approche de financement de la société dans le contexte de leurs stratégies de réduction du déficit. Lorsque le financement provient d'un seul ministère et que les bénéfices sont applicables à plusieurs dossiers, il se peut qu'il soit nécessaire de recourir à un consortium avant de prendre des engagements de financement à long terme. En outre, même si les investissements dans Forintek sont considérés comme des subventions et des contributions, les gestionnaires des dépenses doivent reconnaître les services tangibles dont bénéficie le gouvernement.

Les gouvernements doivent prendre une part plus active dans l'établissement des priorités de Forintek et allouer les ressources humaines nécessaires pour participer à la gestion de la société. S'ils demeurent des associés silencieux et disent simplement « Si l'industrie est heureuse, alors nous le sommes aussi », le financement peut être perçu comme une subvention industrielle, et ainsi rendre les niveaux de financement sujets aux examens des organismes centraux qui ne bénéficient pas directement des services de la société.

Essais de privatisation

Les gouvernements fédéral et provinciaux entretiennent un ensemble important d'installations de recherche dans différents domaines, tels que l'agriculture, les méthodes et les matériaux de construction, les soins de santé et les produits pharmaceutiques, ainsi que la sécurité des transports, pour n'en nommer que quelques-uns. Certaines de ces installations servent uniquement les intérêts internes du gouvernement, tandis que d'autres accomplissent un travail qui a une grande portée commerciale. En effet, elles peuvent mener des contrats de recherche qui sont purement de nature commerciale.

Lorsqu'il existe des intérêts communs dans les résultats de recherche, le modèle de partenariat pour des installations de recherche privatisées peut permettre au gouvernement de fournir au public des services axés sur la technologie à un coût moindre pour le contribuable. Les avantages à l'égard des frais augmenteront sans doute grâce aux économies d'échelle et à une plus grande souplesse dans l'allocation des ressources humaines et pécuniaires qui plaisent aux gestionnaires du secteur privé en comparaison de leurs homologues du secteur public.

Au moins trois essais doivent être réussis pour que le modèle de société de Forintek puisse représenter une option viable pour la privatisation des installations de recherche du gouvernement :

1. Il doit y avoir une raison d'être précise et durable pour chaque nouveau venu au sein de la société. Pour ce qui est du gouvernement, les travaux de recherche porteront idéalement sur des objectifs précis liés à des politiques actuelles, telles que la protection de l'environnement, la santé et la sécurité publique, etc. En d'autres termes, les activités de recherche doivent démontrer un intérêt marqué pour les politiques. Du même coup, les futurs associés privés doivent concevoir la recherche et le développement comme un facteur critique dans le succès face à la concurrence. Ainsi, il y a un intérêt commercial important dans les activités de recherche.

Au moins trois essais doivent être réussis pour que le modèle de société de Forintek puisse représenter une option viable pour la privatisation des installations de recherche du gouvernement.

-
2. En vue de générer des économies d'échelle et de portée, les besoins en recherche des futurs associés doivent se chevaucher et se compléter de façon significative.
 3. Les besoins en recherche de chaque futur associé (déterminé par une politique ou des intérêts commerciaux) doivent être suffisamment souples pour permettre le partage des pouvoirs. Après la privatisation, il sera impossible à un seul associé de dominer l'établissement des priorités de recherche. Au sein du gouvernement aussi bien que du secteur privé, les gestionnaires peuvent avoir de très bonnes raisons de vouloir conserver le contrôle exclusif des activités de recherche.

Les leçons retenues

S'il répond à ces conditions minimales, le modèle de société peut offrir une option viable de privatisation et les planificateurs du gouvernement peuvent tirer, à partir de l'expérience de Forintek depuis 1979, les leçons suivantes :

- ✓ L'intention du gouvernement dans la privatisation doit être claire, cohérente et transparente pour le milieu d'affaires. La privatisation ne devrait pas servir à déguiser un exercice de réduction de coûts ou de transfert de responsabilités.
- ✓ Le gouvernement devrait faire connaître la raison de continuer à financer une partie des coûts après la privatisation dans le contexte de sa responsabilité de construire les infrastructures de technologie nationales (compétences de base). De plus, le gouvernement devrait faire connaître ses attentes face à la société et définir les bénéfices tangibles que recevraient différents ministères en retour de l'aide financière continue.
- ✓ Si la société fournit des services qui touchent plus d'un mandat d'un ministère, chacun devrait s'engager à financer une partie des coûts du partenariat. De la même façon, les ministères responsables doivent s'assurer que les organismes centraux considèrent les contributions en tant que coûts de prestation des services plutôt qu'en tant que transfert à l'industrie.
- ✓ Les planificateurs doivent reconnaître que les priorités et la culture opérationnelle des installations de recherche du gouvernement reflètent immanquablement les besoins du propriétaire et les intérêts des employés. Donc, une stratégie visant à changer la culture de l'organisation doit faire partie du processus de privatisation et devrait commencer bien avant le transfert de propriété.
- ✓ Les planificateurs doivent reconnaître que le bien le plus important dans toute installation de recherche consiste en son personnel scientifique et technique qui y travaille. Il faut les consulter avant toute annonce officielle, et la stratégie de privatisation doit traiter particulièrement des questions relatives aux ressources humaines, y compris la planification de carrière et la période d'affectation, la rémunération, les revenus de retraite et la représentation syndicale.

L'intention du gouvernement dans la privatisation doit être claire, cohérente et transparente pour le milieu d'affaires.

Les planificateurs doivent reconnaître qu'il peut être nécessaire de faire appel au recrutement extérieur pour mettre sur pied un groupe de gestion qui peut fonctionner confortablement dans un environnement à l'initiative du secteur privé.

Des structures de prise de décision doivent donner à chaque associé l'occasion d'expliquer ses besoins et de les approfondir.

- ✓ Les planificateurs doivent reconnaître qu'il peut être nécessaire de faire appel au recrutement extérieur pour mettre sur pied un groupe de gestion qui peut fonctionner confortablement dans un environnement à l'initiative du secteur privé. Avant de procéder à la privatisation, il faudrait entreprendre une analyse étendue des atouts et des faiblesses et cerner les secteurs qui posent des problèmes.
- ✓ Avant de procéder à des annonces, les attentes relatives à la participation du secteur privé dans la société devraient être confirmées au moyen de sondages auprès de l'industrie et d'autres techniques de recherche du marché, en plus d'un processus de consultation étendu. Il faut établir une raison d'être précise des engagements de financement à long terme de tous les associés.
- ✓ Avant l'annonce du lancement d'une entreprise de partenariat, les planificateurs doivent considérer la perspective économique en général et l'état du cycle économique dans le secteur industriel visé. Il serait conseillé d'établir un fond de prévoyance pour régulariser les rentrées de fonds au cours de la période de démarrage.
- ✓ À partir du début, il faut mettre en place des mécanismes pour donner à chaque associé la chance de préciser le calendrier de recherche de la société. Des structures de prise de décision doivent donner à chaque associé l'occasion d'expliquer ses besoins et de les approfondir.

Annexe I

Des activités de Forintek appuient les priorités du gouvernement

Le cas du nématode du pin

But de la politique

Protéger l'accès au marché européen pour les exportations de bois vert canadien.

Le défi

Les Européens considèrent le nématode du pin comme une menace possible à leurs forêts de conifères et, en 1990, ayant détecté du nématode du pin dans certaines expéditions de bois canadien, l'union européenne a adopté des mesures permises pour exiger que toutes les importations de bois subissent un procédé dispendieux de séchage au séchoir. Cette mesure constituait une barrière non tarifaire et a été à l'origine d'une dispute commerciale entre le Canada et l'union européenne.

La réponse de Forintek

Forintek a travaillé avec des représentants du commerce canadien pour que l'union européenne s'engage dans un programme de recherche conjoint pour trouver un remède plus rentable au nématode du pin que le procédé de séchage au séchoir. Les parties se sont entendues pour que pendant la période de recherche, le marché demeure ouvert aux expéditions canadiennes de bois vert.

En deçà de deux ans, les chercheurs, sous la direction de Forintek, ont élaboré un système de traitement par la chaleur qui a éliminé le nématode du pin des expéditions de bois à un coût de 75 % plus avantageux que les méthodes conventionnelles de séchage au séchoir. Forintek a rapidement adapté la technologie à l'industrie canadienne.

Les répercussions économiques

Au cours du projet de recherche de deux ans, le marché européen est resté ouvert aux exportations canadiennes de bois débité de résineux, d'une valeur de 700 millions de dollars, en augmentant ainsi l'emploi et les profits, en plus des recettes tirées de l'impôt fédéral et provincial liées à l'industrie canadienne du bois.

De plus, le procédé de traitement thermique a entraîné des économies continues de 30 millions de dollars par année pour les exportateurs canadiens en comparaison de la méthode dispendieuse de séchage au séchoir pour contrer le danger du nématode du pin.

Forintek a travaillé avec des représentants du commerce canadien pour que l'union européenne s'engage dans un programme de recherche conjoint.

L'élaboration des codes et des normes de la construction

But de la politique

- Ouvrir de nouveaux marchés d'exportations pour les produits du bois canadiens afin d'appuyer l'emploi et la rentabilité.
- S'assurer qu'au Canada, les matériaux et les méthodes de construction sont sécuritaires et appropriés.

Le défi

Au Canada et partout dans le monde, la construction d'édifices résidentiels et commerciaux fait l'objet de règlements. Pour expédier des matériaux à ces différentes autorités, les fabricants de matériaux de construction doivent fournir des données scientifiques objectives qui démontrent l'observation des normes de performance physique établies selon leurs codes et normes de construction particuliers.

Les normes de performance jouent un rôle vital en assurant des méthodes de construction sécuritaires qui conviennent aux conditions locales. Néanmoins, dans certaines circonstances, les gouvernements peuvent utiliser les codes et les normes de construction comme barrière non tarifaire pour protéger les fabricants locaux de matériaux de construction. Dans le secteur des produits du bois, les différends commerciaux Canada-É.-U. et Canada-Japon ont mis l'accent sur les questions touchant les normes.

Pour les fabricants de produits du bois canadiens, les meilleures occasions commerciales d'un marché non exploité sont dans le domaine des produits de charpente pour le bâtiment. En Amérique du Nord seulement, le marché des matériaux de gros oeuvre vaut près de 10 milliards de dollars par année, même si l'apport en bois est inférieur à 15 %.

La réponse de Forintek

Selon son entente de financement avec le gouvernement du Canada, Forintek est responsable d'un programme de recherche visant à garantir que les produits du bois canadiens seront acceptés sous des codes de construction étrangers. De plus, les employés de Forintek assistent à des réunions de l'Association canadienne des normes (CSA), du Code national du bâtiment du Canada, de l'Organisation internationale de normalisation (ISO), du Centre européen des normes (CEN), de la American Society for Testing and Materials, du Underwriters Laboratory (UL) et d'autres organisations. Leur rôle au sein de ces organisations est de s'assurer que les produits du bois canadiens reçoivent un traitement équitable et que les données fournies par Forintek mènent à l'acceptation des produits canadiens.

Forintek fournit également le soutien technique dont ont besoin les représentants commerciaux canadiens pour appuyer les intérêts canadiens dans les différends commerciaux qui traitent des produits du bois. En 1995, par exemple, les employés de Forintek ont participé à la résolution d'un différend relatif à l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, qui avait trait à la performance du contreplaqué canadien.

Pour les fabricants de produits du bois canadiens, les meilleures occasions commerciales d'un marché non exploité sont dans le domaine des produits de charpente pour le bâtiment.

Répercussions de la politique et de l'économie

- Les chercheurs de Forintek ont établi des spécifications techniques de performance pour les produits du bois (contreplaqué et gros bois d'oeuvre) dans des conditions de tremblement de terre et d'ouragan. Ceci a mené à l'acceptation initiale selon le code de construction du Japon et à une plus grande acceptation selon les codes de construction des É.-U., en ouvrant ainsi des marchés possibles de milliards de dollars aux exportateurs canadiens.
- Les chercheurs de Forintek ont récemment établi des vastes programmes d'information sur la puissance calculée des panneaux de particules orientées (PPO). Cela permet l'utilisation des PPO dans les éléments structuraux tels que les systèmes de plafonds et de planchers. Le potentiel de marché pour les applications des PPO structuraux est évalué à 5,6 milliards de dollars aux É.-U. seulement. Il en résulte une augmentation importante de la capacité des PPO canadiens, ce qui crée de nombreux autres emplois.
- Les chercheurs de Forintek ont déterminé la capacité de résistance aux incendies d'une vaste gamme de produits du bois. Cela a créé des occasions de commercialisation au pays et à l'étranger et établi des normes critiques de sécurité contre les incendies selon le code canadien de la construction. Non seulement ce travail crée de l'emploi mais il sauve des vies!

Encourager le développement durable

But de la politique

- Améliorer l'utilisation des ressources forestières canadiennes au moyen des meilleures méthodes de gestion des forêts, de meilleurs taux de récupération des fibres et d'un plus grand nombre d'activités à valeur ajoutée.
- Démontrer l'engagement du Canada envers le développement durable de ses ressources naturelles et appuyer l'observation des engagements internationaux sur le plan de l'environnement.

