

Les citoyens d'abord

Erin Research Inc.

pour le

RÉSEAU DU SERVICE AXÉ SUR LES CITOYENS et le
CENTRE CANADIEN DE GESTION

Octobre 1998

Canada

*Pour plus d'information ou pour obtenir des copies
supplémentaires, veuillez communiquer avec le
Groupe de la recherche et planification stratégiques
du Centre canadien de gestion*

*Par téléphone au (613) 943-8370
Par télécopieur au (613) 995-0286*

*Les opinions exprimées ici sont celles de l'auteur
et ne reflètent pas nécessairement les vues du
Centre canadien de gestion*

© Centre canadien de gestion 1998
N° de catalogue SC94-66/1998
ISBN 0-662-63865-4

Avant-propos

Le Réseau du service axé sur les citoyens (RSAC) a été constitué par le Centre canadien de gestion (CCG) en juillet 1997 pour accélérer la modernisation du service dans l'ensemble de la fonction publique au Canada. Dirigé par le CCG, il réunit plus de 200 fonctionnaires fédéraux, provinciaux et municipaux, ainsi que d'éminents universitaires et spécialistes de l'extérieur du domaine de la prestation des services publics.

Les citoyens d'abord est la première publication issue des divers travaux de recherche du RSAC. Ce projet intergouvernemental est fondé sur les résultats de l'enquête nationale *Have Your Say/Prononcez-vous*, et jouit de l'appui du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, de Postes Canada et des gouvernements de l'Ontario, du Manitoba, du Nouveau-Brunswick et de Terre-Neuve. À ce jour, le Réseau a organisé des forums nationaux à Ottawa et des forums régionaux en Colombie-Britannique, au Manitoba, en Ontario, au Québec et dans la région de l'Atlantique. Ces forums ont pour but d'amener des fonctionnaires des trois ordres de gouvernement à travailler ensemble à l'élaboration d'une stratégie permettant d'améliorer la qualité du service aux citoyens. Durant ces rencontres, les membres du Réseau ont défini un certain nombre de projets de recherche essentiels, de leur point de vue, à la réalisation de ce but.

Le présent rapport est le point culminant de ce projet. Contrairement à de nombreuses autres enquêtes qui se concentraient sur l'opinion ou l'attitude générale des citoyens à l'égard des services gouvernementaux, *Les citoyens d'abord* vise d'abord à obtenir une évaluation précise du rendement de certains services gouvernementaux d'après des cotes données par les citoyens, puis à définir les mesures que les gestionnaires doivent prendre pour améliorer le service qu'ils offrent à la population.

Beaucoup de personnes aux niveaux régional et national ont contribué à la réussite de ce projet, plus particulièrement les présidents et présidentes des différents forums régionaux. En Colombie-Britannique, il s'agit de Ken Dobell, directeur municipal, Ville de Vancouver, Thomas Johnstone, chef de la direction, BC Assessment Authority, et Donna Mitchell, sous-ministre adjointe, Diversification de l'économie de l'Ouest. Au Manitoba, le forum a été présidé par John Cumberland, sous-ministre adjoint, Service First Initiatives du Manitoba. En Ontario, la présidence a été assurée par Art Daniels, sous-ministre adjoint, Secrétariat de la restructuration de la fonction publique de l'Ontario, Barry Malmsten, directeur municipal, Municipalité de Halton, et Bill Pascal, directeur général régional, Santé Canada. Au Québec, le forum a été présidé par Guy Lavigne (au nom de Simon Caron), directeur de l'état civil, ministère des Relations avec le citoyen et de l'Immigration du Québec, Gérard Divay, directeur général, Ville de Montréal, et André Gladu, sous-ministre adjoint, Développement des ressources humaines Canada. Dans la région de l'Atlantique, les fonctions de président ont été remplies par Jeanette MacAulay, chef de la direction, P.E.I. Staffing and Classification Board, Lawrence Mawhinney, maire de Lunenburg, et Dennis Wallace, sous-ministre adjoint, ministère des Anciens combattants.

Notre ancien collègue du CCG Brian Marson, qui travaille maintenant au Secrétariat du Conseil du Trésor, mérite une mention spéciale pour l'habileté avec laquelle il a animé les forums et pour la bonne humeur, l'entrain et le savoir-faire qu'il a partagés avec nous tout au long du projet. Le Réseau souhaite aussi exprimer sa reconnaissance envers l'ancien directeur adjoint de la Recherche au CCG et actuel secrétaire adjoint du Secteur de l'innovation et des services, Secrétariat du Conseil du Trésor, Ralph Heintzman, pour ses précieux commentaires et sa détermination à assurer le succès du projet.

Le Réseau du service axé sur les citoyens et le Centre canadien de gestion espèrent que tant la version abrégée qu'intégrale de ce rapport contribueront à une meilleure compréhension de l'importance du point de vue des citoyens dans l'élaboration de mécanismes nouveaux et améliorés de prestation des services publics.

Janet R. Smith
Directrice

Samuel Wex
Sous-ministre adjoint
Recherche et planification stratégiques

Faits saillants

Les citoyens d'abord montre ce que les Canadiens et Canadiennes pensent des services offerts par les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, et propose une direction claire pour améliorer la qualité de ces services. Voici les principales conclusions de cette étude :

- Contrairement à l'impression générale, les Canadiens et Canadiennes attribuent à bien des services publics une cote de qualité élevée ou supérieure à celle de services offerts par le secteur privé.
- En règle générale, les services *particuliers* reçoivent une cote de qualité plus élevée que *l'ensemble* des services publics. Ne pas faire de distinction entre ces définitions de service a mené, par le passé, à des estimations exagérées du peu de qualité des services publics.
- Les citoyens savent que le gouvernement, qui doit équilibrer efficacité et intérêt public, a un rôle plus difficile que le secteur privé. Ils s'attendent toutefois quand même à ce que les services publics soient d'une qualité égale ou supérieure à celle des services privés.
- Les citoyens évaluent principalement la qualité d'un service en fonction de cinq facteurs : rapidité, connaissances et compétence du personnel, courtoisie ou confort, équité du traitement et résultats. Quand tous ces facteurs sont réunis, les citoyens accordent les cotes les plus élevées aux services publics, leur donnant souvent plus de 80 sur une échelle de 0 à 100. Quand le degré de satisfaction relatif à un de ces facteurs, quel qu'il soit, tombe sous une valeur-seuil, la cote de qualité baisse de façon frappante. Le principal obstacle à l'obtention de la cote maximale est que les gouvernements ne peuvent pas toujours garantir aux citoyens les résultats qu'ils veulent. Établir des attentes réalistes est une tâche importante dans ces situations.
- Les problèmes téléphoniques – lignes occupées, difficultés avec les boîtes vocales et recherches dans les annuaires – sont les plus fréquents obstacles à l'accès aux services gouvernementaux.
- Être obligé de s'adresser à plusieurs bureaux gouvernementaux pour le même service est un problème qui se pose le plus souvent lors de demandes de certificats, permis et immatriculations. C'est souvent une étape importante de la vie, comme un nouvel emploi, un départ pour l'université, un mariage, un décès dans la famille ou un déménagement, qui occasionne ces contacts.
- Les citoyens ont des attentes mesurables pour ce qui est de la rapidité du service. *Les citoyens d'abord* propose des normes précises pour quatre types d'opérations courantes, soit par téléphone, au comptoir, par la poste et par courrier électronique.
- Les citoyens ont indiqué, pour chaque niveau de gouvernement, les services dont l'amélioration constitue une priorité :
 - *Services municipaux* : santé publique, entretien des routes et écoles publiques.
 - *Services provinciaux* : hôpitaux, collèges et universités.
 - *Services fédéraux* : assurance-emploi, Centres d'Emploi Canada, système judiciaire, Revenu Canada, Postes Canada, et Régime de pensions du Canada et Sécurité de la vieillesse.

Ces résultats sont extrêmement encourageants. Ils nous offrent un moyen de faire passer la cote de qualité du service de sa moyenne actuelle d'un peu plus de 60 à une cote de 80 ou plus. Tous les niveaux de gouvernement peuvent se servir de ces résultats pour définir leur propre plan d'action et se tracer la voie à suivre.

Contents

<i>Avant-propos</i>	i
<i>Faits saillants</i>	iii
1. Introduction	1
2. Mise au point.....	5
3. Le modèle de service.....	11
4. L'accès au service	13
5. Services à contacts multiples.....	19
6. Les déterminants de la qualité du service.....	27
7. Grains de sable dans les rouages des services.....	41
8. Contraintes limitant les améliorations.....	45
9. Uniformité des déterminants	49
10. Normes de service	55
11. Améliorations jugées prioritaires par les citoyens	63
12. Répercussions sur la recherche.....	83
13. La voie à suivre	87

1. Introduction

LE DÉFI

Les citoyens d'abord est une étude du Réseau du service axé sur les citoyens (RSAC), un réseau constitué par le Centre canadien de gestion (CCG) et réunissant plus de 200 fonctionnaires fédéraux, provinciaux et municipaux qui sont à l'avant-garde en matière de qualité du service.

Au nom du CCG et du RSAC, Erin Research a effectué un sondage indépendant sur ce que les Canadiens et Canadiennes pensent des services que leur offrent leurs gouvernements. Un groupe de 2 900 Canadiens et Canadiennes choisis au hasard et formant un échantillon représentatif de la population pour ce qui est de l'âge, du sexe et de la région, ont répondu à ce sondage au printemps 1998.

Les citoyens d'abord offre trois nouveaux points de vue sur la qualité des services :

- L'étude conteste l'opinion, répandue, selon laquelle les services gouvernementaux sont de qualité inférieure, en montrant que les récents sondages ont sous-estimé ce que les Canadiens et Canadiennes pensent des services publics.
- Elle définit les cinq éléments de la prestation d'un service qui influencent le plus l'impression que les citoyens gardent de cette prestation.
- Elle donne aux cadres et aux prestataires de services une orientation claire pour l'amélioration des services.

CONTEXTE

Tous les jours, les Canadiens et Canadiennes utilisent une grande variété de services publics et privés, en commençant par le journal du matin, l'autobus qui les amène au travail ou à l'école et la route sur laquelle il roule, puis un restaurant à midi, le téléphone et l'Internet toute la journée, la radio et la télévision, l'eau et l'électricité, et divers magasins et divertissements. De temps en temps, ils vont à la banque, font renouveler leur permis de conduire, vont à la bibliothèque, et ainsi de suite. Quand ils en ont besoin, ils peuvent faire appel à la garde côtière, à un comptable ou à un entrepreneur en construction.

Une partie considérable de la vie quotidienne est consacrée à l'utilisation des services offerts par la collectivité. Ce faisant, les gens se forment une opinion de ces services et les évaluent par un processus naturel, aisé, et qui a lieu plusieurs fois par jour. Le film était bon ou non, le repas servi par le restaurant était acceptable ou non, l'employé de la banque a répondu au message laissé sur sa boîte vocale dans un délai raisonnable ou non.

Ces jugements sont fréquents et intuitifs, mais on ne comprend pas bien sur quoi ils se fondent, surtout quand il s'agit des services fournis par les gouvernements.

Le but de la présente recherche est de mieux comprendre comment les Canadiens et Canadiennes évaluent les services fournis par leurs gouvernements, afin d'orienter les efforts d'amélioration de la qualité de ces services. Nous nous sommes penchés sur plusieurs questions :

- Quelle cote de qualité les citoyens accordent-ils à différents services publics?
- Quelles sont les améliorations jugées prioritaires par les citoyens?
- Qu'arrive-t-il dans la prestation d'un service pour qu'une personne le qualifie de bon ou de mauvais? Y a-t-il des éléments liés à un bon service que l'on peut définir et quantifier? Est-ce qu'ils varient d'une personne à une autre et d'un service à un autre?
- Est-il possible d'établir, pour les opérations courantes, des normes que la plupart des citoyens considéreront comme acceptables?
- Les citoyens doivent parfois communiquer avec plusieurs bureaux gouvernementaux pour obtenir un service; quels regroupements de services simplifieraient le plus les contacts multiples?

Notre recherche est axée sur les citoyens, en ce sens que nous abordons chaque question en nous efforçant de voir le point de vue du citoyen. Elle cherche à définir et à quantifier ce que les citoyens qualifient de bon service afin que les prestataires de services puissent mieux comprendre leur clientèle et mettre en place des systèmes de prestation de services qui répondent à ses besoins.

Notre recherche diffère des autres études des services publics en ceci qu'elle examine également les services municipaux, provinciaux et fédéraux. Procéder de cette façon est entièrement compatible avec l'approche axée sur les citoyens. Les citoyens n'ont pas des critères de qualité différents pour chaque ordre de gouvernement; en outre, le partage des coûts, des responsabilités et des véhicules de prestation des services entre les gouvernements rend de plus en plus floue la distinction entre eux.

Le résultat de notre recherche est une série d'idées nouvelles et provocatrices à propos de la qualité des services. Certaines des conclusions corroborent et développent des travaux préalables. D'autres renversent quelques idées reçues, notamment la pessimiste conviction évidente dans certains cercles que les citoyens ne sont guère impressionnés par le service que leur offrent leurs gouvernements et que la cote de qualité de ce service, forcément, sera toujours basse. La direction du présent rapport, qui est entièrement fondé sur l'opinion de citoyens, est que les services gouvernementaux peuvent répondre aux attentes élevées du public et faire concurrence au secteur privé en matière de qualité.

LE SONDAGE

Erin Research a conçu un sondage qui visait les objectifs suivants :

- Établir des points de référence pour les services privés et publics.
- Déterminer et quantifier les facteurs qui influencent l'impression de la qualité du service.
- Définir des normes de service pour les opérations gouvernementales courantes.
- Classer les besoins recensés par ordre d'importance, en visant l'accès et les guichets uniques.
- Découvrir les améliorations jugées prioritaires par les citoyens.
- Tracer un cadre d'action.

La première version du sondage a d'abord été examinée par les membres du RSAC, puis modifiée pour incorporer leurs suggestions. On a ensuite testé les questions du sondage auprès de groupes de consultation pour s'assurer qu'elles étaient claires et qu'aucun sujet important n'avait été oublié.

Le sondage, *Have Your Say/Prononcez-vous*, a été fait sous la forme d'un questionnaire papier-crayon, parce que le nombre de questions et la forme de certaines rendaient un sondage téléphonique trop difficile.

ÉCHANTILLON

Le sondage a été envoyé par la poste à des ménages canadiens, choisis au hasard, au début d'avril 1998. Il était accompagné d'une lettre expliquant qu'il était effectué par Erin Research pour le compte du Réseau du service axé sur les citoyens. Il a été envoyé à 34 900 ménages et 2 900 questionnaires utilisables nous ont été retournés. Si l'on pose que 10 p. 100 d'entre eux n'ont pas été livrés, on obtient un taux de participation de 9,2 p. 100, ce qui est élevé pour un sondage postal distribué par un organisme privé. Afin de donner aux citoyens la possibilité de voir les résultats de leur participation, nous avons inclus une carte-réponse à renvoyer s'ils voulaient qu'on leur fasse parvenir un résumé des résultats. Près de 50 p. 100 l'ont fait.

Nous avons pondéré les questionnaires renvoyés en fonction du sexe, de l'âge et de la population de la province du répondant, en nous fondant sur les données actuelles de Statistique Canada, pour produire un échantillon conforme à la démographie du Canada.

La marge d'erreur pour un échantillon de cette taille est de $\pm 1,9$ p. 100, 19 fois sur 20. Ce chiffre s'applique aux questions qui impliquent un choix parmi plusieurs réponses; par exemple, 60 p. 100 ont dit « oui », et 40 p. 100 ont dit « non ».

La plupart des données citées dans la présente étude sont sous forme de réponses graduées. Par exemple, la cote de qualité moyenne des services municipaux est de 64 sur 100. Nous avons analysé ces résultats au moyen de régressions et d'autres méthodes connexes. Nous mentionnons les différences uniquement si a) le test statistique est statistiquement significatif et si b) l'effet en question représente au moins 1 p. 100 de la variance. Cette dernière condition est nécessaire parce que, quand l'échantillon est gros, les différences peuvent être « significatives » au sens technique étroit du terme, mais être trop infimes pour valoir la peine qu'on s'y arrête.

Quand on considère un groupe de comparaisons, le critère de signification statistique change selon le nombre de comparaisons dans le groupe. Par exemple, si l'on fait dix tests, alpha devient $0,05 \div 10$ ou 0,005.

2. Mise au point

COMMENT SE COMPARENT LES SERVICES DES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ?

L'opinion généralement reçue est que la qualité des services publics est inférieure à celle des services privés. Cette opinion est confirmée par des sondages qui montrent que les « services gouvernementaux » sont cotés beaucoup plus bas que les services des grands magasins, des messageries, des supermarchés et de diverses autres entreprises privées.

Cette opinion défavorable des services gouvernementaux diminue le respect du public envers les institutions et services publics et mine le moral de la fonction publique. Elle a pris beaucoup d'ampleur depuis quelques années, mais repose sur un petit nombre de sondages dont les résultats sont présentés sans contexte et sans explication, ou presque. Puisque les résultats des sondages influencent la façon dont les citoyens et les prestataires de services voient les gouvernements, *Les citoyens d'abord* teste de façon plus poussée l'impression que les citoyens ont des services publics et des services privés. Nos résultats montrent que la mauvaise impression que les gens ont de la qualité des services publics n'est pas justifiée, ou est à tout le moins exagérée; en outre, nous expliquons comment ces idées fausses peuvent avoir pris naissance.

Alternance de services publics et privés

Les répondants ont coté la qualité du service des 24 organismes publics et privés énumérés à la figure 1. Cette liste comprend des services couramment utilisés, que la plupart des gens connaissent et dont ils peuvent juger par expérience personnelle. Les répondants ont évalué la qualité du service sur une échelle de 1 à 5, 1 étant « très mauvaise » et 5 « très bonne ». Les résultats sont exprimés, ici et dans le reste du rapport, sur l'échelle plus intuitive de 0 à 100.

Le premier résultat digne de mention est que les services publics et privés sont répartis un peu partout dans l'éventail des services. Ce sont deux services publics qui viennent en tête de liste (services d'incendie, bibliothèques publiques); ensuite, les services privés et publics alternent, individuellement ou par petits groupes.

Si les services privés sont d'une qualité supérieure aux services publics, comme le veut l'idée reçue, ces derniers devraient occuper le bas de la liste, ce qui n'est de toute évidence pas le cas. Les faits dont nous disposons n'appuient pas l'idée que les services gouvernementaux sont intrinsèquement d'une qualité inférieure aux services privés.

Notre résultat provient de la comparaison d'un éventail de services privés et publics plus vaste que ceux qui ont servi à ce genre de comparaison au Canada par le passé. Il est compatible avec le résultat d'une récente étude faite au Royaume-Uni, qui montre une alternance similaire

d'organismes publics et privés englobant une vaste gamme de services¹, ainsi qu'avec une étude américaine, qui a constaté des variations aussi importantes dans les cotes des services gouvernementaux².

Ce simple test contredit donc avec succès l'idée que les services gouvernementaux sont nécessairement de faible qualité. Comment cette idée a-t-elle pris naissance, alors? Elle semble tirer son origine du mélange de deux types d'évaluation de la qualité du service : l'évaluation de *services pris en particulier* et l'évaluation des *services en général*.

Figure 1			
Comment se comparent les services des secteurs public et privé?			
<i>Les citoyens d'abord, 1998</i>			
Service	Qualité du service	Service	Qualité du service
Services d'incendie	78	Taxis	57
Bibliothèques publiques	75	Postes Canada	55
Supermarchés	74	Compagnies d'assurance	55
Messageries privées	68	Transports en commun	55
TVA, CTV	66	Services du gouv. local en général	53
Parcs provinciaux, campings	64	Banques	51
SRC (CBC)	64	Revenu Canada	50
Police	63	Services du gouv. féd. en général	47
Réseaux électriques provinciaux	63	Services du gouv. prov. en général	47
Compagnies de téléphone	63	Système éducatif public	47
Services du secteur privé en général	60	Hôpitaux	46
Bureau des passeports	60	Entretien des routes	35

L'échelle de qualité du service va de 0 à 100.

Services génériques et services particuliers

Notre liste de 24 services comprend une désignation générique des services de chaque ordre de gouvernement, p. ex. « services du gouvernement local ». Chacun de ces ensembles de services est coté plus bas que les services particuliers qui le composent. La cote des services municipaux *en général* est de 53 sur 100, mais les services d'incendie, les bibliothèques, la police et les transports en commun ont tous une cote plus haute; seul l'entretien des routes est coté plus bas. La cote des services provinciaux *en général* est de 47 sur 100, à égalité avec le système d'éducation et les hôpitaux, mais les réseaux électriques et les parcs ont une cote plus élevée. La

¹ ICM Research, *Citizen's Charter Customer Survey: Research Report* (mars-avril 1993).

² Thomas I. Miller et Michelle A. Miller, « Standards of Excellence: U.S. Residents' Evaluations of Local Government Services », *Public Administration Review*, vol. 51, n° 6, novembre-décembre 1991, p. 503-513.

cote des services fédéraux *en général* est de 47 sur 100, mais chaque service fédéral particulier, y compris Revenu Canada, a une cote plus haute.

Cette différence entre la cote des services pris en particulier et celle de l'ensemble des services est à l'origine, en partie du moins, du mythe de la faible qualité des services gouvernementaux. Bien des sondages comparent une description générique du gouvernement avec un service privé précis – comparant, par exemple, « la fonction publique » avec « ma banque ». Il est facile de se prendre à ce piège. Les gouvernements assurent tellement de services différents que le descripteur « services du gouvernement provincial » est inévitablement très général. Les organisations du secteur privé offrent habituellement un ou quelques services précis. Dès lors, même si le questionnaire utilise un descripteur général pour faire référence à une organisation privée, comme « supermarchés » ou « casse-croûte », le sens de ce descripteur est beaucoup moins large que celui de « gouvernement ». Pour que la comparaison entre les organismes privés et publics soit juste, il faut considérer séparément les activités qui composent les services publics. La liste des services de la figure 1 le fait dans une certaine mesure, mais on pourrait soutenir que quelques descripteurs sont encore trop vagues. « Système éducatif public » en est un exemple : la cote aurait-elle été plus élevée si on avait dit « écoles primaires » ou « écoles secondaires »?

Des cotes peu élevées pour les services décrits de façon générale et des cotes élevées pour les services décrits de façon particulière : ces résultats reviennent couramment dans les sondages effectués au cours des années 90. Le problème qui survient quand on mélange les évaluations générales et les évaluations particulières est maintenant évident. Mais pourquoi les concepts généraux ont-ils une cote plus basse que les concepts particuliers? D'abord, le concept générique est essentiellement un stéréotype, une distillation de la réalité qui fait un choix parmi les expériences qui l'ont bâti. L'idée stéréotypée que le citoyen se fait des services publics est fondée sur toute une vie d'expériences, probablement amplifiées par les descriptions faites dans les romans, les déformations propagées par les groupes d'intérêts, le récit des cas d'échec du système dans les médias, un certain influx d'opinions du domaine politique, etc. Demander à une personne d'évaluer les services gouvernementaux « en général » active ce stéréotype.

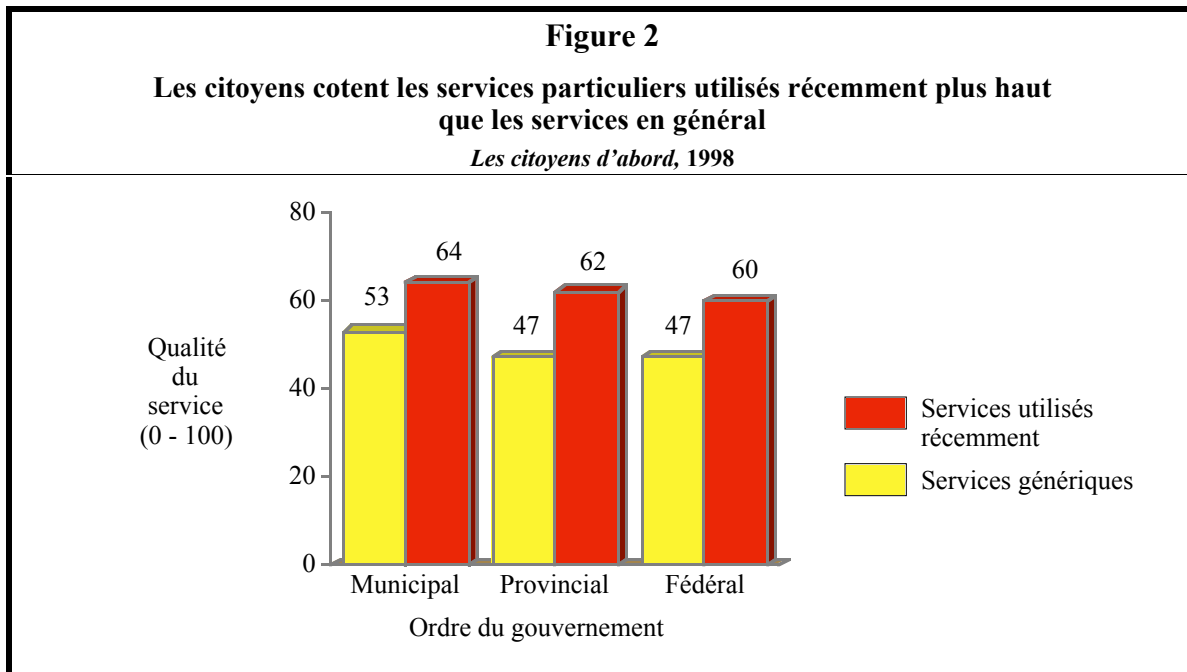
En outre, quand on pense aux services gouvernementaux « en général », on pense à une combinaison d'expériences récentes et d'expériences plus lointaines, ce qui peut expliquer en partie la faible cote des services définis de façon générique. Certaines recherches ont montré, en effet, que les services utilisés récemment reçoivent une cote de qualité plus élevée que les services utilisés il y a plus longtemps³.

L'évaluation que les citoyens ont faite de 50 services particuliers englobant les trois ordres de gouvernement est un bon test de la validité de la cote générale *versus* la cote particulière (voir chapitre 11). Les citoyens devaient évaluer uniquement un service qu'ils avaient utilisé au cours de l'année; les évaluations sont donc fondées sur des expériences relativement récentes.

³ Theodore H. Poister et Gary T. Henry, « Citizen Ratings of Public and Private Service Quality: A Comprehensive Perspective », *Public Administration Review*, vol. 54, n° 2, (mars-avril 1994), p. 155-160.

Les résultats sont clairs. Les 20 services provinciaux évalués dans cette partie ont une cote de qualité moyenne de 62 sur 100, un bon 15 points de plus que la cote des « services du gouvernement provincial en général ». La tendance est la même pour les gouvernements fédéral et municipaux, la cote des services particuliers utilisés récemment étant plus haute de 11 points et de 13 points, respectivement, que celle des services du gouvernement en général (figure 2). Les cotes des services génériques brossent un tableau exagérément sombre de l'opinion que les citoyens ont de leur gouvernement.

Quand les citoyens évaluent des services qu'ils ont utilisés récemment, ils font appel à des souvenirs précis d'expériences réelles. Il en résulte une vaste gamme de cotes pour les différents services publics, semblable dans son étendue à celle des cotes des services privés. Quand les citoyens évaluent l'ensemble des services publics, ils se fondent sur des opinions et peut-être des stéréotypes des gouvernements; ces opinions sont généralement plutôt mauvaises, comme la présente étude et plusieurs autres l'ont amplement démontré. Pour être utile, la comparaison des services publics avec les services privés doit tenir compte des différences attribuables à la précision de la définition de service et au temps écoulé depuis le recours au service.

