

Les guichets uniques : innovations et bonnes pratiques

***Stephen Bent
Kenneth Kernaghan
D. Brian Marson***

RÉSEAU DU SERVICE AXÉ SUR LES CITOYENS
CENTRE CANADIEN DE GESTION

Mars 1999

Canada

*Pour obtenir les publications du Réseau du service axé sur les citoyens, veuillez visiter le site web du CCG à l'adresse suivante : <http://www.ccmd-ccg.gc.ca> ou pour obtenir un nombre limité d'exemplaires, vous pouvez communiquer avec le Centre canadien de gestion par :
courriel : info@ccmd-ccg.gc.ca
téléphone : (613) 943-8370
télécopieur : (613) 995-0286*

Pour plus de renseignements, veuillez téléphoner au (613) 996-3955.

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

Données de catalogage avant publication (Canada)

Bent, Stephen

Les guichets uniques : innovations et bonnes pratiques

Publ. aussi en anglais sous le titre : Innovations and good practices in single-window service.

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 0-662-83562-X

No. de cat. SC94-70/1999F

1. Fonction publique – Service à la clientèle – Canada.
2. Canada – Administration – Service à la clientèle.
3. Service à la clientèle – Canada – Gestion.
- I. Kernaghan, Kenneth, 1940- .
- II. Marson, D. Brian.
- III. Centre canadien de gestion.
- IV. Réseau du service axé sur les citoyens (Canada).

JL111.C87B46 1999 352.7'48'0971 C99-980140-6

Avant-propos

Le Centre canadien de gestion (CCG) a créé, en juillet 1997, le Réseau du service axé sur les citoyens (RSAC) afin d'accélérer la modernisation des services dans l'ensemble du secteur public au Canada. Né de l'instigation et des efforts du CCG, le réseau se compose de plus de 200 porte-parole des échelons fédéral, provincial et municipal, de même que d'universitaires reconnus et de spécialistes externes du domaine de la prestation de services dans le secteur public.

Les membres du RSAC ont dégagé un certain nombre de domaines où des recherches s'imposent pour aider le secteur public à mieux offrir les services gouvernementaux aux citoyens, notamment celui de la prestation de services par guichet unique, pour ne nommer que celui-là. Cette étude sur les innovations et bonnes pratiques dans les services par guichet unique est l'un des divers projets lancés par le CCG. Les analyses de cas de l'étude, rédigées par Stephen Bent, reposent sur des entrevues avec des praticiens entre janvier et septembre 1998. Son objectif est d'aider ceux et celles qui désirent en savoir davantage sur les services par guichet unique aux trois paliers. Les gestionnaires de la fonction publique sont invités à puiser aux leçons tirées par les praticiens des services par guichet unique.

Nombreux sont les Canadiens et Canadiennes qui ont contribué au succès du projet, notamment les personnes interviewées dans les études de cas : Rick Magus, Marg Garey et Bob Cunningham de Développement des ressources humaines Canada, Mary Elin Sim, Bureau du Conseil privé, Marie Mullally et Clyde Horner du gouvernement de la Nouvelle-Écosse, Gary Kelly, Unisys Canada, Ardath Paxton-Mann et Susan Park du gouvernement de la Colombie-Britannique, Joanne Bree, Municipalité régionale de Halton, Jeff Labonté, Ressources naturelles Canada, Jim Saunderson, Diversification économique de l'Ouest, Sayeed Reta, Postes Canada, Marie Carrière, Industrie Canada, Dwight MacAulay, gouvernement du Manitoba, Suzanne Beaudoin, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Bruce Young, Office national de l'énergie, Rod Quiney, Revenu Canada, Maggie Henderson-Davis, gouvernement du Nouveau-Brunswick, David Mee, Maxine Walsh, Jim Evans et Kristine Tape du gouvernement de l'Ontario et Judy Rogers, Ville de Vancouver.

Samuel Wex, auparavant du CCG, mérite une mention spéciale pour ses apports à cette initiative. Ses directives et son savoir ont contribué fortement au succès du projet. Ralph Heintzman, anciennement du CCG et actuellement secrétaire adjoint du Secteur du service et de l'innovation au Secrétariat du Conseil du Trésor, mérite qu'on signale sa contribution générale remarquable au projet et son efficacité dans la direction du projet. Geoff Dinsdale, chercheur analyste au Centre canadien de gestion, commande aussi une mention spéciale pour son appui à la naissance et à l'épanouissement du projet. Nous lui sommes reconnaissants de son analyse critique, de ses conseils opportuns et de ses efforts.

Nous espérons que cette étude sera utile aux gestionnaires des fonctions publiques désireux d'améliorer la prestation des services par la création de services gouvernementaux axés sur les besoins des citoyens.

Stephen Bent, Kenneth Kernaghan et D. Brian Marson

Table des matières

Les guichets uniques ont la cote auprès des citoyens	1
L'Initiative de guichet unique pour les Autochtones	15
Accès Nouvelle-Écosse et le ministère des Services aux entreprises et aux consommateurs	19
Atlantic Canada On-line	25
Agents du gouvernement de la Colombie-Britannique	31
Centre de ressources de Burlington	37
Infrastructure canadienne des données géospatiales et accès à celles-ci par guichet unique	43
Liaison Entreprise : le Centre de services aux entreprises d'Edmonton	49
Enquiry BC	53
Partenariat entre Développement des ressources humaines Canada et la Société canadienne des postes à l'Île Belle, Terre-Neuve : l'approche « multiplex » de la prestation des services	59
Le site Web Intergov et le Service d'information municipal du Canada	65
Partenariat Canada-Manitoba : le Service manitobain de renseignements aux citoyens	69
Processus d'examen conjoint de l'Office national de l'énergie de l'Île de Sable	75
Terminaux des Entreprises branchées de l'Ontario (EBO)	79
Centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario	85
Le Numéro d'entreprise de Revenu Canada	91
Services Nouveau-Brunswick	97
Guichets ServiceOntario	101
Ville de Vancouver : équipes communautaires de services intégrés	107
Annexe I	
Aperçu des études de cas	111
Annexe II	
Méthode	113
Annexe III	
Le Réseau du service axé sur les citoyens	115

Les guichets uniques ont la cote auprès des citoyens

Les pouvoirs publics doivent adapter les modes de prestation des services gouvernementaux en fonction des besoins des citoyens.¹ Des études récentes révèlent que ces derniers veulent que les services gouvernementaux soient d'accès facile et qu'on sache où les trouver sans difficulté. Par exemple :

- dans une enquête d'Ekos réalisée pour le compte de l'administration fédérale et parue en novembre 1997, l'accès amélioré et simplifié aux services gouvernementaux venait au haut de la liste de priorités de 77 p. 100 des répondants. En outre, 68 p. 100 jugeaient hautement prioritaire la mise sur pied de guichets uniques lorsqu'il est possible de regrouper au même endroit toute une gamme de services².

Ces études montrent aussi que les citoyens ont de la difficulté à obtenir les services dont ils ont besoin. Ainsi :

- dans leur sondage national *Have Your Say/Prononcez-vous*, réalisé en 1998, Erin Research et le Réseau du service axé sur les citoyens ont demandé aux répondants de décrire une expérience récente de service en tenant compte de plusieurs facteurs. Parmi eux, 25 p. 100 ont déclaré qu'ils ne savaient pas comment obtenir le service désiré (p. ex. parce qu'ils ne connaissaient pas l'endroit ou le numéro de téléphone). Des 75 p. 100 qui savaient où aller pour obtenir le service qu'ils cherchaient, 55 p. 100 ont signalé avoir éprouvé au moins un problème d'accès au service (p. ex., ils ont été transférés d'une personne à une autre ou ont reçu des renseignements erronés). Pris ensemble, les résultats de ces deux groupes indiquent que près des deux tiers des répondants se sont heurtés à une difficulté ou davantage lorsqu'ils ont cherché à obtenir le service désiré ou ont voulu y accéder³.

Les gouvernements doivent articuler la prestation des services autour des besoins des citoyens. Ces derniers veulent bénéficier des services gouvernementaux les plus accessibles, pratiques et décloisonnés qui soient. L'une des façons d'y parvenir est de fournir les services par guichet unique. Essentiellement, ce mode consiste à regrouper des services gouvernementaux, ou des renseignements à leur sujet, de sorte que les citoyens doivent consacrer moins de temps et d'efforts pour trouver et obtenir les services qu'ils cherchent. Les guichets uniques ne représentent, certes, que l'un des différents moyens d'améliorer les services aux citoyens, mais leur popularité ne cesse de croître.

Pourquoi le présent rapport est-il utile aux gestionnaires du secteur public ?