Le défi

Le Canada subit des pressions, au pays et internationalement, pour s'assurer que les ressources forestières sont exploitées d'une façon respectueuse de l'environnement. Cette situation présente un défi particulier pour les gouvernements provinciaux qui, en tant que propriétaires des forêts, doivent équilibrer les préoccupations environnementales et le potentiel de création d'emplois et de bien-être dans l'industrie forestière.

Les mesures provinciales visant à limiter la récolte de bois ou à mettre de côté les peuplements vieux, dans les parcs et les autres espaces protégés, ont des répercussions directes sur le secteur des produits du bois. Non seulement les facteurs de production de fibre deviennent plus coûteux mais l'ensemble de la nature et de la qualité du débit de fibre change. Les usines habituées à traiter des

Le Canada subit des pressions, au pays et internationalement, pour s'assurer que les ressources forestières sont exploitées d'une façon respectueuse de l'environnement.

billes provenant des espèces de bois d'un gros diamètre (p.ex. Douglas taxifolié) nécessitent une reconception importante axée sur la nouvelle technologie pour exploiter de façon rentable des espèces de plus petit diamètre.

Le gouvernement fédéral participe moins activement dans le développement durable des ressources depuis que ses propriétés en ressources naturelles se limitent au Yukon et aux Territoires du Nord-Ouest. Néanmoins, il a accepté un rôle de direction dans la promotion des méthodes de développement durable et a pris des engagements environnementaux à l'échelle mondiale (p. ex. le traité de Rio, le Protocole de Montréal) en vue de limiter l'émission totale de gaz à effet de serre au Canada.

La réponse de Forintek

La plupart des activités de recherche entreprises par Forintek comportent des éléments précis touchant l'environnement. Une grande partie de la nouvelle technologie qu'elle élabore et fait connaître aux membres (p. ex. la technologie des petites entailles d'abattage et des méthodes de traitement et de séchage des billes) a des répercussions directes et positives sur l'environnement, telles que la diminution des déchets et la conservation de l'énergie.

Les répercussions des politiques

Forintek a aidé l'industrie forestière à s'ajuster aux politiques relatives aux approvisionnements en fibre des gouvernements provinciaux. En revanche, l'industrie s'est tournée vers Forintek pour des innovations technologiques qui leur permettent d'exploiter des quantités de fibre plus jeune et de moindre qualité, et ce, d'une façon rentable. Alors, en investissant dans Forintek, les gouvernements provinciaux peuvent en partie concilier les calendriers du développement environnemental et industriel.

Le travail de Forintek dans le domaine des codes et des normes comporte aussi une application environnementale importante. En aidant à l'établissement de marchés pour les produits à base de matériaux de récupération et d'espèces plus petites (p. ex. panneau de particules orientées, poutres d'armature Glulam, divers produits de placage, etc.), l'industrie peut améliorer son taux global de récupération de fibre et tirer la meilleure valeur possible de chaque arbre récolté.

Des projets de Forintek ont un objectif environnemental précis. En 1995, par exemple, Forintek a fait connaître une innovation importante dans l'évaluation technique, connue sous le nom de ATHENA™. Il s'agit d'un modèle d'ordinateur qui permet aux architectes et aux ingénieurs d'utiliser du bois, du métal et des matériaux de construction à base de béton dans leurs combinaisons les plus favorables à l'environnement. ATHENA fournit aussi au gouvernement les renseignements nécessaires à la poursuite des objectifs liés à l'environnement au moyen de codes de la construction, d'approvisionnements et d'autres politiques ainsi que d'activités de réglementation.

L'industrie s'est tournée vers Forintek pour des innovations technologiques qui leur permettent d'exploiter des quantités de fibre plus jeune et de moindre qualité, et ce, d'une façon rentable.

Annexe II

Avantages types que Forintek fournit aux compagnies membres

1. L'occasion d'élaborer des projets de recherche précis.
2. L'occasion d'orienter des programmes de recherche précis grâce à la participation aux cinq comités consultatifs techniques.
3. Accéder à une base de données internationale relative au développement des procédés et des produits par le biais des employés de Forintek et des systèmes de recherche documentaire.
4. Obtention privilégiée de conseils techniques confidentiels, de la part de spécialistes, de dépannage et de résolution de problèmes.
5. Taux préférentiels pour les travaux de propriété (p. ex. évaluation d'approvisionnement en matériel, contrats de recherche).
6. Accès sans restriction et en temps opportun à tous les résultats techniques du programme de recherche.
7. L'occasion d'équilibrer les ressources humaines et en capital et de partager les risques.
8. Accès privilégié à la formation, aux séminaires et aux études de recherche des faits portant sur la technologie.
9. Accès privilégié aux installations et aux équipements de Forintek.
10. Accès à la technologie de Forintek sans droits d'auteur.

Quelques exemples de transfert de technologie qui procure des avantages essentiels aux membres de Forintek :

- **Guides de scie pour entailles de direction**

La technologie de l'optimisation du sciage améliore la récupération du bois d'oeuvre, augmente la production de copeaux qui peuvent être écrasés et ainsi réduire les pertes en sciure.

Forintek a développé et installé des guides de scie pour entailles de direction de haute performance pour des essais dans une usine de l'Alberta. Ces essais ont démontré une augmentation possible des profits de 10 \$ par Mbf. Dans le cas d'une usine de taille moyenne, l'augmentation des profits serait de l'ordre de 400 000 de dollars par année.

- **Système de gestion des cours à bois**

Des méthodes améliorées d'entreposage du bois, principalement le contrôle du degré d'humidité du bois, accroissent la production de panneaux de particules à copeaux orientées (PPO) et le résultat est une meilleure qualité du produit et à des coûts moindres.

Un essai de 18 mois du système de gestion des cours à bois de Forintek dans une usine de l'Alberta a démontré des économies de coûts possibles de l'ordre de 5 à 10 \$ par 1 000 pi² de production.

Si la plupart des usines de PPO de l'Alberta adoptaient ce système, elles généreraient ainsi des revenus additionnels avant impôts de 3 millions de dollars par année.

- **Procédés de séchage au séchoir**

Les chercheurs de Forintek ont développé de nouvelles techniques pour amoindrir la détérioration du produit, surtout au moyen du voilement, et pour améliorer le rendement énergétique des usines qui sèchent leur bois au séchoir.

L'information a été fournie au moyen d'un séminaire présenté aux exploitants d'usine et de conseils techniques supplémentaires des employés de Forintek. Un sondage a démontré que des taux d'augmentation de la récupération de l'ordre de 1 % étaient fréquents dans les usines qui utilisaient la nouvelle technique. Une usine a mentionné une augmentation de récupération de plus de 10 % après avoir amélioré ses séchoirs et utilisé des calendriers et des stratégies de séchage recommandés par Forintek.

Les usines qui ont profité des avantages du programme présenté au séminaire ont déclaré un revenu du bois d'oeuvre additionnel de 1,5 million de dollars par année.

Organismes administratifs délégués en Alberta

Aperçu

Au moment de la réduction des effectifs, habituellement, le gouvernement enlève des fonctions, coupe le financement qui y est relié ou encore les privatise. L'objectif demeure toujours le même, c'est-à-dire, réduire les dépenses publiques.

Le gouvernement de l'Alberta a choisi une troisième option : Delegated Administrative Organizations (DAO) Organismes administratifs délégués. Il s'agit d'entités du secteur privé qui fournissent des services rémunérés tout en demeurant sujets au contrôle des politiques gouvernementales. Contrairement aux sociétés de la Couronne ou à d'autres organismes du gouvernement, les DAO s'autofinancent. Soixante pour cent des directeurs d'un DAO sont nommés par les parties intéressées, en comparaison avec les sociétés de la Couronne, où 50 % ou plus des membres du comité consultatif sont nommés par le gouvernement.

Contrairement aux sociétés de la Couronne ou à d'autres organismes du gouvernement, les DAO s'autofinancent.

Description de cas

Il n'y a pas de modèle unique de DAO, même s'ils ont plusieurs caractéristiques en commun. Un DAO est une entité juridique, autofinancée au moyen des tarifs qu'il demande pour la prestation de services. Les sommes payées à un DAO ne sont pas à la disposition du gouvernement. Ils fonctionnent sur le modèle d'organisations administratives de la gestion sous la direction de conseils d'administration, et se conforment à des règlements acceptables pour le gouvernement. Ces règlements énoncent les fonctions devant être accomplies par le DAO, la tarification et d'autres exigences opérationnelles courantes. Étant donné qu'ils restent assujettis au contrôle des politiques gouvernementales, ils ne consistent pas en une sorte d'autoréglementation.

Entente bipartite entre un DAO et le gouvernement

La relation entre le gouvernement et un DAO varie d'un cas à l'autre. Elle est ordinairement établie par un décret en conseil (ou un arrêté ministériel autorisé par un décret en conseil), une entente de délégation et/ou dans les règlements. Ces instruments décrivent la façon d'élaborer les politiques et définissent les rôles, les responsabilités et les pouvoirs de l'organisme.

Organismes administratifs délégués

Les DAO réduisent les coûts de prestation de certains services tout en permettant au gouvernement de demeurer responsable des politiques publiques. Étant donné que les responsabilités déléguées peuvent être modifiées — ou même, en cas d'urgence, retirées — le gouvernement reste responsable. Il conserve le droit de changer les règlements et de contrôler la prestation des programmes et des services.

Le DAO ne vise pas à remplacer les organismes consultatifs, mais doit plutôt utiliser leur expertise et connaissances. Le gouvernement se réserve le droit de contrôler le rendement du DAO et de mener des vérifications officielles aux niveaux des programmes et des politiques.

Création d'un DAO

En Alberta les DAO sont établis en collaboration avec les intervenants, qui en général mettent sur pied un groupe de soutien qui joue un rôle prépondérant dans le processus. Si le ministre appuie l'initiative, une équipe de recherche est formée au sein du ministère. De concert, le groupe de soutien et l'équipe de recherche élaborent un modèle de DAO comme exemple, qui fait ensuite l'objet de consultations avec les parties intéressées. Un modèle final est élaboré et présenté au ministre comme suggestion. Si le ministre l'accepte, il demande ensuite l'approbation de principe par le cabinet pour déclarer le DAO une entité juridique.

Le ministère du Travail encourage les DAO à utiliser l'expertise et les capacités particulières des employés du gouvernement qui sont en place.

Ressources humaines

Le conseil consultatif du DAO détermine les programmes qui seront présentés et la façon de le faire. Il peut se charger de la prestation des programmes, confier une partie du travail à des organismes de l'extérieur ou encore combiner les deux options. De toute façon, le ministère du Travail encourage les DAO à utiliser l'expertise et les capacités particulières des employés du gouvernement qui sont en place. Le DAO peut embaucher la plupart des employés du gouvernement provincial, quelques-uns d'entre eux ou aucun. Selon Robin Ford, sous-ministre du Travail, l'Alberta a créé deux fois plus de possibilités d'emploi à l'extérieur du gouvernement que le nombre de postes abolis au sein du gouvernement.

Exemples

Alberta Boilers Safety Association

L'industrie des chaudières à vapeur et des appareils à pression, qui représente une partie importante de l'économie de l'Alberta, a élaboré une proposition de DAO pour répondre à un manque entre les services offerts par le gouvernement et ceux requis par l'industrie (p. ex. inspections détaillées et en temps opportun et approbations de plans). L'association est enregistrée en tant que société à but non lucratif et est gérée selon une entente de délégation et des règlements, sans aucun coût pour le gouvernement.

Petroleum Tank Management Association

Ce DAO a été mis sur pied pour répondre aux préoccupations du gouvernement en ce qui a trait à la façon dont sont réglementés, sans ressources, un grand nombre de réservoirs de combustible souterrains ou de surface.

Plusieurs de ces réservoirs ont été abandonnés. Les questions environnementales relatives à la restauration des sites et des sols, ainsi que la possibilité d'importantes poursuites judiciaires, ont encouragé l'industrie à assumer la responsabilité financière et opérationnelle, avec des pouvoirs délégués des ministères du Travail et de l'Environnement.

Inspections pour la sécurité publique

La responsabilité relative aux bâtiments, aux incendies et à d'autres inspections est passée du niveau provincial aux municipalités agréées, qui en retour peuvent allouer des contrats de louage de services à un organisme agréé. L'agrément d'une municipalité ou d'un organisme est accordé par un conseil composé de représentants de la municipalité, de l'industrie, des syndicats et des institutions d'enseignement. Le conseil est non lié au gouvernement.

Pensions

La gestion des pensions a été confiée à un DAO — dans ce cas, une société gérée par un conseil d'administration. La participation des membres est partagée entre l'industrie des pensions de retraite et les participants au régime.

Inspections du gaz propane

Toutes les responsabilités liées à l'inspection des installations de gaz propane et aux services aux utilisateurs en Alberta ont été déléguées à l'Association du gaz propane. Au début, l'association ne supervisait que la conversion de l'essence au gaz propane des véhicules, mais ces responsabilités ont été par la suite augmentées.