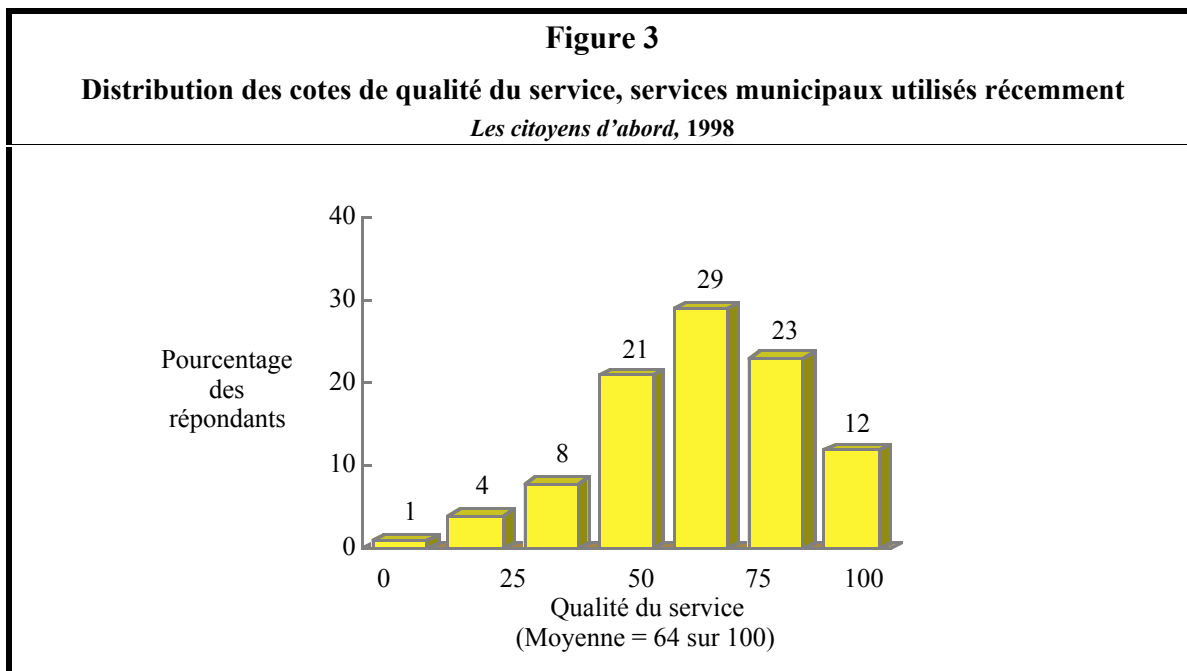


Raffiner la façon dont on mesure la qualité du service jette une nouvelle lumière, beaucoup plus favorable, sur les services gouvernementaux. Des cotes dans les 40 et les 50 sont un motif de désespoir. Des cotes dans les 60 sont un point de départ. Mais 60 sur 100 n'est quand même guère brillant. En règle générale, les prestataires de services privés cherchent à obtenir une cote d'au moins 70, et préférablement de 80.

Les gouvernements doivent-ils se contenter de cotes de qualité du service dans les 60? Nous examinons cette question en détail dans les prochains chapitres du rapport. En guise

d'introduction à cet examen, la figure 3 montre la distribution des cotes qui produisent la cote moyenne de 64 donnée aux services municipaux dans la figure 1. Environ 1 p. 100 des répondants ont attribué une cote de 0 ou guère plus à tous les services municipaux auxquels ils ont fait appel récemment, tandis qu'environ 12 p. 100 les ont cotés à 100 ou presque. La majorité se situent entre les deux.

Autrement dit, certaines personnes ont eu une très bonne expérience de service de leur gouvernement municipal et d'autres une mauvaise. Les résultats sont semblables pour les services provinciaux et fédéraux. Voici donc la question que nous avons posée : qu'est-ce qui distingue une bonne expérience d'une mauvaise? À quels éléments de la prestation du service ou à quelles caractéristiques des citoyens individuels peut-on attribuer l'énorme étendue de ces cotes de qualité du service? La réponse à ces questions serait d'une valeur inestimable pour l'amélioration du service.



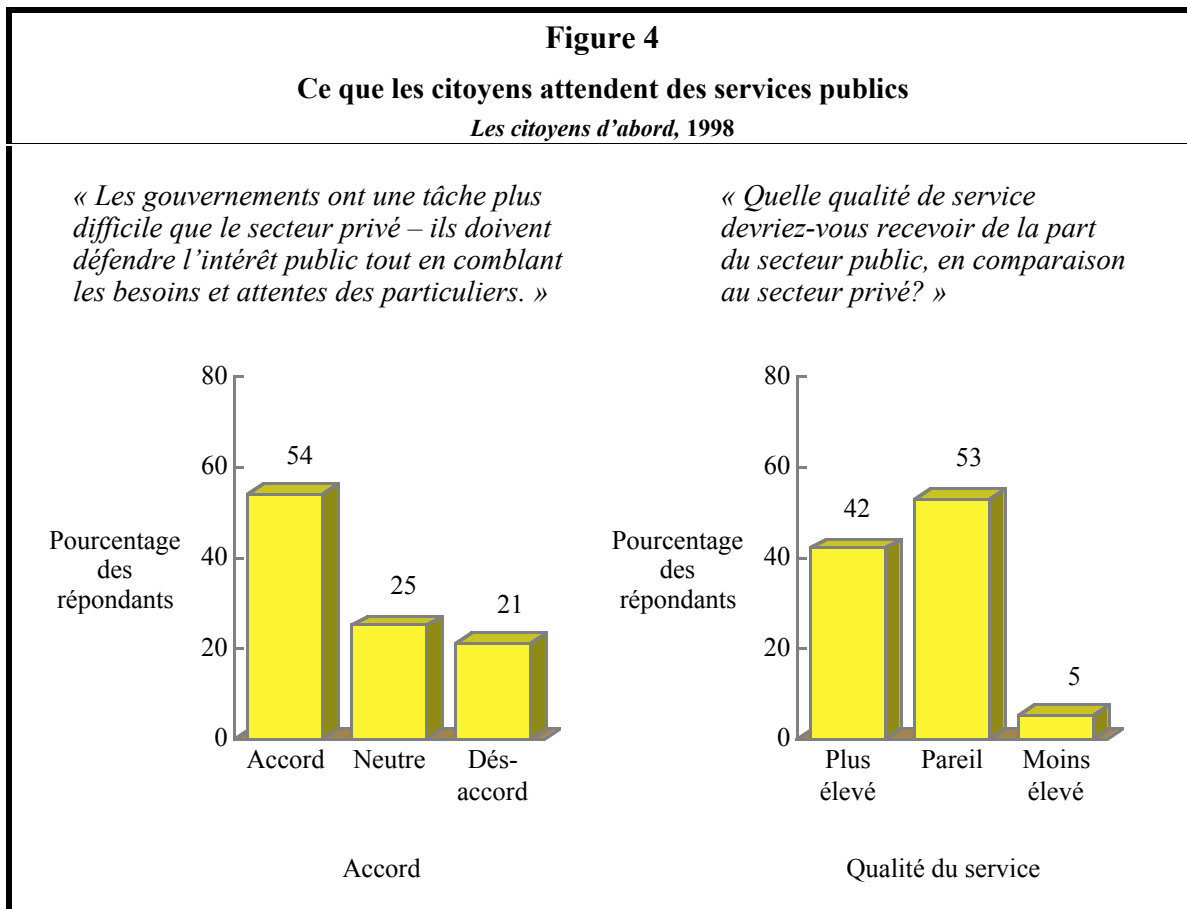
Jusqu'à un certain point, le type de service détermine les cotes de qualité du service. Les bibliothèques publiques peuvent s'attendre à une cote plus élevée que les inspecteurs de bâtiments. Mais c'est loin d'être le seul facteur. Quel que soit le service, les cotes de qualité du service vont de très faibles à très élevées. Les inspecteurs de bâtiments et percepteurs d'impôts reçoivent des cotes élevées moins souvent que les parcs et les services d'incendie, mais quand même assez souvent pour permettre de croire qu'une cote élevée est possible pour une vaste gamme de services gouvernementaux. Nous traitons de ce sujet plus en détail au chapitre 8.

LES ATTENTES DES CITOYENS

Deux autres résultats constituent des paramètres importants pour notre analyse de l'opinion des citoyens sur les services gouvernementaux. En premier lieu, une légère majorité, soit 54 p. 100, admettent que « Les gouvernements ont une tâche plus difficile que le secteur privé – ils doivent défendre l'intérêt public tout en comblant les besoins et attentes des particuliers. »

Mais cette responsabilité accrue ne diminue pas la tâche du gouvernement pour ce qui est de la prestation des services. Quarante-deux pour cent des répondants estiment que les gouvernements devraient offrir *un meilleur service* que le secteur privé; seuls 5 p. 100 pensent que le service du gouvernement pourrait être de qualité inférieure.

Ces résultats signifient que les citoyens voient l'amélioration de la qualité des services publics comme un mandat. Quatre-vingt-quinze pour cent des Canadiens et Canadiennes veulent des services publics d'une qualité égale ou supérieure à celle des services privés. Avec une cote moyenne d'un peu plus de 60, les services publics sont probablement cotés plus bas dans l'ensemble que les services privés, mais certainement pas aussi bas que les sondages qui définissent les « services gouvernementaux » de façon générique pourraient nous porter à croire!



3. Le modèle de service

Le modèle de service établi à partir des résultats de la recherche comporte cinq phases, qui sont résumées dans le diagramme à la page suivante.

MODÈLE DE SERVICE *LES CITOYENS D'ABORD*

1. Besoins et attentes des citoyens en matière de service

Quand les citoyens s'adressent à un service public, ils ont des attentes fondées sur leurs expériences de service préalables et aussi sur leur attitude générale envers les gouvernements.

2. Accès au service

Pour obtenir le service, les citoyens doivent savoir où s'adresser. Cela peut être difficile si c'est la première fois qu'ils demandent ce service ou si le service a changé à cause d'une restructuration de l'administration.

Une fois le premier contact établi, les problèmes d'accès peuvent continuer si, par exemple, les lignes sont occupées ou si les citoyens reçoivent des renseignements contradictoires.

3. Prestation du service

Quand ils demandent un service, les citoyens évaluent la performance du gouvernement en fonction de plusieurs facteurs. Le service a été fourni rapidement ou il ne l'a pas été, le personnel était compétent ou il ne l'était pas, et ainsi de suite. Les réponses aux questions sur la prestation d'un service font ressortir cinq éléments clés dans l'évaluation de la qualité. Si les cinq éléments sont réunis, plusieurs services ont une cote de plus de 80; si un ou plus tombent sous une valeur-seuil, la cote de qualité du service baisse en conséquence.

La rapidité du service est le déterminant le plus important de la qualité du service pour tous les services et pour les trois ordres de gouvernement. Notre recherche propose des normes de rapidité pour les opérations courantes faites par téléphone, au comptoir, par la poste et par courrier électronique.

4. Impression de la qualité du service

Les expériences de service individuelles laissent une impression détaillée de la qualité des services. Ces impressions sont une source de renseignements utiles pour l'amélioration des services.

Les expériences de service individuelles peuvent aussi influencer l'opinion que le citoyen a de *l'ensemble* des services publics. Cette opinion est beaucoup moins favorable que l'impression faite par la plupart des expériences de service individuelles. Le sentiment général que les services publics sont de faible qualité repose largement sur des sondages qui mesurent la qualité du service à ce niveau général.

5. Priorités d'amélioration des citoyens

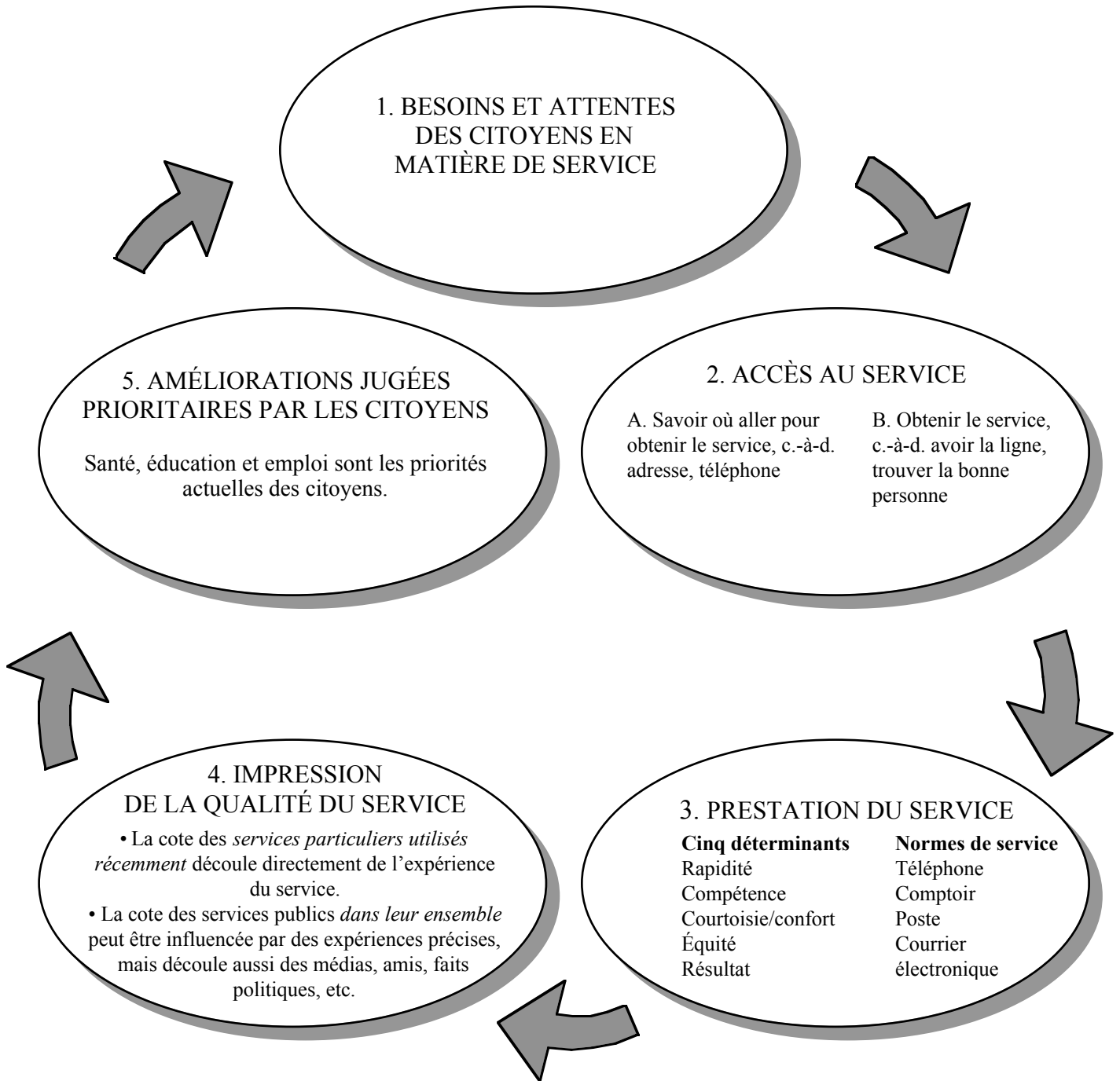
L'impression de la qualité du service détermine en partie l'importance que les citoyens accordent à l'amélioration de ce service.

Le choix des priorités d'amélioration peut aussi être guidé par les débats publics, y compris l'intervention des politiciens, des leaders d'opinion et des médias.

Les priorités d'amélioration, de leur côté, influencent ce que les citoyens attendent des services publics quand ils ont à les utiliser par après.

Figure 5

MODÈLE DE SERVICE *LES CITOYENS D'ABORD*

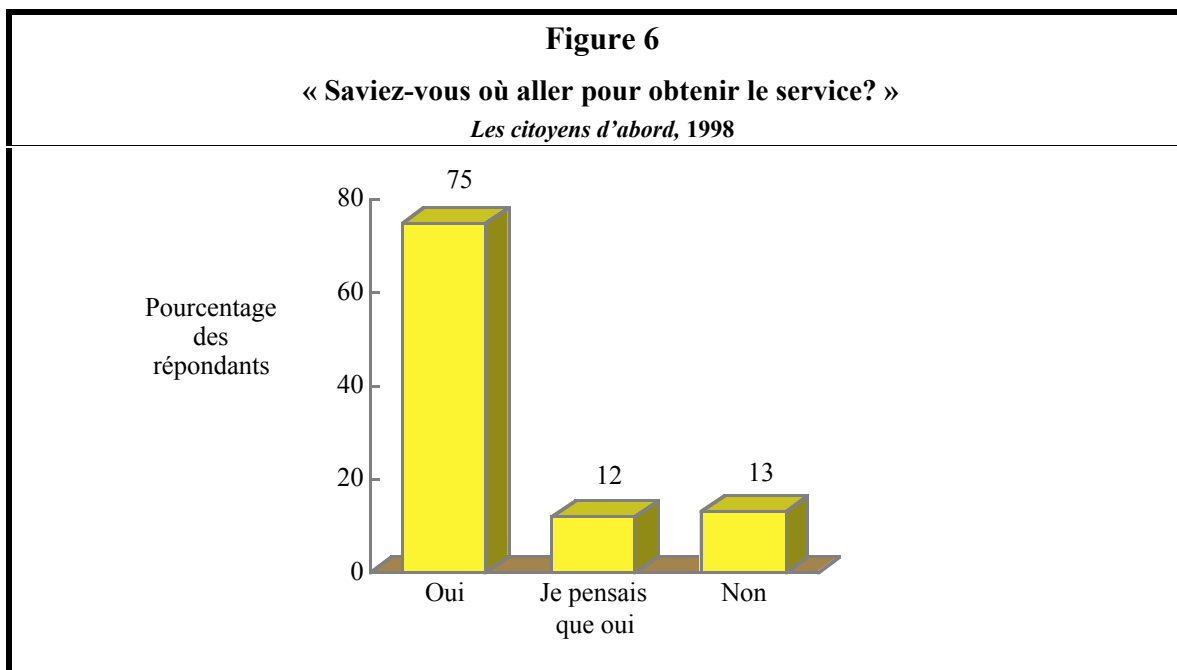


4. L'accès au service

Il n'est pas difficile de trouver des raisons pour lesquelles l'accès à un service gouvernemental peut être ardu. Bon nombre de services publics sont des services auxquels on ne fait pas appel souvent, alors le citoyen qui veut obtenir ce service doit entreprendre une démarche qui lui est nouvelle ou dont il ne se souvient que vaguement. Bien des services publics n'ont pas pignon sur rue, contrairement au mode de prestation typique des services privés. Les citoyens ne savent peut-être pas quel ordre de gouvernement fournit le service qu'ils cherchent et ne savent donc pas par où commencer à chercher. Vu la restructuration constante des gouvernements, le nom des services, organismes et ministères peut changer et il peut être difficile de trouver le service dans l'annuaire. Par conséquent, il n'est pas surprenant que l'accès soit souvent au haut de la liste quand on demande aux citoyens d'indiquer, en ordre d'importance, les problèmes auxquels ils ont fait face pour obtenir un service gouvernemental.

Nous avons posé de nombreuses questions sur l'accès dans notre recherche. Toutes portaient sur le service particulier que nous demandions aux citoyens de décrire en détail. Ainsi, ces résultats reflètent les expériences directes des citoyens plutôt que leur attitude générale ou des stéréotypes relatifs à l'accès au gouvernement.

Une de nos premières questions était : « Saviez-vous où aller pour obtenir le service? » Étant donné tous les problèmes qui peuvent survenir, il peut sembler étonnant qu'une bonne majorité des répondants, soit 75 p. 100, aient su où aller pour obtenir le service qu'ils cherchaient (figure 6). Les autres 25 p. 100 sont divisés également entre ceux qui ne savaient pas et ceux qui pensaient savoir, mais qui ont découvert que ça n'était pas le cas.

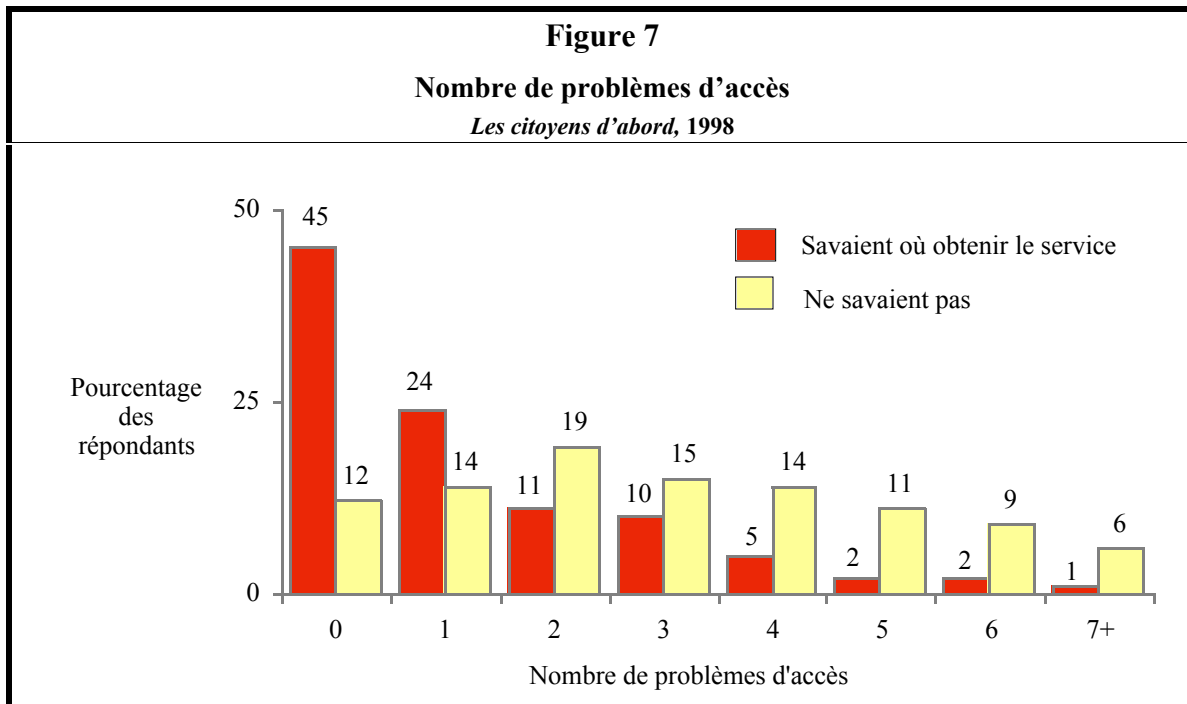


NOMBRE DE PROBLÈMES D'ACCÈS AU SERVICE

Savoir où aller pour obtenir le service n'élimine pas les problèmes d'accès, mais cela en réduit indéniablement le nombre. Parmi ceux qui savaient où aller, 45 p. 100 ont déclaré n'avoir eu aucun problème, et 24 p. 100 ont mentionné un seul problème.

Parmi les citoyens qui ne savaient pas où aller pour obtenir le service (ou qui pensaient le savoir mais ont découvert que ça n'était pas le cas), seulement 12 p. 100 n'ont signalé aucun problème d'accès. Quatorze pour cent ont eu un seul problème, ce qui signifie que les trois quarts du groupe ont eu deux problèmes d'accès au service ou plus.

On peut aussi exprimer la situation sous forme du nombre moyen de problèmes signalés par les citoyens. Ceux qui savaient où aller ont eu en moyenne 1,3 problème, tandis que ceux qui ne le savaient pas où aller en ont eu 3.



OBSTACLES À L'ACCÈS

Le sondage énumérait dix problèmes d'accès courants et les répondants devaient cocher ceux qui s'appliquaient à leur expérience personnelle.

« Les lignes étaient occupées » est le problème qui vient en tête de toute la série. C'est indubitablement la principale difficulté à laquelle se sont heurtés ceux qui savaient où obtenir le service (24 p. 100 des répondants de ce groupe sont tombés sur une ligne occupée), et elle est presque à égalité avec « être transféré d'une personne à l'autre » parmi ceux qui ne savaient pas où aller.

La liste comprenait trois difficultés liées au téléphone :

- Les lignes étaient occupées.
- Les systèmes de répondeurs automatiques ou de messageries vocales m'ont causé des problèmes.
- Je ne pouvais pas trouver le service dans l'annuaire téléphonique.

Quarante pour cent des répondants ont coché une de ces difficultés ou plus dans la description de leur expérience de service particulière.

Obstacle à l'accès	Pourcentage des répondants		Total
	Savaient où obtenir le service	Ne savaient pas	
Les lignes téléphoniques étaient occupées *	24	43	28
J'ai été transféré d'une personne à l'autre *	17	46	25
J'ai reçu des renseignements contradictoires *	15	39	21
Problèmes de répondeurs automatiques ou de messageries vocales	15	39	21
On m'a fourni des renseignements inexacts *	10	26	14
Personne n'a pris le temps de m'expliquer *	9	24	13
Difficile de se garer	12	14	13
Je ne pouvais pas trouver dans l'annuaire *	4	24	9
Je ne savais pas où chercher *	3	28	9
J'ai dû me déplacer sur une trop grande distance	6	9	7
Autre	12	16	13

* Différence statistiquement significative entre les groupes.

L'ACCÈS DANS DIFFÉRENTS DOMAINES DE SERVICE

Le nombre de problèmes d'accès varie considérablement d'un domaine de service à un autre. Les services de police et d'incendie, ainsi que les services de loisirs, sont ceux où il est le plus bas, la majorité des répondants n'ayant signalé aucun problème. C'est dans les services d'aide financière et d'emploi, où près des trois quarts des répondants ont fait face à des problèmes, qu'il est le plus haut.

Domaine de service	Nombre de problèmes		
	Aucun	Un	Deux ou plus
Police et incendie	56	22	21
Loisirs	52	25	23
Enregistrements	42	21	37
Santé	36	22	42
Impôt	34	23	43
Aide financière	28	18	54
Emploi	27	10	63
Tous les autres services	37	25	39

Le genre de problème d'accès varie aussi dans chaque domaine. Ainsi :

- « J'ai été transféré d'une personne à l'autre » a été mentionné comme problème par environ 15 p. 100 des répondants dans le domaine des services de police, d'incendie, de loisirs et d'enregistrements, et par 25 p. 100 dans les autres domaines.
- « Les lignes téléphoniques étaient occupées » revient relativement rarement dans les services de police et d'incendie (10 p. 100), et dans les services de loisirs, mais grimpe à 40 p. 100 dans les domaines de l'aide financière, de l'emploi et de l'impôt.
- Les problèmes de répondants sont relativement rares dans les services de police et d'incendie (6 p. 100), et de loisirs (9 p. 100), et se situent entre 20 et 30 p. 100 dans les autres domaines.
- « On m'a fourni des renseignements inexacts » a été un problème dans seulement 2 p. 100 des cas dans les services de loisirs, et dans 10 à 20 p. 100 des cas dans les autres domaines.
- « J'ai reçu des renseignements contradictoires » a été signalé dans 8 p. 100 des cas dans les services de loisirs, et dans 16 à 35 p. 100 des cas dans les autres domaines.
- « Personne n'a pris le temps de me donner des explications » a été un problème dans trois domaines, soit l'aide financière, la santé et l'emploi, où entre 16 et 25 p. 100 des répondants se sont heurtés à cette difficulté. Dans la plupart des autres domaines, moins de 10 p. 100 ont eu ce problème.

LA DÉMOGRAPHIE DE L'ACCÈS

Est-il plus difficile pour les personnes âgées que pour les jeunes d'avoir accès aux services? Est-ce que les habitants de la campagne ont plus de problèmes que les citadins? Dans chacune des analyses de l'accès décrites ci-dessus, nous avons soumis ces variables démographiques et d'autres à des tests. Notre conclusion s'énonce très simplement : les variables démographiques ne nous disent pas grand-chose sur les problèmes d'accès.

Un des rapports les plus nets est le rapport entre le nombre de problèmes d'accès et l'âge. Les personnes âgées de 18 à 25 ans ont eu en moyenne 1,9 problème d'accès, chiffre qui diminue graduellement avec l'âge pour atteindre 1,2 problème chez les personnes de plus de 65 ans. Ce résultat reflète probablement le manque d'expérience des jeunes citoyens face au gouvernement – notre familiarité avec le fonctionnement du gouvernement augmente à mesure qu'on vieillit. Le facteur âge, toutefois, n'est pas particulièrement important. L'âge représente seulement 1 p. 100 de la variance dans le nombre de problèmes mentionnés. Il serait peu utile de fonder la stratégie de prestation du service sur l'âge.