À l'heure actuelle, le concept de guichet unique est interprété de façon très large et englobe un nombre considérable de mécanismes différents. L'un des buts premiers que nous visons dans ce rapport est d'essayer de classer les divers modes de prestation de services par guichet unique qui existent au Canada. Nous espérons ce faisant que les gestionnaires du secteur public non familiarisés avec la méthode du guichet unique seront mieux au fait des possibilités qui s'offrent à eux. Nous voulons aussi, dans un deuxième temps, dégager les leçons apprises et les facteurs de succès signalés par les personnes consultées dans le cadre des études de cas sous-tendant le présent rapport. Enfin, nous souhaitons que ce dernier permette aux personnes qui travaillent dans ce domaine en pleine expansion qu'est celui des guichets uniques de services d'apprendre des choses nouvelles et de tirer de nouveaux enseignements. Un peu partout dans le rapport, nous avons illustré notre propos à l'aide d'exemples tirés des cas étudiés. Ces derniers sont décrits brièvement à la fin du rapport, à l'Annexe I.

Pourquoi poursuit-on les recherches sur la prestation de services par guichet unique ?

Les guichets uniques de services ne constituent pas un domaine d'intérêt nouveau pour l'administration publique ou les chercheurs. En effet, on recense un certain nombre d'études sur ce sujet réalisées au cours des cinq dernières années (KPMG, 1997, et Seidle, 1995), parmi lesquelles figure le rapport exhaustif du Groupe de travail des sous-ministres sur les modèles de prestation de services, terminé en 1996. Ce groupe de travail a étudié plusieurs exemples de guichet unique au Canada; riches en informations, ses travaux nous ont grandement aidés à choisir la méthode de recherche et les cas les plus pertinents aux fins du présent rapport. Nous convenons toutefois qu'il y

Les guichets uniques : innovations et bonnes pratiques

aurait lieu de poursuivre les recherches sur la prestation de services par guichet unique, et ce pour les raisons suivantes :

- le Réseau du service axé sur les citoyens (voir l'Annexe III) a déterminé qu'il était crucial d'approfondir les recherches dans ce domaine afin d'aider les dirigeants du secteur public à prendre des décisions éclairées concernant la prestation de services;
- Jocelyne Bourgon, ancien greffier du Conseil privé, dans son Cinquième rapport annuel au Premier ministre, a souligné qu'il fallait poursuivre les efforts pour favoriser les guichets uniques au sein des trois ordres de gouvernement et entre eux;
- les résultats des enquêtes d'Ekos et d'Erin Research que nous rapportons plus haut montrent que la prestation de services par guichet unique est une priorité pour les citoyens;
- ce domaine est en pleine mutation. Le rythme et l'ampleur du changement ne cessent de s'accroître, sous l'effet surtout de la technologie. Les innovations dans ce domaine se succèdent et il est important qu'elles soient portées à la connaissance des fonctionnaires et des chercheurs;
- pour que les chercheurs et les administrateurs puissent mieux comprendre les différentes composantes de ce domaine, il faut bien circonscrire celui-ci.

En quoi consiste la prestation de services par guichet unique ?

Nous avons offert une définition très générale de ce concept au début du rapport :

Essentiellement, ce mode consiste à regrouper des services gouvernementaux, ou des renseignements à leur sujet, de sorte que les citoyens consacrent moins de temps et d'efforts pour trouver et obtenir les services qu'ils cherchent.

Cette définition donne une première idée de la finalité des guichets uniques. Cependant, ces derniers n'ont pas tous les mêmes fonctions et la même *structure*, comme l'illustre la figure 1, *Matrice de la prestation de services par guichet unique* (les cas étudiés pour le présent rapport y sont intégrés). Dans la section qui suit, nous exposerons les diverses fonctions des guichets uniques (l'axe vertical de la matrice) ainsi que les différentes formules utilisées pour la prestation (l'axe horizontal).

Les fonctions des guichets uniques

Les guichets uniques peuvent remplir l'une ou plusieurs des fonctions qui suivent : (1) améliorer l'accessibilité en servant de « relais »; (2) accroître la commodité d'accès en offrant un « centre multiservice »; (3) franchir les limites de compétence pour fournir un « service décloisonné ». En voici le détail.

Améliorer l'accessibilité en servant de « relais »

Les guichets uniques peuvent servir de « points de relais » entre les services gouvernementaux et les citoyens en orientant ces derniers vers les services appropriés et en leur fournissant de l'information. Les centres téléphoniques, les sites Internet et les comptoirs de renseignements en sont des exemples. Ce type de guichet vise à rendre le gouvernement plus *accessible* en dirigeant les citoyens vers les services gouvernementaux qu'ils cherchent, peu importe les formules de prestation de services préconisées par l'administration en question. Il s'agit donc de faire en sorte que les renseignements qu'offre le gouvernement sur les services existants soient plus facilement accessibles aux citoyens ou d'aiguiller ceux-ci vers le service pertinent. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, ces guichets prennent habituellement la forme de centres téléphoniques (p. ex., Renseignements - C.-B.), de sites Internet (p. ex., le site intergouvernemental) ou de comptoirs de renseignements généraux. Par conséquent, dans bien des cas, les citoyens n'ont pas à se déplacer s'ils possèdent un téléphone ou un ordinateur. Ce genre de service peut être assuré par une seule administration ou plusieurs.

Accroître la commodité d'accès en offrant un « centre multiservice »

Les guichets uniques peuvent prendre la forme de « centres multiservice » en ceci que les citoyens ont la possibilité, à partir d'un seul endroit *pratique* (physique ou virtuel) d'accéder à la totalité ou à une bonne partie des services offerts par un gouvernement (qu'ils soient connexes ou non). Ces « centres multiservice » non seulement améliorent l'accessibilité, mais permettent aussi la prestation comme telle de services gouvernementaux aux

MATRICE DE LA PRESTATION DES SERVICES PAR GUICHET UNIQUE						
MATRICE POUR LA PRESTATION DE SERVICES PAR GUICHET UNIQUE	SERVICES FOURNIS PAR LE PROPRIÉTAIRE	SERVICES FOURNIS PAR LE PROPRIÉTAIRE DANS DES LOCAUX PARTAGÉS	PRESTATION PARTAGÉE DE SERVICES INTÉGRÉS	PRESTATION DÉLÉGUÉE À UN ORGANISME DE SERVITUDE COLLECTIF	PRESTATION DÉLÉGUÉE À UN ORGANISME DE SERVITUDE INTERGOUVERNEMENTAL	PRESTATION DÉLÉGUÉE À UN AUTRE FOURNISSEUR DE SERVICES (MULTIPLÉVAGE)
<p>Cette matrice illustre divers types de guichets uniques de services au Canada. Les axes horizontal et vertical correspondent respectivement aux diverses fonctions des guichets uniques et aux formules utilisées pour en assurer la prestation.</p>	<p>Prestation des services par guichet unique assurée sans intermédiaire par le propriétaire dans des locaux partagés.</p>	<p>Prestation des services par guichet unique assurée sans intermédiaire par le ministère ou l'administration responsable.</p>	<p>Prestation des services par guichet unique assurée par plusieurs administrations ou ministères, en partenariat et grâce au principe de l'intégration.</p>	<p>Prestation d'une gamme de services par guichet unique assurée par un organisme de servitude pour le compte d'une administration. (Déf. : Les organismes de servitude fournissent des services au nom d'autres organisations gouvernementales, mais n'offrent eux-mêmes aucun service, ou très peu.)</p>	<p>Prestation par guichet unique de services de plus d'un ordre de gouvernement assurée par un organisme de servitude intergouvernemental. (Déf. : Les organismes de servitude fournissent des services au nom d'autres organisations gouvernementales, mais n'offrent eux-mêmes aucun service, ou très peu.)</p>	<p>Services offerts pour le compte de plusieurs administrations ou ministères par un autre fournisseur de services. (Déf. : Le multipléage désigne la prestation de services par l'intermédiaire de points de service existants ou communs.</p>
<p>« RELAIS » Améliorer l'accessibilité par la prestation de services d'information et d'aiguillage.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Renseignements – C.-B.* • Référence Canada • Le site du Canada • Renseignements Nouveau-Brunswick 	<ul style="list-style-type: none"> • InterGov, le centre d'information en direct intergouvernemental* • Carte du commerce canadien (Strategis) 	<ul style="list-style-type: none"> • Service manitoibain de renseignements aux citoyens* • Communication Québec • Landowner Resource Centre (Ottawa-Carleton) 	<p>La plupart des centres de renseignements téléphoniques sont en soi des organismes de servitude, car ils ne sont pas les propriétaires des services d'information et d'aiguillage qu'ils fournissent.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Création d'un organisme de servitude intergouvernemental pour la prestation de services intégrés d'information et d'aiguillage ?</i> • <i>Création d'un organisme de servitude intergouvernemental pour la prestation de services intégrés d'information par Internet ?</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Atlantique Canada – en-ligne* • Partenariats Postes Canada/DRHC* • Service Ontario • Postes Canada/Bureau des passeports
<p>« CENTRES MULTISERVICE » Améliorer la commodité d'accès à toute une gamme de services et de renseignements, connexes ou non.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Accès Nouvelle-Écosse* • Centre-Link** 	<ul style="list-style-type: none"> • Centre d'accès de la C.-B.* • Kiosques InfoCentre de DRHC* 	<ul style="list-style-type: none"> • Services Canada – Complexe Guy-Favreau 	<ul style="list-style-type: none"> • Agents du gouvernement de la C.-B.* • Services Nouveau-Brunswick* • Accès Montréal 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Création d'un organisme de servitude intergouvernemental pour la prestation, à partir d'un point de services, d'information et d'aiguillage, pour le compte des trois ordres de gouvernement ?</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Atlantique Canada – en-ligne* • Partenariats Postes Canada/DRHC* • Service Ontario • Postes Canada/Bureau des passeports
<p>« SERVICE DÉCLOISONNÉ » Accès unique à des renseignements connexes, à des services d'aiguillage et autres, en franchissant les limites de compétence au sein des administrations (ou entre elles).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Revenu Canada – Le numéro d'entreprise* • Équipes communautaires de services intégrés – Ville de Vancouver* • Entreprises branchées de l'Ontario – Poste de travail* • Centres d'accès aux soins communautaires* • Agence canadienne d'inspection des aliments 	<ul style="list-style-type: none"> • Initiative de guichet unique pour les Autochtones* • Office national de l'énergie – Commission d'examen public conjoint du projet de l'île de Sable* 	<ul style="list-style-type: none"> • Liaison Entreprise, le Centre de services aux entreprises d'Edmonton (l'un de 12 CSEC)* • Centre de documentation de Burlington* (l'une des nombreuses initiatives de partage de locaux et d'intégration de DRHC) • Office national de l'énergie – Banque commune de données sur les réserves d'énergie* • Infrastructure canadienne des données géospatiales* • Centre régional de l'innovation de Tatwinaw • Groupe de demandes de planification organisationnelle de la Ville de Calgary 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Création d'un organisme de servitude intergouvernemental dans certains secteurs stratégiques ?</i> • Santé • Expansion des entreprises • Emploi • Services sociaux 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Création d'un organisme de servitude intergouvernemental dans certains secteurs stratégiques ?</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Entreprises branchées de l'Ontario – Stratégie de prestation de services* • Atlantique Canada – en ligne (services intergouvernementaux)*
						<p>* Cas étudiés ** Exemple australien</p>
						<p>© Centre canadien de gestion</p>