Leçons retenues

- ✓ Des groupes de l'extérieur peuvent fournir des services de façon plus appropriée et plus rentable que les gouvernements.
- ✓ Les gouvernements n'ont pas à renoncer aux politiques et au contrôle de la qualité lorsqu'ils confient la prestation courante de services traditionnellement gouvernementaux aux DAO.
- ✓ Les DAO permettent au gouvernement de couper les coûts tout en maintenant et en améliorant la prestations de services essentiels.

Les gouvernements n'ont pas à renoncer aux politiques et au contrôle de la qualité lorsqu'ils confient la prestation courante de services traditionnellement gouvernementaux aux DAO.

ARET (Accélération de la réduction et de l'élimination des toxiques)

Contexte

Vers la fin des années 1980, l'élan qui avait caractérisé plus tôt le contrôle de la pollution toxique commence à ralentir. Dans le monde entier, des milliers de produits chimiques anthropiques échappent à tout contrôle. Déterminer leur impact sur l'environnement au moyen d'une analyse s'avère pour ainsi dire une tâche impossible. Or, la réglementation quant à leur utilisation dépend justement des résultats de ces analyses chimiques.

En fait, le processus de réglementation est freiné à deux étapes. D'abord, les scientifiques doivent analyser les composés chimiques toxiques pour en mesurer l'incidence sur l'environnement et la santé, une entreprise à la fois colossale et coûteuse. Ensuite, ils doivent mesurer les risques associés à la présence dans l'environnement de tant de parties par million de tel ou tel produit toxique.

Prenons, à titre d'exemple, la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE). Cette loi repose sur la compilation d'une liste de substances prioritaires, la classification des substances reconnues « toxiques en vertu de la LCPE » à l'issue d'une évaluation scientifique des risques, et l'adoption de mesures réglementaires dès qu'une substance est reconnue comme toxique. C'est ainsi que l'on a procédé pour dresser la première liste prioritaire, laquelle cite 44 substances dont 25 sont reconnues toxiques en vertu de la LCPE. Or, jusqu'en 1994, l'utilisation d'à peine quatre d'entre elles était réglementée¹.

Tout semblait indiquer que la réglementation des toxiques avait atteint un point mort. Tous les jours, de nouveaux produits chimiques faisaient leur apparition, et leur analyse prenait trop de temps. Le public, les regroupements de travailleurs, les groupes environnementalistes, l'industrie et, que l'on ne se le cache pas, le gouvernement aussi, en avaient ras-le-bol.

Il fallait trouver une nouvelle façon de faire les choses.

Des orientations nouvelles — ARET voit le jour

Vers la fin de 1990, 22 dirigeants de l'industrie et chefs de file du mouvement écologiste se réunissent pour former le Groupe des orientations nouvelles. Le Groupe des orientations nouvelles suggère deux propositions en vue de simplifier la question des toxiques. Ces solutions étaient simples : laisser l'industrie et le gouvernement déterminer par consensus quelles sont les substances toxiques les plus nocives, et définir une stratégie reposant sur un effort volontaire en vue de réduire leur utilisation ou de les éliminer graduellement sans s'embarrasser de règlements.

¹ Les quatre substances en question sont la dibenzodioxine et le dibenzofuranne polychlorés, les effluents de fabrication des pâtes, et le 1.1.1-trichlorocéthane.

Le Groupe des orientations nouvelles suggère deux propositions en vue de simplifier la question des toxiques.

En réponse à cette suggestion, le ministre fédéral de l'Environnement met sur pied le Comité d'accélération de la réduction et de l'élimination des toxiques (ARET) dans le but de faire avancer ce projet. Le comité était composé de représentants de regroupements de la santé et de professionnels; d'associations de l'industrie; des gouvernements fédéral et provinciaux, et des groupes environnementalistes et des regroupements de travailleurs.

Au début de 1992, le comité présente le rapport *Plan stratégique et cadre décisionnel*. Dans ce document, on enjoint l'industrie, le gouvernement et les organisations non gouvernementales (ONG) de souscrire à une mesure volontaire de réduction des toxiques. Que l'on se soit entendu sur cette proposition était déjà tout un exploit, compte tenu des positions diamétralement opposées défendues par certains membres de ce groupe.

... et est menacé de dissolution à deux reprises

Peu après, la haute direction d'Environnement Canada, jugeant que le comité s'était acquitté de son mandat par sa proposition de mesures volontaires, s'apprête à en recommander la dissolution. Toutefois, l'abolition du comité reste lettre morte avant même d'être soulevée devant l'enthousiasme débordant du ministre à l'égard de cette initiative.

Le comité poursuit donc ses travaux et se consacre à l'élaboration d'un plan d'action visant la réduction des émissions toxiques. Un an et demi plus tard, les différends entre les ONG et les syndicats, d'une part, et les associations de l'industrie, ébranlent durement le comité. En septembre 1993, six ONG² annoncent qu'elles se retirent du comité. Dans un communiqué de presse, le Congrès du Travail du Canada accuse le gouvernement de se défaire de sa responsabilité par rapport à la protection de l'environnement, les autres ONG se contentent, quant à elles, d'un départ plus discret.

L'interprétation donnée à ce départ diffère selon les personnes à qui l'on s'adresse. L'omission des pesticides (régis en vertu de la *Pesticide Control Act*) dans la liste des substances ciblées par le comité explique en partie la décision des ONG. Il est vrai que le comité tendait de plus en plus vers la réduction des émissions au moyen de mesures strictement volontaires et en l'absence de tout cadre législatif³, contrairement à ce que les ONG préconisaient. Par ailleurs, les membres du comité ne parvenaient pas à s'entendre sur l'interdiction de certaines substances utilisées à des fins industrielles, par opposition à la réduction des émissions ou à leur élimination graduelle.

Qu'un motif ou un autre ait pesé davantage dans la décision des ONG, ces dernières n'ont pas tardé à constater qu'elles ne pourraient entériner le programme ARET dans la forme qui se dessinait. Les ONG ont cependant accepté de reporter leur départ pour aider à la compilation des listes d'ARET — une des étapes les plus importantes et les plus difficiles à franchir —, ce qui est un bon point en leur

2 Ce sont Pollution Probe, le Congrès du Travail du Canada, la Toxics Watch Society on Alberta, la West Coast Environmental Law Association, Great Lakes United et l'Union québécoise pour la conservation de la nature.

3 Parmi les autres mesures volontaires favorisant la réduction ou l'élimination des émissions toxiques, soulignons les programmes par secteur en vigueur en Ontario, une initiative relevant de l'industrie chimique, et le Programme de rendement de l'Association des manufacturiers canadiens. Divers programmes de mesures volontaires de réduction des toxiques sont en place en Australie, au Japon et dans les Pays-Bas.

honneur. Cela fait, on a procédé à l'établissement du Secrétariat ARET, lequel loge dans les locaux d'Environnement Canada.

Étonnamment, malgré le départ des ONG et le changement de gouvernement qui allait suivre un mois plus tard, en octobre 1993, le comité ARET ne s'est pas détourné de son objectif initial. Le nouveau ministre allait en effet maintenir le programme ARET, bien que les ONG s'y soient verbalement opposées. En mars 1994, ARET allait mettre l'industrie au défi de souscrire à des mesures volontaires de réduction et d'élimination de substances toxiques désignées au moyen de « méthodes scientifiques éprouvées et du gros bon sens ».

Pour parvenir à ses fins, ARET allait ainsi contourner les deux principales entraves associées à la réglementation : l'analyse des substances et l'évaluation des risques.

Importance de cette étude de cas en tant que modèle de prestation de services

En admettant que le programme ARET contribue par des mesures volontaires, et sans recourir à la réglementation, à une réduction considérable des émissions de substances toxiques, cela pourrait se traduire par des économies énormes. À lui seul, le dépistage des substances figurant dans les listes d'ARET — dont à peine 13 font l'objet d'une réglementation partielle — exigerait l'équivalent de 200 années-personnes fort coûteuses, cela sans compter les centaines d'années-personnes requises pour élaborer les règlements et veiller à leur application.

Mode de fonctionnement d'ARET

Les partenaires souscrivant aux travaux du comité ARET, y compris des groupes environnementalistes et des associations de l'industrie, ont dressé une liste de 101 substances⁴ regroupées en catégories en fonction des trois critères suivants : toxicité (c'est-à-dire leurs effets nocifs sur la vie humaine, animale et végétale), persistance dans l'environnement et (ou) propension à la bioaccumulation. Cette liste a été divisée en cinq sous-catégories⁵, qui reflètent le consensus auquel les partenaires sont parvenus par rapport aux trois critères, et ce, pour chacune des substances visées.

Le groupe ARET a ensuite invité des organisations choisies, y compris des entreprises, des institutions et des installations gouvernementales, à rendre compte de leurs émissions toxiques des produits identifiés par le comité et à s'engager publiquement à les réduire à un niveau et à une date prédéterminés. ARET ne vise

En admettant que le programme ARET contribue par des mesures volontaires, et sans recourir à la réglementation, à une réduction considérable des émissions de substances toxiques, cela pourrait se traduire par des économies énormes.

4 Ces substances ont été sélectionnées à partir de la base de données CESARS (Chemical Evaluation Search and Retrieval System), laquelle renferme liste quelque 2 000 produits chimiques, gérée par le ministère ontarien de l'Environnement et de l'Énergie et le Michigan Department on Natural Resources. La liste a été arrêtée par un accord consensuel. Sur les 25 substances déclarées toxiques dans la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, 17 d'entre elles se retrouvent dans la liste d'ARET. Environ la moitié des substances retenues par ARET figurent dans l'Inventaire national des rejets de polluants (INRP). À l'exception des pesticides, toutes les substances figurant parmi les 11 polluants de l'eau reconnus par la C.-B. comme les plus nocifs, et les substances appelées à être interdites, éliminées graduellement ou réduites en Ontario, sont incluses dans la liste d'ARET.

5 Les cinq catégories sont les suivantes : A1 - consensus sur les trois critères; A2, deux substances au sujet desquelles aucun consensus n'a été atteint; B1, consensus concernant les critères de toxicité et de bioaccumulation pour les produits énumérés; B3, consensus uniquement sur le critère de toxicité de ces produits. L'objectif d'ARET est l'élimination systématique des rejets de toutes les substances A1, et la réduction des rejets des substances regroupées dans les catégories B1 et B2 à un niveau non nocif. Les membres du comité ARET ne sont pas parvenus à s'entendre sur les objectifs de réduction pour les deux substances inscrites dans la catégorie A2. L'utilisation de seulement 13 des 101 substances désignées par le comité ARET est partiellement réglementée en vertu de la LCPE.

pas moins que l'élimination systématique des émissions de 14 produits figurant dans la catégorie A1 et, à court terme, la réduction de ces émissions de 90 % d'ici à l'an 2000. Pour les autres substances ciblées par le comité ARET, l'objectif vise à réduire de 50 % les émissions d'ici à la fin du siècle.

Les entreprises peuvent choisir n'importe quelle année à partir de 1988, comme base de référence. Celles qui choisissent une année autre que 1993 sont priées de fournir des données sur les quantités émises en 1993. Ainsi, le comité ARET est en mesure de répondre à la question : « Qu'avez-vous accompli pour l'environnement récemment? ».

Résultats jusqu'à ce jour

Dans la plus récente Mise à jour ARET, le Secrétariat annonce que le nombre d'organisations adhérant au programme ARET passe de 200 à 270.

Dans la plus récente *Mise à jour ARET*, communiqué à l'intention des chefs de file de *l'environnement 1*, le Secrétariat annonce (décembre 1995) que le nombre d'organisations adhérant au programme ARET passe de 200 à 270. On retrouve des ministères du gouvernement et des entreprises dans les huit secteurs industriels suivants : pâtes et papiers; industrie minière et fonderie; industrie sidérurgique; industrie chimique; industrie pétrolière et gazéifère; alumineries; industrie de spécialités chimiques diverses; et compagnies d'électricité. À pareille date, seulement 164 entreprises et six ministères gouvernementaux avaient soumis leur plan d'action et six autres organisations s'y étaient engagées dans un avenir rapproché.

Soixante-huit % des membres des associations industrielles participantes sont représentés dans le Comité ARET, y compris 97 % des industries du secteur chimique et plus de 60 % des fabricants de pâtes et papiers, de l'industrie minière et des fonderies.

Jusqu'à ce jour, les entreprises ayant souscrit à ARET ont retranché de leurs émissions 10 888 tonnes de rejets toxiques par rapport à l'année de référence. Si elles s'en tiennent à leurs engagements, les émissions de rejets toxiques devraient être réduites de 9 943 tonnes supplémentaires entre 1993 et l'an 2 000. À l'heure actuelle, les entreprises participantes ont réduit de près de 70 % leurs émissions de substances toxiques par rapport à l'année de référence et ont déjà surpassé l'objectif que le programme ARET avait fixé soit 50 % pour les substances dans la catégorie B.