Les autres variables démographiques qui n'ont aucun effet notable sur l'accès sont le sexe, la taille de la collectivité (y compris un test des différences entre la ville et la campagne), l'éducation et le revenu familial.

5. Services à contacts multiples

Le guichet unique est une caractéristique fondamentale de l'approche axée sur les citoyens. Il articule la prestation des services autour des besoins des citoyens plutôt que des structures administratives des gouvernements.

Les gouvernements se sont tournés vers la stratégie du guichet unique au début des années 90, et ils ont eu plusieurs remarquables succès qui en démontrent l'efficacité. Il y a trois grands types de guichets uniques⁴.

1. Un guichet unique de renseignements et d'aiguillage – par exemple, un seul numéro de téléphone que les citoyens peuvent composer pour être dirigés vers le service qu'ils cherchent.
2. Un guichet unique de services – par exemple, un endroit où les citoyens peuvent obtenir divers services publics connexes ou non (intégration horizontale des services).
3. Un guichet unique d'accès – par exemple, un endroit où les citoyens ont accès aux services interdépendants de plusieurs gouvernements (intégration verticale des services).

La question critique dans la mise sur pied d'un guichet unique du deuxième ou troisième type est le choix des services à regrouper pour offrir le plus d'avantages et de commodités aux citoyens. La présente recherche utilise une nouvelle méthode pour analyser les besoins des citoyens à cet égard. Les résultats obtenus prouvent l'efficacité de cette méthode et proposent une direction générale pour le regroupement des services.

MÉTHODE DE RECHERCHE

La méthode habituellement utilisée pour répondre à la question « Quels services devraient être regroupés? » est d'énumérer une série de services et de demander si ce groupe est utile. Cette méthode convient dans bien des cas, mais suppose que l'on connaît le contenu des groupes au départ.

⁴ Stephen Bent, Kenneth Kernaghan et Brian Marson, *La prestation des services par guichet unique, Rapport intérimaire*, projet 5 du Réseau du service axé sur les citoyens (Ottawa : Centre canadien de gestion, 1998).

Notre but dans la présente recherche était de ne faire aucune supposition relative aux services susceptibles d'être regroupés. Nous avons plutôt posé une question conçue pour générer des regroupements fondés sur les expériences réellement vécues par les citoyens, soit :

« Il est parfois nécessaire de communiquer avec plus d'un bureau ou organisme pour obtenir un service. Avez-vous contacté deux bureaux différents ou plus à propos de la même question au cours des deux dernières années?

- Décrivez le service que vous désiriez obtenir.
- Quels bureaux ou organismes avez-vous contacté? »

La question n'était pas à choix multiple. Les citoyens ont répondu par des réponses brèves, qui ont été analysées par l'équipe de recherche. Seize pour cent des répondants ont rempli cette partie du sondage. On pourrait supposer, quand on compare ce chiffre au taux de réponse de plus de 90 p. 100 pour les autres parties du sondage, que la plupart des citoyens n'ont pas vécu d'expériences récentes de contacts multiples. Deux raisons au moins peuvent expliquer pourquoi ce chiffre de 16 p. 100 est probablement une sous-estimation du nombre réel d'expériences de contacts multiples. Premièrement, la question sur les contacts multiples est plus difficile que la plupart des autres questions du sondage. Le répondant doit se rappeler une série de faits distincts et les organiser en un tout cohérent, construire une narration pour décrire des services (par exemple passeports et certificats de naissance) qui ne sont pas étroitement liés au point de vue conceptuel ni par leur emplacement physique. Les autres parties du sondage, en revanche, posent des questions soigneusement structurées auxquelles on peut répondre relativement aisément. Deuxièmement, il fallait faire une réponse écrite, ce qui demande plus d'effort qu'une réponse à choix multiple. Il se peut que ces deux facteurs aient fait baisser le taux de réponse à cette partie du sondage.

QU'EST-CE QUI CAUSE LES CONTACTS MULTIPLES?

Nous avons analysé de deux façons différentes les réponses à la question « Décrivez le service que vous désiriez obtenir. » La figure 10 montre les types généraux de services qui ont provoqué des contacts multiples. La figure 11 montre les services particuliers impliqués.

La figure 10 montre que l'agent principal, et de loin, est le besoin d'un certificat, d'une licence ou d'un autre genre de papier personnel. Au total, 39 p. 100 des expériences de contacts multiples résultent du besoin d'un certificat! Certains répondants ont précisé les circonstances qui avaient mené au besoin de ce service. La plupart étaient une étape importante de la vie, comme un nouvel emploi, un départ pour l'université, un mariage, un décès dans la famille ou un déménagement, surtout un déménagement d'une province à une autre. Ce sont ces situations qui engendrent les changements d'adresse et changements de nom, les demandes de passeports, de certificats de naissance, de cartes d'AS, de nouvelles cartes d'assurance-maladie, etc.

Quelques exemples illustrent la gamme des situations décrites par les citoyens :

- *Je voulais savoir quoi faire du chèque de remboursement de la TPS de ma mère, que nous avons reçu après son décès. Est-ce que nous devons le garder et l'ajouter à sa succession ou le renvoyer?*
- *Bien-être social/aide aux étudiants : On m'a renvoyé de l'AE aux ressources humaines puis à l'aide aux étudiants. Et tout le monde m'a dit que je n'étais pas admissible alors qu'il y avait plus d'un an que j'étais sans emploi.*
- *Je venais de me marier et devais changer mon nom de famille.*
- *J'essayais d'obtenir de l'aide pour une personne âgée de mon immeuble qui était maltraitée.*
- *Revenu Canada ne sait pas où se trouve Pond Inlet pour ce qui est du coût de la vie. Il lui faut plusieurs documents pour prouver que Pond Inlet est dans le Nord du Canada.*
- *Problème de déversement d'eaux usées.*
- *Information sur mes droits en vertu des traités.*
- *J'ai atteint l'âge d'or – SV et supplément, pas de problème. Carte d'assurance-maladie – gros problème.*
- *J'ai dû obtenir un certificat de naissance pour ma nièce avant de pouvoir obtenir une carte d'assurance-maladie et un numéro d'assurance sociale.*

Figure 10	
Agents des contacts multiples	
<i>Les citoyens d'abord, 1998</i>	
Agent	Pourcentage des répondants
1. Certificats, dossiers personnels	39
• Changement d'adresse	6
• Changement de nom	5
• Décès	3
• Carte d'identité perdue ou volée	2
• Autre besoin de certificat, ou aucune raison fournie	23
2. Renseignements	16
3. Aide financière	13
4. Questions fiscales	6
5. Questions de santé	4
6. Tous les autres	22
Total	100

De quels certificats avaient besoin les 39 p. 100 des répondants qui voulaient un certificat quelconque? La figure 11 montre que les certificats de naissance, de mariage et de décès ont occasionné 13 p. 100 des contacts multiples. Les passeports comptent pour 10 p. 100.

De même, la figure 10 montre que 13 p. 100 des répondants ont indiqué que la recherche d'une aide financière était la principale raison pour laquelle ils avaient fait appel au service. On voit dans la figure 11 que ce groupe comprend les 6 p. 100 qui avaient des questions sur le Régime de pensions du Canada, les 4 p. 100 qui demandaient l'assurance-emploi et les 2 p. 100 qui voulaient un prêt étudiant.

Les figures 10 et 11 présentent deux différentes façons de classifier les services qui causent des contacts multiples. Elles ne se superposent pas nécessairement parfaitement. Par exemple, on suppose dans le paragraphe précédent que les personnes qui se sont adressées au Régime de pensions du Canada voulaient une aide financière. Il est possible que certaines l'aient plutôt fait pour des raisons fiscales. Par leur nature, les expériences décrites par les citoyens dans cette partie sont généralement complexes; aucun critère de classification ne peut à lui seul capter complètement leur composition.

Figure 11	
Services menant à des contacts multiples	
<i>Les citoyens d'abord, 1998</i>	
Service	Pourcentage de toutes les expériences multicontacts
1. Certificats de naissance, mariage, décès	13
3. Passeports : demande ou renouvellement	10
2. Revenu Canada	8
4. Régime de pensions du Canada	6
7. Douanes et immigration	6
6. Assurance-emploi	4
5. Immatriculations fédérales, p. ex. NAS	4
8. Demande d'une carte d'assurance-maladie	3
9. Immatriculation d'un véhicule à moteur	3
10. Soins de santé provinciaux	2
11. Démarrage d'une petite entreprise	2
12. Tribunaux provinciaux	2
13. Prêts étudiants	2

BUREAUX TOUCHÉS

Dans la section qui précède, nous avons décrit les expériences qui ont occasionné des contacts multiples. Nous pourrions être tentés, en nous appuyant sur cette information, de créer un guichet unique donnant accès à tous les certificats et immatriculations de nature personnelle. Cette décision serait prématurée, car le besoin qui sous-tend la demande de service n'indique pas tous les différents ministères auxquels la recherche du service peut mener.

La figure 12 montre les bureaux et organismes auxquels on fait le plus souvent appel. Revenu Canada est le bureau auquel on s'adresse le plus souvent : 29 p. 100 de tous les contacts multiples passent par Revenu Canada à un moment ou à un autre.

Certains de ces contacts avec Revenu Canada, mais pas tous, sont liés au besoin d'un certificat. Les naissances, les mariages et les décès ont tous des implications fiscales, tout comme l'achat et la vente de véhicules à moteur et diverses autres demandes associées à un certificat. Les contacts avec Revenu Canada peuvent aussi être liés à des demandes d'aide financière, des problèmes de santé, des questions successorales et une myriade d'autres sujets.

En moyenne, les répondants ont indiqué avoir contacté un peu plus de deux bureaux ou organismes, bien que 3 p. 100 en aient listé jusqu'à six.

Figure 12	
Bureaux contactés dans le cadre des contacts multiples	
<i>Les citoyens d'abord, 1998</i>	
Bureau	Pourcentage des répondants ayant contacté le bureau
1. Revenu Canada	29
2. Certificats de naissance, mariage, décès	19
3. Régime de pensions du Canada	13
4. Passeports : demande ou renouvellement	12
5. Assurance-emploi	11
6. Immatriculation d'un véhicule à moteur	10
7. Demande d'une carte d'assurance-maladie	10
8. Douanes et immigration	8
9. Soins de santé provinciaux	6
10. Centres d'Emploi Canada	6
11. Services de renseignements	6
12. Autres services provinciaux d'enregistrements	5
13. Postes Canada	4

Les résultats nous donnent un aperçu des moyens qu'utilisent les citoyens pour accéder à ces différents services. Comme le montre la figure 13, pour l'ensemble des bureaux et organismes gouvernementaux contactés, 22 p. 100 des contacts ont été des visites personnelles, 60 p. 100 des communications par téléphone, courrier ou fax, et 18 p. 100 une combinaison de ces deux moyens. Nous avons listé les six bureaux qui sont les plus souvent contactés pour illustrer les variations dans ces proportions. Les bureaux des passeports sont ceux qui reçoivent le plus de visites personnelles (46 p. 100 plus 15 p. 100), les bureaux du Régime de pensions du Canada ceux qui en reçoivent le moins, seulement 30 p. 100 des citoyens franchissant leurs portes⁵.

Bureau	Pourcentage des répondants		
	En personne	Tél., courrier, fax	Les deux
Passeports	46	39	15
Demandes de cartes d'assurance-maladie	41	55	4
Immatriculation d'un véhicule automobile	35	45	20
Certificats de naissance, mariage, décès	31	56	13
Revenu Canada	16	75	9
Régime de pensions du Canada	11	70	19
Tous les services	22	60	18

⁵ Notez que ces résultats ne s'appliquent qu'aux expériences de contacts multiples; il se peut que les proportions soient différentes pour les opérations plus courantes.

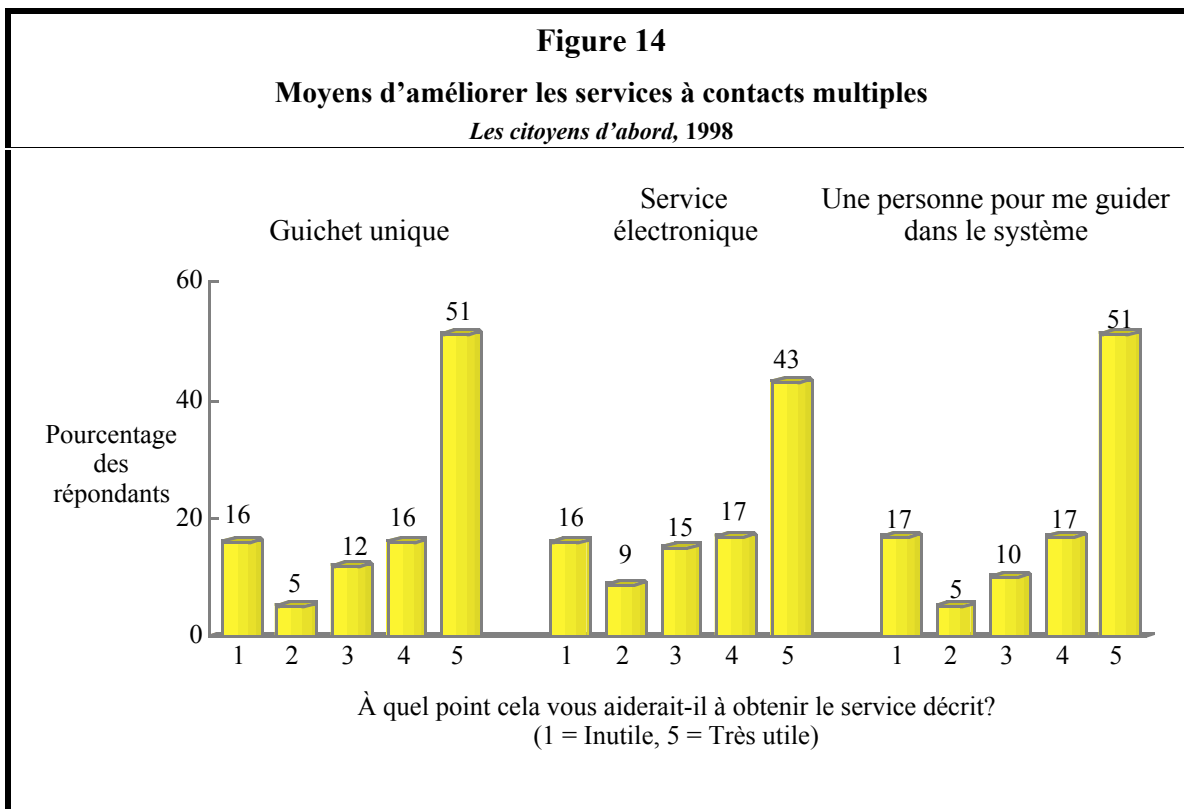
SOLUTIONS POSSIBLES

Qu'est-ce que les citoyens verraient comme une solution utile aux contacts multiples? Dans le sondage, nous demandions aux répondants s'ils pensaient que les trois solutions suivantes auraient pu les aider à obtenir le service qu'ils venaient de décrire. Chacune a reçu un appui considérable⁶.

- Un guichet unique offrant tous les services dont vous avez besoin au même endroit.
- La possibilité d'effectuer la totalité ou la majeure partie des tâches par la poste, par téléphone, par Internet, etc. sans avoir à vous rendre aux bureaux gouvernementaux.
- Une personne pouvant me guider dans le système ou m'aider lorsque j'ai un problème.

Comme le montre la figure 14, près des deux tiers des répondants considèrent chacune de ces possibilités comme utile (combinant 4 et 5 sur une échelle de 1 à 5). Près d'un quart, pour chacune, ont indiqué qu'elle n'aurait pas aidé dans leur cas.

Ces solutions peuvent être complémentaires. Le citoyen peut communiquer par téléphone ou Internet avec un centre multiservices où une personne lui est affectée et l'aide dans les différentes étapes de sa demande de service.



⁶ Nous tenons à mentionner que bien que nous présentions le présent chapitre comme un argument en faveur d'un guichet unique de services, les questions du sondage même étaient neutres, et regroupées sous le titre de « services qui concernent divers bureaux gouvernementaux ». Les dés n'étaient pas pipés en faveur du guichet unique.

Cette partie du sondage utilise une méthode d'évaluation des regroupements de services axée sur les citoyens. Elle ne fait aucune supposition quant aux services qui devraient être regroupés, mais prend plutôt les expériences des citoyens comme point de départ.

L'analyse donne un aperçu des services à contacts multiples qui s'étend à tous les gouvernements et à tous les services. Dans ce contexte, un regroupement de services centré sur les certificats et dossiers personnels, et renforcé par Revenu Canada, s'impose comme premier choix.

La même méthode peut s'appliquer dans des contextes plus particuliers. Supposons, par exemple, qu'un gouvernement veuille créer un système de guichet unique centré sur les services aux personnes âgées. Utiliser la méthode décrite ici pour poser aux personnes âgées des questions sur leurs contacts multiples avec les gouvernements lui donnerait la réponse à deux questions. Elle confirmerait si le besoin d'un guichet unique de services centrés sur les personnes âgées existe vraiment : si les besoins des personnes âgées en matière de services diffèrent substantiellement de ceux des autres citoyens, cette constatation appuierait la création d'un guichet unique centré sur les personnes âgées. Deuxièmement, elle indiquerait quels services regrouper.

6. Les déterminants de la qualité du service

Le présent chapitre présente quelques-uns des plus importants résultats de notre recherche. Notre mode d'enquête, toutefois, diffère de celui qui est utilisé dans la plupart des sondages et est parfois plutôt technique. Pour ceux qui s'intéressent davantage aux résultats clés qu'à l'analyse, voici un résumé des principales conclusions.

1. Cinq facteurs déterminent, dans une large mesure, si les citoyens donneront une bonne ou une mauvaise cote aux services qu'ils reçoivent du gouvernement.
2. Ces cinq facteurs, qualifiés de « déterminants » de la qualité du service, sont :
 1. *Rapidité*
 2. *Personnel renseigné, compétent*
 3. *Courtoisie, confort*
 4. *Traitement équitable*
 5. *Résultat (obtenir ce dont vous avez besoin)*
3. Quand les citoyens reçoivent un bon service relativement à **chacun** de ces éléments, ils donnent à la qualité générale du service une cote de 85 sur 100. Par « bon » service, on entend 4 ou 5 sur 5. Il n'est pas nécessaire d'avoir 5 partout.
4. Quand la qualité du service tombe sous 4 sur 5 pour *un seul* de ces éléments, *peu importe lequel*, la cote de qualité générale du service baisse en moyenne de 25 points, à 60 sur 100. Si deux des déterminants ont moins de 4 sur 5, la cote de qualité du service baisse encore plus.
5. Ces résultats permettent donc de conclure avec une certitude raisonnable qu'offrir un « bon » service relativement à ces déterminants – un service que les citoyens cotent 4 sur 5 – entraînera des cotes de qualité du service d'environ 85 sur 100 dans la plupart des contextes.
6. Ces conclusions donnent lieu d'être optimistes : les gouvernements peuvent obtenir des cotes de qualité élevées. Elles lancent également un défi aux gouvernements : trouver des moyens d'offrir un niveau de service qui garantisse ces cotes élevées de qualité du service.

UNE EXPÉRIENCE RÉCENTE

Le sondage demandait aux répondants de penser à un service gouvernemental auquel ils avaient fait appel au cours des douze derniers mois. Ils pouvaient choisir :

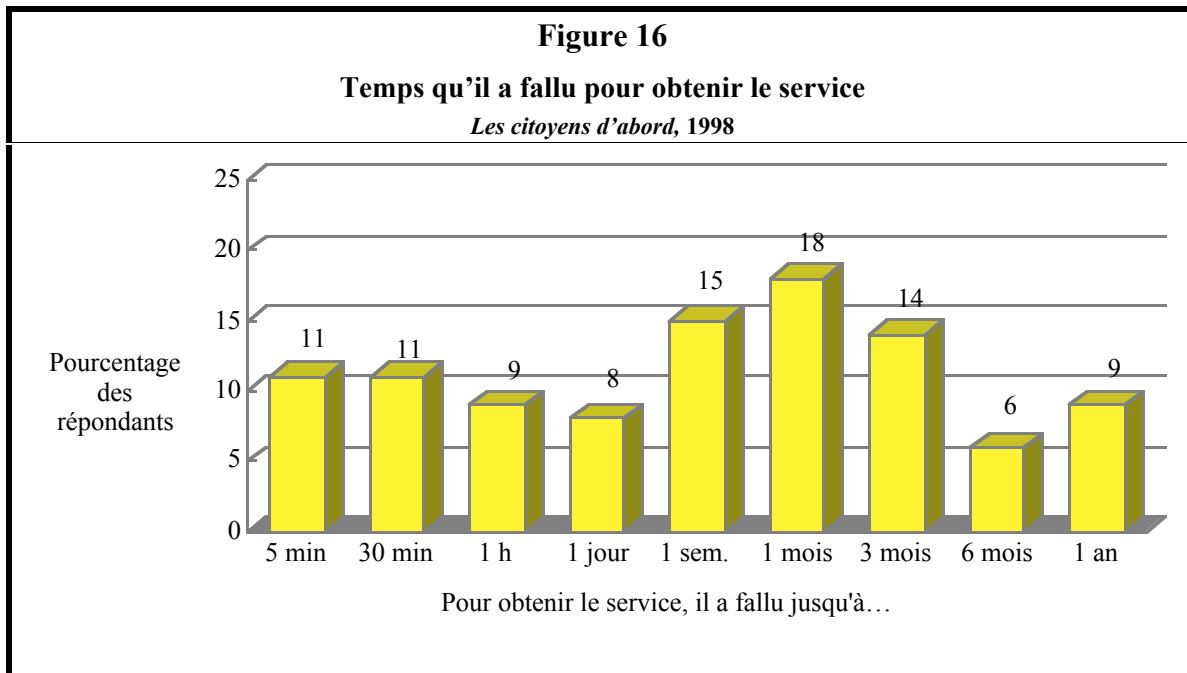
- Un service de n'importe quel ordre de gouvernement;
- Une expérience simple ou complexe;
- Une expérience heureuse ou non;
- Une expérience qui les concernait directement, par exemple, leur visite d'un parc provincial, ou l'aide apportée à leur enfant pour obtenir un prêt étudiant.

Les répondants ont décrit le service, puis répondu à une série de plus de 30 questions sur l'accès au service, la façon dont ils avaient été traités par le personnel, le temps qu'il leur a fallu pour obtenir le service, les frais exigés et différents autres aspects. L'objet de cette série complète de questions était de toucher à chaque élément susceptible d'avoir une importance quelconque dans la prestation d'un service. L'analyse statistique subséquente allait révéler l'importance relative de ces variables dans la détermination de la qualité du service.

Nous nous attendions, en élaborant le questionnaire, à ce que la gamme des expériences choisies par les citoyens soit vaste, et ce fut effectivement le cas. Chacun des 50 services listés au chapitre 11 y figure (sauf les prisons provinciales), ainsi que de nombreux autres. La figure 15 en présente un bref profil. Les services englobent les trois ordres de gouvernement, les gouvernements provinciaux se taillant la part du lion avec 41 p. 100 du total. Près de la moitié étaient prescrits par la loi; la majorité étaient discrétionnaires. Les deux tiers des répondants, environ, ont obtenu ce dont ils avaient besoin et donc qualifié leur résultat d'heureux; un tiers n'ont pas obtenu ce qu'ils voulaient.

Figure 15		
Profil des expériences récentes d'utilisation des services publics par les citoyens		
<i>Les citoyens d'abord, 1998</i>		
Question	Réponses possibles	Pourcentage
Ordre de gouvernement	Municipal	24
	Provincial	41
	Fédéral	27
	Plus d'un	8
Service prescrit par la loi?	Oui	42
	Non	58
Démarche terminée ou en cours?	Terminée	73
	En cours	27
Avez-vous obtenu ce qu'il vous fallait?	Oui	68
	Non, ou en partie	32
Avez-vous dû payer des frais?	Oui	36
	Non	64
S'il y a eu des frais : montant raisonnable?	Oui	55
	Non	45
Au départ, saviez-vous où aller pour obtenir le service?	Oui	75
	Je croyais savoir, mais il s'est avéré que je ne savais pas	12
	Non	13

Pour compléter le profil des expériences décrites, la figure 16 montre le temps qu'il a fallu pour obtenir les services voulus. Un peu plus d'un tiers des services ont pris jusqu'à un jour, un autre tiers jusqu'à un mois, et un peu moins d'un tiers plus d'un mois. Les délais tendent à être plus longs pour les services des gouvernements supérieurs. Par exemple, 52 p. 100 des services municipaux ont pris un jour ou moins, comparativement à 38 p. 100 des services provinciaux et 29 p. 100 des services fédéraux.



QU'EST-CE QUI DÉTERMINE LA QUALITÉ DU SERVICE?

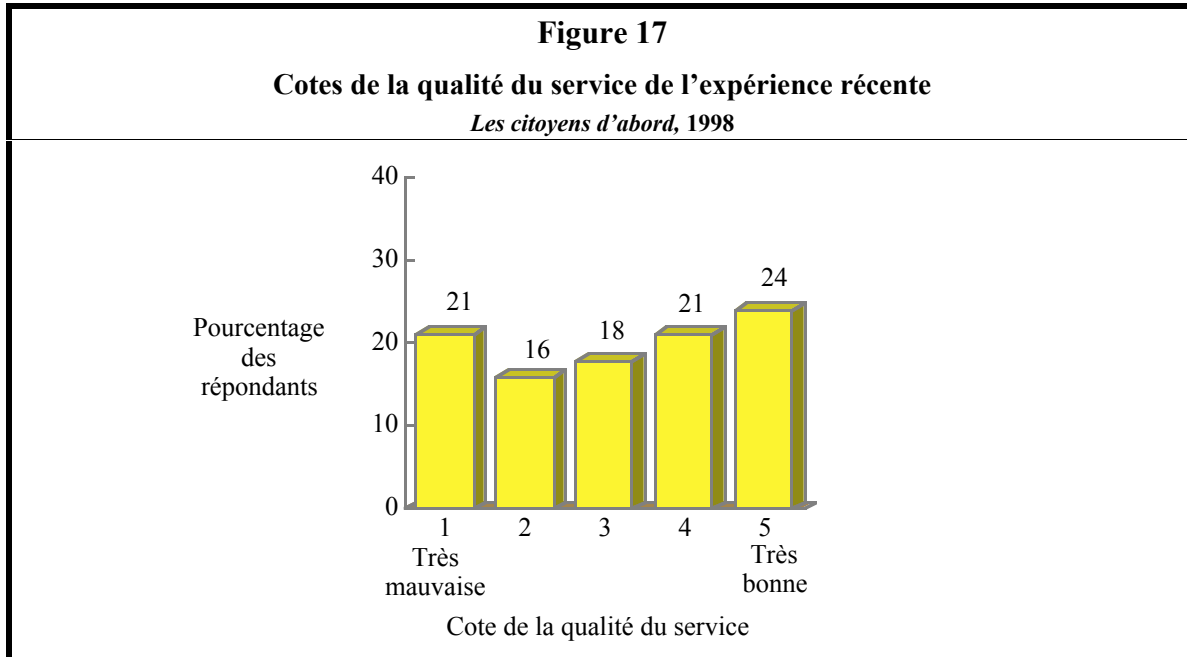
Le sondage était conçu pour découvrir la réponse à la question suivante : qu'est-ce qui distingue une bonne expérience de service d'une mauvaise? On demandait aux répondants de coter la qualité générale de leur expérience récente sur une échelle de 1 à 5, 1 étant « très mauvaise » et 5 « très bonne ». La figure 17 montre les résultats – une proportion semblable de réponses pour chacune des cotes.