Les guichets uniques : innovations et bonnes pratiques

citoyens. De façon générale, le besoin d'accroître la commodité d'accès est à la base de la décision de regrouper dans un même lieu des services gouvernementaux hétéroclites ou présentant un certain lien entre eux, d'où la notion de centre multiservice. La prestation de services au moyen de ces guichets nécessite normalement des investissements dans l'infrastructure matérielle (p. ex., Renseignements Nouveau-Brunswick), mais on peut procéder également par voie électronique (guichets ServiceOntario et Atlantique Canada – en ligne). L'amélioration constante des services gouvernementaux offerts au moyen d'Internet crée aussi de nouvelles possibilités.

Franchir les limites de compétence pour fournir un « service décloisonné »

Les guichets uniques peuvent assurer un « service décloisonné » dans un domaine particulier ou à l'intention d'un groupe de clients particulier. Le but est de fournir à partir d'un seul endroit divers services gouvernementaux connexes, relevant de plusieurs entités au sein d'un même gouvernement ou communs à différents ordres de gouvernement. En général, les guichets de service décloisonné *franchissent les limites de compétence* pour améliorer le service. Ce dernier peut porter sur un secteur de programme particulier (p. ex., les trois ordres de gouvernement fournissent des services aux entreprises dans les locaux de Liaison Entreprise, le Centre de services aux entreprises d'Edmonton) ou viser un groupe déterminé (p. ex., l'Initiative de guichet unique pour les Autochtones, à Winnipeg, répond aux besoins des Autochtones en milieu urbain). Grâce au principe du service décloisonné, on peut également franchir les limites de compétence entre services ou ministères au sein d'une même administration (p. ex., en formant des équipes communautaires de services intégrés, la Ville de Vancouver a réuni plusieurs services municipaux préoccupés par des questions communes) ainsi que les limites gouvernementales de compétence (p. ex., le Centre de documentation de Burlington est une initiative fédérale, provinciale et municipale en matière de ressources humaines). Bien qu'ils permettent d'accroître l'accessibilité et la commodité, les guichets de service décloisonné ont été créés principalement pour simplifier la prestation de services dans des domaines de programme mettant à contribution plus d'un ordre de gouvernement ou plusieurs ministères ou services.

Encore une fois, les guichets uniques peuvent remplir l'une de ces trois fonctions *ou davantage*. Ainsi, la plupart des centres multiservice et des guichets de service décloisonné servent aussi de points de relais, c'est-à-dire qu'ils améliorent l'accessibilité en fournissant de l'information sur d'autres services gouvernementaux et en aiguillant les gens vers eux. Il se peut également que les guichets uniques de types « relais » fonctionnent indépendamment des mécanismes de prestation de services adoptés par le gouvernement (p. ex., Renseignements – C.-B. et le Service manitobain de renseignements aux citoyens servent de ponts entre les citoyens et les ministères. Ces guichets ne fournissent pas de services gouvernementaux directement.) Par ailleurs, les initiatives multiservice comme celle des agents du gouvernement de la C.-B. remplissent une fonction différente de celle des guichets de service décloisonné comme Entreprises branchées de l'Ontario – poste de travail. Les premières assurent, à partir d'un point unique, l'accès à toute une gamme de services connexes et hétéroclites, tandis que les deuxièmes regroupent différents services gouvernementaux aux entreprises en fonction d'un thème précis, par exemple le démarrage d'une entreprise.

Quoi qu'il en soit, ces initiatives ont ceci en commun : elles permettent toutes aux citoyens d'accéder aux services recherchés sans qu'ils aient à prendre contact avec le gouvernement à de multiples reprises. Au Canada, bon nombre des administrations qui ont recours au principe du guichet unique combinent en fait ces fonctions, afin d'accroître l'accessibilité et la commodité d'accès, tout en offrant un service décloisonné.

Les différentes formules utilisées pour la prestation de services par guichet unique au Canada

L'axe horizontal de la matrice illustre une autre dynamique de la prestation de services par guichet unique au Canada. Les guichets uniques supposant tous, généralement, le regroupement de certains services, ils se distinguent les uns des autres par le degré d'intégration ou de délégation des services prévu lors de leur création. Dans certains cas, il y a intégration des services entre ordres de gouvernement, alors que dans d'autres, la responsabilité de la prestation des services est déléguée à un autre organisme gouvernemental. Comme l'illustre la matrice, on peut remplir les principales fonctions expliquées ci-dessus en procédant de différentes façons. Les études de cas révèlent que certaines types de guichets uniques sont plus courants que d'autres, probablement – en partie du moins – parce qu'ils peuvent avoir plus d'une fonction. Les sections vierges de la matrice, notamment en ce qui concerne les organismes de servitude intergouvernementaux, laissent sous-entendre la création possible d'autres formes de

guichets uniques. Voici une brève description des diverses formules utilisées pour la prestation de services par guichet unique.

Services fournis par le propriétaire : la prestation est assurée sans intermédiaire par le ministère ou l'administration responsable. Par exemple, le projet d'instauration du numéro d'entreprise de Revenu Canada a entraîné l'ouverture de guichets d'affaires partout au Canada, points uniques à partir desquels le Ministère peut offrir bon nombre de ses services. Accès Nouvelle-Écosse, service mis sur pied par le ministère des Services aux entreprises et aux consommateurs, et les équipes communautaires de services intégrés de la Ville de Vancouver en sont d'autres exemples.

Services fournis par le propriétaire dans des locaux partagés : plusieurs administrations ou différents ministères/services au sein d'une même administration fournissent leurs services dans des locaux qu'ils partagent (p. ex. partage de locaux dans un même immeuble). L'Initiative de guichet unique pour les Autochtones, notamment, permet aux ministères/services des trois ordres de gouvernement d'offrir leurs services de façon indépendante, à partir d'un même endroit.

Prestation partagée de services intégrés : la prestation des services est effectuée, en partenariat, par plusieurs administrations ou ministères/services, grâce au principe de l'intégration. Le Service manitobain de renseignements aux citoyens et Liaison Entreprise sont tous deux le fruit d'un partenariat intergouvernemental en vertu duquel les parties intéressées ont intégré leurs services dans un guichet unique.