Gestion du Secrétariat et rapports

En 1993, le Secrétariat était administré par deux employés en détachement, un ingénieur de l'industrie et un EX-1 d'Industrie Canada, appuyés par un employé de bureau à temps partiel. En 1995, deux étudiants en ingénierie ont été embauchés pour la période estivale. Depuis le mois de septembre 1995, le Secrétariat est administré par l'employé EX-1 à temps complet appuyé par un employé de bureau à temps partiel. Le Secrétariat ARET publie des résumés des plans d'action au moins une fois par année. La réduction des émissions y est rapportée par installation, substance et secteur. Les rapports renferment entre autres le nom des personnes qui se portent garantes des réductions rapportées.

Évaluations des initiatives du comité ARET

Les partisans des mesures volontaires affirment que le programme ARET a fait en partie ses preuves. Certains, par contre, sont d'avis que cette question n'est pas tranchée⁶. Les sceptiques, quant à eux, font remarquer que les réductions de 10,9 tonnes de rejets toxiques rapportées jusqu'à ce jour sont attribuables à des mesures mises en place avant la formation du comité ARET — certaines de ces réductions tiennent à des modifications apportées aux procédés industriels, et non à une préoccupation réelle pour l'environnement. Rappelons que les réductions en question sont dérivées des années de référence les plus avantageuses, choisies par les entreprises elles-mêmes — il va de soi — question d'en retirer les meilleurs gains côté relations publiques. Enfin, on compte des entreprises resquilleuses, qui refusent jusqu'à ce jour de s'engager à réduire la quantité de rejets toxiques qu'elles produisent ou de soumettre un plan d'action en vue d'y parvenir.

Il convient de souligner que les substances arrêtées par le Comité ARET ne correspondent pas à l'ensemble des rejets et émissions toxiques, mais plutôt qu'il s'agit d'une approximation assez juste. Dans une comparaison récente des données sur 49 substances contrôlées à la fois par le comité ARET et l'Inventaire national des rejets de polluants (INRP), les statistiques rapportées par ARET correspondaient à 83 % près à celles de l'INRP, l'inventaire le plus complet dont nous disposons à propos de ces substances.

Quoi qu'il en soit, l'engagement par les participants du Comité ARET de réduire leurs émissions combinées de 9,8 tonnes additionnelles est déjà un accomplissement majeur. Cette quantité sera sans doute augmentée à chaque mise à jour des statistiques du programme ARET - de nouvelles entreprises relèveront à leur tour le défi ARET et la technologie pour mesurer les émissions sera elle aussi perfectionnée⁷. Les associations de l'industrie exercent également des pressions pour obliger les entreprises resquilleuses à soumettre leur plan d'action de réduction de leurs émissions.

Les initiatives du Comité ARET ont été louées par le milieu universitaire. William Leiss affirme pour sa part : « Cet exercice a permis de démontrer que les résultats des mesures volontaires en matière de protection de la santé et de l'environnement sont de loin supérieurs à ceux obtenus par l'ensemble des activités régies en vertu de la Section II de la LCPE durant la même période⁸ ».

Il convient de souligner que les substances arrêtées par le Comité ARET ne correspondent pas à l'ensemble des rejets et émissions toxiques, mais plutôt qu'il s'agit d'une approximation assez juste.

6 À l'instar d'autres programmes de cette nature, le processus adopté par le Comité ARET soulève certaines objections. Par exemple, les produits toxiques arrêtés par le Comité ARET ont été sélectionnés en fonction de leurs propriétés intrinsèques, et non en fonction de la quantité des rejets, d'où l'impossibilité de débattre de leurs « risques relatifs » pour la santé et l'environnement. Seulement cinq des substances figurant dans la liste ARET représentent 70 % de la quantité totale rapportée de réduction des émissions. La réduction des émissions toxiques, rappelons-le, n'est pas la seule préoccupation d'Environnement Canada, qui doit également voir au nettoyage des sites contaminés, à l'économie d'énergie et à la conservation des eaux, à la réduction des déchets solides et à la prévention des fuites et débordements.

7 La mesure des émissions toxiques n'est pas une science exacte. Divers outils d'analyse sont utilisés, notamment des prélèvements périodiques, des protocoles d'échantillonnage, des extrapolations et des calculs du bilan de matière, etc.

8 M. Leiss administre la politique environnementale du programme Éco-recherche et dirige la section des politiques publiques de l'école des politiques publiques de l'Université Queen's. Cette citation est extraite d'un discours prononcé à l'occasion de la 4e Conférence Bell Canada, qui s'est tenue au mois de novembre 1995.

Vérification et obligation redditionnelle

[Transcription d'une entrevue fictive avec un vieux fonctionnaire aguerrri (VFA)]

Groupe de travail : Il y a mille et une façons de se soustraire au programme ARET.

VFA : En effet, mais si vous étiez à la tête d'une grande entreprise, iriez-vous jusqu'à déclarer publiquement que votre entreprise a réduit la quantité de substances toxiques rejetées dans l'environnement, si ce n'était pas le cas.

Groupe de travail : Certaines d'entre elles n'hésiteront pas.

VFA : Si vous doutez de l'honnêteté d'une entreprise, vous pouvez toujours la confronter sur son rendement. Les entreprises publient des rapports d'étapes sur la réduction des émissions de substances toxiques. Quiconque - une ONG, un simple citoyen, un gouvernement - peut obtenir ces renseignements et sonner l'alarme.

Groupe de travail : Y a-t-il un seul groupe environnementaliste qui en ait fait la tentative.

VFA : Aucun.

Groupe de travail : Est-ce que le programme ARET vise à se substituer à la réglementation?

VFA : Non, ARET est une mesure complémentaire et nous avons été très clairs à ce sujet. Le gouvernement doit conserver un pouvoir disciplinaire.

Groupe de travail : En quoi, la participation à des mesures volontaires est-elle avantageuse pour les entreprises?

VFA : En souscrivant à un processus ouvert et non coercitif, elles peuvent travailler à la réduction ou à l'élimination de leurs émissions de substances toxiques en souplesse et de la façon la plus efficace du point de vue des coûts.

Groupe de travail : Quelles sont les faiblesses d'ARET?

VFA : Le Comité ARET n'est pas parvenu jusqu'à ce jour à obtenir la coopération des provinces et des ministères du gouvernement fédéral. On déplore la présence d'un trop grand nombre d'entreprises resquilleuses qui produisent des émissions et rejets toxiques et qui refusent de prendre les moyens pour réduire ces émissions. Quelques entreprises productrices d'émissions toxiques qui ont adhéré au programme ARET ont également omis de soumettre leur plan d'action.

Groupe de travail : Il s'agit ici de produits chimiques toxiques dangereux.
Pourquoi les gouvernements ne les interdisent-ils pas simplement?

VFA : Cela pose justement un problème parce qu'il est impossible de démontrer à quel point ces substances sont dangereuses. Pour chaque scientifique qui s'avance, un autre est prêt à le contredire. Il faut être capable de traiter avec l'incertitude. Quand vient le moment d'obliger une entreprise à mettre un terme à des activités qu'elle poursuit depuis des années, cette dernière n'hésite pas à appeler à sa rescousse une armée d'avocats qui mettront en doute vos données scientifiques, vos politiques, vos motifs, vos méthodes ... et il s'ensuit une bataille interminable.

Groupe de travail : Pas si les effets nocifs pour l'environnement sont évidents [le VFA sourcille], pas si les émissions sont réellement nocives pour la santé [VFA soupire], pas si les règlements sont incontournables [VFA lève les yeux au ciel].

VFA : Exact.

Leçons retenues

- ✓ Il est possible d'accomplir davantage par la voie de mesures bénévoles que ne le laisse entendre toute la théorie de gestion du gouvernement.
- ✓ Un petit groupe autonome, sans association directe avec le gouvernement, peut aller droit au but et faire avancer les choses rapidement.
- ✓ Certains combats exigent une lutte acharnée, d'autres, pas. Dans un premier temps, il est toujours préférable de s'entendre avec quiconque est disposé à collaborer, que de s'attaquer aux plus récalcitrants.
- ✓ L'industrie souhaite que l'on reconnaisse sa contribution à l'édification d'un monde meilleur; quel meilleur argument pourrait-on trouver pour l'inciter à collaborer à l'atteinte des objectifs ministériels.

Partenariats et ententes

avec d'autres ministères,
des gouvernements
et des collectivités



Service Nouveau-Brunswick

Aperçu

Service Nouveau-Brunswick (SNB) intègre les services à la clientèle de plusieurs ministères provinciaux. En regroupant 60 services sous un même toit et avec le même personnel, les centres SNB peuvent être davantage axés sur la clientèle et exploités de manière plus efficace.

En 1991, le ministre des Finances a mis en marche un processus de consultation à l'échelle provinciale. Il a entendu partout le même commentaire : offrir de meilleurs services à un moindre coût. En même temps, un groupe de travail a interrogé 100 clients en vue de comprendre leurs difficultés à obtenir des services gouvernementaux. Ce qu'ils ont découvert n'était pas flatteur. Les clients ont conclu que le gouvernement n'était pas convivial et qu'il ne favorisait pas l'entreprise.

En guise de réponse, la province a mis sur pied deux bureaux pilotes de Service Nouveau-Brunswick à Woodstock et à Caraquet. Ces centres avaient pour but d'offrir des services intégrés (p. ex. le même commis pourrait aider une personne à immatriculer un véhicule ou à obtenir un permis de travail en électricité). Les projets pilotes furent si bien accueillis qu'à la mi-novembre, on a ouvert des centres SNB à Moncton et à Saint John.

Description de cas

Au lieu du format habituel, cette étude utilise un format question / réponse. Les réponses des personnes interrogées sont tirées d'entrevues avec des agents de SNB et des clients. Les réponses mentionnées ne sont attribuables littéralement à aucune personne en particulier.

(1) Comment définit-on la responsabilité et l'autorité? (p. ex. Y a-t-il un seul cadre hiérarchique? Un tel cadre relève-t-il de l'un des ministères participants? etc.)

L'autorité hiérarchique est à l'intérieur de SNB. L'autorité fonctionnelle ou les responsables du programme demeurent attachés au ministère responsable. Par exemple, un examinateur pour permis de conduire se rapporte quotidiennement à SNB. Le ministère des Transports conserve son autorité pour modifier la nature de l'examen ou les notes de passage et pour former l'examineur.

Service Nouveau-Brunswick

- ✓ Prestation de services réussie et réellement intégrée.
- ✓ Révision de la législation en vue de réduire la réglementation et de favoriser l'intégration des services.
- ✓ Conseils pratiques des concepteurs et des exécutants.
- ✓ C'est notre but à tous — et ces gens-là l'ont réalisé.

Selon un vieil adage, qui sert deux maîtres ne sert personne. Chez SNB, chaque superviseur de centre remplit l'évaluation de rendement du personnel. SNB détient le pouvoir d'embaucher et de congédier (bien que les compétences spécialisées soient toujours évaluées par le ministère fonctionnel). Si un client formule une plainte à l'endroit d'un employé, il n'existe pas de long détour jusqu'au ministère fonctionnel. Le supérieur immédiat chez SNB avise l'employé de la plainte et s'en occupe directement.

Si l'autorité hiérarchique demeure à l'intérieur du ministère fonctionnel, on est voué à l'échec.

Si l'autorité hiérarchique demeure à l'intérieur du ministère fonctionnel, on est voué à l'échec. On n'aura aucune intégration des services et très peu de services à la clientèle.

(2) Quel était le contenu (aperçu de la matière) du programme de formation extérieure pour tout le personnel du projet pilote?

Le programme comportait cinq éléments :

- constitution d'équipes
- service à la clientèle
- systèmes techniques
- programmes et procédures de service
- gouvernement en général

L'élément le plus important couvrait les programmes et les procédures de service, menés de concert par tous les ministères fonctionnels. En outre, on a donné au personnel de SNB le numéro de téléphone d'un expert de chacun des ministères fonctionnels. Les employés pouvaient appeler cet expert s'il y avait confusion quant aux exigences. Malheureusement, de telles ressources de soutien ne sont disponibles qu'entre 8 h 30 et 16 h 30, du lundi au vendredi. Les centres sont ouverts le soir et le samedi. Si le personnel de SNB ne peut résoudre un problème après 16 h 30, il téléphone au client le lendemain pour lui donner la réponse.

La formation technique était le second élément d'importance. Le système de terminaux de points de vente est primordial, car tous les revenus perçus doivent être attribués au ministère fonctionnel approprié. Nous voulions que ce système fonctionne bien dès le début.

(3) Quelles mesures d'efficacité appliquez-vous?

Nous avons deux normes principales de service :

- le temps d'attente du client ne doit pas dépasser dix minutes
- le temps d'exécution ne doit pas dépasser cinq minutes.