Plusieurs raisons peuvent expliquer les différentes cotes illustrées à la figure 17. Ces cotes proviennent de citoyens dont les antécédents sont divers et qui vivent dans différentes régions du pays, elles s'appliquent à trois ordres de gouvernement et à des services qui vont des transports en commun aux parcs provinciaux en passant par l'impôt sur le revenu.

Dans notre recherche des raisons qui sous-tendent les variations dans les cotes de qualité du service, nous avons examiné trois catégories possibles d'explication :

1. *Les caractéristiques démographiques de la personne recevant le service.* Nous avons vérifié si les cotes de la qualité générale du service varient en fonction de l'âge, du sexe, de l'éducation, du revenu et d'autres caractéristiques personnelles.
2. *Les éléments de l'expérience de service.* Nous avons vérifié si les cotes de la qualité générale du service varient en fonction des problèmes d'accès, du traitement du citoyen par le personnel, etc.
3. *L'opinion que les citoyens ont du gouvernement.* Il est possible que l'attitude préalable du citoyen envers le gouvernement influence l'impression qu'il se fait du service.

Comme nous le décrivons dans les pages qui suivent, nous avons analysé systématiquement chacune de ces catégories pour voir si elle sert à déterminer les cotes de qualité du service. En tout, nous avons étudié plus de 30 éléments.



1. Les caractéristiques démographiques de la personne qui reçoit le service

Étudier les données d'un sondage en fonction de caractéristiques démographiques est une pratique courante. Dans le cas présent, aucune des variables démographiques n'a eu un effet notable sur les cotes de qualité du service de l'expérience récente. L'âge est la seule variable ayant un lien statistiquement significatif avec la qualité du service (les répondants plus âgés accordent généralement une cote plus élevée), mais cet effet est si infime qu'il n'a pratiquement aucune importance. Dans un grand échantillon comme celui qui nous intéresse, les différences qui sont trop faibles pour être importantes peuvent quand même être statistiquement « significatives », ce qui veut dire qu'il est peu probable qu'elles découlent uniquement du hasard. Dans le cas présent, l'âge représente moins de la moitié d'un pour cent de la variance des cotes de qualité du service, ce qui n'explique pas vraiment pourquoi les citoyens qualifient le service de bon ou mauvais.

Mentionnons, à titre d'information, les facteurs démographiques qui n'ont *pas* d'effet statistiquement significatif sur la qualité du service : le sexe, la langue parlée (anglais ou français), la région du Canada, la taille de la collectivité, l'appartenance à une minorité visible ou le statut d'Autochtone, le niveau d'éducation, la durée de la résidence au Canada, le fait d'être employé par un organisme public ou subventionné par le gouvernement et le revenu familial.

2. Les éléments de l'expérience de service

Les questions auxquelles les répondants ont répondu dans leur description détaillée de leur expérience de service étaient conçues pour englober toute la gamme des attentes des citoyens et des situations auxquelles ils font face quand ils cherchent à obtenir un service gouvernemental. Nous les avons testées auprès de groupes de consultation pour nous assurer qu'elles étaient exhaustives et compréhensibles.

Notre série de plus de deux douzaines de questions comprend celles qui sont énumérées à la figure 15 ainsi que des questions sur :

- Le nombre de contacts distincts avec le gouvernement (téléphones, visites personnelles, etc.) qui ont été nécessaires afin d'obtenir le service.
- Le temps qu'il a fallu pour obtenir le service (figure 16).
- Leur satisfaction à l'endroit de ce délai.
- Les problèmes d'accès au service (p. ex. renseignements contradictoires, problèmes de répondants automatiques, être transféré d'une personne à une autre).
- Les aspects de la prestation du service (p. ex. la procédure était facile à comprendre, le personnel était bien renseigné, on m'a expliqué clairement ce que je devais faire en cas de problème).

L'analyse de l'effet de ces variables sur la cote générale de qualité du service donne un groupe de cinq éléments qui déterminent la cote de qualité du service plus nettement et plus régulièrement que tous les autres, soit :

DÉTERMINANTS DE LA QUALITÉ DU SERVICE	
Déterminant	Mesure dans le sondage
Rapidité	« Avez-vous été satisfait du délai encouru afin d'obtenir le service? »
Connaissance, compétence	« Le personnel était informé et compétent. »
Courtoisie, confort	« Le personnel était courtois et m'a mis à l'aise. »
Traitement équitable	« On m'a bien traité. »
Résultat	« En fin de compte, avez-vous obtenu ce qu'il vous fallait? »

C'est à ces cinq facteurs réunis que l'on peut attribuer 72 p. 100 des variations dans la qualité générale du service, ce qui est un énorme pourcentage de variance à pouvoir attribuer. Un taux de vingt-cinq à trente pour cent suffirait pour pouvoir élaborer avec certitude une stratégie

d'amélioration du service. Pouvoir attribuer 70 p. 100 approche de la limite de ce qu'une recherche en sciences sociales peut expliquer, car les « bruits » tels que les différentes façons de comprendre les questions et les différentes interprétations des gammes de réponses maintiennent le chiffre maximal bien en-dessous de 100 p. 100.

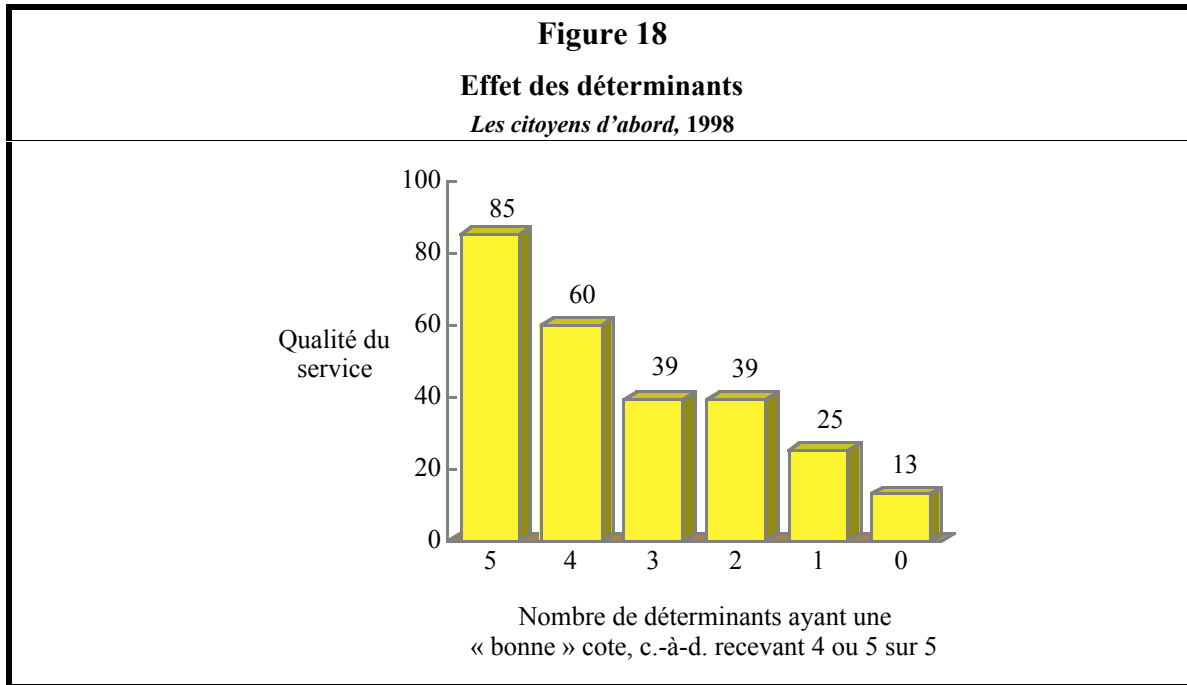
La figure 18 illustre de façon frappante l'effet de ces cinq éléments. Dans ce graphique, nous qualifions la cote donnée par le répondant à chacun des cinq déterminants de *bonne* ou de *mauvaise*. Une cote de 4 ou 5 sur 5 équivaut à une *bonne* cote pour ce déterminant. Une cote de qualité du service de 1, 2 ou 3 équivaut à une *mauvaise* cote pour le déterminant. La question sur le résultat n'avait que deux réponses : « Oui, j'ai obtenu ce qu'il me fallait », que nous avons qualifié de *bonne* et « Non », que nous avons qualifié de *mauvaise*.

La première colonne de la figure 18 représente les personnes qui ont qualifié la qualité du service de *bonne* pour chacun des déterminants. La cote moyenne de la qualité générale du service est de 85 sur 100 pour ce groupe.

La deuxième colonne représente les personnes qui ont qualifié la qualité du service de *bonne* pour quatre des cinq déterminants, peu importe lesquels. Pour ce groupe, la cote de qualité générale du service est de 60 sur 100. Autrement dit, un service inférieur relativement à seulement un des déterminants entraîne une chute de 25 points de la cote de qualité du service!

Plus le nombre de déterminants recevant une *bonne* cote baisse, plus la cote de qualité générale du service baisse. Cinq *mauvaises* cotes donnent une cote de qualité générale du service de 13 sur 100.

En d'autres mots, il y a un net rapport linéaire entre le nombre de déterminants recevant une *bonne* évaluation et la qualité du service. Ce résultat repose sur des bases très solides. Il découle des réactions de 2 900 Canadiens et Canadiennes à une vaste gamme de services offerts par trois ordres de gouvernement. La généralité de cette conclusion n'admet aucun doute. Il est important de souligner la validité de ce résultat à cause de l'importance de ses implications : *si les gouvernements offrent un niveau de service acceptable – 4 ou 5 sur 5 – relativement à chacun de ces déterminants, ils obtiendront des cotes de qualité du service de 85 sur 100.*



Ces résultats donnent lieu d'être optimistes. Ils nous fournissent la clé de l'excellence des services publics. Les gouvernements ne sont pas nécessairement destinés à recevoir des cotes qui dépassent à peine 60. On peut mettre au rancart l'idée décourageante que les services publics sont intrinsèquement d'une qualité inférieure à la norme du secteur privé.

Est-il vraiment possible d'obtenir des cotes de qualité du service qui dépassent 80 sur 100? Il y a trois choses à considérer avant de confirmer cette affirmation.

1. Il faut faire un examen critique de l'affirmation pour voir s'il y a des limites à sa portée. Une qui vient immédiatement à l'esprit est que les gouvernements ne peuvent pas toujours donner aux citoyens ce qu'ils veulent. Par conséquent, le déterminant 5, le résultat, aura parfois une cote peu élevée. Pour le reste, dans l'ensemble, il ne semble pas y avoir de raisons *a priori* qui empêchent d'atteindre un niveau de service satisfaisant. Nous traitons de ce point au chapitre 8.
2. Une deuxième vérification à faire avant d'accepter l'affirmation est d'étudier les déterminants dans différentes situations de service. Le résultat est valide de façon générale pour l'ensemble des services publics, mais il peut y avoir des différences si on considère les domaines de la santé, de l'impôt et des loisirs séparément. Nous traitons de ce point au chapitre 9.
3. Il peut y avoir d'autres variables qui influencent l'impression de la qualité du service. Nous avons proposé, comme facteur possible, l'attitude préalable des citoyens envers le gouvernement. Nous examinons cette hypothèse ci-dessous.

3. L'opinion des citoyens à l'égard du gouvernement

Les cinq déterminants représentent une proportion remarquable de la variance des cotes de qualité du service. Il est quand même possible, toutefois, que l'opinion des citoyens à l'égard du gouvernement ajoute un déterminant à cette série, ou même remplace certains des cinq déterminants décrits ci-dessus. Cette dernière possibilité pourrait se réaliser si l'opinion d'une personne à l'égard du gouvernement était liée de façon plus nette et plus constante à la qualité du service qu'un des cinq éléments originaux.

Le sondage proposait aux citoyens sept énoncés classiques sur les gouvernements et leurs politiques. On peut les regrouper en quatre groupes (figure 19)⁷.

Figure 19	
Opinions des services publics	
<i>Les citoyens d'abord, 1998</i>	
Énoncé	Accord (0 - 100)
1. Appui pour le gouvernement et ses praticiens	
• <i>En général, les fonctionnaires font un excellent travail.</i>	45
• <i>Si l'on tient compte des ressources disponibles, les gouvernements font un excellent travail de prestation de services au public.</i>	41
• <i>En général, les politiciens font un excellent travail.</i>	32
2. Opposition aux politiques gouvernementales	
• <i>Les gouvernements ont supprimé trop de services ces dernières années.</i>	66
• <i>Les gouvernements ont perdu de vue les besoins de la plupart des Canadiens et Canadiennes.</i>	67
3. Appui pour la compression du gouvernement	
• <i>Les gouvernements devraient assurer quelques services essentiels comme les tribunaux et la défense nationale – et laisser le secteur privé faire le reste.</i>	40
4. Compréhension du rôle du gouvernement	
• <i>Les gouvernements ont une tâche plus difficile que le secteur privé – ils doivent défendre l'intérêt public tout en comblant les besoins et attentes des particuliers.</i>	62

⁷ Les groupes 1 et 2 proviennent d'une analyse factorielle; l'analyse statistique qui suit s'appuie sur ces scores factoriels.

Nous avons soumis ces quatre catégories d'opinions à l'analyse statistique utilisée préalablement et qui nous a donné les cinq déterminants. En voici les résultats :

- Aucun des cinq déterminants originaux n'a perdu sa place.
- On peut ajouter la première variable d'opinion, soit « Appui pour le gouvernement et ses praticiens » à l'équation comme sixième élément, mais cet élément est plus faible que les cinq premiers⁸.

Ce que ces résultats indiquent, c'est que l'attitude d'une personne envers le gouvernement, telle qu'elle est définie par les trois énoncés du groupe 1, a un effet uniforme sur les cotes de qualité du service. Les citoyens qui croient que les gouvernements font un excellent travail donnent une meilleure cote à la qualité du service que ceux qui pensent le contraire.

Devrait-on inclure cette attitude dans les déterminants de la qualité du service? Logiquement, on pourrait très bien le faire, mais en pratique, cela ne serait probablement pas très utile. Les cinq premiers déterminants font partie intégrante de la prestation du service. Ils sont partiellement, sinon complètement, sous le contrôle des prestataires de services. Si un d'entre eux constitue un problème, les gouvernements peuvent prendre des mesures pour améliorer le service. Mais ce qu'un citoyen pense du travail du gouvernement échappe au contrôle immédiat des prestataires de services, au même titre que son âge et son revenu. Du point de vue de la stratégie, il est préférable de restreindre la notion de déterminants à des facteurs qui peuvent être modifiés et raffinés.

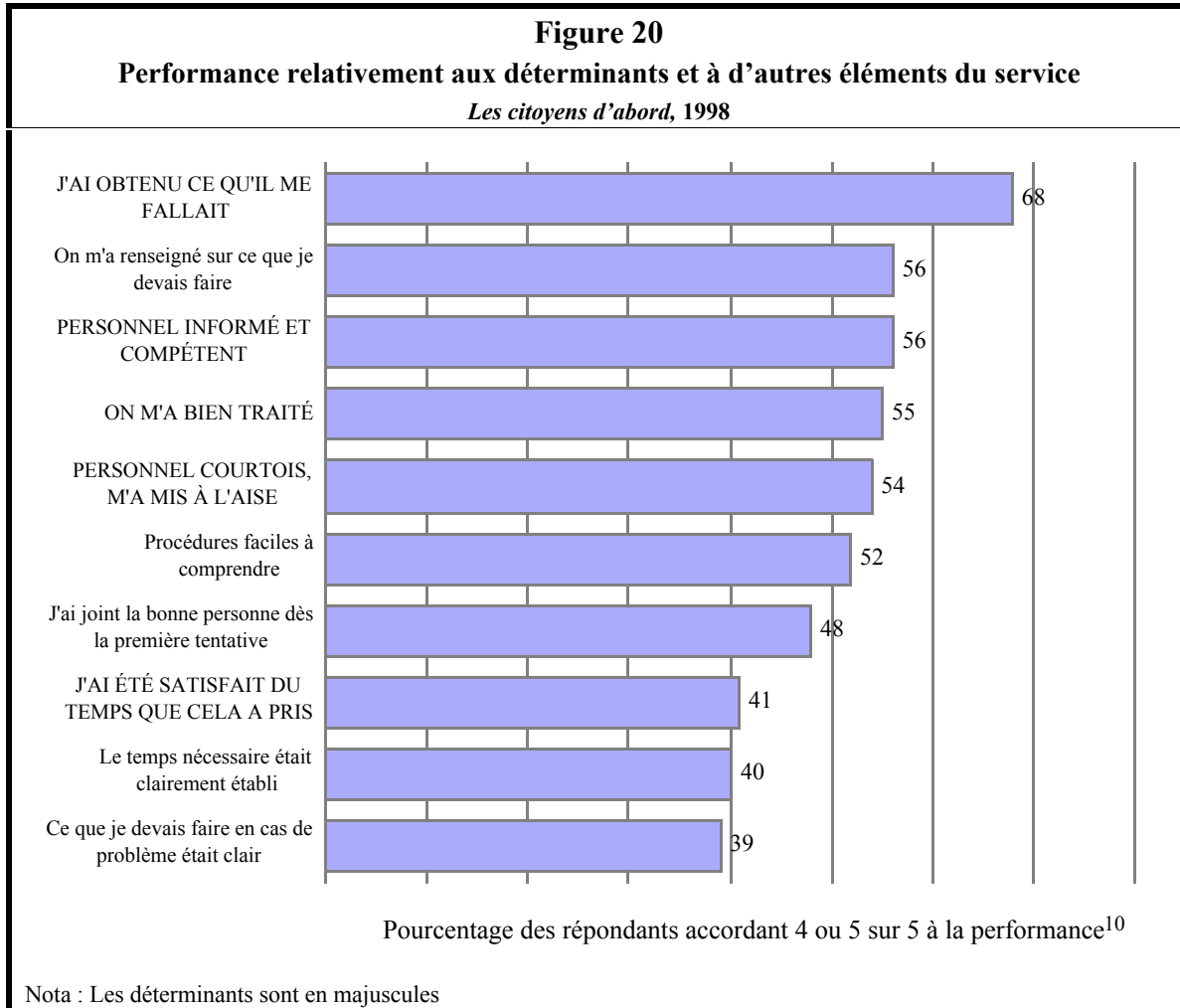
Le vice-président des États-Unis, Al Gore, a exprimé une hypothèse intéressante à ce sujet en invoquant ses travaux du National Performance Review (NPR)⁹. Il renverse le présent résultat, affirmant que si les gouvernements améliorent leur service, l'attitude des citoyens envers le gouvernement sera plus favorable – c'est-à-dire que suite à un meilleur service, ils devraient avoir plus confiance dans le gouvernement. Cette idée a un attrait intuitif et, si elle est vraie, elle fournit une autre raison d'améliorer les services. Notre sondage ne peut tester directement l'hypothèse de Gore, mais en établissant un lien entre l'attitude envers le gouvernement et les cotes de qualité du service, il montre qu'elle *pourrait* être vraie. De toute évidence, s'il n'y avait aucune corrélation entre l'attitude envers le gouvernement et la qualité du service, il serait peu probable que changer l'une influence beaucoup l'autre.

⁸ On ajoute des variables à l'équation si elles accroissent nettement son pouvoir explicatif et si elles le font clairement, sans troubler les eaux statistiques. Cette dernière éventualité peut se produire dans plusieurs cas, si les variables sont toutes étroitement liées, par exemple. Le coefficient de condition maximum de l'équation de régression formée par ces six variables est 14.

⁹ Voir Stephen Barr, « Gore Turns to Making Reinvention Deliver », *Washington Post* (mardi le 3 mars 1998) A15 et John M. Kamensky, « Role of the "Reinventing Government" Movement in Federal Management Reform », *Public Administration Review* 56, n° 3 (mai/juin 1996), p 247.

DÉTERMINANTS ET PERFORMANCE

Jusqu'à maintenant, notre analyse a établi que les cinq déterminants sont les pierres angulaires de la cote de qualité du service, et que les autres variables sont moins importantes. Nous n'avons pas étudié ce que les citoyens pensent de la performance du gouvernement relativement à ces variables. Ceci soulève la question suivante : y a-t-il un rapport entre les déterminants et la performance? Est-ce que les pires aspects des services publics, par exemple, deviennent des déterminants?



On peut facilement répondre à cette question en divisant les cotes en deux groupes encore ici, une *bonne* cote étant 4 ou 5 sur 5, et une *mauvaise* cote étant 1, 2 ou 3 sur 5. La figure 20 montre la proportion de citoyens qui ont qualifié la performance du gouvernement de *bonne* relativement aux cinq déterminants et à cinq autres variables qui n'influencent pas autant la cote de qualité du service.

¹⁰ « J'ai obtenu ce qu'il me fallait » est une variable à réponse oui/non; toutes les autres sont sur une échelle de 5 points.

La cote de performance relativement aux cinq déterminants va de médiocre pour ce qui est de la rapidité (41 p. 100 lui ont donné une *bonne* cote) à un peu mieux pour ce qui est du traitement, de la compétence et de la courtoisie (54 à 56 p. 100 ont donné une *bonne* cote au service). Le cinquième déterminant, le résultat, n'est pas véritablement une mesure de la performance, mais nous l'avons inclus pour compléter le tableau – 68 p. 100 ont été satisfaits du résultat.

Dans l'ensemble, la performance relativement aux déterminants n'est ni meilleure ni pire que pour les autres éléments du service. En fait, il n'y a pas de rapport évident entre les déterminants et les niveaux de performance. Les déterminants peuvent recevoir une bonne cote de performance ou une mauvaise. Ce fait soulève deux points dignes de mention concernant la méthodologie des sondages.

1. Cotes de performance

Souvent, les sondages proposent aux répondants une liste d'éléments de service, comme ceux qui sont énumérés à la figure 20, et leur demandent de les évaluer. On *suppose* ensuite que ceux qui sont les moins bien cotés indiquent par où commencer pour améliorer. Dans le cas présent, la stratégie d'amélioration du service commencerait par faire en sorte que les citoyens sachent où aller quand ils ont un problème. Parmi les cinq éléments qui ont reçu les cotes de performance les plus basses, un seulement, la rapidité, est un déterminant.

De toute évidence, il ne serait pas approprié de se concentrer sur les éléments du service qui ont les cotes de rendement les plus basses. On négligerait alors la plupart des déterminants, c.-à-d. les dimensions qui influencent réellement la qualité du service.

2. Cotes d'importance

Certains sondages vont au-delà des simples cotes de performance et utilisent des échelles de performance et d'importance parallèles. On suppose ensuite que les éléments qui ont une haute cote d'importance et une basse cote de performance sont ceux par lesquels l'amélioration du service doit commencer. L'analyse de l'écart entre les cotes de performance et d'importance est un procédé de recherche courant qui peut fournir de précieux renseignements.

L'analyse de l'écart est utile dans bien des contextes, particulièrement quand l'étendue de l'enquête a été réduite. Un service particulier, par exemple, pourrait utiliser des échelles de performance et d'importance pour comparer sa performance d'une année à l'autre.

3. Analyse des déterminants

Le présent sondage n'a pas demandé une évaluation parallèle de l'importance et de la performance pour deux raisons. Premièrement, la méthode de l'écart oblige les répondants à parcourir deux fois la liste des éléments du service, une fois pour la performance et une autre pour l'importance. Étant donné la longueur du questionnaire, ce procédé n'était pas pratique.

Deuxièmement, dans une analyse de l'écart, il faut que toutes les questions soient posées en fonction d'échelles d'importance et de performance parallèles. Des questions sur la compétence du personnel, par exemple, se prêtent à cette méthode. Le répondant peut dire « Oui, il est important que le personnel soit bien renseigné – 5 sur 5, et « Oui, le personnel était assez bien renseigné – 4 sur 5 ».

Ce genre d'analyse, cependant, n'admet pas certains éléments qui peuvent être importants pour la qualité du service. Est-ce que le sexe influence l'impression de la qualité du service? Impossible de formuler une question sur l'importance et la performance qui mesure ce facteur. Est-ce que les attitudes des citoyens envers le gouvernement influencent l'évaluation de la qualité du service? Encore ici, l'analyse de l'écart ne peut nous le dire.

Notre approche a une portée plus large que l'analyse de l'écart. Elle permet d'intégrer toutes les dimensions quantifiables dans l'analyse : cotes de performance, cote d'écart entre la performance et l'importance, variables démographiques, réponses aux questions d'opinion, etc. Il n'est pas nécessaire de demander aux répondants d'évaluer l'importance directement. Les éléments « importants » sont déterminés de façon empirique; ce sont eux qui prédisent le mieux la cote de la qualité générale du service.

7. Grains de sable dans les rouages des services

L'incidence massive des cinq déterminants sur les cotes de qualité des services a été établie. Si, pour chacun de ces déterminants, le service est déclaré acceptable, il obtient une cote proche de 85 sur 100, sinon, la cote est d'environ 13 sur 100.

Dans le présent chapitre, nous allons analyser l'ordre dans lequel des problèmes se posent avec ces déterminants. Ce n'est pas une question de hasard. S'il n'y a qu'un seul déterminant en dessous de la valeur-seuil acceptable de 4 sur 5, il y a toutes les chances pour que ce soit la rapidité. Si un deuxième déterminant tombe en dessous du seuil, ce sera très probablement le résultat. Pour ce qui est de la compétence, de la courtoisie et de l'équité, les cotes sont généralement faibles dans les situations « à problèmes multiples » où la rapidité ou bien le résultat, ou les deux, ont déjà été jugés insuffisants. Les résultats de cette analyse ont d'importantes répercussions sur l'amélioration du service.

Pour un tiers des répondants, il n'y a eu aucune fausse note grave dans les services récents dont ils ont choisi de parler. Ces services ont atteint le seuil acceptable de 4 sur 5 ou ils l'ont dépassé pour chacun des cinq déterminants. Comme on l'a vu précédemment, dans ce groupe, la moyenne des cotes attribuées à la qualité générale des services a été de 85 sur 100 (Figure 18).

Pour les deux autres tiers, une cote de 3 sur 5 ou moins a été attribuée à un ou plusieurs des cinq déterminants. La Figure 21 montre la moyenne des cotes de qualité du service pour chaque groupe et la proportion de répondants. Les proportions sont analogues dans chaque groupe, soit 11 à 16 pour cent du total.

Nombre de déterminants cotés 3 sur 5 ou moins	Qualité moyenne du service	Pourcentage de répondants
Aucun	85	33
Un	60	16
Deux	39	13
Trois	39	11
Quatre	25	14
Cinq	13	12

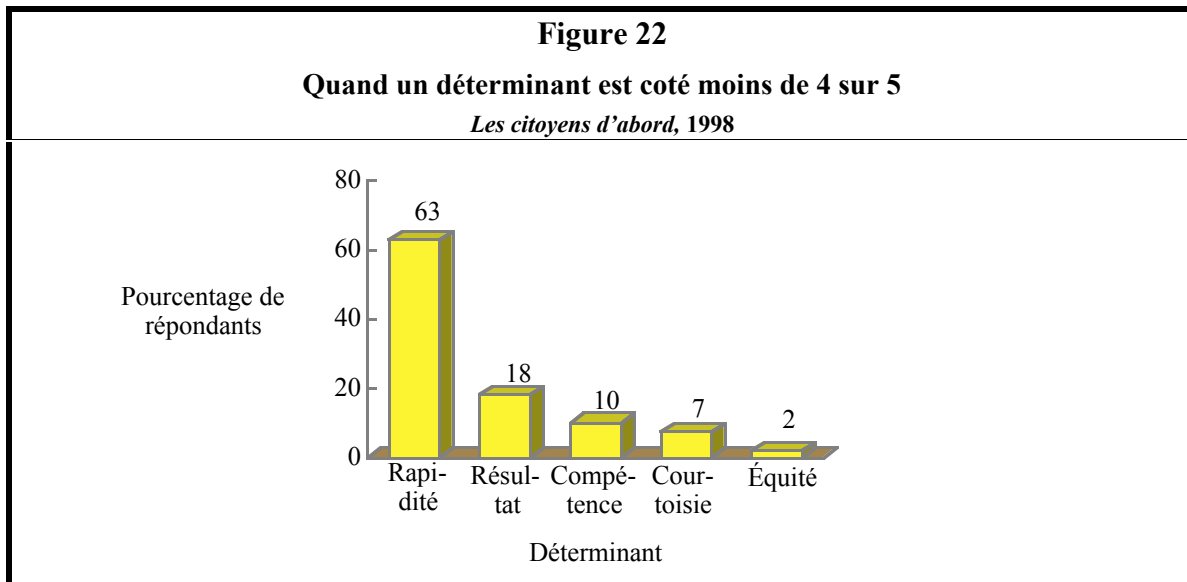
QUAND UN DÉTERMINANT LAISSE À DÉSIERER

On trouvera à la Figure 22 le profil des cas où les citoyens n'ont coté qu'un des cinq déterminants en dessous de 4 sur 5. *Quand il y a un problème avec un seul déterminant, il s'agit dans 63 pour cent des cas de la rapidité!*

Le résultat a été coté en dessous du seuil dans 18 pour cent des cas de ce groupe et il a toutes les chances d'être le déterminant venant en deuxième position chaque fois que le problème est dû à un seul élément. À l'autre extrémité du spectre, l'équité n'est signalée comme seul déterminant laissant à désirer que dans 2 pour cent des cas.