Prestation déléguée à un organisme de servitude collectif : principe voulant qu'une administration ait recours à un organisme de servitude pour la prestation de ses services. Les bureaux des agents du gouvernement de la C.-B. sont des organismes de servitude, en ceci qu'ils fournissent des services pour le compte d'autres organisations gouvernementales, sans toutefois avoir la propriété directe de ces services. Au Nouveau-Brunswick, près de 95 p. cent des services offerts par Services Nouveau-Brunswick le sont au nom d'autres organismes provinciaux.

Prestation déléguée à un organisme de servitude intergouvernemental : selon cette formule, au moins deux ordres de gouvernement offrent leurs services par l'intermédiaire d'un organisme de servitude intégré. À l'heure actuelle, on n'en recense aucun exemple au Canada. Le recours à cette formule pourrait toutefois être la prochaine étape dans l'évolution de la prestation de services par guichet unique.

Prestation déléguée à un autre fournisseur de services (multiplexage) : plusieurs administrations ou ministères/services font appel à un autre fournisseur, qui assure leurs services à partir de points de services existants ou partagés. Ainsi, dans des collectivités rurales ou éloignées comme à l'Île Bell, à Terre-Neuve, des comptoirs de Postes Canada offrent également des services pour le compte de DRHC. Comme autre exemple de multiplexage, notons celui de ServiceOntario, dont les guichets sont branchés sur le réseau d'IBM.

En ce qui concerne la dimension horizontale de la matrice, il convient de préciser que les guichets uniques ne cadrent pas toujours entièrement avec la catégorie à laquelle ils appartiennent. En effet, certains sont fondés à la fois sur la formule du partage des locaux et l'intégration des services. Dans le cas de bon nombre des partenariats entre DRHC et les administrations provinciales et municipales, une certaine partie des services est intégrée, alors que l'autre partie est assurée dans des locaux partagés. Le Centre de documentation de Burlington est une initiative intergouvernementale dans le domaine des ressources humaines, qui met à contribution DRHC, le gouvernement de l'Ontario et la municipalité régionale d'Halton. Bien qu'il s'agisse essentiellement d'une entente de partage des locaux, DRHC et la municipalité ont regroupé leurs ressources en ce qui a trait à l'accueil et à l'emploi. De plus, ils se partagent la responsabilité des services de formation.

Comparé aux autres formules figurant sur l'axe horizontal de la matrice, le « multiplexage » peut paraître compliqué. Prometteuse, avec la possibilité d'améliorer la prestation des services, cette formule est en fait plus simple qu'on le croirait au départ. Comme nous l'avons mentionné, le multiplexage signifie qu'on utilise le réseau de points de services existants d'un fournisseur pour offrir les services d'un autre fournisseur. Par exemple, profitant de ses quelque 7 000 points de service, Postes Canada a mis en train plusieurs projets pilotes visant à assurer, à partir de son réseau, la prestation de services gouvernementaux fédéraux, provinciaux et municipaux. L'un de ces projets consiste à installer des guichets de DRHC – des points uniques d'accès par voie électronique aux services fédéraux en matière de ressources humaines – dans certains comptoirs postaux éloignés (le partenariat entre Postes Canada et DRHC à l'Île Bell en est un exemple). Si le multiplexage n'est pas nécessairement en soi un mécanisme de prestation

Les guichets uniques : innovations et bonnes pratiques

de services par guichet unique, il peut néanmoins contribuer à la création de guichets uniques ou rendre ces derniers accessibles. Dans le contexte qui nous intéresse, à savoir l'amélioration du service aux citoyens, cette formule présente d'énormes possibilités. Nous approfondirons ce concept plus loin dans le rapport.

La matrice montre que les guichets uniques peuvent être définis selon la fonction ou les fonctions qu'ils remplissent et leur structure. Cependant, le classement des guichets uniques de services par catégorie offre un intérêt limité si l'on ne tient pas compte de l'importance que peuvent avoir les différentes formules pour les gouvernements, dans leur poursuite de la voie du service axé sur les citoyens. Parmi les questions importantes qu'il faut se poser figurent les suivantes : Y a-t-il des fonctions plus cruciales que d'autres ? Est-ce que certaines structures se révèlent plus efficaces que d'autres ?

Les principales *fonctions* des guichets uniques de services (axe vertical de la matrice) – à savoir améliorer l'accessibilité, accroître la commodité d'accès et assurer un service décloisonné – sont complémentaires et ne devraient pas être considérées comme s'excluant l'une l'autre. En fait, il est logique de penser que toute stratégie de prestation de services par guichet unique qui se veut efficace et à l'écoute des citoyens poursuit ces trois objectifs; d'ailleurs, beaucoup d'administrations au Canada ont adopté des stratégies qui remplissent ces trois fonctions. Ainsi, par l'entremise de son ministère des Services aux entreprises et aux consommateurs, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a mis au point une stratégie qui comprend ceci : un centre téléphonique provincial et des services Internet qui servent de « points de relais » vers les services gouvernementaux provinciaux; des « centres multiservice » connus sous le nom d'Accès Nouvelle-Écosse; et diverses initiatives de service décloisonné, dont le Centre de services aux entreprises Canada-Nouvelle-Écosse et le registre des entreprises de la Nouvelle-Écosse, initiative conjointe de la Commission des accidents du travail de la province et de Revenu Canada. C'est là un seul des nombreux projets mis en oeuvre par les gouvernements canadiens pour améliorer la prestation des services.

L'étude des diverses *formules* utilisées pour la prestation de services par guichet unique (illustrées par l'axe horizontal de la matrice) ainsi que les degrés variables d'intégration ou de délégation inhérents à chacune soulève des questions importantes sur les stratégies de prestation de services par guichet unique. À mesure qu'on se déplace de gauche à droite de la matrice, le niveau de participation directe du fournisseur (le propriétaire) à la prestation de ses propres services va en diminuant. Par exemple, les ententes de partage de locaux ne prévoient aucune délégation ou intégration de services. Les fournisseurs se rapprochent les uns des autres pour rendre leurs services plus facilement accessibles. Cependant, les organismes de servitude collectifs, qui offrent toute une gamme de services pour le compte de différents ministères ou organismes, reposent sur le principe de la délégation des fonctions de prestation par le fournisseur. Dans ce contexte, le fournisseur original n'intervient plus du tout dans la prestation des services.

Les facteurs qui déterminent dans quelle mesure une initiative de guichet unique est véritablement axée sur les citoyens sont le degré de propriété à l'égard de la prestation des services et, par extension, le degré d'intégration ou de délégation. On remarque que, lorsque l'organisation de qui relève le guichet unique administre elle-même directement les services qui y sont offerts, le guichet est plus convivial et efficace. Le refus des ministères ou des organisations de déléguer les fonctions de prestation, qu'on associe dans le présent document à des « guerres de territoire » peut nuire à l'efficacité des guichets uniques. Nous examinerons cette question plus en détail dans la section du présent rapport intitulée « Problèmes et obstacles ».

Résultats des études de cas – Les points communs

Malgré la différence des formules et des fonctions, les guichets uniques peuvent rencontrer un certain nombre de difficultés et donner quelques leçons utiles. Ces difficultés et ces leçons sont présentées dans les deux prochaines sections du rapport.

Problèmes et obstacles

Voici quelques problèmes et obstacles répandus dans les cas étudiés.

Protectionnisme ou « guerre de territoire »

Plusieurs guichets uniques étudiés (p. ex., Services Nouveau-Brunswick et les bureaux des agents du gouvernement de la C.-B.) ont vu leurs efforts de croissance et de développement entravés par l'attitude des ministères,

désireux de préserver leurs champs de compétence. Il s'agissait, de façon générale, d'organismes de servitude collectifs (voir la matrice), qui doivent d'abord conclure une entente avec les ministères concernés avant de pouvoir fournir des services en leur nom. Ils sont donc à la merci des ministères, qui peuvent refuser ou non la proposition qui leur est faite. Dans le cas d'Accès Nouvelle-Écosse, on a réussi à contourner la difficulté. En effet, la province a regroupé sous un même toit – le ministère des Services aux entreprises et aux consommateurs, créé à cette fin – les activités de prestation de services de neuf unités fonctionnelles relevant de sept ministères différents. Ce ministère assure plus de 80 p. 100 des transactions du gouvernement provincial avec les particuliers et les entreprises. En tant que division chargée de la prestation des services et donc propriétaire de la plupart des services qu'elle assure, l'organisme Accès Nouvelle-Écosse n'est pas autant confronté à l'« attitude protectionniste » des ministères que les services publics comme Services Nouveau-Brunswick et les bureaux des agents du gouvernement de la C.-B. Les obstacles internes qui accompagnent forcément le protectionnisme peuvent gravement nuire à la création de guichets uniques véritablement axés sur les citoyens et doivent donc être au centre des préoccupations des gouvernements qui veulent se lancer dans des initiatives de ce genre.