Nous avons téléphoné à 600 foyers dans chaque région et posé des questions relatives à la fiabilité (du premier coup), à la courtoisie et à la politesse. Chaque centre possède maintenant un comité consultatif de contribuables locaux qui agit comme baromètre de notre service et suggère des domaines d'expansion. On trouve des cartes servant aux commentaires des clients sur tous les comptoirs. Nous encourageons la clientèle à les remplir. Les superviseurs surveillent le personnel et fournissent une rétroaction sur leur rendement. Enfin, nous tenons des réunions d'équipes et discutons de notre rendement et des façons de l'améliorer.

(4) La direction a-t-elle changé pendant l'initiative?

Oui, les ministres ont changé. Mais le projet avait l'appui constant du Cabinet, ainsi que du Premier ministre et du Conseil exécutif. Aussi, les principaux administrateurs sont-ils demeurés au poste.

Chaque centre possède maintenant un comité consultatif de contribuables locaux qui agit comme baromètre de notre service et suggère des domaines d'expansion.

(5) Avez-vous ou prévoyez-vous avoir bientôt un système de mesures incitatives pour les employés?

Cette question est à l'étude. Pour l'instant, nous n'offrons aucune prime de rendement. Nous avons cependant une foule de mesures incitatives non pécuniaires, dont la reconnaissance au mérite des personnes et des groupes. Le fait probablement le plus important est que le personnel constate qu'il fait une différence, qu'il contribue à l'amélioration des services gouvernementaux.

Au sujet de ce dernier point, êtes-vous déjà entré dans un établissement commercial où vous sentiez la satisfaction et l'enthousiasme? Je ne peux vous dire ce que c'est, mais ça existe bel et bien. Et c'est très contagieux. Les clients l'attrapent et le repassent au personnel.

(6) Quels sont vos projets quant à la prestation de services par des concessionnaires du secteur privé?

Nos normes prévoient que n'importe quel contribuable en quête de service ne doit pas effectuer un trajet de plus de 30 minutes. Si nous avons 13 centres et un certain nombre de franchises, 95 % de la province serait conforme à cette norme. Si nous accordons davantage de franchises, nous devons nous assurer que le personnel des franchisés pourra satisfaire à nos normes de rendement. Avec un réseau de kiosques électroniques et avec le centre téléphonique provincial, nous pouvons desservir près de 100 % de la province.

(7) La mise sur pied des centres SNB a-t-elle causé des pertes d'emplois?

En 1994, nous avons pensé qu'il était possible de réduire les effectifs de 200 personnes, après l'ouverture de tous les centres SNB. Mais à présent, avec certains services électroniques, nous entrevoyons des réductions de coûts encore plus importantes. Nous prévoyons atteindre ce chiffre grâce à la rotation du personnel et aux retraites volontaires.

(8) Quels ont été les facteurs décisifs de succès dans la mise sur pied de SNB?

- La tête dure et le coeur aussi dur. Lorsque quelqu'un dit que c'est impossible, on doit dire que c'est possible.
- Une mise au point rapide. Il suffit de 6 à 12 mois pour ouvrir un centre. Si l'on met plus longtemps, on perd l'élan nécessaire au succès.
- Le leadership et le soutien des dirigeants, y compris les représentants élus et les administrateurs. D'après un sondage, 45 % des habitants du Nouveau-Brunswick ont déclaré qu'ils n'aimaient pas la fonction publique. Qu'avaient à perdre les dirigeants en favorisant le changement?
- Du personnel compétent et une bonne formation. Il n'est pas nécessaire d'avoir un super-personnel. Beaucoup de bons employés veulent participer. Avec une bonne formation et du soutien, ils deviendront des super-employés.
- Le service à la clientèle passe avant tout. Chaque fois que nous devons prendre une décision, nous nous posons la question : « Qu'est-ce qui sera le plus avantageux pour le client? » Quand tout le monde se pose des questions, à tous les niveaux, on a une combinaison gagnante.

Nos normes prévoient que n'importe quel contribuable en quête de service ne doit pas effectuer un trajet de plus de 30 minutes.

(9) Quelles embûches avez-vous rencontrées?

La protection, habituelle tant active que passive, d'un territoire. L'ancien système de récompenses pour les administrateurs était basé sur les équivalents temps plein (ETP) et sur le nombre de bureaux. Maintenant, nous employons la mesure de l'efficacité. Certains ont mis du temps à adopter ce nouveau système. Nous avons entrepris le partage des ressources avec une approche volontaire à la satisfaction des parties. Après cette ronde, la réaffectation obligatoire des ressources a été nécessaire pour terminer les derniers 25 % du travail. C'est ce que nous appelons une approche intégrale.

(10) Quelle est la meilleure caractéristique de SNB?

La rétroaction de la clientèle. Nous sommes orientés vers la clientèle.

(11) Qu'est-ce que les clients devraient dire de SNB?

Voici quelques commentaires de gens qui ont visité Woodstock la semaine dernière :

Bien, les quatre premiers ont été très frustrants. Il m'est arrivé d'attendre plus de 15 minutes. Le personnel était formé mais peu familier avec tous les programmes et toutes les procédures. Franchement, je croyais que ce serait un échec. Mais les deux dernières années ont été spectaculaires. Pendant cette période, je n'ai jamais attendu plus de deux minutes. Oh, peut-être qu'au moment des impôts, c'était cinq minutes. Et le service est excellent. Un seul arrêt, quels que soient mes besoins. Et les heures sont aussi très convenables. Elles sont presque les mêmes que mes heures de commerce. Quel concept, n'est-ce pas? Vous savez, certains employés de SNB sont les mêmes avec lesquels je transigeais avant SNB. Du moins, ils se ressemblent et portent le même nom. Mais quelle différence d'attitude et de rendement. Je ne sais pas comment ils ont réussi cela. Jadis, le service à la clientèle n'avait rien à voir avec les affaires du ministère. Si personne ne passait la porte, le personnel était bien content. Maintenant, ils suggèrent de modifier certaines heures d'ouverture. Fermer deux heures plus tôt le jeudi soir et ouvrir une demi-heure plus tôt chaque matin. Je ne sais pas comment ils ont fait, mais j'aime bien ça. J'espère que le projet prendra de l'expansion.

Jadis, le service à la clientèle n'avait rien à voir avec les affaires du ministère.

(12) Si vous pouviez changer une chose au sujet de SNB, quelle serait-elle?

J'investirais davantage dans les systèmes d'information de service à la clientèle. J'aimerais regarder mon ordinateur trois ou quatre fois par semaine, comme si je lisais les cours de la bourse. « Voyons, Caraque satisfait à 94 %, en hausse de 1 % depuis lundi. Très bien. »

(13) D'après votre expérience, que devrait faire le gouvernement fédéral en ce qui touche le service à la clientèle?

En fait, nous nous sommes rencontrés et en avons discuté avant de vous parler. En passant, je vous remercie de me fournir cette occasion de formuler quelques franches suggestions. Nous voudrions aider. Voici :

- Commencez par la façon dont le client veut être servi — un peu d'empathie et quelques entrevues, et le tour est joué.

- Vous devez avoir l'appui solide des administrateurs supérieurs et des représentants élus. Cet engagement doit être pris en dépit des crises budgétaires ou autres. C'est là une priorité absolue.
- Étudiez la connectivité des services : quels services vont ensemble, selon le point de vue du client. Par exemple, une cliente demande comment elle peut obtenir une copie de son certificat de naissance, mais en réalité, elle a besoin d'un passeport. Constituez des groupes de services pour lui permettre d'atteindre son but. La cliente a un seul problème, mais nous le fractionnons et nous croyons lui rendre service.
- Sachez que vous pouvez autant avoir un meilleur service qu'un meilleur coût.
- Choisissez certains projets démontrables offrant de bonnes chances de succès. Procédez par petites étapes. N'allez pas dans les grandes villes. Commencez au bas de l'échelle, où vous pouvez gagner et apprendre de dures leçons. Commencez par servir 20 000 clients, non pas 100 000.
- Associez-vous à une province ou à une municipalité qui désire améliorer ses services. N'écoutez pas ce qu'elles vous disent, mais ce qu'elles veulent. Ont-elles investi dans le service à la clientèle? C'est ce qui vous dira si elles le désirent vraiment. Choisissez trois ou quatre de ces partenaires.
- Parlez du concept de comptoir unique et de service à la clientèle avant d'essayer de déterminer qui paiera quoi. Tous les ordres de gouvernement devraient sortir gagnants. N'oubliez pas : le meilleur service au meilleur coût.

Commencez au bas de l'échelle, où vous pouvez gagner et apprendre de dures leçons.

(14) À votre avis, existe-t-il des secteurs au sein du gouvernement fédéral qui ne devraient ou ne pourraient pas mettre en oeuvre une initiative de service à la clientèle?

Non. Il ne s'agit pas d'une option. Il est inacceptable qu'un gouvernement ne soit pas axé sur la clientèle.

(15) Y a-t-il autre chose que nous devrions savoir?

Comme on le dit à la télévision : « Tu peux le faire! ».

Entre nous, votre attitude...

Voici deux séries de réponses apocryphes; l'une est basée sur les efforts et sur l'attitude générale de Service Nouveau-Brunswick, l'autre sur les expériences éclectiques de l'auteur avec les bureaucraties gouvernementales et sur l'oeuvre de Franz Kafka. Pouvez-vous deviner les questions?

Série basée sur l'expérience

« Ça ne peut se faire. On ne peut pas changer. »

« Les bons employés sont difficiles à trouver. »

« Je ne vous donnerai pas de mes ressources. »

Série basée sur le service

« C'est nécessaire. Il faut changer. »

« La fonction publique est pleine de bons employés, surtout dans le domaine du service au public. »

« Voyons ce que vous pouvez fermer et ce que représenteraient ces économies. Vous pourriez nous en transférer une partie, mais pas le tout. Vous êtes gagnants, nous sommes gagnants. »

« J'ai été promu en fonction de l'expansion de mon service. »	« Après une première ronde de transferts budgétaires volontaires à la satisfaction des parties, les politiciens devront adopter une approche intégrale et ordonner la réaffectation des derniers 25 % nécessaires. »
« Depuis toujours, les ministères ont mis sur pied leurs activités sans consulter d'autres ministères. Cela se fait encore aujourd'hui. »	« Nous avons créé un monstre. Le citoyen typique voit le gouvernement comme un monolithe — non pas comme trois niveaux et un grand nombre de ministères. »
« Je connais les services offerts par mon ministère. »	« Un citoyen qui se réveille un matin et qui veut faire quelque chose a de bonnes chances d'avoir un cauchemar en plein jour. »
« En ce qui concerne mon ministère, il vous faudrait probablement un permis de manutention du propane. »	« Pour vendre des roulottes de tourisme, il vous faut en tout 39 permis de tous les niveaux et de tous les ministères gouvernementaux. Personne (sauf un concurrent) ne peut vous dire lesquels. Vous devez attendre qu'un inspecteur vous inflige une amende pour savoir ce qui vous manque. De plus, les renouvellements de permis et les inspections surviennent tous à des moments différents. Vous passez plus de temps à traiter avec "le gouvernement " qu'avec vos fournisseurs. »
« C'est tout simplement trop gros pour s'y attaquer. »	« Nous avons débuté avec un mandat de portée gouvernementale visant l'élimination de 25 % des lois de réglementation. Chaque ministère devait proposer les éléments à éliminer. »
« Nous devons faire attention de ne pas devancer les politiciens en cette matière. »	« Nos dirigeants élus ont réalisé que les citoyens avaient un désir et un besoin de réglementation dans les années 60. Dans les années 90, ils ont un désir et un besoin de déréglementation. »
« Je me demande qui, à la Chambre des communes, répondrait aux questions relatives à une initiative d'intégration des services. »	« Quel que soit le ministre responsable de l'initiative, cela n'a aucune importance. Qu'on la confie à n'importe quel ministère. Il suffit que le ministre considère le service à la clientèle comme l'objectif prioritaire d'un bon gouvernement. »
« Mon ministre est la personne la plus importante avec laquelle je transige. »	« Mon ministre est important. Mes supérieurs sont importants. Je suis important. Mais nous réalisons tous que la clientèle est la plus importante. »
« Êtes-vous en train de me dire que je suis responsable du mauvais service? Croyez-vous que je me réveille le matin et que je me dis : « Qui est-ce que je pourrais bien ennuyer aujourd'hui? »	« Je sais que certaines personnes ont été vexées lorsque nous avons montré à quel point nos services étaient mauvais. Mais personne n'a été blâmé. C'est le système qui était déficient. Par contre, le fait de ne pas collaborer au changement... ça, c'est répréhensible. »

Leçons retenues

- ✓ Il est possible de réduire les coûts et d'améliorer le service.
- ✓ Commencez sur une petite échelle. Choisissez des emplacements présentant de bonnes chances de succès.
- ✓ Agissez rapidement. Les projets pilotes de SNB étaient sur pied et opérationnels en moins de six mois. SNB estime à 12 mois la période maximale pendant laquelle on peut soutenir un effort majeur de changement sans avoir au moins un projet pilote opérationnel.
- ✓ Cherchez des partenaires parmi les niveaux locaux de gouvernement qui ont investi dans le service à la clientèle. Verba volant, scripta manent. Consultez leurs dossiers financiers.
- ✓ N'acceptez pas les excuses des bureaucrates — le monstre peut changer.
- ✓ Commencez avec une approche visant la satisfaction des parties. Utilisez la carotte, mais n'oubliez pas le bâton. Forcez les traînants à changer.
- ✓ Pensez comme un client. Ne faites pas que dire les mots « service à la clientèle ». Mettez-les en pratique. Obtenez l'engagement de tous, du ministre au personnel de comptoir, au service des clients. Après tout, c'est la raison pour laquelle on a créé les gouvernements!