La rapidité est souvent le seul problème rencontré par les citoyens. Dans ce sens, c'est un problème simple, l'un de ceux qui ne sont pas liés à d'autres problèmes. En revanche, il arrive très rarement que le manque d'équité, de courtoisie et de compétence soit le seul problème à être signalé. Il entre en combinaison avec d'autres déterminants dans des cas plus complexes.

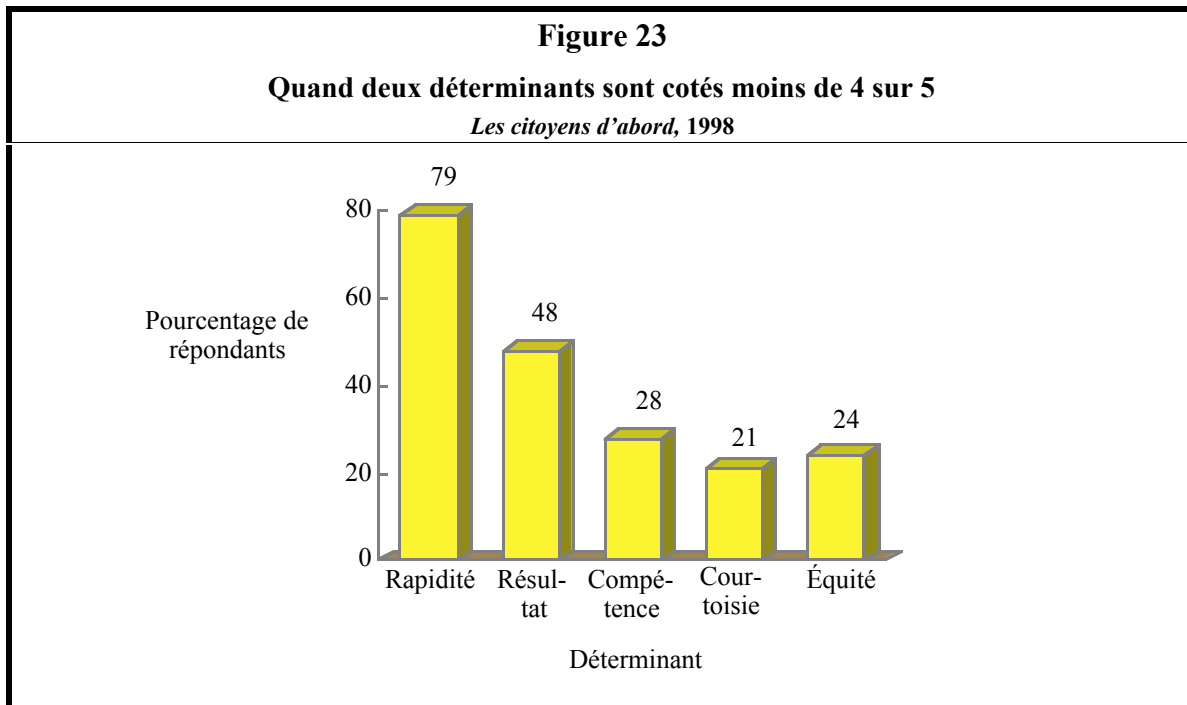
On peut voir dans ces résultats, soit des réflexions concernant les services du gouvernement (disant que ceux-ci ont tendance à être lents), soit des réflexions sur les citoyens canadiens (disant qu'ils attachent presque plus de valeur à leur temps qu'aux autres choses). La vérité se situe sans doute entre les deux. Pour l'amélioration du service, l'implication est la même dans les deux cas – l'augmentation de la rapidité est la stratégie la plus sûre de toutes pour faire grimper les cotes de qualité des services de l'échelle des 60 à celle des 80. En éliminant simplement le manque de rapidité dans les 16 pour cent de cas où un seul déterminant a reçu une mauvaise cote, on ferait grimper le nombre de services sans problème de 33 pour cent du total à 43 pour cent.



QUAND DEUX DÉTERMINANTS LAISSENT À DÉSIRED

Quand deux déterminants laissent à désirer, comme dans la Figure 23, le schéma est à peu près le même que pour les cas à un seul déterminant. Là aussi, la rapidité a toutes les chances d'être en cause, suivie du résultat. Les répondants qui se sont plaints *à la fois* de la lenteur et du résultat représentent 39 pour cent des cas de ce groupe.

Quand trois déterminants ou plus laissent à désirer, la rapidité et le résultat perdent de leur importance. Les cinq déterminants sont alors sérieusement en cause dans le problème.



Dans un cas idéal, les cinq déterminants sont tous cotés 4 sur 5 ou plus. Les problèmes commencent, premièrement, quand les citoyens mettent trop de temps à obtenir un service et, deuxièmement, quand ils n'obtiennent pas ce qu'ils veulent. C'est là que le traitement des demandes par les préposés commence à poser un problème. Quand le processus prend trop de temps, les citoyens jugent parfois que le personnel manque de compétence. Ceux qui n'obtiennent pas le résultat souhaité l'accusent parfois de manquer d'équité.

Après avoir empiriquement établi l'ordre dans lequel apparaissent les problèmes, on trouve cette chronologie tout à fait naturelle, du moins avec du recul. Il convient de souligner, toutefois, que cette analyse offre une nouvelle manière d'envisager les problèmes de prestation de services. Il n'y a, à la connaissance de l'auteur, aucune autre enquête à avoir fait apparaître ce processus séquentiel dans l'attribution de mauvaises cotes de qualité des services.

8. Contraintes limitant les améliorations

Les cinq déterminants indiquent la voie vers des sommets de qualité qui feraient envie à toute entreprise du secteur privé. Théoriquement, des cotes de 85 sur 100 sont possibles, mais est-ce vraiment réaliste d'espérer atteindre un tel niveau de service?

Le seuil de performance exigé pour obtenir ces cotes élevées est de 4 sur 5 tout à la fois pour la rapidité, la compétence, la courtoisie et l'équité, avec en plus le résultat, c'est-à-dire « avoir obtenu ce que l'on voulait ». Nous examinerons dans la présente section les obstacles pratiques qui pourraient empêcher de fournir des services à ce niveau.

1. Les gouvernements ne peuvent garantir le résultat souhaité.

Les gouvernements ont régulièrement à faire face à des revendications contradictoires au niveau des ressources, et ils ne peuvent satisfaire tout le monde. Les demandes d'aide financière ne répondent pas toujours aux conditions imposées. La libération conditionnelle peut être refusée. Le montant des impôts prélevés est parfois plus élevé que prévu. La demande de rezonage peut être rejetée. L'incapacité des gouvernements à fournir le service souhaité impose un plafond à la cotation de la qualité des services pour ceux qui n'ont pu obtenir ce qu'ils voulaient. Dans des services tels que l'aide financière, l'emploi et la fiscalité, le résultat souhaité fait plus souvent défaut que dans des domaines tels que les parcs nationaux ou les bibliothèques publiques, ce qui veut dire que les plafonds de cotation de la qualité varient d'un service à l'autre.

2. La rapidité ne correspond pas toujours aux attentes.

Bien que de nombreux processus gouvernementaux puissent probablement être accélérés, le besoin d'équité et de responsabilité impose des limites à la rapidité, et cela pour certains services plus que d'autres. Il importe de faire observer que la rapidité en tant que déterminant se définit comme étant la *satisfaction* à l'égard du temps qu'il a fallu pour obtenir un service, et non *le délai en soi*. Si la prestation de service est retardée au-delà des délais auxquels s'attendent normalement les citoyens, il suffirait peut-être d'en donner la raison pour maintenir la cotation de la rapidité à un niveau acceptable.

3. La courtoisie et le confort dépendent en partie des attentes des citoyens.

Malgré tous les efforts déployés par le personnel, les citoyens se sentent parfois vraiment mal à l'aise quand ils ont affaire au gouvernement. Ils affrontent alors la situation dans un tel inconfort que le personnel est incapable d'y remédier. L'histoire que raconte Stephen Leacock au sujet d'un jeune homme au paroxysme de l'anxiété au moment de faire son premier dépôt à la banque donne une idée de cette terreur irrationnelle.

4. Les connaissances et compétences reposent sur des soutiens internes. Pour ce déterminant, les niveaux de performance maximums résultent du bon état de marche d'un système, ce qui suppose un personnel suffisant, des moyens de formation corrects et de bons services internes comprenant, entre autres, tout ce qu'il faut en soutien de la gestion, installations techniques, services du personnel, et ainsi de suite.

5. L'équité du traitement peut être définie différemment selon que l'on est citoyen ou prestataire de service. Les gouvernements prennent grand soin d'être équitables dans leurs prestations de services, mais des problèmes apparaissent dès que l'on est d'un avis différent sur ce qui est « équitable ». Du point de vue des prestataires de services gouvernementaux, est équitable ce qui est prescrit par la législation et la réglementation. Les citoyens qui sont d'un avis contraire risquent de juger le traitement inéquitable. Il n'est pas difficile d'en trouver des exemples, surtout dans des domaines où il y a d'ardents débats sur des questions sociales – le contrôle des armes à feu, les traitements pris en charge ou non par des régimes d'assurance-maladie provinciaux, les processus d'évaluation environnementale, l'admissibilité à une aide financière, et ainsi de suite.

PLAFONDS DE COTATION DE LA QUALITÉ DES SERVICES

Dans un cas idéal, les cinq déterminants sont cotés 4 sur 5 et plus et la qualité générale du service est cotée 85 sur 100. Pour chaque type de service, la cotation de la qualité est limitée dans la pratique par un plafond. Pour certains services, cette limite supérieure sera proche de l'idéal possible de 85. Par exemple, un bulletin météorologique informatisé pourrait être coté comme étant quasiment parfait si les lignes de transmission de données n'étaient jamais occupées et s'il y avait de fréquentes mises à jour.

Toutefois, si 75 pour cent de la clientèle obtiennent le résultat souhaité, la cotation maximum théorique de la qualité du service va tomber d'environ 5 points autour de 80 sur 100. (Si une personne cote l'un des déterminants en dessous de la valeur-seuil, la cotation tombe de 25 points; si l'on applique cela à 25 pour cent des clients, on obtient une baisse générale de 5 points.) Ensuite, si le processus à mettre en œuvre fait que le service sera lent pour une seconde tranche de 25 pour cent, le maximum théorique tombe encore de 5 points, ce qui donne 75 sur 100.

Cette analyse comporte une implication évidente pour la compréhension et l'évaluation de la qualité du service : il ne suffit pas d'obtenir une évaluation globale unique de la qualité du service. Il importe plutôt de séparer les facteurs contrôlables par le prestataire de services de ceux qui échappent à sa volonté. Dans les sondages, il faut faire une distinction entre l'impression qu'a laissé le processus d'exécution du service proprement dit et la déception et la colère légitimes qui ont pu être causées par un résultat négatif. Ce n'est pas parce qu'un gouvernement doit donner de mauvaises nouvelles à quelques citoyens que l'on peut dire que ses prestations de services sont mauvaises. Et pourtant, c'est ce qui se produit régulièrement quand l'évaluation ne permet pas de fractionner les cotes de qualité en plusieurs composantes.

Dans l'étude *Les citoyens d'abord*, on a considéré les cinq déterminants comme des composantes de la cotation de qualité sur l'échelle macroscopique de tous les services fournis par trois ordres de gouvernement. On verra dans le chapitre suivant que les mêmes déterminants apparaissent, à quelques exceptions près, dans six domaines plus spécifiques des prestations de services. Bien que ce soit là le signe que les cinq déterminants sont relativement stables, il faudra mener des essais supplémentaires dans chacun des programmes et organismes si l'on veut établir avec précision les composantes des évaluations de la qualité du service.

9. Uniformité des déterminants

L'analyse, faite précédemment, des éléments qui déterminent la cotation de la qualité des services se situait au niveau le plus général puisqu'elle englobait tous les services et tous les gouvernements. Dans le présent chapitre, nous allons examiner ces éléments dans cinq groupes distincts de services :

1. *Aide financière* : Aide sociale, bien-être social, prêts aux étudiants, RPC, crédit agricole, etc.
2. *Emploi* : Programmes de formation professionnelle, centres d'emploi du Canada, assurance-emploi¹¹
3. *Police* : Locale, provinciale, GRC
4. *Fiscalité* : Impôts municipaux, provinciaux, Revenu Canada, TPS/TVH
5. *Enregistrement* : Certificats de naissance, de mariage et de décès, cartes d'assurance sociale, cartes Santé, passeports, etc.
6. *Loisirs* : Bibliothèques publiques, musées, galeries, parcs provinciaux et nationaux, Office national du film

Ces groupes de services ont été sélectionnés pour une raison d'ordre pratique, à savoir que chaque domaine a été évoqué par un nombre relativement élevé de répondants, ce qui permettait une analyse valable. Le nombre de citoyens varie de 120 à 400 par groupe.

L'analyse permet de voir si les cinq déterminants apparaissent uniformément dans des domaines différents ou si chaque domaine a sa propre série de déterminants. La question a de l'importance : si chaque domaine a une série de déterminants différente, alors les cinq qui ressortent de l'analyse générale représentent plus ou moins une abstraction – une façon intéressante de parler du gouvernement en général, mais sans grande valeur pratique quand il s'agit de déterminer comment améliorer une prestation de service en particulier.

D'autre part, s'il y a une grande uniformité dans les cinq déterminants, alors les prestataires de services de n'importe quel domaine peuvent les utiliser en toute confiance pour orienter leurs efforts d'amélioration des services.¹²

Ces analyses montrent dans l'ensemble que les cinq déterminants originaux apparaissent, selon des combinaisons différentes, dans chacun des six domaines de service ci-dessus. Le schéma peut varier, mais dans chacun de ces domaines, trois ou quatre de ces cinq déterminants sont présents tandis que l'autre ou les deux autres perdent de leur importance au point de ne plus être statistiquement significatifs (peut-être parce que les analyses des services en particulier sont

¹¹ L'assurance-emploi pourrait logiquement faire partie de l'aide financière, mais sous l'angle des déterminants, elle est plus proche d'autres services de l'emploi que de l'aide financière, et par conséquent elle est tout à fait à sa place ici.

¹² Cela ne veut pas dire que l'on doit appliquer les cinq déterminants sans discrimination. Si on peut le faire, rien ne remplace la mise à l'essai des déterminants de la qualité des services avec la population desservie.

menées avec des sous-ensembles plutôt réduits de l'échantillon). Dans deux domaines, l'emploi et l'enregistrement, un nouveau déterminant a surgi. Sur les 22 déterminants définis dans ces nouvelles analyses, 20 font partie de la première série des cinq. Voilà qui confirme fortement l'uniformité des déterminants.

Pour avoir un point de référence, il y a lieu de se reporter à la Figure 24 où l'on commence par appliquer les cinq déterminants originaux à tous les services.

Figure 24			
Déterminants des groupes de services			
<i>Les citoyens d'abord, 1998</i>			
Type de service	Déterminants	Qualité du service (0 - 100)	beta
Tous les services (QS moyenne = 55)	Rapidité	49	0,40
	Équité	62	0,17
	Connaissances, compétences	63	0,16
	Courtoisie, confort	61	0,15
	Résultat	Positif pour 71 % *	
Aide financière (QS moyenne = 46)	Connaissances, compétences	54	0,35
	Rapidité	42	0,35
	Équité	52	0,19
	Résultat	Positif pour 53 %	
Emploi (QS moyenne = 53)	Rapidité	41	0,32
	Courtoisie, confort	57	0,30
	Informé de ce qu'il faut faire	58	0,26
	Résultat	Positif pour 63 %	
Police (QS moyenne = 56)	Courtoisie, confort	58	0,59
	Rapidité	50	0,22
	Résultat	Positif pour 50 %	
Fiscalité (QS moyenne = 59)	Rapidité	57	0,55
	Courtoisie, confort	63	0,27
	Informé de ce qu'il faut faire	59	0,18
Enregistrement (QS moyenne = 60)	Rapidité	52	0,43
	Connaissances, compétences	70	0,25
	Courtoisie, confort	64	0,18
	Savoir combien de temps il faudra	56	0,15
Loisirs (QS moyenne = 75)	Courtoisie, confort	73	0,38
	Connaissances, compétences	72	0,31
	Rapidité	71	0,22
	Résultat	Positif pour 84 %	

* Veut dire que 71 pour cent des citoyens ont obtenu le résultat voulu.

On montre, tout d'abord, que la cote moyenne de qualité de tous les services mentionnés par les citoyens a été de 55 sur 100. On énumère ensuite les cinq déterminants et, pour chacun d'entre eux, la cote de qualité du service. Avec 49 sur 100, la rapidité a été cotée le plus bas, mais l'équité a été mieux cotée avec 62 sur 100. Pour le résultat, il n'y a que deux possibilités – 71 pour cent des citoyens ont obtenu ce qu'ils voulaient tandis que 29 pour cent ne l'ont pas obtenu. Dans la colonne intitulée « beta » figure une statistique indiquant la force relative de chaque déterminant. La rapidité, avec un beta de 0,40, est le plus fort des cinq déterminants. Les quatre autres, qui ont entre 0,13 et 0,17, sont tous à peu près dans le même ordre de grandeur.

Avec une moyenne de 46 sur 100, l'aide financière a une cote globale de qualité plutôt faible. La compétence du personnel et la rapidité sont tous les deux des déterminants forts, tandis que l'équité et le résultat le sont moins.

En ce qui concerne les services d'enregistrement, la rapidité est le déterminant le plus fort de la cotation de qualité. Les répondants qui ont parlé de services d'enregistrement ont donné à la rapidité une cote plutôt faible de 52 sur 100. C'est sûrement un bon choix pour orienter les initiatives en matière de qualité des services. On peut se demander pourquoi le résultat n'est pas un déterminant : il est forcément important d'obtenir le certificat d'immatriculation de véhicules automobiles ou le passeport ou la carte d'assurance sociale dont on a besoin. La réponse, c'est qu'une grande majorité de ceux qui ont parlé de ce service *ont bien reçu* ce qu'ils voulaient. Quarante-vingt pour cent ont obtenu ce dont ils avaient besoin et, en comptant encore 7 pour cent pour ceux dont la demande était en cours, on trouve juste 4 pour cent de résultats négatifs.

On a là une nouvelle preuve que les déterminants ne font pas apparaître ce qui est important dans la qualité des services, mais plutôt ce qui va l'améliorer. Dans le domaine de l'enregistrement, une plus grande rapidité des services aura la plus grande incidence sur la qualité des services.

Il ressort de l'évaluation de tous les groupes de services que les cinq déterminants originaux figurent partout dans différentes combinaisons. Dans trois cas seulement, on voit apparaître un nouveau déterminant : « Savoir combien de temps il faudra » dans le domaine de l'enregistrement et « On m'a dit tout ce que je devais faire pour obtenir ce service » pour l'emploi et la fiscalité. Voilà qui permet de faire un peu confiance au caractère général des cinq déterminants. En axant l'analyse sur les cinq déterminants originaux, on a toutes les chances de s'occuper de la plupart des bases importantes. Si les prestataires de services veulent être sûrs à 100 pour cent de cerner les variables déterminant la qualité des services auprès de leurs clients, ils devront mener les recherches appropriées avec eux.

LES DÉTERMINANTS PEUVENT CHANGER AVEC LE TEMPS

Les cinq déterminants sont des variables qui différencient les bons des mauvais services *au moment présent*. Ils peuvent changer et, en fait, si l'on met en place des stratégies d'amélioration des services, ils *devraient* changer. Par exemple, le fait que la rapidité soit le déterminant le plus fort dans toute la gamme des services gouvernementaux est seulement possible parce qu'un grand nombre de citoyens estiment ne pas recevoir de service rapide. Si les gouvernements centrent leurs efforts sur l'amélioration de la rapidité, les citoyens auront une autre impression : ils seront moins nombreux à se plaindre de la lenteur, et la rapidité ne sera plus un déterminant aussi fort. L'amélioration de la qualité des services entraînera une modification de la série de déterminants à l'œuvre.

En poussant l'exemple ci-dessus un peu plus loin, imaginez que les gouvernements aient tellement bien réussi à fournir des services rapides que plus aucun citoyen ne se plaint de la lenteur. Quand la rapidité des services est devenue une réalité pour tout le monde, elle n'est plus un facteur différenciant les bons des mauvais services. Elle cesserait alors entièrement d'être un déterminant de la satisfaction.

Cela ne voudrait pas dire qu'elle n'aurait plus d'importance, mais seulement qu'elle n'est plus un problème de prestation de services. Si les prestataires laissaient dériver leurs normes, elle pourrait apparaître à nouveau comme un déterminant.

Répetons que les déterminants indiquent comment les services peuvent être améliorés; ils ne définissent pas forcément les caractéristiques essentielles de la qualité des services dans l'absolu.

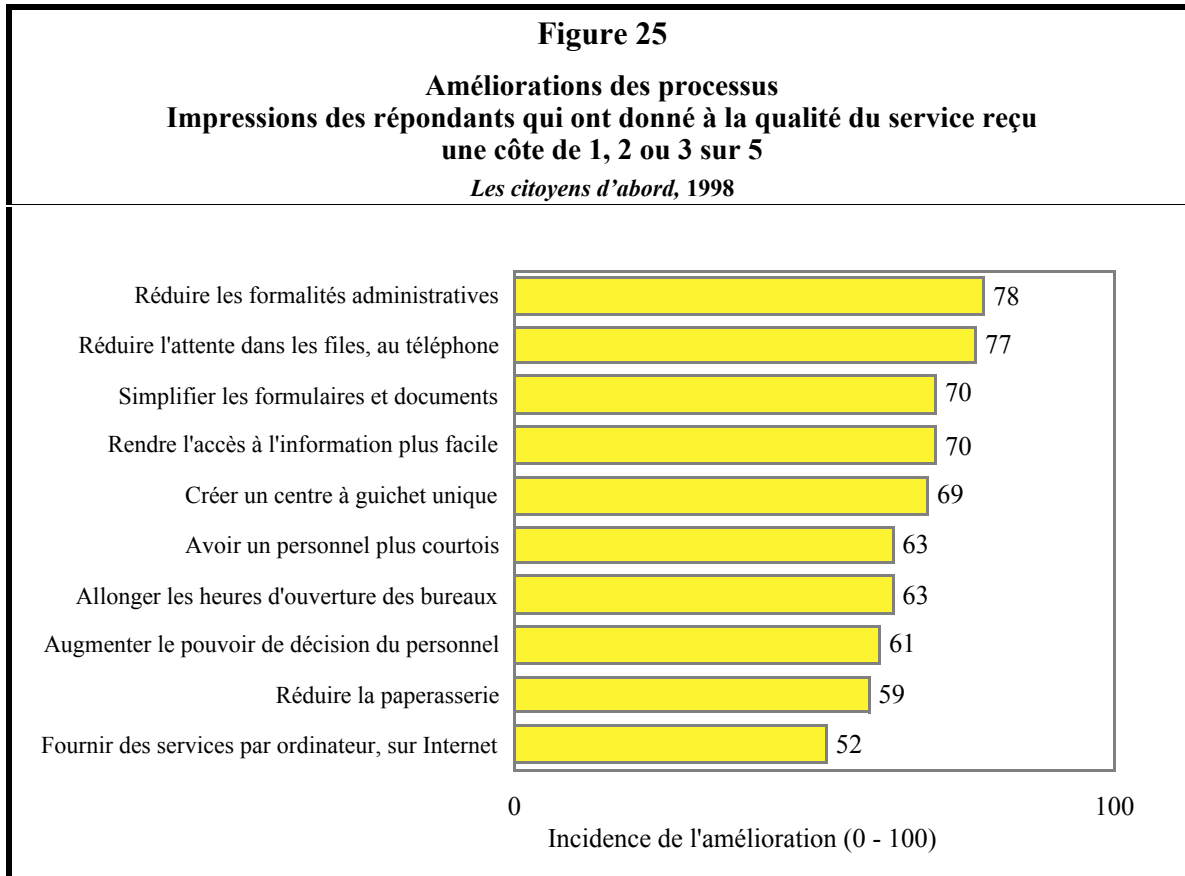
AMÉLIORATION DES PROCESSUS

Après avoir dit ce qu'ils pensaient du service auquel ils avaient eu recours récemment, les citoyens ont indiqué une dizaine d'améliorations qui pourraient avoir des incidences sur la qualité.

Ces dix solutions sont tout à fait « classiques » dans les services gouvernementaux. Plusieurs d'entre elles sont mentionnées parce qu'elles sont apparues comme étant de première priorité dans d'autres sondages. « Réduire les formalités administratives », « Avoir un personnel plus courtois » et « Créer des centres à guichet unique » sont des solutions appartenant à ce groupe.

Les solutions ne s'alignent pas directement sur les cinq déterminants de la qualité des services. Premièrement, les déterminants n'étaient pas définis quand le sondage a été conçu et, deuxièmement, les améliorations des processus ont tendance à se situer à un niveau de précision plus élevé que les déterminants. Par exemple, la « rapidité » est ce qui détermine la cotation des services à un niveau général et les solutions telles que la diminution des délais d'attente et l'allongement des heures d'ouverture des bureaux sont des moyens de parvenir à cette fin.

On voit dans la Figure 25 le classement général des solutions, tel que le voient les répondants qui n'ont *pas* donné au service obtenu une bonne cote générale. Ceux qui ont obtenu un bon service sont moins susceptibles d'exiger une amélioration; les opinions auxquelles on attache plus d'importance pour l'orientation des efforts d'amélioration sont celles des personnes qui ont trouvé les services passables à mauvais.



10. Normes de service

Le tout a commencé il y a dix ans quand une certaine société de fabrication de pizzas a proclamé que toute livraison effectuée plus de trente minutes après la commande serait gratuite. Il se peut aussi que ce message ait été précisément celui qui convenait à la mentalité de notre temps.

De nos jours, il est devenu courant de se vanter de ses normes de service. La publicité d'une maison de courtage proclame que 90 pour cent des appels parviennent à un courtier dans les 20 secondes. Une société de fournitures électroniques se vante de répondre dans les 30 secondes aux appels sur sa ligne de soutien technique. Des messages de ce genre ont deux fonctions : ils fixent une norme que les clients trouveront sans doute attrayante et rassurante, et ils servent aussi à contrôler les attentes des clients en disant gentiment « Non » à ceux d'entre eux qui veulent parler à quelqu'un dans les 3 secondes.

Les organisations décident ou non de faire connaître leurs normes de service, selon la stratégie adoptée. Mais il est capital de savoir d'abord ce que les clients attendent d'une rencontre courante : si vous ne le savez pas, vous ne pouvez pas concevoir de système de service réussi.