Si le « protectionnisme » est une caractéristique fréquente des relations administratives intergouvernementales, cet obstacle n'est apparu dans aucune des études de cas réalisées aux fins du présent rapport. Voilà qui reflète peut-être le principe général sous-tendant les initiatives de guichets uniques intergouvernementales, à savoir que les administrations sont prêtes à se montrer plus flexibles pour favoriser la mise sur pied de guichets uniques qui améliorent le service au public ou réduisent les coûts, ou les deux.

La technologie, cause de bien des soucis

Les progrès technologiques ont beaucoup facilité la création et l'exploitation de nombreux types de guichets uniques. Mais, lorsque cette stratégie de prestation nécessite la coordination des services entre différents ministères – ou, pis encore, entre plusieurs administrations –, l'incompatibilité des technologies risque de poser des problèmes de taille (p. ex., l'Ontario a dû éliminer les différences d'ordre technologique de divers ministères pour mettre sur pied son guichet Entreprises branchées de l'Ontario; regroupant quatre gouvernements provinciaux, le projet Atlantique Canada – en ligne a été confronté à des difficultés semblables). Parmi les autres facteurs d'incompatibilité, notons le fait que les partenaires d'un guichet unique n'ont pas tous pleinement accès à la technologie nécessaire ou ne la connaissent pas tous (ce fut le cas pour les équipes communautaires de services intégrés de Vancouver). Il est donc important de résoudre les problèmes technologiques avant d'entamer la phase de mise en oeuvre.

En grande partie pour des questions de confidentialité, de responsabilité et de propriété, beaucoup de guichets uniques fonctionnant à l'aide des technologies de l'information (Revenu Canada, Entreprises branchées de l'Ontario, Atlantique Canada – en ligne, Infrastructure canadienne des données géospatiales) n'ont pas procédé à l'intégration de leurs systèmes d'information. Ils ont plutôt décidé de se servir de la technologie pour relier des systèmes existants. Le personnel de Revenu Canada décrit le système d'exploitation du numéro d'entreprise comme étant une « fédération » de bases de données. Tant ce système que celui des Entreprises branchées de l'Ontario reposent sur une interface mono-utilisateur qui, en une transaction – par exemple un changement d'adresse – transmet à un ensemble de bases de données déterminées des données communes. Ces exemples illustrent comment la technologie peut éliminer des obstacles à la prestation de services par guichet unique.

En ce qui concerne la prestation de services par voie électronique, le problème de la sécurité des données sur Internet demeure entier. À l'heure actuelle, les gouvernements n'effectuent pas de transactions commerciales de grande envergure ou comportant de l'information délicate par l'intermédiaire de ce réseau. Faute de dispositifs de sécurité des renseignements, les guichets comme Atlantique Canada – en ligne, Entreprises branchées de l'Ontario et les kiosques de DRHC recourent à des lignes d'accès réservé pour transmettre l'information délicate. La technique du cryptage, qui consiste à traduire un message en codes de sorte qu'il ne puisse être lu que par le récipiendaire voulu, est en pleine évolution; elle permettra aux citoyens d'obtenir par Internet davantage de services gouvernementaux.

La mise sur pied de systèmes Internet qui garantissent la confidentialité de l'information et des transactions commerciales par voie électronique n'est que la première des étapes qui mèneront à la prestation de services gouvernementaux en direct. Selon un sondage récent d'Ekos⁴ :

- 56 p. 100 des Canadiens se disaient d'accord ou tout à fait d'accord avec l'énoncé voulant que l'autoroute de l'information, à l'heure actuelle, amoindrisse la protection des renseignements personnels au Canada;

Les guichets uniques : innovations et bonnes pratiques

- 87 p. 100 des Canadiens hésitent à fournir des renseignements de base (p. ex., un numéro de carte de crédit) par Internet pour acheter un produit ou un service.

En fin de compte, l'avenir des guichets uniques de services par Internet réside donc dans l'application et la promotion des techniques de cryptage, qui devraient en faire des solutions plus répandues et mieux acceptées.

Les grandes espérances

Si l'on veut éviter les attentes irréalistes à l'égard des capacités des divers guichets uniques, il faut définir clairement, dès le départ, les fonctions que ces derniers rempliront ainsi que les services qui y seront fournis. L'un des secrets de la réussite de Services Nouveau-Brunswick est qu'on n'y offre que des services d'ordre transactionnel généraux, comme le prévoit son mandat. Les choses ont été plus difficiles dans le cas des équipes communautaires de services intégrés de Vancouver, dont certains membres voulaient offrir des services qui allaient au-delà de leur fonction principale. L'accès amélioré à l'information sur les services et aux services eux-mêmes comporte toutefois un certain risque. En effet, il arrive parfois que cette amélioration provoque une hausse inattendue de la demande.

Les dangers du partenariat

Le concept de partenariat paraît en soi simple ... du moins pour les non-initiés! Bon nombre des questions liées aux partenariats en général se présentent dans le contexte de partenariats en vue de la prestation de services à guichet unique. Le meilleur enseignement que l'on puisse probablement tirer des études de cas est que tous les partenaires doivent jouer un rôle sensiblement équivalent dans la conduite du projet (voir les exemples Liaison Entreprise d'Edmonton et Infrastructure canadienne des données géospatiales); sinon, le partenariat échouera. Les partisans des partenariats dans ce domaine doivent également être pleinement conscients de la diversité des problèmes opérationnels complexes qui peuvent survenir en ce qui a trait notamment à la responsabilité, à la visibilité et aux politiques des ressources humaines.

Bien que, de tous les guichets uniques, ce soit ceux qui font l'objet d'un partenariat qui posent le plus de difficultés sur le plan de la responsabilité, cette question ne semble toutefois pas présenter d'obstacle majeur dans les cas de collaboration intergouvernementale. Au Centre de ressources de Burlington, les trois partenaires, à savoir les gouvernements fédéral et ontarien et la municipalité régionale d'Halton, ont tous des gestionnaires sur les lieux qui sont responsables, suivant la voie hiérarchique traditionnelle, du personnel sous leurs ordres et des services qu'ils offrent dans leur secteur de programme respectif. À Liaison Entreprise – partenariat fédéral-provincial-municipal –, on procède différemment. On a adopté une structure de responsabilité intégrée, c'est-à-dire que le directeur général rend compte des activités courantes à un comité de gestion, formé de représentants des trois partenaires. Chaque partenaire est de son côté responsable devant son propre gouvernement.

Tout comme la responsabilité, la question de la visibilité n'a pas posé de problèmes majeurs. L'approche générale veut que l'on reconnaisse la participation de tous les partenaires. Ainsi, le nom des trois partenaires apparaît sur les affiches du Centre de ressources de Burlington. De son côté, Liaison Entreprise appose le logo des trois partenaires sur la correspondance commune. Pour l'initiative de guichet unique par les Autochtones, on a conçu un logo qui intègre des éléments des logos des trois gouvernements. La visibilité ne semble pas avoir posé de problème, puisqu'un des facteurs essentiels d'un bon partenariat est de reconnaître et de souligner la participation de toutes les parties.

Par contre, la coordination des politiques, notamment en matière de ressources humaines, pose des défis de taille aux partenaires de projets de guichet unique. Les employés de Liaison Entreprise proviennent de trois ordres de gouvernement, ayant respectivement leurs propres descriptions de tâches et échelles salariales. Les partenaires ont fini par reconnaître le besoin d'assurer l'équité pour tous les employés. L'exemple de Liaison Entreprise montre aussi qu'il est impossible à un partenaire de modifier ses politiques organisationnelles ou l'importance de sa participation sans tenir compte de l'incidence qu'auront ces changements sur les autres partenaires.

Les ingrédients de la réussite

Certains des facteurs critiques de succès qui se dégagent des études de cas ont pour contrepartie les problèmes et les obstacles qui nous venons d'énumérer (p. ex., pour réussir, il faut éviter les technologies incompatibles). Mais nous croyons nécessaire d'ajouter d'autres éléments à la liste des ingrédients de la réussite.

Favoriser l'adoption d'une culture axée sur les citoyens

La mise sur pied et l'exploitation d'un guichet unique seront considérablement simplifiées si ce dernier est établi dans ou par une organisation qui croit fermement à la prestation de services axés sur les citoyens. Comme l'ont démontré certains exemples passés de fusion entre ministères ou d'ententes de partenariats, l'incompatibilité des cultures peut faire échouer les plans organisationnels les plus brillants. Donc, lorsqu'au moins deux organisations sont mises à contribution dans l'établissement d'un guichet unique, il est préférable, par prudence, d'évaluer la volonté de chacune de travailler conjointement à l'amélioration du service. S'il est vrai que l'absence d'une telle volonté compromet davantage les chances de réussite du projet, le lien de causalité qui unit la structure et la culture porte à croire que l'établissement de guichets uniques peut constituer un grand pas vers le changement de culture.