Le Projet Voie Rapide et le programme Accès à l'enregistrement des entreprises de l'Ontario

Le ministère de la Consommation et du Commerce
Province d'Ontario

Aperçu

Le Projet Voie Rapide est une initiative de prestation de services du gouvernement de l'Ontario qui pourrait révolutionner la prestation des services gouvernementaux partout au Canada. Son objectif politique général est de rationaliser et de simplifier les processus de réglementation relatifs à l'enregistrement et aux déclarations d'entreprises, ainsi que d'améliorer le climat commercial en rendant la mise sur pied de petites entreprises et la création d'emplois plus simples et plus rapides. Au niveau administratif, le gouvernement de l'Ontario cherche à informatiser ses services pour économiser de l'argent.

L'Accès à l'enregistrement des entreprises de l'Ontario est un processus d'enregistrement en une étape, ou à « guichet unique », destiné aux entreprises sans personnalité morale de l'Ontario. Lancé en avril 1994, Accès à l'enregistrement des entreprises de l'Ontario fait partie de l'initiative d'enregistrement et de déclaration du Projet Voie Rapide¹ et permet un accès à distance et en direct aux services suivants :

- Recherche de noms commerciaux,
- Préparation de demandes d'enregistrement de noms commerciaux en vertu de la *Loi sur les noms commerciaux*,
- Demande de permis de vendeur au titre de la taxe provinciale,
- Inscription pour l'impôt-santé des employeurs,
- Inscription à la Commission des accidents du travail,
- Inscription pour l'impôt-santé pour les travailleurs indépendants.

Le projet Accès à l'enregistrement des entreprises de l'Ontario du Projet Voie Rapide donne de précieuses leçons sur le plan de la prestation de services parallèles, parce qu'il représente :

- Un objectif commun de prestation de services axée sur le client qui peut faire la liaison entre les compétences provinciales, municipales et fédérales;
- Une approche intégrée à guichet unique aux processus de réglementation et aux services à l'entreprise;
- L'utilisation de la technologie comme outil principal pour améliorer la prestation des services gouvernementaux;
- La structure et le fonctionnement d'une équipe de projet « virtuelle ».

Projet Voie Rapide et Accès à l'enregistrement des entreprises de l'Ontario

- ✓ À tous les niveaux de gouvernement, il existe un besoin réel de réduire les coûts au moyen de coupures et de restrictions.
- ✓ Les contraintes du contexte fiscal affectant les gouvernements augmentent les chances de succès du Projet Voie Rapide.
- ✓ La nouvelle technologie permet l'informatisation à grande échelle des processus commerciaux et l'utilisation de systèmes d'applications avancés.
- ✓ Nous disposons maintenant d'autoroutes électroniques, de communications téléphoniques, de systèmes de mise en réseau et d'applications logicielles de milieu de gamme.
- ✓ L'amélioration de la prestation de services gouvernementaux par une orientation plus nette vers la clientèle est un nouveau concept très en vogue au Canada et à l'échelle internationale.
- ✓ Cette nouvelle orientation vers la clientèle constitue un changement fondamental dans les méthodes de travail des gouvernements.

¹ Clearing the Path for Business Success, document de présentation, ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario, octobre 1994.

Le concept du Projet Voie Rapide consiste à mettre sur pied un système de réglementation ciblé et efficace pour favoriser la création d'entreprises et d'emplois en Ontario.

Le concept d'enregistrement et de déclaration à guichet unique

Le concept du Projet Voie Rapide consiste à mettre sur pied un système de réglementation ciblé et efficace pour favoriser la création d'entreprises et d'emplois en Ontario. Le concept comprend :

- La possibilité pour les entrepreneurs d'établir et de renouveler les enregistrements, licences et permis commerciaux fédéraux, provinciaux et municipaux au moyen d'un processus d'enregistrement à guichet unique;
- Un permis global d'exploitation de commerce énumérant chaque mention ou inscription;
- Un moyen de regrouper les obligations de déclaration et de versement au gouvernement;
- La saisie et la transmission des changements de statut commercial aux ministères concernés en utilisant le guichet unique;
- La facilitation de l'accès à l'information nécessaire à la bonne marche des affaires².

Les procédures d'enregistrement ont lieu au début des activités commerciales. Pour aider les gens d'affaires à prendre un bon départ, le processus d'enregistrement d'Accès à l'enregistrement des entreprises de l'Ontario favorise la recherche et la préparation initiales en fournissant des renseignements concernant les autres exigences municipales, provinciales et fédérales, même si ces obligations ne sont pas encore incorporées à l'initiative du Projet Voie Rapide. L'information sur les programmes et les ressources de soutien est également disponible.

L'élément de déclaration du concept concerne les entreprises déjà établies et versant des taxes. Les activités dans le cadre du projet Extension et l'information sur les obligations et les ressources de soutien ne sont pas incluses à ce stade-ci de la mise en oeuvre³.

Le concept comporte les objectifs suivants :

- **Accessibilité** — Offrir des services gouvernementaux facilement disponibles, quelle que soit la situation géographique ou la méthode d'accès choisie.
- **Échange efficace d'information** — Mettre en marche un échange interactif ciblé et économique.
- **Efficacité des procédés** — Simplifier, rationaliser, accélérer et regrouper les services d'enregistrement et de déclaration.
- **Service opportun et précis** — Dépister les erreurs et les déficiences et accélérer le service⁴.

² Evans, J.M., Guiding Principles for Developing "Next Generation" Ontario Registration and Reporting Solutions, Division des affaires commerciales, ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario, octobre 1994, p. 2-3.

³ *Ibid.* p. 3.

⁴ *Ibid.* p. 4-5.

Contexte

Le gouvernement de l'Ontario a reçu des plaintes du milieu de la petite entreprise au sujet de l'excès de paperasserie gouvernementale entourant la mise sur pied et la réglementation des entreprises. Cependant, lorsque l'économie allait relativement bien, le gouvernement ne sentait pas le besoin d'agir.

La récession du début des années 90 a provoqué une poussée vers le changement après que certaines entreprises ont quitté l'Ontario pour s'installer ailleurs, là où les procédures étaient moins contraignantes et moins fastidieuses. Une nouvelle génération d'entreprises plus mobiles, concentrées dans les industries du savoir et décisives pour l'avenir économique de la province, s'est montrée moins tolérante envers les processus gouvernementaux longs et coûteux. Ces processus ont été perçus comme affectant la compétitivité et la rentabilité sur les marchés canadien et international.

En 1993, la nécessité de garder ces entreprises en Ontario a souligné l'importance et l'urgence des plaintes de la petite entreprise en ce qui concerne la paperasserie. On avait besoin de programmes davantage axés sur la clientèle et de services de meilleure qualité. De plus, les derniers progrès technologiques en communications et en interconnexions de systèmes informatiques ont offert de nouvelles options. Le gouvernement a également commencé à se considérer comme jouant un rôle important dans la compétitivité commerciale de la province. En mai 1994, le ministre des Finances de l'Ontario a signalé le besoin de réduire la paperasserie⁵.

En guise de réponse, le ministère de la Consommation et du Commerce a créé le Projet Voie Rapide et son équipe, qui a commencé à travailler sur le projet d'Accès à l'enregistrement des entreprises de l'Ontario en avril 1994. Le Projet Voie Rapide était censé réduire le temps et les frais associés à l'enregistrement des entreprises. Ces mesures d'efficacité pourraient peut-être amener l'amélioration de l'efficacité du gouvernement si le projet d'Accès à l'enregistrement des entreprises de l'Ontario fournissait une information plus exacte et plus rapide aux administrateurs des programmes gouvernementaux.

On a donné six mois à l'équipe pour concevoir des logiciels d'applications pour des terminaux offrant l'accès en direct et à distance à quatre modules principaux d'enregistrement des entreprises de la province. Ces modules obligatoires d'enregistrement étaient les noms commerciaux, la taxe de vente au détail, l'impôt-santé et la Commission des accidents du travail.

On a également demandé à l'équipe de mettre sur pied cette initiative dans 15 points centraux. Le projet avait pour but de faciliter les rapports d'enregistrement entre l'entreprise et l'administration fédérale et d'élaborer un concept libre des contraintes législatives et des obligations réglementaires. Des propositions à long terme devaient recommander

Le gouvernement a également commencé à se considérer comme jouant un rôle important dans la compétitivité commerciale de la province.

⁵ Clearing the Path for Business Success, document de présentation à la réunion régionale des bureaux d'enregistrement immobilier, ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario, mai 1995.

l'orientation future du projet. L'équipe du PVR a préparé les extraits pour l'échéancier de septembre.

En juillet 1995, l'équipe avait également réalisé les améliorations et les mesures de réduction de coûts suivantes :

- La mise en oeuvre de terminaux à 40 points centraux.
- La production d'une trousse d'enregistrement mixte et personnalisable pour les entrepreneurs incapables de se rendre à un terminal ou incommodés par la technologie.
- La mise sur pied d'un centre d'information au sein du ministère de la Consommation et du Commerce pour traiter et suivre toutes les demandes par terminal ou par trousse d'enregistrement jusqu'aux ministères ou organismes responsables de la prestation dans le cadre du programme et pour assurer le respect des normes d'exécution d'enregistrement.

Situation actuelle

Le lien provincial / fédéral

Des discussions sont en cours avec le gouvernement fédéral, en vue d'intégrer le numéro d'enregistrement fédéral au programme d'Accès à l'enregistrement des entreprises de l'Ontario. À partir de mai 1996, les entreprises pourront demander un numéro d'enregistrement à Revenu Canada par l'entremise d'Accès à l'enregistrement des entreprises de l'Ontario. Les éléments municipaux prendront un peu plus de temps. L'équipe du Projet Voie Rapide effectue actuellement des essais de prototype avec les villes de Gloucester et Windsor.

Toute interaction avec d'autres compétences a lieu sous le signe de la coopération et du partenariat. Le Comité consultatif du Projet Voie Rapide compte des membres de Revenu Canada et on prévoit pour bientôt une participation municipale. D'autres gouvernements pourraient également utiliser le concept, la vision et le modèle du Projet Voie Rapide, sans qu'il soit question de partenariat.

Résultats, avantages et succès jusqu'à maintenant

La Division des affaires commerciales du ministère de la Consommation et du Commerce a calculé que le programme d'Accès à l'enregistrement des entreprises de l'Ontario a fait économiser aux entreprises participantes des frais administratifs d'environ 4,5 millions de dollars⁶. En décembre 1995, 41 terminaux d'accès à distance permettaient la transmission électronique, sans signature ni papier, de toutes les demandes d'enregistrement d'entreprises de l'Ontario⁷, y compris la transmission électronique intégrale des données à tous les ministères, services et programmes concernés.

Le temps requis pour la recherche et l'enregistrement de noms commerciaux et pour la présentation des demandes a généralement été réduit à quelques minutes. Le programme d'Accès à l'enregistrement des entreprises de l'Ontario traite actuellement 30 % des enregistrements de noms commerciaux d'entreprises sans personnalité morale de l'Ontario avec une économie de frais généraux de

⁶ Clearing the Path for Business Success, document de présentation à la réunion régionale des bureaux d'enregistrement immobilier, ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario, 1995.

⁷ Clearing the Path, Insider's Report, Vol. 1, No 6, Accès à l'enregistrement des entreprises de l'Ontario, ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario, décembre 1995.

D'autres gouvernements pourraient également utiliser le concept, la vision et le modèle de Projet Voie Rapide, sans qu'il soit question de partenariat.

1,5 million de dollars. Avec le déploiement croissant de terminaux d'Accès à l'enregistrement des entreprises de l'Ontario, le ministère de la Consommation et du Commerce prévoit que 50 % des enregistrements seront traités électroniquement en septembre 1996.

Les prochaines étapes

L'équipe du Projet Voie Rapide est à terminer, pour mai ou juin 1996, les travaux d'amélioration suivants au projet d'Accès à l'enregistrement des entreprises de l'Ontario :

- Le traitement des demandes d'entreprises ontariennes relatives au numéro d'enregistrement fédéral par l'entremise des terminaux provinciaux et l'enregistrement instantané des noms commerciaux;
- La préparation de prototypes de la prochaine génération de processus combinés d'enregistrement commercial fédéral, provincial et municipal⁸;
- L'installation de 50 terminaux d'Accès à l'enregistrement des entreprises de l'Ontario chez des organismes partenaires;
- La mise au point de voies d'accès autres que les terminaux;
- L'extension des heures d'activité d'Accès à l'enregistrement des entreprises de l'Ontario.