Lors du sondage, les citoyens étaient priés d'exposer leurs attentes dans sept situations courantes. Les résultats donnent une idée générale de ce que les citoyens attendent des services gouvernementaux. Il y a deux points importants à noter. Premièrement, les questions portaient sur des opérations de service « courantes ». Il n'était pas question ici de situations d'urgence ni de problèmes complexes. Deuxièmement, il serait intéressant de comparer les attentes dans un contexte gouvernemental à celles que les citoyens ont à l'égard des organisations du secteur privé. Nous n'avons pas ici les données nécessaires à cet effet, mais comme il a été signalé au Chapitre 2, près de la moitié de la population s'attend à ce que les services gouvernementaux soient meilleurs que ceux du secteur privé, ce qui fait que les normes proposées par les citoyens sont probablement élevées.

Les types de situations évoquées dans le sondage sont universels, comme par exemple le temps qu'il faut pour répondre à un appel téléphonique ou le temps d'attente dans une file devant un comptoir de service. Les questions étaient d'ordre général et ne se référaient à aucun service en particulier. En examinant ces résultats, les prestataires de services voudront bien sûr savoir si ces questions s'appliquent à eux. On ne peut le garantir. En l'absence de travaux de recherche plus précis, il y a lieu de se servir de ces résultats comme d'un bon cadre de travail. S'il semble que le service en question s'écarte de la norme générale, il n'y a rien d'autre à faire que de prendre un échantillon représentatif de citoyens et de leur demander quelles sont leurs attentes.

On trouvera dans les graphiques suivants les résultats obtenus dans sept situations courantes.

1. NORMES TÉLÉPHONIQUES

Figure 26

Quand vous faites une demande courante par téléphone... combien de minutes d'attente trouvez-vous acceptables avant de parler à un représentant du gouvernement?

Les citoyens d'abord, 1998

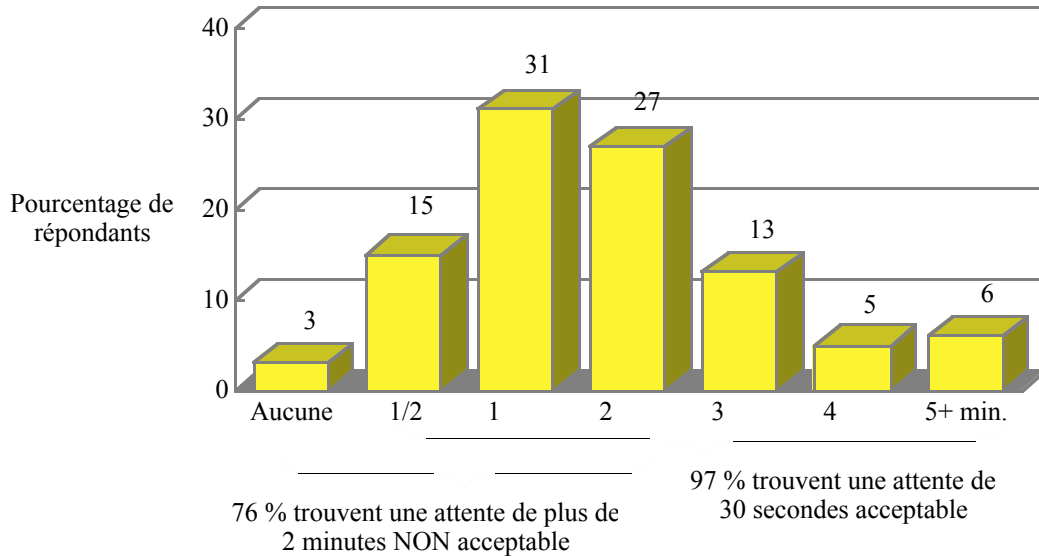


Figure 27

Quand vous faites une demande courante par téléphone ... quel est le nombre maximum de personnes auxquelles vous devriez avoir affaire?

Les citoyens d'abord, 1998

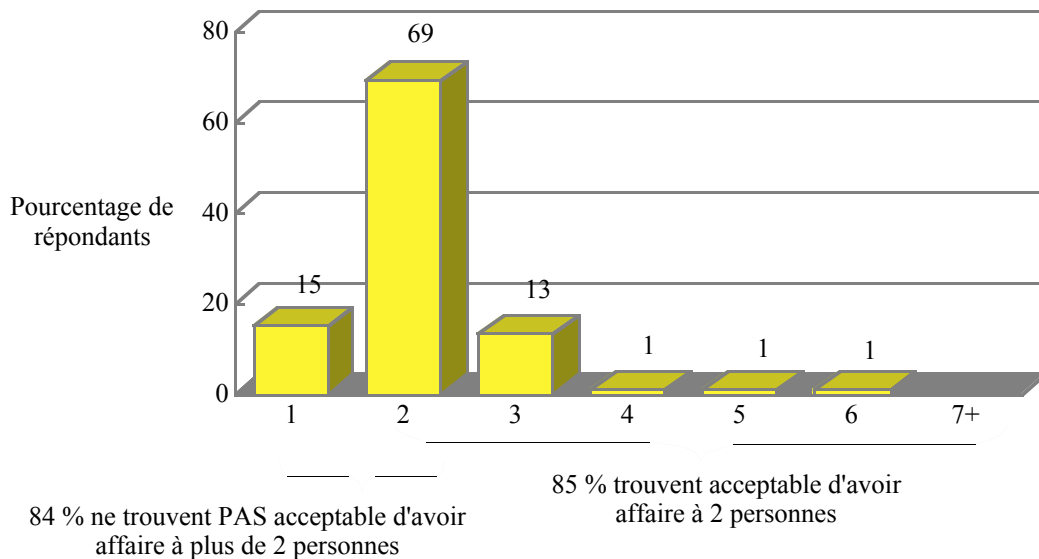
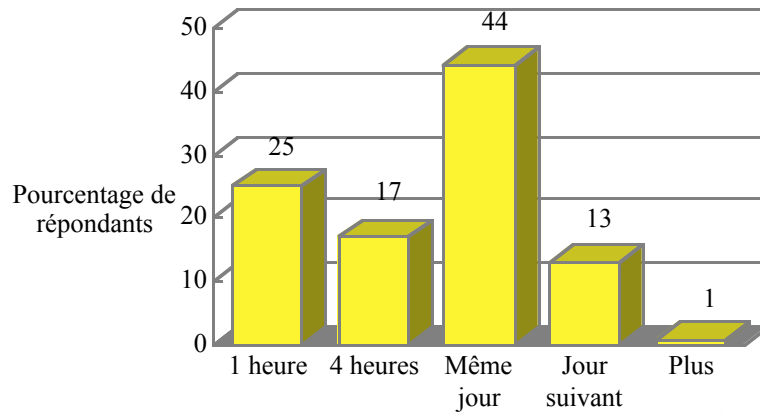


Figure 28

**Si vous laissez un message dans une boîte vocale à 10 h ...
quel est le délai acceptable pour recevoir un appel?**

Les citoyens d'abord, 1998



86 % trouvent NON acceptable
d'attendre jusqu'au lendemain

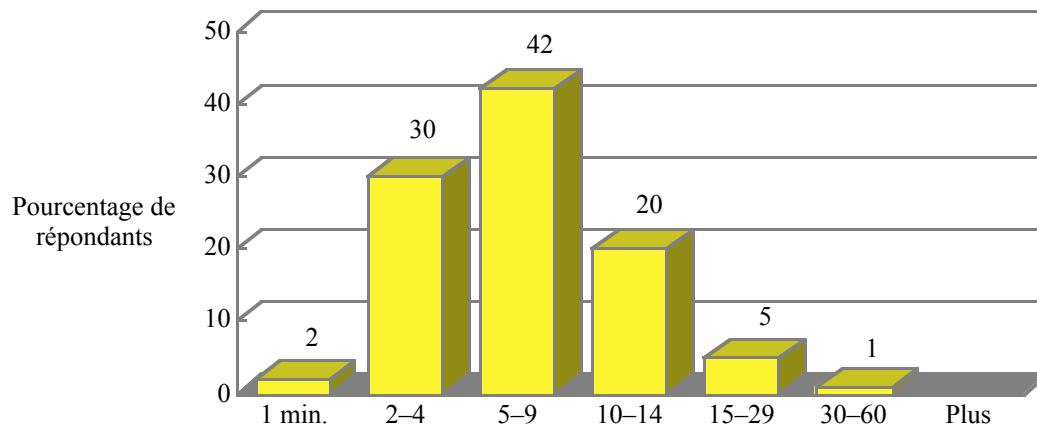
75 % trouvent acceptable
d'attendre 4 heures

2. NORMES DE SERVICES AU COMPTOIR

Figure 29

**Quand vous vous rendez dans un bureau du gouvernement ...
combien de minutes d'attente dans une file jugez-vous acceptables?**

Les citoyens d'abord, 1998



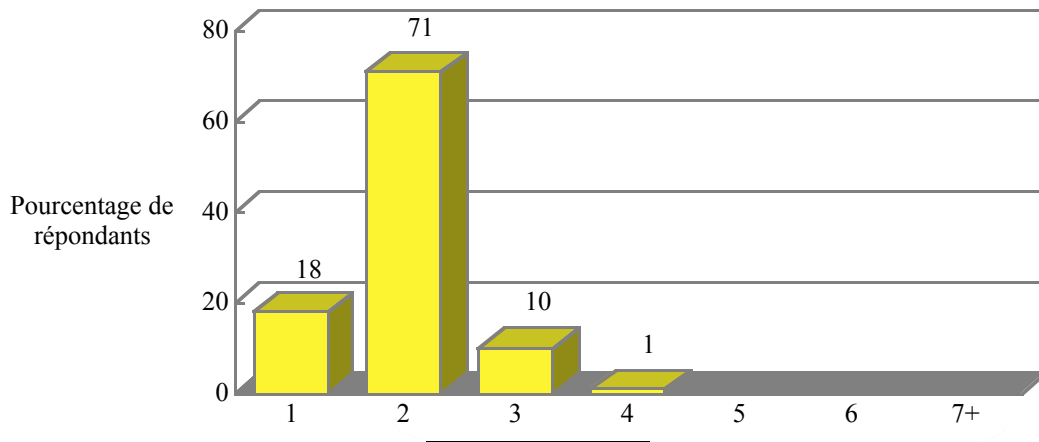
74 % ne trouvent PAS acceptable
d'attendre 10 minutes ou plus

68 % trouvent acceptable
d'attendre 5 minutes

Figure 30

Quand vous vous rendez dans un bureau du gouvernement ... quel est le nombre maximum de personnes auxquelles vous devriez avoir affaire?

Les citoyens d'abord, 1998



89 % ne trouvent PAS acceptable d'avoir affaire à plus de 2 personnes

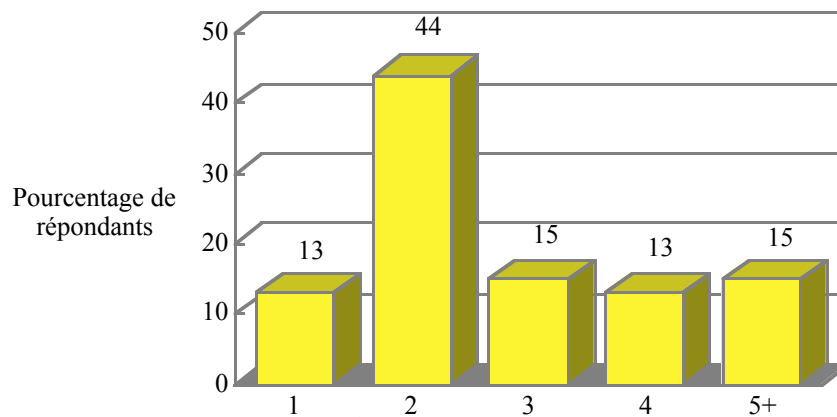
82 % trouvent acceptable d'avoir affaire à 2 personnes

3. NORMES CONCERNANT LES RÉPONSES PAR ÉCRIT OU PAR COURRIER ÉLECTRONIQUE

Figure 31

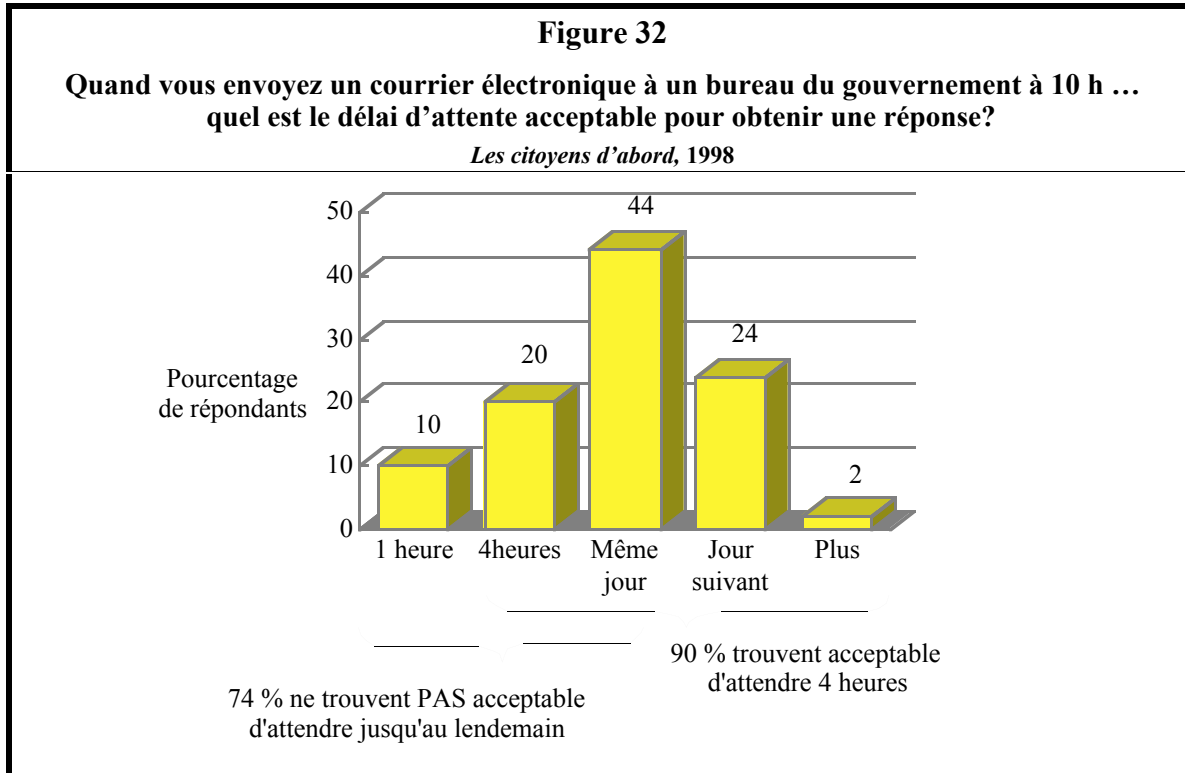
Quand vous écrivez à un bureau du gouvernement ... quel est le délai acceptable pour obtenir une réponse par écrit?

Les citoyens d'abord, 1998



72 % ne trouvent PAS acceptable d'attendre plus de 3 semaines

87 % trouvent acceptable d'attendre 2 semaines



DIFFÉRENCES DÉMOGRAPHIQUES AU NIVEAU DES NORMES DE SERVICE

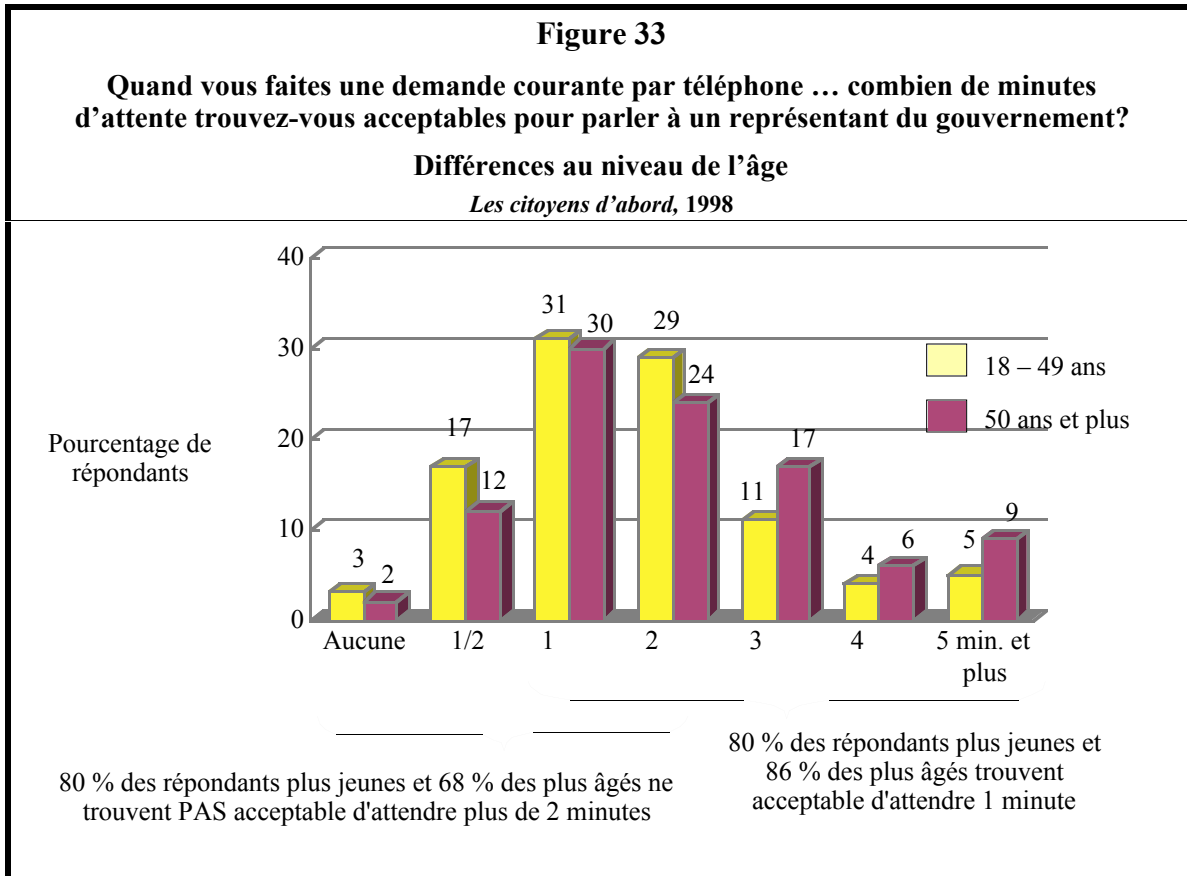
Quel est le degré d'universalité des normes de service? Pour chaque norme, l'opinion varie énormément sur ce qui est acceptable. Par exemple, le nombre de minutes pendant lesquelles les citoyens sont disposés à attendre au téléphone varie de 30 secondes à trois minutes ou plus. Ce n'est donc pas une indication très précise pour ceux qui cherchent à planifier leurs prestations de services. Il faut fixer la norme autour de 30 secondes si l'on ne veut pas irriter un grand nombre de personnes, mais les efforts que l'on fait pour y parvenir sont inutiles pour le reste de la clientèle.

Il importe de se demander alors si cette variation dans les normes de services est attribuable à des caractéristiques de la clientèle telles que l'âge, la taille de la collectivité ou la région. Si oui, les prestataires de services pourraient peut-être exploiter au mieux leurs ressources en définissant leurs normes en fonction des exigences de leur clientèle.

On a par conséquent testé des séries de normes en fonction de séries de variables dont le sexe, l'âge, la taille de la collectivité, l'instruction, le revenu et la région du pays.

En un mot, disons que ces caractéristiques ne jouent qu'un rôle minime dans ce que l'on entend par bon service. On enregistre des différences statistiquement significatives sur la base de plusieurs caractéristiques démographiques, mais celles-ci sont d'une amplitude relativement faible – suffisamment faibles pour ne pas être un facteur important à prendre en considération pour la détermination des niveaux de services dans la plupart des situations.

On verra à la Figure 33 quelles ont été les différences enregistrées selon l'âge dans la réponse à la question « Combien de temps est-il acceptable d'attendre au téléphone pour parler à un représentant du gouvernement? » C'est l'une des plus fortes différences démographiques que l'analyse ait fait ressortir, mais comme on le constate, les deux groupes d'âge ne sont séparés que par quelques points de pourcentage aux deux extrémités du continuum.



LES NORMES DE SERVICES CHANGENT-ELLES AVEC LE TEMPS?

Les normes de services sont peu sensibles aux facteurs démographiques. Sont-elles également peu sujettes à des changements au fil du temps? Il est possible de faire un test limité en se servant des résultats d'un sondage effectué auprès du public ontarien en 1991.¹³

Certaines des questions figurant dans le sondage actuel n'étaient pas possibles en 1991. En cette lointaine année, la boîte vocale était une nouvelle technologie, trop peu connue pour figurer dans un sondage sur les normes de services « courants ». Le courrier électronique était l'affaire d'un très petit nombre d'informaticiens et il n'existait dans les organisations que sous forme de système central. Le World Wide Web, qui permet d'acheminer du courrier électronique jusqu'à chaque ordinateur de bureau, ne s'est répandu qu'en 1995.

Le sondage fait en 1990 comportait trois questions sur les normes de service, formulées de la même façon que dans le sondage actuel, ce qui permet une comparaison exacte. Dans deux cas, les normes ont changé entre 1991 et 1998. Les normes de 1998 sont plus strictes dans ces deux cas :

- Quand vous faites une demande courante *par téléphone*, quel est le nombre maximum de personnes auxquelles vous devriez avoir affaire pour obtenir le service?
- Quand vous vous rendez *dans un bureau du gouvernement*, quel est le nombre maximum de personnes auxquelles vous devriez avoir affaire pour obtenir le service?

À la troisième question, à savoir la durée acceptable de l'attente dans une file, on n'a enregistré aucun changement statistiquement significatif, bien que les normes aient également tendance à être plus strictes.

Les comparaisons sont illustrées dans les Figures 34 et 35. Dans un souci de cohérence avec le sondage précédent, on n'a indiqué que les données ontariennes. En fait, dans le sondage de 1998, l'Ontario ne diffère pas de manière significative des autres provinces, et on aurait donc, pour l'essentiel, les mêmes résultats avec des chiffres nationaux.

¹³ Continuous Improvement Services & Erin Research Inc., *L'utilisation optimale des deniers publics : L'amélioration de la qualité des services du gouvernement de l'Ontario*, Février 1992.

Figure 34

Quand vous faites une demande courante par téléphone ...
quel est le nombre maximum de personnes auxquelles vous devriez avoir affaire?

Ontario, 1991 et 1998

Les citoyens d'abord, 1998

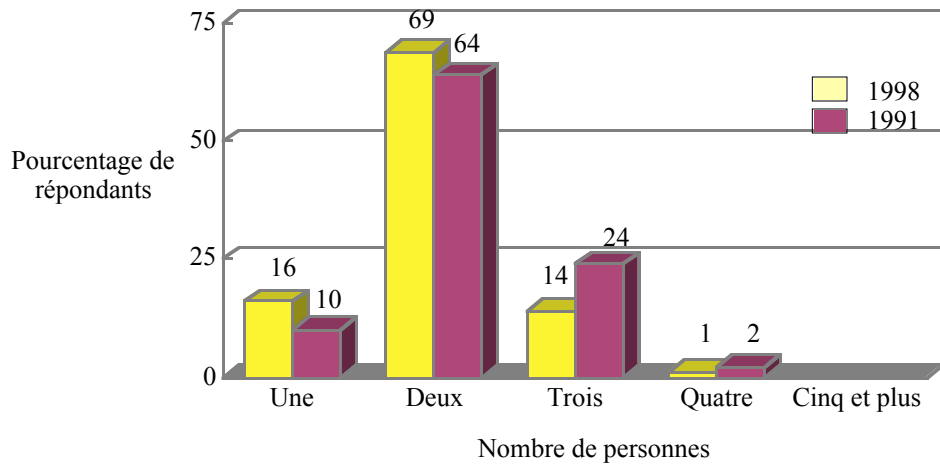
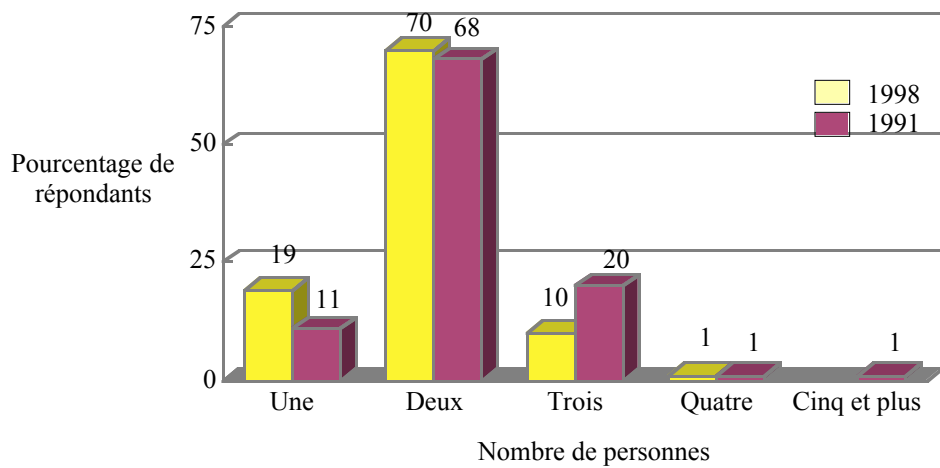


Figure 35

Quand vous vous rendez dans un bureau du gouvernement ...
quel est le nombre maximum de personnes auxquelles vous devriez avoir affaire?

Ontario, 1991 et 1998

Les citoyens d'abord, 1998



11. Améliorations jugées prioritaires par les citoyens

Dans le présent chapitre, nous allons voir ce que les Canadiens et Canadiennes pensent de 50 services municipaux, provinciaux et fédéraux. Les répondants ont répondu à trois questions :

1. *Quelle est la qualité des services que vous obtenez dans votre région?*
2. *Quels sont les meilleurs services?*
3. *Quels sont les services à améliorer?*

En réponse à la Question 1, les répondants n'ont coté que les services auxquels ils ont eu recours l'année précédente. (Ce sont ces données récentes et précises qui sont à la base de la Figure 2.) Sur toute la série des 50 services, les répondants ont déclaré avoir utilisé, en moyenne, 13 services l'année précédente : 5 des 13 services municipaux, 4 des 20 services provinciaux et 4 des 17 services fédéraux.

Pour répondre aux questions 2 et 3, les répondants devaient choisir jusqu'à trois services ayant le plus besoin d'être améliorés et jusqu'à trois services de la meilleure qualité dans chaque ordre de gouvernement. Le choix ne se limitait pas aux services auxquels la personne avait eu recours; leurs priorités étaient fondées sur toute la série des cinquante services.

SERVICES MUNICIPAUX

Pour ce sondage, on a choisi des services municipaux bien connus et largement utilisés. Certains services relèvent de plusieurs zones de compétence. C'est ainsi que la responsabilité de la santé publique est partagée entre les trois ordres de gouvernement, et que celle des écoles publiques varie d'une province à l'autre, mais elle est habituellement partagée entre les collectivités locales et le gouvernement provincial.

Les cotes accordées aux services municipaux en général (voir le Chapitre 2) ont été ajoutées à titre comparatif. Elles sont plutôt dans le bas de la liste des services pris un à un, ce qui montre une fois de plus que la cote de qualité générale des services est d'ordinaire moins élevée que celles des services utilisés récemment, pris en particulier.