Accroître la liberté de choix et les capacités des citoyens

Les gouvernements qui adhèrent à la stratégie du guichet unique doivent tenir compte des deux réalités suivantes : il faut offrir aux citoyens la possibilité de choisir le mode d'accès aux services gouvernementaux et accroître leurs capacités d'utiliser les nouveaux mécanismes de prestation des services.

D'aucuns diront, certes, qu'un service véritablement axé sur les citoyens prévoira la prestation des services selon le mode privilégié par les citoyens. En effet, certains clients refusent de faire affaire avec le gouvernement par voie électronique ou par Internet. La plupart des administrations semblent être conscientes de cette réalité. Le gouvernement ontarien, par exemple, en a tenu compte dans l'élaboration de deux de ses initiatives. Ainsi, dans le cadre d'Entreprises branchées de l'Ontario, les clients peuvent choisir parmi plusieurs modes de prestation. Les guichets ServiceOntario installés partout dans la province s'ajoutent aux autres mécanismes de prestation déjà en place (comme les comptoirs d'information gouvernementale traditionnels). Les responsables de la prestation des services gouvernementaux ont un défi supplémentaire à relever : prévoir les besoins et les demandes du public en matière de services et planifier en conséquence.

Dans le même ordre d'idées, les gouvernements doivent aider les citoyens à apprendre à tirer parti des nouveaux mécanismes de prestation des services. On envisage à court et à moyen termes l'émergence de deux grands groupes de citoyens : ceux qui sont techniquement capables d'accéder aux services et ceux qui ne le sont pas. Durant ce laps de temps, les gouvernements doivent éviter de créer deux classes de citoyens : ceux qui obtiennent des services gouvernementaux et les autres, les laissés pour compte. Comme dans le cas des questions déterminées par la liberté de choix, les gouvernements semblent conscients de cet écueil. Ainsi, la prestation de services par guichet unique est essentiellement conçue en fonction des premiers utilisateurs afin de garantir l'accès à tous les citoyens. Cependant, les services offerts par le biais d'Internet supposent que le public a accès à ce réseau et sait comment l'utiliser de manière efficace. Certains organismes (dont les agents de DRHC du gouvernement de la Colombie-Britannique) se penchent sur la possibilité d'offrir des renseignements par Internet sur une grande variété des services offerts. Les guichets seraient mis à profit afin de s'assurer que tous les citoyens aient accès aux renseignements et services accessibles par Internet. À cet égard, les projets visant à rendre Internet encore plus accessible aux citoyens, tel le Programme d'accès communautaire⁵, jouent également un rôle important.

Rechercher et maintenir un appui politique

Le succès de plusieurs projets de prestation de services par guichet unique a largement été tributaire du soutien de quelques « maîtres d'oeuvre » politiques (p. ex. Services Nouveau-Brunswick et Accès Nouvelle-Écosse). En effet, l'Infrastructure canadienne des données géospatiales fut l'une des principales priorités d'un ministre. Notons toutefois qu'il arrive que des appuis politiques trop sentis nuisent à la mise en place de partenariats de prestation de services.

Diriger en collaboration

Les projets de prestation de services par guichet couronnés de succès ne dépendent pas uniquement des dirigeants exerçant leur pouvoir aux échelons supérieurs des organismes politiques ou de services publics, mais aussi de dirigeants moins officiels intervenant à d'autres échelons organisationnels. Comme dans le cas de la plupart des innovations déployées dans le secteur public, le succès de la prestation de services par guichet dépendra souvent de l'intervention de « héros locaux » ou d'autres maîtres d'oeuvre régionaux de la fonction publique (pensons notamment à l'Initiative de guichet unique pour les Autochtones ou au site Web Intergov. Il est nécessaire d'obtenir l'appui de dirigeants présents à tous les niveaux, à la fois pour mettre en oeuvre les guichets et pour chercher des

Les guichets uniques : innovations et bonnes pratiques

occasions de travail en équipe et de collaboration horizontale, essentielles à la réduction des conflits de compétence et à la maximisation de la synergie.

Planifier et tester

Comme l'illustrent les études de cas, il est important de planifier à long terme la mise en oeuvre des initiatives de guichets uniques (voir l'exemple des agents du gouvernement de la C.-B.) et de tenir le personnel au courant des répercussions de tout changement sur cette planification. Par contre, tel qu'on peut le signaler dans certains cas (Initiative de guichet unique pour les Autochtones, Équipes communautaires de services intégrés de Vancouver), il faut éviter de surplanifier. Si l'on se fie à plusieurs initiatives (p. ex. Renseignements C.-B., Entreprises branchées de l'Ontario), une fois la planification terminée, la mise en oeuvre doit se faire dans un court laps de temps. Un seul cas allait à contre-courant. En effet, l'équipe de Liaison Entreprise a fait des réserves sur une mise en oeuvre trop rapide. L'exploitation des guichets uniques à titre expérimental (projets pilotes), comme ce fut le cas pour Services Nouveau-Brunswick et Entreprises branchées de l'Ontario, offre de nombreux avantages, dont celui de pouvoir repérer les anomalies et les rectifier avant la mise en oeuvre à grande échelle.

Consulter les principaux intéressés

C'est surtout durant la présente décennie que la classe politique et la fonction publique ont commencé à ancrer plus profondément dans leur culture la consultation des parties intéressées. Il va sans dire que le fait de consulter les intervenants – ne serait-ce que les principaux – ralentit les phases de planification et de mise en oeuvre du processus stratégique. Mais, il faut penser à long terme et cerner les avantages qui viendront vraisemblablement compenser ce retard. Ainsi, les consultations tenues relativement à l'Infrastructure canadienne des données géospatiales ont soulevé des points qu'on avait laissé échapper initialement et permis une meilleure compréhension de tout le projet. Les ministères et organismes qui contribuent à l'Initiative de guichet unique pour les Autochtones se réunissent tous les mois pour s'échanger de l'information et former des partenariats stratégiques dans le but de maintenir et d'accroître la variété et la qualité des services offerts.

Investir et évaluer

La fonction première des guichets uniques est d'améliorer l'accessibilité et la prestation des services. S'il est vrai que bon nombre d'entre eux contribueront à réduire les coûts, surtout à long terme, la perspective de réaliser des économies ne devrait pas être le motif de leur création. Il peut arriver dans certains cas, en particulier ceux qui nécessitent des investissements majeurs dans les technologies de l'information, que les frais initiaux éclipsent les économies immédiates que rapporte l'initiative (comme dans le cas d'Entreprises branchées de l'Ontario). Des investissements insuffisants dans les ressources humaines et financières ont empêché quelques guichets de réaliser leur plein potentiel (p. ex., Liaison Entreprise d'Edmonton et l'Initiative de guichet unique pour les Autochtones). D'autres ont subi le contrecoup de compressions budgétaires (p. ex., les agents du gouvernement de la C.-B.).

Certains guichets, dont Services Nouveau-Brunswick et Liaison Entreprise d'Edmonton, ont vu leur efficacité s'accroître grâce à leurs investissements dans la formation. Par ailleurs, il est important de procéder régulièrement à des évaluations exhaustives, afin de déceler les anomalies et de pouvoir apporter continuellement des améliorations. Les guichets doivent donc prévoir des ressources à cet effet. Comme pourrait le confirmer l'équipe de Services Nouveau-Brunswick, il est crucial de bien connaître son produit et sa clientèle.

Mobiliser et harmoniser les technologies

S'il en coûte si cher pour assurer le démarrage et le fonctionnement de certains guichets uniques, c'est essentiellement parce qu'il leur faut acquérir des connaissances sur les ressources technologiques requises et s'assurer l'accès à ces dernières. Les guichets uniques, surtout ceux qui sont visés par des ententes de partenariat, peuvent réduire les coûts liés à la technologie en échangeant de l'information sur les exigences technologiques et en partageant carrément l'équipement et les installations de communication. Cette question est une source de préoccupation constante, car les technologies utilisées par les partenaires doivent demeurer en tout temps compatibles, et les guichets doivent être en mesure de tirer parti des innovations technologiques. Pour garantir le renouvellement constant de leur technologie, certains guichets (dont Renseignements C.-B. et Atlantique Canada – en ligne) ont choisi d'en faire assurer l'entretien par des sous-traitants et d'inclure les changements technologiques au processus contractuel.