La mise sur pied de la série des services fédéraux, incluant l'inscription aux fins de la TPS, la mise au point des déductions à la source des cotisations d'assurance-chômage et des primes du RPC et les licences d'importation et d'exportation pour les entreprises ontariennes⁹ est prévue pour janvier 1997, selon les exigences temporelles de Revenu Canada et du Projet Voie Rapide. L'équipe du Projet Voie Rapide s'occupera également des exigences gouvernementales de conformité dans les cas où les entreprises auraient omis certains éléments obligatoires du processus de réglementation, particulièrement en matière de conformité des contribuables.

Principales questions

Technologie

Le terminal interactif

Le terminal interactif constitue la base du système d'Accès à l'enregistrement des entreprises de l'Ontario et la principale innovation jusqu'à maintenant, dans l'enregistrement des entreprises. Ces terminaux sont situés chez des partenaires, y compris les bureaux d'enregistrement immobilier, les bureaux de taxation, les bibliothèques et le centre commercial de la Société canadienne des postes (London, Ontario), entre autres. Les critères de rendement et de qualité du service ont été établis avec les partenaires de prestation. Le logiciel interactif (écrit en POWERBUILDERMC), éprouvé et facile à utiliser, permet aux entreprises sans personnalité morale d'entreprendre des recherches et d'effectuer électroniquement les inscriptions nécessaires¹⁰.

8 Connecting with Customers - Rethinking Service Delivery, document de présentation, ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario, novembre 1995.

9 Remote and Direct Access to Business Services, op. cit.

10 Evans, J.M., Clearing the Path for Business - Streamlining and Simplifying Government Regulation, document de présentation, ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario, février 1995.

Le rapport traditionnel entre les ministères et les informaticiens produit une définition de haut niveau de ce qui doit être fait.

L'équipe commerciale et le groupe technique doivent discuter et s'entendre sur les exigences commerciales et techniques du projet sur une base permanente.

Le rapport commercial / technique

Le rapport traditionnel entre les ministères et les informaticiens produit une définition de haut niveau de ce qui doit être fait. Cette définition est alors transmise aux technologues pour qu'ils préparent le devis technique, établissent le cadre d'exploitation du système et effectuent la mise en service du projet.

De l'avis de l'équipe du Projet Voie Rapide, lorsque le gouvernement est engagé dans des changements radicaux apportés à la prestation des services où la technologie est l'outil principal, cette approche traditionnelle est inefficace. Les technologues de l'information ne devraient pas définir la plate-forme ou l'architecture de prestation à l'écart de l'équipe commerciale. L'équipe commerciale doit connaître les détails du devis technique et de l'architecture de la solution. L'équipe du Projet Voie Rapide, qui se considère comme une équipe commerciale, conserve le droit de discuter des problèmes et de décider de la façon de procéder. L'élément principal est le suivant : l'équipe commerciale et le groupe technique doivent discuter et s'entendre sur les exigences commerciales et techniques du projet sur une base permanente.

Il est également crucial de poser des questions concernant les limites de solutions techniques actuellement disponibles en fonction des exigences du projet. Quelles sont les limites de notre technologie et de notre architecture actuelles? La connaissance des limites techniques actuelles, de même que la planification en vue de minimiser l'impact de ces limites, élimineront une partie des opérations coûteuses de remodelage et de réapprovisionnement.

Un partenariat réussi entre les éléments commerciaux et techniques exige que les éléments commerciaux aient une aussi bonne compréhension de la technologie que ceux du milieu technique, y compris ses fournisseurs. Le fait de limiter la participation du gouvernement à l'élaboration d'un cadre stratégique sans comprendre les conséquences techniques et opérationnelles de ces projets fera que le milieu technique et ses fournisseurs seront au courant de la situation du projet, tandis que les décideurs et les directeurs des opérations ne le seront pas.

Le cadre de mise en oeuvre de l'enregistrement des entreprises

La mise en oeuvre d'Accès à l'enregistrement des entreprises de l'Ontario suit des principes de conception, notamment :

- **Accès à guichet unique** — Une vaste gamme de services disponibles à un même point d'accès.
- **Partenariats et alliances** — Des intervenants gouvernementaux de plusieurs niveaux et des partenaires de prestation du secteur privé. Les partenaires évitent d'alourdir la bureaucratie et ajoutent de la valeur au service.
- **Normes de service** — La possibilité de contrôler le rendement et la qualité de la prestation des services et de dépister les erreurs près de la source. Les normes s'appliquent tant aux procédures qu'aux transactions et nécessitent des méthodes de mesures correctives.

-
- Processus personnalisés — Il est inacceptable d’offrir un seul processus exigeant l’observance de la part du client. Les processus doivent être conçus en fonction de leur flexibilité afin de satisfaire aux besoins de la clientèle.
 - Options multiples d’accès — Pour s’adapter aux exigences de la clientèle¹¹.

Le projet d’Accès à l’enregistrement des entreprises de l’Ontario est également guidé par des principes de mise au point, dont des procédures d’essai visant à corriger les erreurs dans les transactions et les processus et des options de prestation de services en cas de panne du système. Les principes de mise au point doivent également tenir compte de la nature du projet à long terme et protéger les rares ressources humaines et matérielles¹².

Responsabilités

La législation

La *Loi sur la réforme de la réglementation des entreprises* d’avril 1995 touche l’enregistrement et les déclarations d’activité commerciale. Il s’agit d’une loi-cadre ayant pour but de permettre une rationalisation et une simplification futures du processus de réglementation entre l’entreprise et le gouvernement¹³. Ses éléments principaux sont les suivants :

1. Le Lieutenant-gouverneur peut, avec l’accord du ministre responsable, déclarer des lois existantes, relatives à des programmes gouvernementaux particuliers, sujettes à des règlements pouvant être établis en vertu de la loi. Par conséquent, la loi peut surseoir aux barrières soulevées par les clauses de lois préalables sur les programmes¹⁴.
2. La loi prévoit spécifiquement :
 - L’uniformisation des exigences de déclaration;
 - Des formulaires polyvalents d’enregistrement;
 - Un code d’identification commercial et son intégration au système fédéral;
 - L’utilisation d’agents (partenaires) pour la prestation des services;
 - L’utilisation d’inscriptions, de signatures et de bases de données électroniques;
 - Le paiement par crédit / débit ou par transfert de fonds;
 - L’exploitation du service par des organismes non gouvernementaux;
 - La normalisation des exigences de dépôt;
 - Le partage de l’information;
 - La compensation des erreurs¹⁵.

Si le gouvernement veut mettre en pratique le concept du guichet unique dans les programmes de service, les lois pertinentes sur la prestation des services sont désignées en vertu de la loi. Une fois qu’une loi est désignée, une réglementation en matière d’enregistrement et de déclaration, décrivant la manière de procéder

11 Evans, J.M., Guiding Principles for Developing “Next Generation” Ontario Registration and Reporting Solutions, Division des affaires commerciales, ministère de la Consommation et du Commerce de l’Ontario, *op. cit.*, p. 6-7.

12 *Ibid.* p. 8-9.

13 Evans, J.M., Streamlining and Simplifying Government Regulations, *op.cit.*, p. 6

14 *Ibid.* p. 6.

15 *Ibid.* p. 6.

dans le contexte du guichet unique, peut être adoptée en vertu de la loi. Dans le cas où cette réglementation s'écarte de la loi désignée relative au programme, la loi a préséance.

Les premiers règlements en vertu de la loi ont été ratifiés en octobre 1995. Ces règlements permettent les procédures d'enregistrement et de déclaration d'entreprises par voie électronique, sans papier ni signature, dans le cadre du projet d'Accès à l'enregistrement des entreprises de l'Ontario.

La loi constitue la loi-cadre en vertu de laquelle l'équipe du Projet Voie Rapide et le projet d'Accès à l'enregistrement des entreprises de l'Ontario fonctionnent. Elle permet à l'équipe du Projet Voie Rapide d'établir des normes d'information et des normes techniques pour le gouvernement. La loi permet également l'exécution d'autres programmes gouvernementaux, ainsi que l'interaction entre les services fédéraux, provinciaux et municipaux.

On utilise régulièrement des groupes de consultation et des sondages auprès des entreprises clientes.

Planification et hiérarchie

Le projet d'Accès à l'enregistrement des entreprises de l'Ontario regroupe des intervenants qui assurent la prestation de services au sein de l'administration fédérale, des partenaires qui s'occupent des terminaux (un organisme peut être à la fois un intervenant et un partenaire) et des représentants de l'entreprise ou du client. On utilise régulièrement des groupes de consultation et des sondages auprès des entreprises clientes concernant les dernières innovations et l'orientation future du projet.

Les intervenants d'Accès à l'enregistrement des entreprises de l'Ontario et les membres de l'équipe du Projet Voie Rapide communiquent entre eux par l'entremise de comités de quatre types, dont :

- Un comité directeur formé de sous-ministres intéressés, qui se réunit une ou deux fois l'an pour déterminer quels seront les extraits du projet normalement délimités dans un document faisant état des rôles et responsabilités;
- Un groupe de travail formé de sous-ministres adjoints (SMA) intéressés, qui se réunit périodiquement pour étudier les questions relatives à la coopération et à l'étendue des extraits futurs;
- Le Comité directeur du ministère de la Consommation et du Commerce, formé du SMA, Division des affaires commerciales (parrain ministériel au sein du ministère principal), le SMA, Technologie de l'information, le directeur de la Division du service aux entreprises (responsable du centre d'information) et le directeur du Projet Voie Rapide, dont les réunions régulières ont pour but de définir les priorités et de résoudre les questions entourant l'élaboration d'améliorations futures;
- Divers groupes de travail, axés sur les questions relatives aux intervenants et aux partenaires et ayant une influence sur les extraits, qui se réunissent une ou deux fois par mois.

On demande au directeur du Projet Voie Rapide et à son équipe de mettre au point et de présenter au SMA, Division des affaires commerciales, ministère de la Consommation et du Commerce, un plan de travail annuel pour le programme Accès à l'enregistrement des entreprises de l'Ontario. L'atteinte des objectifs est importante pour le succès du projet. Le plan définit l'orientation du projet et précise les dates cibles pour la sortie de nouvelles versions visant la modernisation, l'amélioration et l'expansion du programme d'Accès à l'enregistrement des entreprises de l'Ontario. Le plan tient lieu de contrat entre le ministère de la Consommation et du Commerce et le directeur du projet pour assurer le respect des dates de sortie des nouvelles versions.

Une certaine élasticité est prévue dans l'échéancier du plan pour l'obtention du matériel nécessaire ou pour les nouvelles orientations technologiques, le cas échéant. Les circonstances de cette nature sont étudiées par le Comité directeur du ministère de la Consommation et du Commerce.

Ressources humaines

L'équipe du Projet Voie Rapide est constituée de 25 personnes : 13 cadres de l'élaboration de projet, neuf employés au soutien de la production et trois technologues de l'information. Les deux derniers groupes sont affectés en permanence à Accès à l'enregistrement des entreprises de l'Ontario et au Projet Voie Rapide. Les membres de l'équipe d'élaboration de projet sont détachés de services gouvernementaux. L'équipe rassemble les meilleurs éléments du personnel pendant des périodes déterminées. L'équipe constitue également un organisme « virtuel »; si l'équipe d'élaboration de projet était réduite, la prestation des services déjà conçus se poursuivrait.

Parmi les membres de l'équipe, un bon nombre avaient déjà acquis de l'expérience dans les projets. L'équipe fonctionne selon le principe de l'habilitation, en vertu duquel les membres participent aux discussions et à la prise de décisions. À la longue, la confiance et l'optimisme se sont installés au sein de l'équipe et chez les partenaires : les travaux promis sont exécutés et les engagements sont respectés. Dans les cas de changements inattendus dans le milieu extérieur, le directeur du projet a droit de veto sur le processus décisionnel.

La hiérarchie du guichet unique

Les guichets uniques organisationnels et informationnels

Le guichet unique organisationnel réunit en un même endroit du personnel de première ligne provenant de différents organismes de prestation de services. Théoriquement, le public peut accéder à quatre ou cinq programmes à partir d'un même point d'accès, grâce à la technologie. Dans le cas d'une solution à guichet unique informationnel, la totalité de l'information est générée par le gouvernement et destinée à l'extérieur; aucune information n'est transmise au gouvernement.

Le guichet unique organisationnel réunit en un même endroit du personnel de première ligne provenant de différents organismes de prestation de services.

Les organismes gouvernementaux abordent souvent le concept de guichet unique en l'appliquant au niveau organisationnel ou informationnel. Comme ces solutions ne bouleversent pas les processus internes de l'administration centrale, elles ne sont pas considérées comme une menace pour les structures établies. Par contre, la rationalisation, la simplification et la réduction de la paperasserie à la première ligne de la prestation de services, sans modification des procédures administratives des programmes internes, n'apporteront pas de changements. La bureaucratie administrative doit aussi changer.