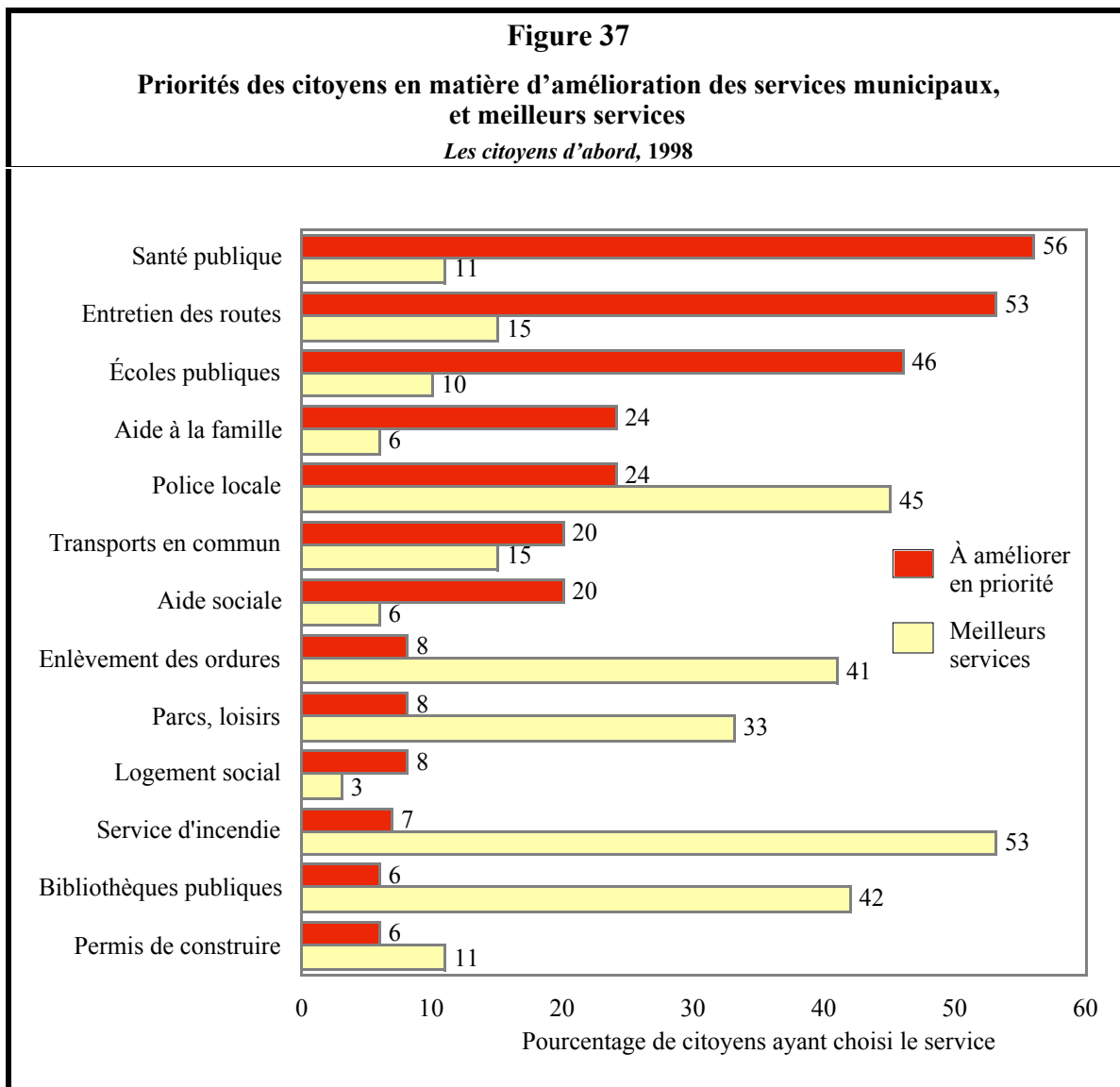
Figure 36

Qualité des services municipaux utilisés l'année précédente
Les citoyens d'abord, 1998

Service	Qualité du service (0 – 100)
1. Service d'incendie	86
2. Bibliothèques publiques	77
3. Enlèvement des ordures	74
4. Parcs et programmes récréatifs	70
5. Police locale	68
<i>Moyenne des cotes attribuées à ces 13 services municipaux</i>	64
6. Permis de construire et services de planification	58
7. Transports en commun : bus, tramway, métro	58
8. Services à la famille, counseling, aide à l'enfance	56
9. Santé publique	55
10. Écoles publiques	54
<i>Cote générale des services municipaux</i>	53
11. Logement social	52
12. Entretien des routes et déblaiement de la neige	45
13. Aide sociale, bien-être social	44

Le consensus est net quant aux trois premières améliorations prioritaires au niveau municipal. La santé publique et l'entretien des routes ont été désignés par plus de la moitié des répondants et les écoles publiques ne sont pas loin derrière.

La plupart des services de bonne qualité ne font l'objet d'aucune demande d'amélioration, tandis que ceux déclarés prioritaires ont plutôt une cote faible. Cette relation inverse n'est pas nécessaire; c'est ainsi qu'un service peut être de bonne quantité et avoir quand même besoin d'être amélioré. Ou bien, comme on le voit dans le domaine du logement social, il peut arriver qu'un service n'ait pas été jugé bon sans pour autant figurer parmi ceux ayant besoin d'être améliorés en priorité.



Nota : Les participants ont choisi jusqu'à 3 services à améliorer en priorité et 3 des meilleurs services.

Différences démographiques dans les priorités d'amélioration au niveau municipal

On trouvera exposées à la Figure 38 les priorités d'amélioration au niveau municipal. Certaines sont assez intuitives, par exemple les écoles publiques ont une priorité plus élevée chez les 18 –49 ans, dont beaucoup ont des enfants d'âge scolaire, que chez les personnes de plus de 50 ans. L'aide sociale a une priorité décroissante à mesure que le revenu familial augmente. Il est intéressant de noter que le groupe d'âge le plus jeune, les 18 – 24 ans, classe la santé publique plus haut que les autres groupes. On ne peut qu'en supputer la raison : cela peut venir du plus grand intérêt témoigné à des questions retenant fortement l'attention des jeunes, telles que le contrôle des naissances, les MST, les échanges de seringues et les politiques anti-tabac. Ce qui contribue également à ce résultat, c'est le peu d'intérêt des jeunes pour les services à la famille et les services de police.¹⁴

Il y a une relation inverse entre l'entretien des routes et les transports en commun. L'entretien des routes est plus important dans les petites villes où les transports en commun sont limités ou inexistant, tandis que les transports en commun sont plus importants dans les grandes villes. Malgré cela, l'entretien des routes reste l'une des trois priorités, même dans les villes d'un million d'habitants ou plus.

¹⁴ Étant donné qu'il y a trois priorités à choisir dans la série des 13 services, on peut dire que si certains d'entre eux sont moins utiles aux jeunes, les autres ont plus de chances d'être choisis. La même logique s'applique à tout groupe démographique.

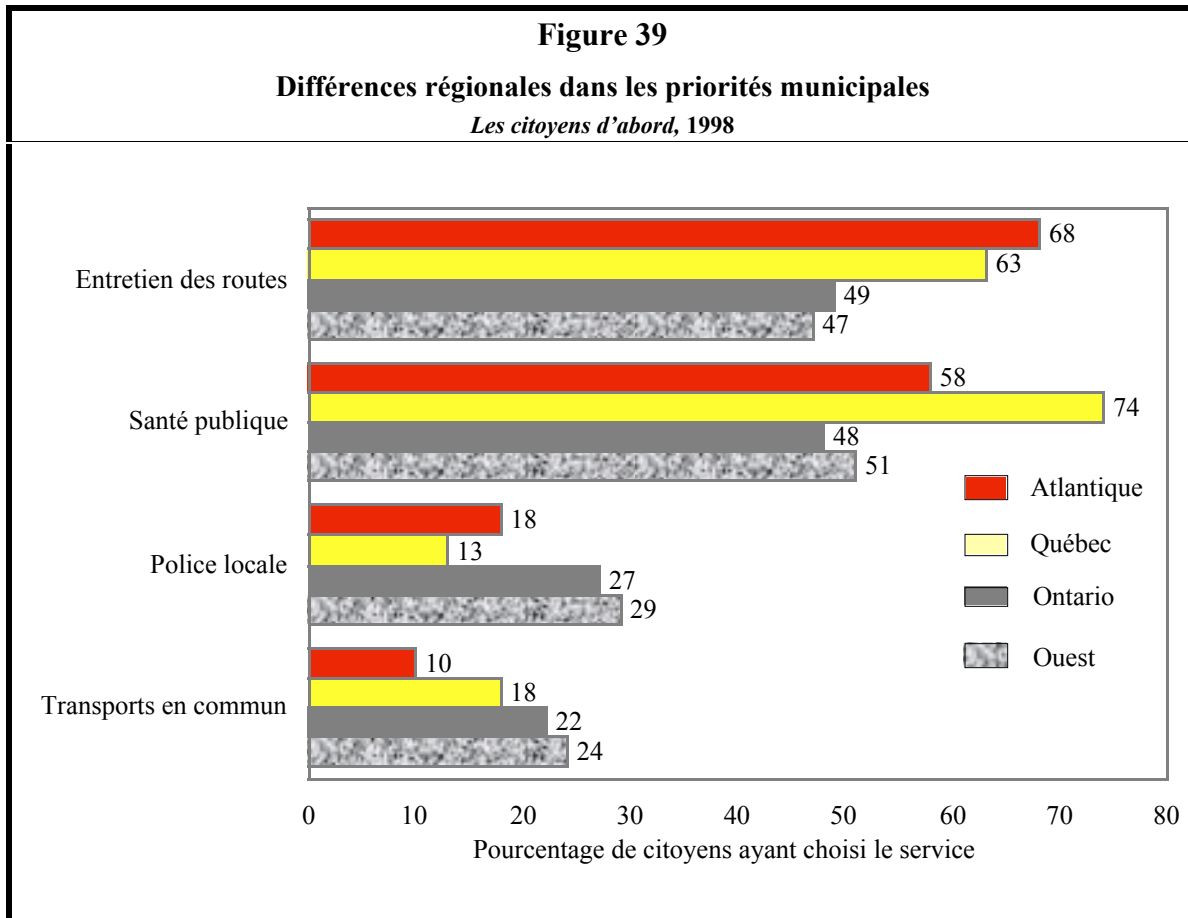
Figure 38			
Différences démographiques dans les priorités municipales			
<i>Les citoyens d'abord, 1998</i>			
Service	Facteur démographique	Groupe	% de citoyens
Santé publique	Âge	18 – 24 ans	67
		25 ans et plus	54
Entretien des routes	Population	Un million et plus	37
		10 000 – un million	52
		Moins de 10 000	66
Écoles publiques	Instruction	École publique, secondaire	62
		collège, université	51
		Diplômés, professionnels	43
Écoles publiques	Âge	18 – 49 ans	51
		50 ans et plus	35
Écoles publiques	Instruction	École publique, secondaire	36
		Post-secondaire	51
Services à la famille	Sexe	Femmes	31
		Hommes	17
Services à la famille	Âge	18 – 24 ans	16
		25 ans et plus	25
Services à la famille	Revenu	< 20 000 \$	29
		20 000 – 70 000 \$	25
		> 70 000 \$	18
Police locale	Âge	18 – 24 ans	14
		25 ans et plus	25
Police locale	Revenu	< 30 000 \$	19
		30 000 – 50 000 \$	21
		> 50 000 \$	28
Transports en commun	Population	Un million et plus	30
		10 000 – un million	23
		Moins de 10 000	9
Aide sociale	Revenu	< 20 000 \$	33
		20 000 – 50 000 \$	21
		>50 000 \$	14

Nota : Les différences démographiques sont indiquées lorsqu'il y a un écart de 8 points ou plus.

Il y a des différences régionales dans quatre des services municipaux.

Les priorités relatives de l'entretien des routes et des transports en commun sont intéressantes à comparer. L'entretien des routes est de priorité décroissante de l'est vers l'ouest tandis que les transports en commun sont de priorité croissante.

L'importance accordée par le Québec à la santé publique va de pair avec la position élevée occupée par les soins hospitaliers dans les priorités provinciales, étudiées dans la section suivante.

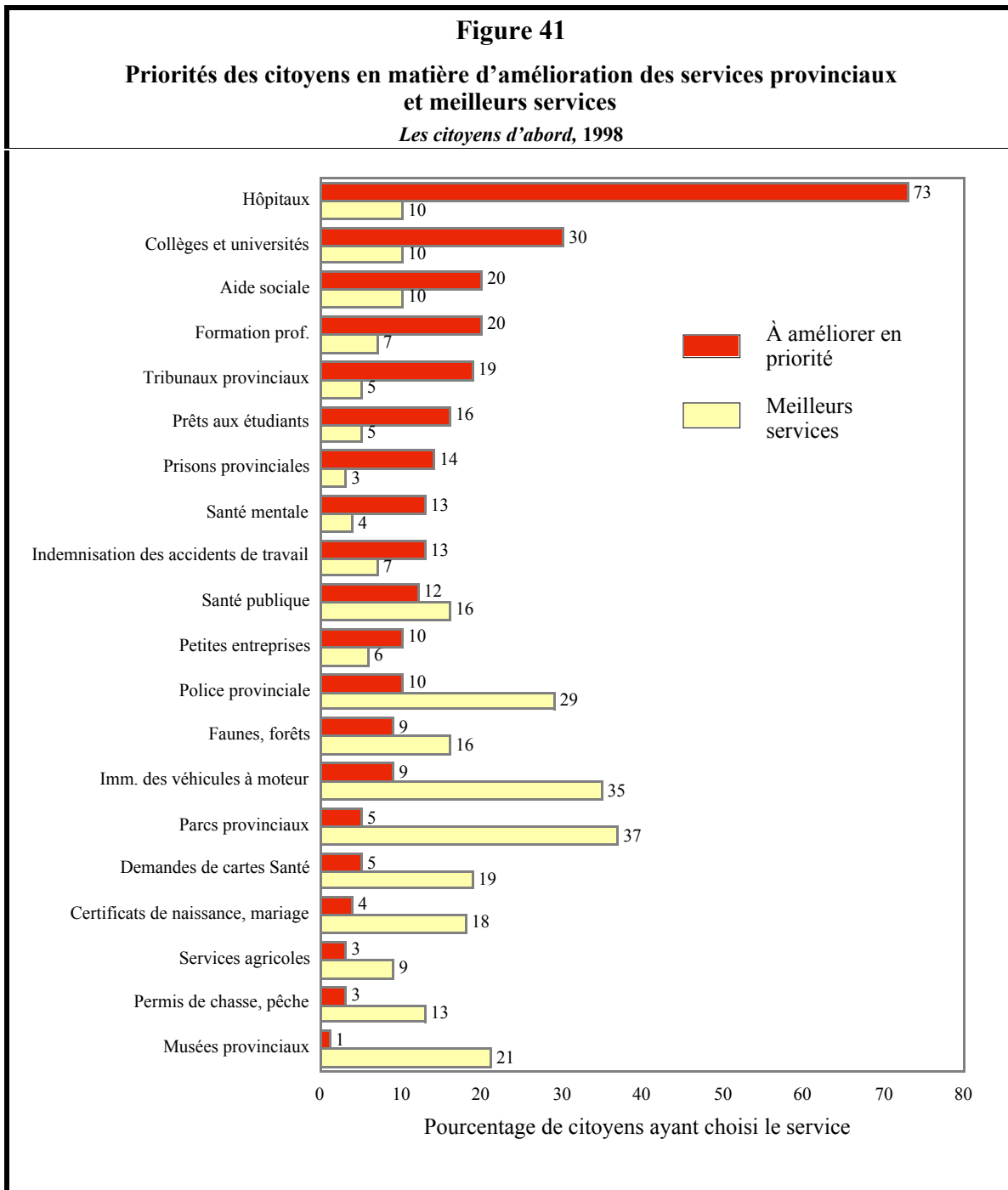


SERVICES PROVINCIAUX

Comme pour les services municipaux et fédéraux, la cotation des services provinciaux se distingue par les grandes différences que les citoyens perçoivent dans la qualité des services au sein d'un même ordre de gouvernement. On constate là encore combien il est nécessaire d'évaluer la qualité des services en précisant lesquels, au lieu de parler des services gouvernementaux en général.

Figure 40	
Qualité des services utilisés l'année précédente	
<i>Les citoyens d'abord, 1998</i>	
Service	Qualité du service (0 – 100)
1. Musées provinciaux, galeries d'art, etc.	71
2. Parcs provinciaux, terrains de camping	71
3. Police provinciale (Ontario, Québec)	68
4. Immatriculation des véhicules à moteur, permis de conduire	66
5. Santé publique : information, vaccinations, analyses de laboratoire	66
6. Permis de chasse, de pêche, d'acquisition d'une arme à feu	63
7. Services agricoles	63
8. Demande ou renouvellement de la carte Santé	62
<i>Moyenne des cotes attribuées à ces 20 services provinciaux</i>	<i>62</i>
9. Enregistrement des naissances et mariages, et certificats	60
10. Collèges et universités	58
11. Faune, forêts, services de conservation	56
12. Services de santé mentale, p. ex. le counseling	55
13. Hôpitaux	51
14. Formation professionnelle/recyclage, programmes d'apprentissage	47
<i>Cote générale des services provinciaux</i>	<i>47</i>
15. Aide sociale, bien-être social	42
16. Prisons provinciales, probation et libération conditionnelle	41
17. Services de démarrage de petites entreprises	41
18. Prêts aux étudiants	40
19. Tribunaux provinciaux	38
20. Indemnisation des accidents de travail, programmes pour accidentés du travail	34

Dans la Figure 41, on a mis en contraste les services à améliorer en priorité avec les meilleurs services. (Les répondants ont choisi jusqu'à trois services de chaque type.) Les hôpitaux ont de loin la priorité la plus élevée. Avec 73 pour cent, les citoyens qui ont désigné les hôpitaux comme devant être améliorés en priorité l'emportent de plus de 2 à 1 sur ceux qui ont fait le deuxième choix, à savoir les collèges et universités. Il en est de même, à part quelques variations de peu d'importance, pour tous les groupes démographiques et toutes les régions du pays.



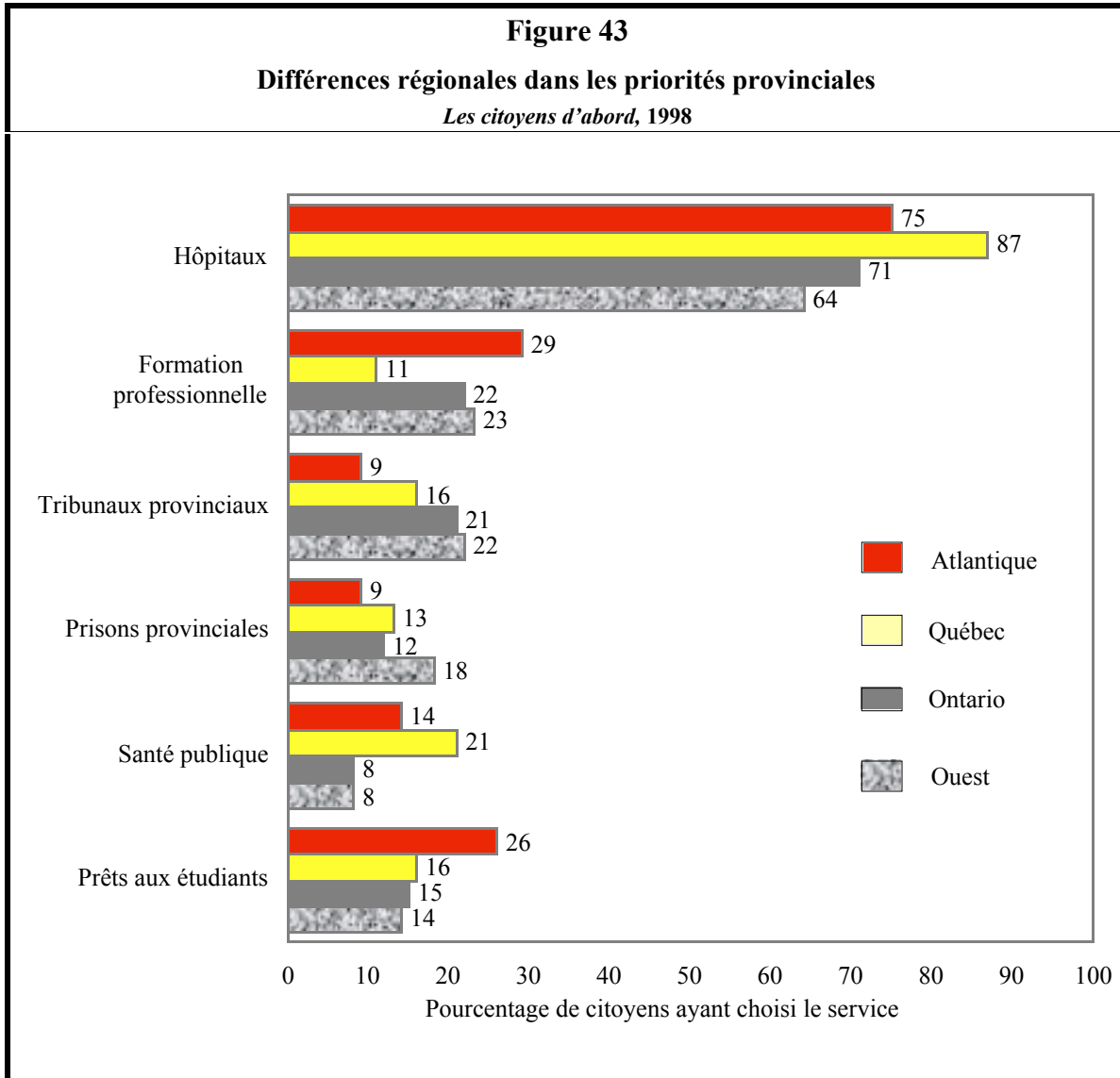
Nota : Les participants ont choisi jusqu'à 3 priorités et 3 des meilleurs services.

Figure 42
Différences démographiques dans les priorités provinciales
Les citoyens d'abord, 1998

Service	Facteur démogr.	Groupe	% de citoyens
Hôpitaux	Âge	18 – 24 ans	68
		25 – 49 ans	74
		50 – 64 ans	77
		65 ans et plus	70
Collèges et universités	Âge	18 – 24 ans	46
		25 – 49 ans	32
		50 ans et plus	21
	Population	100 000 et plus	37
		Jusqu'à 100 000	26
	Éducation	École publique	10
		Une certaine éducation post-secondaire	26
		Cycle complet collège, univ.	38
	Revenu	Jusqu'à 70 000 \$	28
		70 000 \$ et plus	39
Aide sociale, bien-être social	Sexe	Femmes	25
		Hommes	16
	Âge	18 – 24 ans	29
		25 – 49 ans	20
		50 ans et plus	16
	Revenu	Jusqu'à 20 000 \$	34
		20 000 \$ et plus	18
	Service de santé mentale	Sexe	Femmes
Hommes			8
Indemnisation des accidents de travail	Éducation	École publique	22
		Une certaine éducation post-secondaire	16
		Cycle complet collège, univ.	9

Nota : Les différences démographiques sont indiquées lorsque l'écart est de 8 points ou plus.

Le groupe des 18 – 24 ans diffère du reste de la population sur plusieurs facteurs. Il accorde une priorité plus faible à cinq autres services : formation professionnelle, santé mentale, tribunaux provinciaux, police provinciale et indemnisation des accidents de travail, et une priorité plus élevée à deux autres services : l'immatriculation des véhicules à moteur et les prêts aux étudiants.



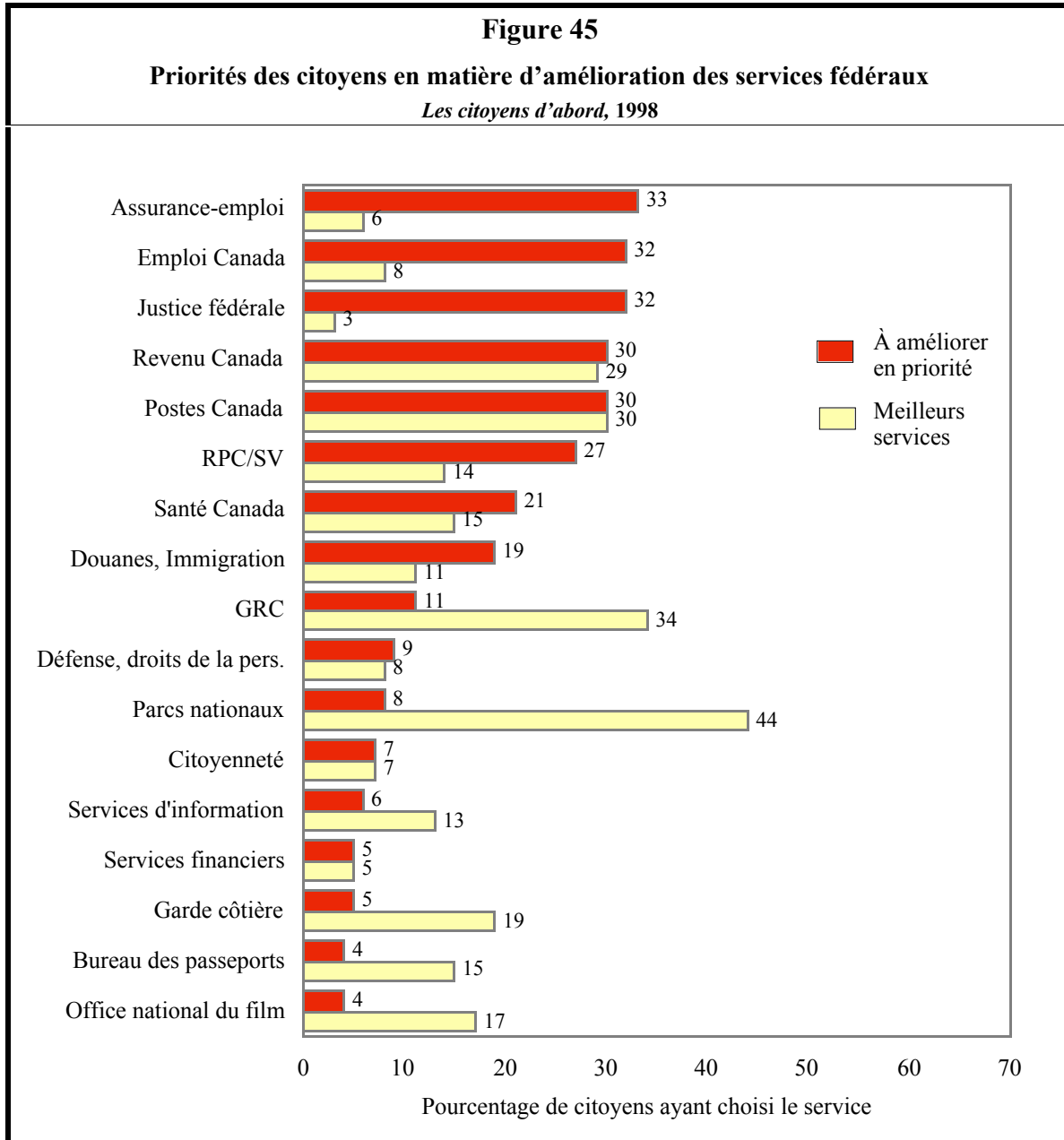
SERVICES FÉDÉRAUX

Les 17 services fédéraux se situent aux mêmes niveaux de cotation que les services municipaux et provinciaux. Seuls le service d'incendie, avec une cote de 86, les dépasse notablement.

Figure 44	
Qualité des services fédéraux utilisés l'année précédente	
<i>Les citoyens d'abord, 1998</i>	
Service	Qualité du service (0 – 100)
1. Parcs nationaux	73
2. Office national du film, musées nationaux, Centre national des arts	70
3. Régime de pensions du Canada, Sécurité de la vieillesse	69
4. GRC	68
5. Garde côtière canadienne / Recherche et sauvetage	66
6. Passeports : Demande de passeport ou renouvellement	66
<i>Moyenne des cotes attribuées à ces 17 services fédéraux</i>	
	60
7. Services frontaliers de douane et d'immigration	58
8. Services de soutien à la citoyenneté	57
9. Revenu Canada – Impôt sur le revenu	57
10. Postes Canada	57
11. Services d'information : Statistique Canada, publications gouvernementales	55
12. Santé Canada	55
13. Services financiers	52
14. Centres d'emploi du Canada	47
<i>Cote générale des services fédéraux</i>	
	47
15. Assurance-emploi	45
16. Services de défense des intérêts	40
17. Justice fédérale : Tribunaux, Commission nationale des libérations conditionnelles, prisons	36

Parmi les services fédéraux, il n'y a aucune priorité d'amélioration frappante. Six d'entre eux se situent dans une même fourchette de quelques points de pourcentage. Il est intéressant de noter que deux services, parmi ces six, à savoir Postes Canada et Revenu Canada, figurent en bonne place à la fois dans les meilleurs services et parmi ceux à améliorer en priorité.