Bien choisir ses partenaires

Les cas étudiés offrent une mine de renseignements sur la façon de réussir un partenariat dans le domaine de la prestation de services par guichet unique. L'un des secrets de la réussite, comme nous l'avons mentionné plus haut, est d'accorder un poids à peu près équivalent à tous les partenaires. Mais il y en a d'autres. En effet, les partenaires doivent s'assurer qu'ils poursuivent des objectifs identiques, ou à tout le moins compatibles; communiquer clairement et régulièrement entre eux; harmoniser leurs politiques en matière de ressources humaines; garantir à chacun la visibilité voulue; et savoir faire preuve de flexibilité.

Qu'est-ce qui nous attend dans le domaine de la prestation de services par guichet unique au Canada ?

Le présent rapport ne visait pas à cerner un ensemble définitif de « meilleures » pratiques en matière de prestation de services par guichet unique au Canada. Tout guichet unique qui contribue à éliminer, au sein des administrations et entre elles, les obstacles à l'accessibilité, à la commodité d'accès et à la fluidité des services constitue un pas de plus vers le service axé sur les citoyens. Dans les sections précédentes, nous avons voulu, en fait, faire ressortir quelques-uns des problèmes et des obstacles qui risquent de survenir durant la phase de mise en oeuvre d'une initiative de guichet unique. Toutefois, une question demeure, à savoir qu'advient-il maintenant de la prestation de services par guichet unique au Canada? Nous tentons d'y répondre dans la section qui suit en émettant quelques hypothèses qui, nous l'espérons, stimuleront la réflexion et la discussion. Veuillez noter que notre liste ne se veut ni exhaustive ni normative.

Améliorer l'accessibilité en servant de « relais »

L'un des aspects qui pourrait profiter le plus de nouvelles initiatives de guichet unique serait sans doute l'accessibilité aux services par l'entremise de « points de relais » comme des centres téléphoniques et Internet. Ces initiatives offrent les meilleures perspectives de gain avec un minimum d'efforts. À l'heure actuelle, seules deux provinces abritent des centres téléphoniques intégrés à l'échelle fédérale-provinciale, dont l'un, situé au Manitoba, est établi depuis 20 ans. À une certaine époque, on comptait cinq centres de ce genre, dans quatre provinces et un territoire. Puisque bon nombre de citoyens ne peuvent pas faire ou ne font pas de distinction entre les ordres de gouvernement, les centres téléphoniques intégrés entre les paliers fédéral, provinciaux et municipaux forment une composante essentielle du service axé sur les citoyens. L'ajout d'une dimension municipale aux services fournis dans ces centres paraît peu probable, étant donné le degré élevé de fragmentation à cet échelon. Cependant, on n'écarte pas la possibilité d'ouvrir des centres téléphoniques réunissant les trois ordres de gouvernement dans des grands centres urbains.

La mise sur pied d'un service intégré d'information et d'aiguillage sur Internet englobant les trois ordres de gouvernement améliorerait sans équivoque l'accessibilité aux services gouvernementaux des administrations fédérale, provinciales et municipales. Le réseau Internet offre désormais aux gouvernements la possibilité de diffuser des renseignements touchant plus d'un champ d'application ainsi qu'un accès à des services d'aiguillage dans un secteur de prestation de services en émergence. Le site intergouvernemental et, plus récemment, la Carte du commerce canadien⁶ constituent, certes, des premiers pas importants, mais il reste beaucoup à faire. En attendant que la sécurité des services d'ordre transactionnel sur Internet puisse être garantie, les trois ordres de gouvernement devraient conjuguer leurs efforts pour créer des guichets uniques virtuels qui contribueront à rendre les services d'information gouvernementale plus facilement accessibles aux Canadiens.

Accroître la commodité d'accès en offrant un « centre multiservice »

On ne sait pas encore avec certitude si l'investissement dans l'infrastructure matérielle représente une bonne stratégie pour les gouvernements qui n'ont pas encore aménagé de centres multiservice. Une chose est sûre, les centres multiservice aménagés au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse et en Colombie-Britannique constituent des mécanismes efficaces de prestation de services aux citoyens. Cependant, comme Internet, les services de transactions par téléphone et les kiosques sont en pleine expansion, ils pourraient se révéler plus commodes pour la prestation de services par guichet unique que les centres multiservice. Dans le contexte du « multiplexage », notamment, les kiosques offrent une solution très pratique, rentable et efficace. Bien qu'ils soient mis sur pied essentiellement pour

Les guichets uniques : innovations et bonnes pratiques

améliorer le service, les guichets uniques représentent un coût pour les citoyens qu'il ne faut pas négliger. C'est pourquoi, comparativement aux investissements dans l'infrastructure matérielle, les kiosques, Internet et les technologies téléphoniques méritent une attention particulière, car ils permettent d'améliorer l'accès et la commodité de façon considérable et ce, à des coûts moindres. En outre, plus on perfectionnera les services Internet, plus ces derniers ont de chances de surpasser les centres multiservice sur le plan de la commodité.

Comme autre solution, on pourrait peut-être se tourner vers l'établissement de guichets uniques permettant l'accès, pour le compte de divers niveaux de gouvernement, à toute une gamme de services connexes et hétéroclites. La prestation pourrait être assurée par guichet électronique ou par Internet. Étant donné la rapidité avec lesquelles progressent les plateformes technologiques intégrées, cette solution pourrait très bien finir par se concrétiser. L'idée d'aménager un centre multiservice où administrations fédérale, provinciales et municipales font front commun pour offrir des services n'est pas exclue.

Favoriser la mise sur pied d'un plus grand nombre de guichets de « service décloisonné »

Le partage des compétences au sein des gouvernements et entre eux est une caractéristique du système canadien. Les initiatives de guichet unique qui passent outre ces limites de compétence montrent qu'il est possible, dans ce contexte, d'articuler le service autour des besoins des citoyens. Notre étude a révélé que les initiatives de service décloisonné comme les Centres de services aux entreprises du Canada, l'Initiative de guichet unique pour les Autochtones et les équipes communautaires de services intégrés de Vancouver sont particulièrement efficaces lorsqu'il s'agit de fournir des services dans un secteur de programme précis. Comme on n'envisage pas de procéder à une redistribution à grande échelle des compétences au sein des gouvernements et entre eux, cette stratégie nous apparaît des plus appropriées. Les gouvernements doivent continuer d'évaluer les besoins et les priorités des citoyens en matière de service décloisonné et favoriser les initiatives qui y répondent. Il est important surtout de favoriser l'ajout d'une dimension intergouvernementale à la prestation des services repensée du point de vue des citoyens.

Conclusion

L'un des buts premiers du présent rapport était d'aider les dirigeants et les gestionnaires du secteur public à mieux comprendre le concept de prestation de services par guichet unique. La *Matrice de la prestation des services par guichet unique* montre que les guichets uniques n'ont pas tous la même fonction ni la même structure. Leurs principales fonctions – améliorer l'accessibilité, accroître la commodité d'accès et favoriser le service décloisonné – se complètent l'une l'autre et font toutes partie intégrante d'une stratégie efficace de prestation de services. Par contre, le degré d'intégration ou de délégation propre aux différentes formules de guichets uniques peut influencer leur efficacité. Par ailleurs, notre étude a aussi révélé que souvent les guichets uniques partagent des problèmes et des facteurs de succès communs et qu'il est important pour quiconque veut mettre en branle un projet de guichet unique d'en tenir compte.

Les récents sondages des Associés de recherche Ekos inc. et d'Erin Research, dont nous avons fait mention au début du présent rapport, ont fourni de précieux renseignements sur le point de vue des citoyens à l'égard des guichets uniques de service. Ainsi, ils nous ont montré quelles étaient les difficultés qu'éprouvaient les citoyens lorsqu'ils cherchaient à obtenir des services et voulaient y accéder, quelle place ils accordaient à la prestation de services par guichet parmi leurs priorités, et de quels groupes de services ils avaient besoin. En continuant de sonder les citoyens et de solliciter leur participation, les gouvernements pourront donner suite à ces constatations et s'assurer que les guichets uniques, tant par la forme qu'ils prennent que les services qu'ils offrent, reflètent les besoins réels des citoyens. Bref, qu'ils sont réellement axés sur les citoyens.

La seule conclusion définitive que l'on puisse tirer de cette étude est qu'il y a encore énormément de place à l'amélioration dans le domaine de la prestation de services par guichet unique au Canada. À mesure qu'ils collaboreront entre eux, les gouvernements seront de toute évidence amenés à élaborer d'autres guichets uniques dans le but d'établir une infrastructure de services véritablement axée sur les citoyens. Nous ne le dirons jamais assez : ces efforts doivent être articulés autour des besoins des citoyens. S'ils veulent mettre sur pied de nouvelles initiatives de guichets uniques et faire progresser les initiatives existantes, les gouvernements doivent écouter la voix des citoyens. Nous avançons au début du rapport que les gouvernements doivent s'assurer de fournir aux citoyens les services les

plus accessibles et commodes qui soient, dans le contexte le plus « décloisonné » possible. Les guichets uniques de services offrent un bon moyen d'y parvenir.