Étant donné que ces processus internes ne sont pas voués au changement, la notion de priorité aux besoins de la clientèle n'est pas internalisée et le changement culturel requis ne s'opère pas. Le concept du guichet unique signifie que les processus de première ligne et les processus traditionnels internes sont artificiellement divisés, ce qui occasionne des pannes de communication et de longs délais de mise à jour qui rendent ces systèmes faillibles et peu fiables.

Le guichet unique transactionnel

Dans le cas du guichet unique transactionnel, l'information externe est saisie pour être utilisée dans les programmes gouvernementaux, puis transmise aux ordinateurs des programmes appropriés. Dès ce moment, la gestion de ces données incombe au programme gouvernemental. Un bon exemple de guichet unique transactionnel existant se trouve dans les kiosques de Service Ontario, où l'on peut renouveler des plaques d'immatriculation et un permis de conduire.

La véritable solution à guichet unique est axée sur les transactions.

La véritable solution à guichet unique est axée sur les transactions. Quand on applique ce concept au programme Accès à l'enregistrement des entreprises de l'Ontario, le guichet unique traite de questions multiples relatives à l'enregistrement et l'information devient complexe. La durée des sessions aux terminaux s'allonge. La gestion et la distribution des données transactionnelles aux secteurs de programmes gouvernementaux deviennent plus complexes parce que l'information reçue doit être diffusée de façon plus complexe et exhaustive. Le programme d'Accès à l'enregistrement des entreprises de l'Ontario est un exemple plus avancé de guichet unique transactionnel où a lieu un échange d'information entre la clientèle et le gouvernement.

La hiérarchie

Les organismes gouvernementaux ont tendance à appliquer le concept du guichet unique de prestation de services en commençant par un projet de guichet unique organisationnel, puis en passant à un guichet unique informationnel informatisé. De là, certains essaient de faire le saut au modèle transactionnel; c'est ainsi qu'on obtient une progression hiérarchique du guichet unique.

Selon l'équipe du Projet Voie Rapide, l'implantation d'un processus à guichet unique au moyen d'une solution organisationnelle et les efforts pour établir une stratégie globale avec une approche hiérarchique au modèle transactionnel ont peu de chances de réussir. Les gestionnaires de projet n'auraient pas les connaissances nécessaires à l'élaboration d'un plan directeur assez précis pour réaliser une solution globale à guichet unique.

Les organismes qui entreprennent le processus à guichet unique au niveau informationnel, croyant qu'ils pourront passer graduellement au niveau de la gestion de transactions complexes, acquerront des connaissances en traitement de l'information qui ne leur seront pas nécessairement d'un grand secours pour entamer le traitement de transactions. L'équipe du Projet Voie Rapide admet qu'il existe une plage d'application pour de telles connaissances dans le processus à guichet unique, mais doute qu'il y ait une évolution ou un enchaînement entre les éléments primitifs de la plage et les éléments ultérieurs.

Principaux facteurs de succès

Une équipe habilitée — Par principe, tous les membres de l'équipe du Projet Voie Rapide sont habilités à participer aux discussions et à la prise de décisions. Les occasions sont ainsi moins susceptibles d'être perdues et l'esprit d'initiative se développe.

Désintéressement — Toute personne prenant part au processus à guichet unique doit être désintéressée, et non pas intéressée ou entêtée dans son propre mode organisationnel. Les membres de l'équipe doivent avoir une vision commune.

Commercial / technologique — Les équipes commerciales doivent poser des questions sur les limites de l'architecture technique et bien la comprendre.

Durée de vie de la technologie — Dans un nouveau projet de service, on doit étudier à tous les trois ans la technologie et l'architecture des systèmes dont on dispose, car leur durée de vie moyenne est de cinq ans.

Incorporation de la complexité des processus d'autres services — La mise sur pied d'un processus complexe à guichet unique prend beaucoup de temps si l'on forme d'abord un comité pour fixer les normes, puis on demande à tout le monde de changer de processus et de systèmes pour se conformer à ces normes. Pour un démarrage rapide, on doit tenir compte de cette complexité dans l'ensemble des solutions et préparer une foule de devis techniques. On doit accepter les choses comme elles sont, ou alors se résigner à un long délai avant d'être en opération. La première décision de l'équipe du Projet Voie Rapide a été d'absorber la complexité des processus de tout le monde, ce qui lui a permis de mettre en marche son premier produit en relativement peu de temps.

Crédibilité — Il faut tenir compte de la complexité de tous les services, mais une fois qu'elle connaît des succès, l'équipe de projet acquiert une certaine crédibilité susceptible d'influencer les autres organismes gouvernementaux intéressés. De plus, elle peut commencer à déplacer le centre de gravité vers le programme de service à la clientèle, ce qui permet de fréquentes mises à jour des extrants. Ces mises à jour fréquentes favorisent le progrès à long terme et, ainsi, renforcent la confiance.

Bloc de connaissances — On doit utiliser les connaissances et l'expérience associées à cette crédibilité pour mettre au point la stratégie et l'orientation futures, ainsi que les extrants appropriés, ce qui permet de faire les choses avec certaines connaissances au lieu de travailler uniquement à partir d'un cadre conceptuel.

L'un des problèmes entourant un projet de prestation de services qui fonctionne est que son mandat sera élargi au point où il ne pourra qu'échouer.

Embûches

L'un des problèmes entourant un projet de prestation de services qui fonctionne est que son mandat sera élargi au point où il ne pourra qu'échouer.
— Un membre de l'équipe du Projet Voie Rapide.

Politique et technologie de l'information

On dit : « Nous allons établir le cadre stratégique, puis nous le donnerons à nos gens de la Technologie de l'information (TI) pour la mise en oeuvre du projet. » Ne faites pas cela — vous n'apprendrez rien. Le cadre peut être inadéquat la première fois et les gens de la TI peuvent se tromper. Tout le monde sera déçu des résultats et le projet ne sera pas rentable. Le personnel du service commercial et celui des TI doivent travailler ensemble tout au long du projet de guichet unique.

Partenaires de prestation submergés

L'équipe du Projet Voie Rapide a commencé par installer des terminaux d'Accès à l'enregistrement des entreprises de l'Ontario dans des bureaux de développement commercial, qui conseillent la petite entreprise et font partie du milieu de développement économique. Cependant, l'activité d'enregistrement a vite dépassé la capacité d'un personnel peu nombreux à fournir des conseils et de l'assistance pour accéder aux terminaux d'enregistrement. Dans certaines localités, les terminaux d'enregistrement ont été réinstallés chez d'autres partenaires plus à même d'absorber l'achalandage croissant, comme par exemple un bureau gouvernemental ou une bibliothèque publique.

Connexion de l'enregistrement à guichet unique et des ressources de développement commercial au niveau de la collectivité

Au début de l'initiative du Projet Voie Rapide, des séances de groupes de consultation ont permis d'évaluer l'impact sur la petite entreprise de l'initiative de guichet unique d'Accès à l'enregistrement des entreprises de l'Ontario. L'Institut canadien du marketing a souligné le fait que la plupart des gens n'ont pas la préparation nécessaire pour lancer une entreprise. En augmentant la rapidité et l'efficacité du processus d'enregistrement, on peut simplement hâter l'échec si l'on n'améliore pas la qualité de la préparation.

Pour assurer une connexion avec des ressources de développement commercial au sein de la collectivité, on a configuré les terminaux d'Accès à l'enregistrement des entreprises de l'Ontario de façon à produire un document à la fin de chaque session d'enregistrement. Ce document avise l'auteur de la demande de la nécessité d'une préparation supplémentaire pour réduire le risque d'entreprise et pour assurer une bonne préparation pour le lancement. Le document énumère toutes les ressources d'instruction et de soutien disponibles dans les collèges communautaires et dans d'autres établissements.

Les initiatives gouvernementales doivent s'associer à des partenaires établis au sein de la collectivité et travaillant avec la clientèle cible. Maintenant que le Projet Voie Rapide a établi une connexion, ce qui fait partie de son initiative d'enregistrement, les organismes communautaires présentent à l'équipe des propositions concernant l'emplacement des terminaux et le soutien d'un personnel coopératif.

Leçons retenues

- ✓ Gouvernement et bureaucratie : Il existe une tolérance au sein du gouvernement pour les idées de projets innovateurs visant à améliorer la prestation de services, mais aussi un certain degré de résistance à l'intégration des leçons apprises dans la bureaucratie traditionnelle.
- ✓ Impatience politique et implantation de programmes : Il existe une impatience politique frénétique à transformer rapidement les idées de politiques en éléments opérationnels. Cependant, les bureaucraties inhibent ce processus en abordant l'élaboration et l'implantation de projets comme elles l'ont fait par le passé. La force de la vision quant à la prestation de services intégrés et axés sur la clientèle se perd dans cet environnement.
- ✓ Composition modifiée du personnel gouvernemental : Le concept de guichet unique transactionnel informatisé réduira le besoin de soutien administratif dans les organismes de prestation de services axés sur la clientèle. Un organisme qui met à profit ce concept passe graduellement à la prestation de services gouvernementaux par l'entremise d'un groupe de spécialistes techniques et professionnels.
- ✓ Intégration : La plupart des entreprises font des affaires en dehors de la province, mais ne segmentent pas leurs opérations en trois niveaux distincts pour accommoder les paliers de gouvernement. Les entreprises intègrent leurs opérations, et les gouvernements devraient également offrir des services intégrés à leur clientèle.
- ✓ Partage de l'information : Le succès du projet dépend du partage de l'information. La capacité d'échanger globalement de l'information est plus grande que jamais. Les projets ont maintenant des impératifs généraux, du fait que les gens partagent de grandes quantités d'information en marge du concept de prestation de services à guichet unique axés sur la clientèle.
- ✓ Informatisation des processus : Une fois la phase d'apprentissage terminée, il faut essayer d'informatiser les éléments commerciaux afin d'améliorer la rentabilité, la fiabilité et la constance des processus.
- ✓ Risque technique : Les technologues veulent souvent réduire le risque et faciliter le soutien en appliquant les nouveaux concepts d'exploitation à l'architecture d'hier, ce qui raccourcit le cycle de vie utile du projet. Dans ce cas, les possibilités d'amélioration constante disparaissent avant leur temps à cause des limites de la plate-forme et de l'architecture techniques.
- ✓ Une priorité pour la clientèle : Les utilisateurs apprécient réellement la distribution géographique et l'accessibilité des terminaux. Il n'est pas nécessaire de venir à Toronto ou d'effectuer des enregistrements par la poste.

***Il existe une tolérance
au sein du
gouvernement pour les
idées de projets
innovateurs***

*Les initiatives
ontariennes du Projet
Voie Rapide et d'Accès
à l'enregistrement des
entreprises de l'Ontario
réussissent là où
d'autres ont échoué*

*Bien que le projet d'Accès
à l'enregistrement des
entreprises de l'Ontario
soit encore quelque peu
expérimental, la réponse
des intervenants, des
partenaires et des
clients / utilisateurs est
positive et optimiste.*

Résumé

Ni le fardeau de la paperasserie gouvernementale, ni le concept du guichet unique ne sont nouveaux. Cependant, les initiatives ontariennes du Projet Voie Rapide et d'Accès à l'enregistrement des entreprises de l'Ontario réussissent là où d'autres ont échoué. Plusieurs facteurs ont contribué à ce succès :

- À tous les niveaux de gouvernement, il existe un besoin réel de réduire les coûts par des coupures et des restrictions. Chaque ministère fait face à un sérieux besoin de réduire les coûts.
- Les contraintes du contexte fiscal affectant les gouvernements augmentent les chances de succès du Projet Voie Rapide à cause des pressions, de la motivation et de la volonté politique d'effectuer des changements majeurs.
- La nouvelle technologie permet l'informatisation à grande échelle des processus administratifs, l'utilisation de systèmes d'applications avancés et le succès du processus à guichet unique.
- Nous disposons maintenant d'autoroutes électroniques, de communications téléphoniques, de systèmes de mise en réseau et d'applications logicielles de milieu de gamme qui relient des systèmes informatisés sans reconstruction coûteuse. Il y a trois ou quatre ans, ces outils importants n'existaient pas.
- L'amélioration de la prestation de services gouvernementaux par une orientation plus nette vers la clientèle est un nouveau concept très en vogue au Canada et à l'échelle internationale.
- Cette nouvelle orientation vers la clientèle constitue un changement fondamental dans les méthodes de travail des gouvernements. Non seulement offre-t-elle aux représentants élus une occasion politique de favoriser les rapports entre l'administration fédérale et le secteur privé, mais elle est toute indiquée pour améliorer le climat des affaires, créer de l'emploi et stimuler l'économie.

Ces facteurs, de concert avec la vision du Projet Voie Rapide, les principes de conception et de mise au point, l'équipe virtuelle et la façon d'aborder les rapports entre les aspects commerciaux et techniques, créent une synergie à plusieurs niveaux que l'équipe du Projet Voie Rapide utilise pour réaliser un nouveau modèle à guichet unique pour la prestation de services gouvernementaux. Bien que le projet d'Accès à l'enregistrement des entreprises de l'Ontario soit encore quelque peu expérimental, la réponse des intervenants, des partenaires et des clients / utilisateurs est positive et optimiste.