Il n'a pas été possible, au cours du sondage, de demander aux citoyens pourquoi chaque service avait besoin d'être amélioré. En ce qui concerne le service hospitalier, on peut probablement affirmer sans risque que la plupart des citoyens aimeraient que celui-ci soit d'un niveau plus élevé. Pour certains autres services, l'amélioration exigera probablement des lignes de conduite contradictoires. « Améliorer » l'assurance-emploi pourrait vouloir dire, soit augmenter les prestations, soit les réduire. Étant donné que les services ont été cotés seulement par ceux qui y avaient eu recours récemment, l'interprétation la plus plausible sera la première.



Nota : Les participants ont choisi jusqu'à 3 priorités et 3 des meilleurs services.

Les différences selon l'âge enregistrées pour le RPC et la SV sont intéressantes à noter du fait que les personnes de 65 ans et plus placent ces services moins haut dans leurs priorités que celles de moins de 65 ans. C'est peut-être associé aux craintes des jeunes citoyens que le Régime de pensions du Canada ne puisse répondre aux besoins des générations futures.

Figure 46			
Différences démographiques dans les priorités fédérales			
<i>Les citoyens d'abord, 1998</i>			
Service	Facteur démogr.	Groupe	% de citoyens
Assurance-emploi	Sexe	Femmes	37
		Hommes	29
	Âge	18 – 24 ans	43
		25 – 64 ans	37
		65 ans et plus	22
	Revenu	Jusqu'à 29 000 \$	40
30 000 – 70 000 \$		33	
70 000 \$ et plus		24	
Centres d'emploi du Canada	Âge	18 – 34 ans	32
		35 – 49 ans	36
		50 ans et plus	28
RPC, SV	Âge	18 – 64 ans	28
		65 ans et plus	19
Santé Canada	Âge	18 – 64 ans	19
		65 ans et plus	33
	Revenu	Jusqu'à 20 000 \$	26
		20 000 \$ – 70 000 \$	20
70 000 \$ et plus		15	
Postes Canada	Âge	18 – 64 ans	28
		65 ans et plus	40

Nota : Les différences démographiques sont indiquées lorsqu'il y a un écart de 8 points ou plus.

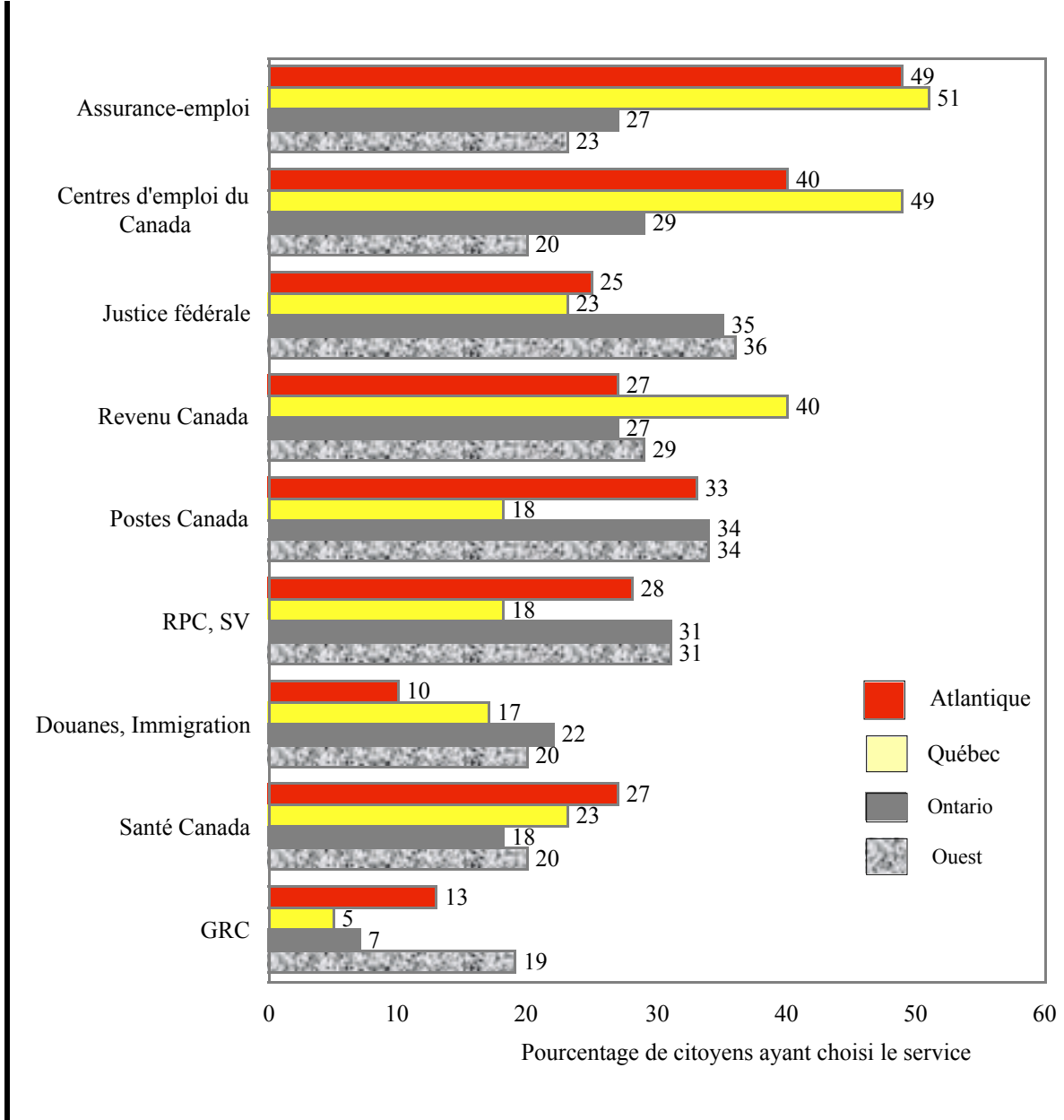
La justice fédérale a reçu une priorité plus élevée en Ontario et dans l'Ouest du Canada, ce qui témoigne de l'intérêt porté dans ces régions aux tribunaux et aux prisons des provinces.

Les services liés à l'emploi ont reçu une priorité plus élevée au Québec et dans les provinces de l'Atlantique parce qu'il y a plus de chômage dans ces régions. La GRC a reçu une priorité moins élevée en Ontario et au Québec parce qu'elle intervient moins dans ces provinces à cause de l'existence de forces de police provinciales.

Figure 47

Différences régionales dans les services fédéraux

Les citoyens d'abord, 1998



SOMMAIRE DES PRIORITÉS

La Figure 48 revoit les priorités des citoyens, sur la base de résultats mentionnés plus tôt dans ce chapitre. La santé, l'éducation et l'emploi sont les thèmes dominants à travers tout le Canada. À l'exception de RPC/SV, ces priorités en matière d'amélioration ont une cote relativement moins élevée en ce qui a trait à la qualité du service.

Figure 48		
Sommaire des priorités		
<i>Les citoyens d'abord, 1998</i>		
Priorité	Qualité du service	Pourcentage de citoyens ayant choisi cette priorité
<i>Services municipaux</i>		
Santé publique	55	56
Entretien des routes	45	53
Écoles publiques	54	46
<i>Services provinciaux</i>		
Hôpitaux	51	73
Collèges et universités	58	30
<i>Services fédéraux</i>		
Assurance-emploi	45	33
Centres d'emploi du Canada	47	32
Justice fédérale	36	32
Revenu Canada	57	30
Postes Canada	57	29
RPC/SV	69	27

COMMENTAIRES DES CITOYENS

Les citoyens ont été invités à formuler des commentaires sur les services gouvernementaux dans les deux pages prévues à cet effet à la fin du questionnaire. Cinquante pour cent des répondants ont saisi cette occasion. On a analysé leurs commentaires pour en dégager les sujets de préoccupation.

Certains répondants n'ont mentionné qu'un sujet et d'autres plusieurs. Le nombre de sujets évoqués a été en moyenne de 2,8. On peut diviser les commentaires en deux grandes catégories : ceux qui ont trait directement à la qualité des services, thème du sondage, et ceux qui portent sur le gouvernement dans un sens plus général, dans des domaines allant des problèmes de l'industrie de la pêche à la structure des systèmes politiques en passant par les jeux et les affaires étrangères.

Les commentaires concernant la qualité ont porté sur toute la gamme des services. On trouvera à la Figure 49 ces commentaires regroupés en catégories pour faire apparaître l'importance donnée aux différents services. La santé, avec 15 pour cent des commentaires, a reçu plus d'attention que n'importe quel autre service. La plupart des commentaires (40 pour cent) étaient cependant d'ordre général et n'avaient pas trait expressément à un programme en particulier.

Figure 49

Répartition des commentaires par type de service
Les citoyens d'abord, 1998

Sujet	Pourcentage des commentaires
Santé	15
Routes, services publics	8
Impôts	8
Éducation	6
Services sociaux	6
Services d'urgence	3
Aide financière	3
Emploi	3
Enregistrement	3
Justice	2
Loisirs	2
Ressources naturelles, pêcheries, agriculture	1
Information	1
Autres, ou généralités	40

Les commentaires suivants donnent des exemples de l'étendue des suggestions et du ton sur lequel elles ont été formulées par les citoyens.

- *Le ministère fédéral et les ministères provinciaux de la santé devraient coopérer pour combler les brèches dans notre système de santé, surtout celles existant dans le diagnostic et le traitement des personnes cardiaques. Les délais nécessaires pour obtenir ces services à travers tout le pays sont inacceptables et ils constituent un handicap pour les Canadiens. C'est peut-être le moment, pour les politiciens, de reconnaître que le financement des soins de santé est devenu un fardeau impossible à endurer sous sa forme actuelle. Une façon réaliste consisterait à faire payer une contribution aux utilisateurs de soins de santé, en fonction des revenus, pour les services fournis. Cela permettrait de produire des rentrées de fonds à utiliser pour développer les services existants ou en créer de nouveaux.*
- *Je trouve qu'il est très difficile d'obtenir des informations par téléphone au sujet des services provinciaux et fédéraux – les réseaux détaillés d'informations préenregistrées ne contenaient pas le renseignement dont j'avais besoin et il m'a été très difficile d'entrer en contact avec un être humain qui a pu me le fournir.*
- *Les communications avec le gouvernement se sont fortement améliorées ces quelque vingt dernières années, surtout avec Revenu Canada, tandis que les services ont baissé dans la santé et l'éducation. La technologie a rendu l'information plus facile à transmettre, mais peut-être plus difficile à comprendre. La complexité et l'efficacité des communications ont un effet d'intimidation plutôt que de clarification.*
- *La responsabilité des personnes travaillant pour le gouvernement devrait être tout aussi engagée que celle du secteur privé.*
- *Après avoir répondu à ce questionnaire, je trouve que nous avons recours à peu de services gouvernementaux. C'est pourquoi je pense parfois que l'on devrait payer des frais minimums d'utilisation. Il doit y avoir d'autres personnes comme nous qui paient pour ces services mais ne semblent jamais en avoir besoin. Nous avons été tout à fait satisfaits des services gouvernementaux auxquels nous avons eu recours.*
- *Tous les services pouvant être fournis via une machine ou sur Internet sont des plus souhaitables.*
- *Les services du gouvernement fédéral pourraient être combinés et offerts dans les collectivités locales, par exemple la fiscalité, la délivrance de passeports. Certains d'entre eux pourraient être combinés avec les services offerts par les bureaux provinciaux et locaux (c.-à-d. à un guichet unique). Les bureaux gouvernementaux devraient rester ouverts au-delà de 16 h – par exemple de 9 h à 18 h.*
- *Ma bête noire, c'est l'absence de services personnalisés de nos jours. La boîte vocale n'est pas une bonne solution.*

- *Avec toutes les compressions budgétaires visant à éliminer les déficits, il est extrêmement dur pour les fonctionnaires de rester courtois et motivés.*

On a vu à la Figure 49 quels étaient les types de services évoqués par les citoyens. Une seconde façon de répartir les mêmes commentaires consiste à les classer en fonction de la nature des suggestions formulées. À la Figure 50, on trouvera ceux-ci regroupés en 14 catégories.

Les commentaires généraux sur la qualité des services constitue la plus grande catégorie – 27 pour cent d'entre eux. Un tiers de ceux-ci étaient positifs et deux tiers négatifs. On a donné ci-dessous deux exemples de ce type de commentaires, l'un positif, l'autre négatif :

- *En ces temps de restrictions, je trouve que nos agents publics sont plutôt bien dans l'ensemble.*
- *Le gouvernement doit se ressaisir et donner aux Canadiens ce qu'ils veulent : « des services de qualité pour leurs dollars durement gagnés ».*

La deuxième question, « Coût des services gouvernementaux », a été évoquée dans 10 pour cent des commentaires, dont 88 pour cent étaient négatifs. Un des commentaires positifs, à titre d'exemple, était le suivant :

- *Je ne vois aucun inconvénient à payer des impôts pour des programmes sociaux généralisés de grande qualité, offerts au peuple canadien par des gouvernements (au niveau local, municipal, provincial et fédéral) tenus de rendre des comptes aux Canadiens. Je paie une tonne d'impôts et j'estime en avoir pour mon argent.*

La question numéro 3, « Financement et ressources », est également axée sur les coûts mais, à la différence de la question 2, elle a trait au financement de certains services en particulier. La santé et l'aide financière ont été fréquemment cités comme étant insuffisamment financés.

Figure 50**Questions évoquées dans les commentaires sur la qualité des services***Les citoyens d'abord, 1998*

Questions	Proportion de commentaires	% de commentaires négatifs	% de commentaires neutres, positifs
1. Commentaires généraux sur la qualité	27	67	33
2. Coût des services gov., charge fiscale	10	88	12
3. Financement et ressources	10	84	16
4. Accès aux services	9	66	34
5. Courtoisie, amabilité	9	75	25
6. Temps nécessaire pour avoir satisfaction	7	87	13
7. Boîte vocale, systèmes téléphoniques	6	98	2
8. Traitement équitable	5	77	23
9. Compétence, formation du personnel	4	73	27
10. Résultat	4	73	27
11. Abus, fraudes	4	76	24
12. Formulaires, paperasserie	2	90	10
13. Initiative, responsabilité du personnel	2	61	39
14. Guichet unique	2	31	69
Total	100	76	24

12. Répercussions sur la recherche

La plupart des travaux de recherche ont été effectués au niveau des services gouvernementaux pris séparément. Le fait de pouvoir examiner la qualité des services à l'échelle macroscopique de l'étude *Les citoyens d'abord*, qui englobe les services de trois ordres de gouvernement, a été une occasion rare qui a permis d'obtenir des résultats utiles. La conclusion à laquelle nous avons abouti notamment, à savoir que la qualité des services dépendait des mêmes éléments dans chaque ordre de gouvernement et à travers un grand nombre de services différents vient donner raison à ceux qui prônent une plus grande unification des prestations. Elle est, par exemple, en conformité avec l'idée d'une intégration horizontale et verticale des services, qui a eu du succès dans plusieurs zones de responsabilité canadiennes.

Les chercheurs axant leurs travaux sur certains services peuvent développer et améliorer les techniques et évaluations exposées dans le projet. Voici des suggestions formulées dans le cadre du modèle de service de l'étude *Les citoyens d'abord*.

BESOINS ET ATTENTES DES CITOYENS

Comparaison du secteur public et du secteur privé

Il est toujours fascinant de comparer la qualité des services entre le secteur public et le secteur privé. Pour être valables, les comparaisons doivent répondre à deux conditions. Étant donné que les services pris en particulier reçoivent une meilleure cote que ceux définis en termes généraux, il faut que la comparaison porte sur des services définis au même niveau de précision. Comme les services récemment utilisés sont mieux cotés que ceux auxquels on a recouru il y a plus longtemps, il faut tenir compte de la plus ou moins grande nouveauté de l'expérience vécue par les citoyens.

En outre, pour être complète, l'analyse des cotes données par les citoyens aux services du secteur public et du secteur privé comprendrait des facteurs, tels que le résultat, qui imposent des plafonds pour certains services dans les deux secteurs.

ACCÈS AUX SERVICES

Services à contacts multiples

L'étude *Les citoyens d'abord* fournit une méthode utile pour examiner les services à contacts multiples. Comme elle permet de déterminer quels sont les différents services demandés par les citoyens lors d'une seule rencontre complexe, elle donne une base rationnelle pour la conception de prestations de services à guichet unique efficaces.

PRESTATIONS DE SERVICE

Évaluation de la qualité des services

La cote de qualité générale des services a deux composantes, dont l'une se trouve sous le contrôle des prestataires de services, tandis que l'autre comprend des facteurs, tels que le résultat, sur lesquels ils n'ont aucun pouvoir. Dans le secteur gouvernemental, il est crucial de faire cette distinction et d'être capable d'évaluer les deux composantes séparément. Cela permet aux prestataires de services de se fixer des objectifs réalistes tenant compte des plafonds imposés par des facteurs échappant à leur contrôle. La quantification de ces composantes aide à naviguer entre deux extrêmes aussi nocifs l'un que l'autre. D'une part, le fait d'exercer un emploi peu aimé du public n'est pas une excuse – les percepteurs d'impôts devraient faire autant attention à la qualité du service que n'importe qui d'autre. D'autre part, les prestataires de services ne doivent pas avoir le sentiment que leurs prestations sont mauvaises simplement parce que le service qu'ils fournissent a obtenu une cote relativement faible.

Rapidité

La rapidité est de tous les éléments celui qui détermine le plus fortement la cote de qualité d'un service et elle est la clé de toute stratégie d'amélioration. *Les citoyens d'abord* nous fournit un modèle de prestation de services axé sur la demande. Pour compléter le tableau, il faut également entreprendre des travaux de recherche axés sur l'offre. Quels sont les éléments des systèmes de prestation de services qui ralentissent le processus? Que faut-il en ressources, en formation, en soutien de gestion, etc. pour améliorer les prestations? On pourrait traiter cette question comme dans les recherches actuelles, en étudiant un large éventail de prestataires de services dans tous les ordres de gouvernement. On compléterait ensuite en menant des travaux de recherche sur chaque service.

Meilleures pratiques

On trouve au Canada de nombreux exemples de systèmes de prestations de services innovateurs et réussis.¹⁵ Il serait utile de savoir ce que les citoyens pensent de ces systèmes afin de découvrir ce qui distingue ceux-ci des prestations de services traditionnelles. Les études sur la satisfaction des clients sont le plus souvent à usage interne – on cherche à connaître la qualité des services et à trouver des indications pour les améliorer. En revanche, les organisations de l'extérieur ont besoin de savoir ce que les citoyens pensent de ces systèmes modèles par rapport aux modèles traditionnels. Quels sont les facteurs clés qui différencient l'excellence de la norme? Dans les travaux de recherche sur les meilleures pratiques, on peut examiner les expériences vécues par les citoyens afin de trouver des solutions d'intérêt général.

¹⁵ Voir, par exemple, Stephen Bent, Kenneth Kernaghan et Brian Marson *La prestation des services par guichet unique, Rapport intérimaire*, Projet 5 du Réseau du service axé sur les citoyens (Ottawa : Centre canadien de gestion, 1998).

Normes de service

Ces travaux de recherche ont porté sur les attentes manifestées par les citoyens, mais seulement dans le contexte des opérations courantes d'application générale. On peut aborder de la même façon n'importe quel service, courant ou non. Le fait de connaître les attentes des citoyens en ce qui concerne la rapidité, l'accès et d'autres éléments permet aux prestataires d'ajuster leurs services en conséquence. S'ils ne sont pas en mesure de fournir le service au niveau attendu, ils trouvent là des renseignements sur la façon de gérer les attentes des citoyens, minimisant ainsi les déceptions.

QUALITÉ DES SERVICES, TELLE QU'ELLE EST PERÇUE PAR LES CITOYENS

Attitudes à l'égard du gouvernement et de la qualité des services

Les résultats montrent que certaines attitudes à l'égard du gouvernement influent sur la façon dont est perçue la qualité des services alors que d'autres n'ont pas cet effet. Et l'inverse, qu'en est-il? Si la qualité du service change, les attitudes à l'égard du gouvernement changeront-elles aussi? Et si oui, quelles seront ces attitudes?

Cette question a plus qu'un intérêt théorique. S'il est vrai que la qualité des services influe sur les attitudes à l'égard du gouvernement, on aurait une raison majeure de fournir des services de la meilleure qualité possible. On cesserait donc de considérer l'amélioration des services comme une question secondaire (du moins dans certains milieux), quelque chose que le gouvernement pourrait faire quand il aura les ressources et le temps nécessaires, dans le seul but de plaire aux citoyens. Ce sera plutôt l'élément essentiel de la politique gouvernementale, quelque chose que tout gouvernement responsable doit entreprendre pour rallier les citoyens.

Il semble évident que certaines améliorations influeraient sur l'opinion jusqu'à un certain point. En évaluant combien ces liens sont puissants et directs, on se donne un moyen de déterminer quelle est l'importance de la qualité des services dans le secteur public.

PRIORITÉS DES CITOYENS EN MATIÈRE D'AMÉLIORATION

Nécessité d'un contrôle régulier

Dans l'analyse finale, les efforts déployés pour améliorer la qualité des services doivent tenir compte des commentaires des citoyens. Les services gouvernementaux changent rapidement de visage à cause de leur plus grande intégration et du recours croissant à l'électronique. Les changements survenus dans les prestations de services du secteur privé influent également sur ce que les citoyens pensent des services gouvernementaux. Même si un service donné ne subit aucun changement, le monde autour de nous est en pleine mutation, ce qui contribue également à orienter la façon de penser des citoyens. Il importe par conséquent d'évaluer régulièrement les

Les citoyens d'abord

priorités que les citoyens attribuent à l'amélioration des services gouvernementaux. Ce genre d'évaluations permettra aux gestionnaires et aux prestataires de services d'avoir confirmation du succès de leurs améliorations, et de suivre les fluctuations dans les attentes des citoyens. L'étude *Les citoyens d'abord* constitue une ligne de référence précieuse pour évaluer leurs progrès à l'avenir.

13. La voie à suivre

La voie à suivre indiquée ci-dessous découle du principe que les services gouvernementaux devraient prendre en compte les besoins et priorités des citoyens. Les résultats sont précis et d'une grande portée. Ils ont été tirés des expériences vécues par un échantillon représentatif de Canadiens et Canadiennes dans les trois ordres de gouvernement de chaque province et territoire.

La voie à suivre repose sur le postulat que les gouvernements sont tenus d'offrir des services en toute équité, de protéger les citoyens, de se faire leurs défenseurs et de fournir des prestations de services efficaces et efficaces.

LA VOIE À SUIVRE

Les résultats de l'étude *Les citoyens d'abord* pointent vers les sept objectifs. Les gouvernements peuvent choisir, adapter et développer la panoplie de stratégies suggérées sous chaque objectif.

1. Former des dirigeants dynamiques qui se feront les champions du service axé sur les citoyens dans tout le secteur public.

- Promouvoir la vision et les principes d'un service public axé sur les citoyens.
- Créer des équipes intergouvernementales de hauts fonctionnaires déterminés à mettre en place des services axés sur les citoyens.
- S'assurer le concours de tous les cadres et employés pour relever le défi que représente la prestation de services en intégrant les principes et activités du service axé sur les citoyens dans les plans, les mesures de responsabilisation et les évaluations du rendement.
- Recruter des partenaires dans le secteur privé et parmi des organisations extérieures au gouvernement pour donner l'impulsion nécessaire.

2. Assurer aux citoyens un meilleur accès aux services.

- Expérimenter des solutions innovatrices pour surmonter des obstacles tels que le téléphone.
- Expérimenter des partenariats internes et intergouvernementaux pour la création de centres à guichet unique dans les domaines de priorité élevée.
- Faire connaître publiquement des solutions qui ont permis de créer avec succès des centres à guichet unique.
- Continuer de chercher les solutions et les meilleures pratiques d'accès qui permettent de faire un usage optimal des ressources humaines et de la technologie.

3. Centrer les améliorations sur les cinq pierres angulaires de la qualité des services, à savoir la rapidité, les connaissances/compétences, la courtoisie et le confort, le traitement équitable et le résultat.

- Mener des projets pilotes conçus spécialement pour augmenter la rapidité en faisant un usage optimal de la technologie et en concluant des partenariats avec les collectivités.
- Enquêter sur les facteurs faisant obstacle à la rapidité du service, tels que la compression des coûts, le manque de formation, le manque de technologies ou l'insuffisance des services de soutien internes.
- Mettre au point des programmes de formation modèles pour apprendre au personnel à fournir des services rapides, compétents, courtois et équitables et à gérer les attentes des citoyens quant aux résultats.
- Demander au personnel de formuler des recommandations, et lui confier la responsabilité des cinq éléments clés du service.

4. Établir des normes de service pour les opérations courantes.

- Établir des normes de services pour les opérations courantes effectuées par téléphone, courrier, courrier électronique et au comptoir, et les communiquer au personnel et aux citoyens.
- Expérimenter des partenariats au sein du secteur public et entre ce dernier et le secteur privé en vue d'apporter des solutions innovatrices et rentables aux problèmes posés par les normes de service, p. ex. des solutions technologiques dans les domaines où il y a un gros volume d'opérations.
- Récompenser l'excellence du personnel chaque fois que les normes ont été atteintes ou dépassées.
- Mettre en place des mécanismes efficaces pour résoudre les problèmes des citoyens.
- Mesurer le rendement en ce qui concerne les normes de services et rendre compte des résultats au personnel et aux citoyens.
- Fixer des normes pour chacun des principaux services non courants.

5. Concentrer les efforts d'amélioration sur les priorités des citoyens dans les domaines où il y a un gros volume d'opérations.

- Mener des projets pilotes innovateurs dans les domaines de haute priorité où il y a un gros volume d'opérations, tels que les soins de santé, l'emploi et l'éducation.
- Communiquer les résultats des études de cas menées avec succès par les gouvernements municipaux, provinciaux et fédéral dans les domaines de haute priorité.
- Comparer les services du secteur public et du secteur privé avec les points de référence établis dans le sondage de 1998.

6. Communiquer les présents résultats et ceux d'autres travaux de recherche aux intéressés, afin de relever le moral et de commencer à s'attaquer aux priorités des citoyens.

- Communiquer les résultats des travaux de recherche *Les citoyens d'abord* aux citoyens et aux prestataires de services.
- Distribuer des moyens de recherche, tels que l'Outil de mesures communes, qui s'appliquent sans problèmes à un grand nombre de services.

7. Devenir un leader mondial du service axé sur les citoyens et de la recherche en la matière.

- Effectuer régulièrement des travaux de recherche pour déceler les changements intervenus dans les besoins et les priorités, et procéder à des évaluations par rapport aux données de référence de 1998.
- Se doter de moyens pour lancer des travaux de recherche et des cours de formation d'avant-garde et favoriser une mise en application à grande échelle.
- Mettre au point des outils de gestion dans lesquels on trouve exposés les meilleures pratiques, les réussites et les conseils nécessaires en matière d'évaluation, p. ex. des vidéos, des guides de référence, etc.
- Créer un centre d'information sur Internet pour trouver des solutions et des matières de recherche innovatrices pour les services offerts aux citoyens.
- Aider le Réseau du service axé sur les citoyens à trouver et à communiquer des solutions innovatrices pour offrir des services aux Canadiens et aux Canadiennes.
- Expérimenter la mise en place de liens avec les universités, le secteur privé et le secteur bénévole au Canada et à l'étranger afin de promouvoir le service axé sur les citoyens.