Notes

- ¹ Dans le présent rapport, le terme « citoyens » s'entend à la fois des bénéficiaires directs des services gouvernementaux (qu'on appelle parfois les clients) et des personnes à qui profite l'efficacité des rapports citoyens-gouvernement, même si elles ne sont pas forcément touchées par l'amélioration d'un service particulier. Ainsi, la mise sur pied d'un guichet unique qui améliore les services à la petite entreprise profitera directement aux entrepreneurs et, par ricochet, aux citoyens dans leur ensemble, qui tireront parti des possibilités de croissance économique et avantages connexes accrus qui en découleront.
- ² Les Associés de recherche Ekos inc., enquête *Rethinking Government*, 1997.
- ³ Extrait Canada, *Les citoyens d'abord*, Erin Research Inc., Ottawa, Centre canadien de gestion, octobre, 1998.
- ⁴ Les Associés de recherche Ekos inc. *L'autoroute de l'information et les communications au sein des ménages canadiens*, 1998.
- ⁵ Le Programme d'accès communautaire est un projet mis en oeuvre par Industrie Canada dans le but d'offrir un accès à des ordinateurs et à Internet à toutes les collectivités disséminées au Canada.
- ⁶ La Carte du commerce canadien, sur Internet, permet l'accès rapide et décloisonné à de l'information internationale, nationale, provinciale, territoriale et municipale intéressant les entreprises.

L'Initiative de guichet unique pour les Autochtones

Introduction

Par le passé, les pouvoirs publics ont en général plus ou moins bien réussi à coordonner les services destinés à des groupes particuliers, surtout lorsque plusieurs ministères et (ou) ordres de gouvernement étaient mis à contribution. Les récentes formules intergouvernementales de guichet unique, comme les Centres de services aux entreprises du Canada, sont un exemple des efforts déployés par des ministères et organismes de tous niveaux pour offrir, à un groupe cible, de l'information et des services de façon coordonnée. Puisqu'elle vise à améliorer l'accès aux services mis sur pied par des ministères et des organismes de tous les niveaux à l'intention des Autochtones en milieu urbain, l'Initiative de guichet unique pour les Autochtones (IGUA) en est un autre exemple.

Contexte

En janvier 1998, le gouvernement fédéral a annoncé la mise en oeuvre d'une stratégie de soutien aux Autochtones vivant en milieu urbain, dans le cadre du projet *Rassembler nos forces : Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*. Cette stratégie vise à répondre aux besoins socio-économiques grandissants des Autochtones vivant en milieu urbain, en particulier ceux de l'Ouest canadien. Même si le gouvernement fédéral maintient que les questions sur les Métis et les Autochtones hors-réserve relèvent essentiellement des administrations provinciales, il témoigne, par cette stratégie, sa volonté accrue d'améliorer la situation des Autochtones citadins.

Appuyé par le Bureau du Conseil privé (BCP), l'interlocuteur fédéral pour les Métis et les Indiens non inscrits est à la barre de la stratégie de soutien. L'Initiative de guichet unique pour les Autochtones (IGUA) est issue de cette stratégie. La proposition d'une telle initiative a été accueillie avec beaucoup d'enthousiasme de la part du gouvernement fédéral, du gouvernement manitobain et des groupes autochtones. S'ensuivit la décision de mettre cette initiative en oeuvre avant même d'annoncer la stratégie pour les Autochtones citadins. Toutefois, on a pris soin de mentionner qu'elle s'inscrivait dans le cadre de cette dernière.

Initiative de guichet unique pour les Autochtones

Situé au centre-ville de Winnipeg, le bureau de l'IGUA a officiellement ouvert ses portes le 26 juin 1997. Il a été aménagé dans l'Aboriginal Centre of Winnipeg, un immeuble où logent plus de cinquante organismes de services aux Autochtones. Il détient donc, par le fait même, une position stratégique au sein de la communauté autochtone. L'IGUA, qui est chapeautée par Développement des ressources humaines Canada – Manitoba (DRHC Manitoba), bénéficie du soutien des Affaires autochtones du BCP, qui en assure aussi la coordination.

L'objectif de l'IGUA comporte trois volets :

- coordonner, concentrer et améliorer les services et les programmes mis au point pour les Autochtones citadins par l'administration fédérale et par d'autres paliers de gouvernement et organismes;
- améliorer l'accès aux services gouvernementaux généraux qui ne sont pas destinés expressément aux Autochtones vivant en milieu urbain, et fournir de l'information connexe;
- servir de canal d'information entre les intervenants et les décideurs de tous les ordres de gouvernement.

L'IGUA ne vise pas l'intégration des programmes de divers ministères, mais plutôt l'accès à un guichet unique regroupant les services destinés aux Autochtones de la province du Manitoba, plus particulièrement à ceux de la zone urbaine de Winnipeg. Pour ce faire, l'IGUA assume trois fonctions. Premièrement, elle sert de guichet unique pour les Autochtones qui veulent obtenir de l'information sur toute une gamme de services gouvernementaux et être dirigés adéquatement. Le personnel est en mesure de leur fournir des renseignements sur de nombreux programmes et services, de leur offrir un service de base pour le traitement de certains formulaires gouvernementaux et, au besoin, de les diriger vers le ministère ou l'organisme compétent.

Les guichets uniques : innovations et bonnes pratiques

Deuxièmement, on y offre un soutien aux administrateurs publics qui souhaitent offrir leurs programmes ou leurs services par l'entremise de l'IGUA. Le personnel de l'IGUA rencontre alors l'administrateur concerné et lui réserve un bureau. Dans la plupart des cas, les administrateurs ont déjà un bureau permanent ailleurs, mais c'est dans les bureaux qui leur sont réservés à l'IGUA qu'ils tiennent leurs rencontres ou réunions chaque semaine.

Troisièmement, l'IGUA joue un rôle qui combine les deux fonctions précédentes. Le personnel de l'IGUA occupe une position unique, qui lui permet à la fois de fournir différents services aux Autochtones et d'interagir avec des administrateurs de programmes destinés à ce groupe. Il est donc particulièrement bien placé pour coordonner les ressources entre les organismes et favoriser les initiatives communautaires grâce à des partenariats multipartite. Le personnel de l'IGUA peut solliciter des ressources auprès de diverses organisations, optimiser l'utilisation des fonds accordés aux Autochtones et réduire les chevauchements. Tout compte fait, de telles initiatives n'auraient pas cours sans la synergie qui existe entre les partenaires de l'IGUA.

L'IGUA a un effectif relativement restreint. Le DRHC du Manitoba a affecté cinq employés à temps plein à l'IGUA tandis que les Affaires autochtones du Manitoba n'ont qu'un employé à temps plein. Les ministères fédéraux qui ont recours à l'IGUA pour communiquer de l'information ou offrir des services sont : la Défense nationale, Entreprise autochtone Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada et Patrimoine canadien. Au nombre des ministères provinciaux, on trouve Éducation et formation professionnelle, Développement rural, et Industrie, Commerce et Tourisme. L'organisme de développement économique municipal Winnipeg 2000 offre aussi des services par l'intermédiaire de l'IGUA.

Difficultés rencontrées

On a rencontré différents obstacles durant la mise sur pied de l'IGUA.

Ressources financières. Ce fut difficile – et ça continue de l'être – d'obtenir les fonds nécessaires pour assurer l'efficacité de l'IGUA.

Protection du territoire. Plusieurs ministères hésitent toujours à s'engager dans cette initiative. Certains croient à tort que le personnel ministériel est le mieux placé pour offrir des services que l'IGUA pourrait facilement fournir, notamment des services de base pour le traitement de formulaires. De plus, certains hauts fonctionnaires demeurent réticents, car ils tiennent à préserver leurs sphères de compétence.

Différences de politiques relatives aux ressources humaines. Les employés provinciaux ont moins de pouvoir que leurs homologues fédéraux. Par exemple, les cadres de niveau provincial ont un pouvoir de signature plus limité que ceux de niveau fédéral. Ce déséquilibre n'a toutefois pas été un problème majeur, et la diversité qui caractérise les partenariats peut aussi favoriser l'innovation.

Opinions prématurées. Certains groupes qui ont participé à l'IGUA ont affirmé que l'initiative n'avait pas donné les résultats auxquels ils s'attendaient. D'autres sont même allés jusqu'à dire que l'initiative avait plafonné sans atteindre les objectifs fixés. En guise de réponse, les responsables du projet ont décidé de rappeler continuellement à tous les intervenants que l'IGUA est en constante évolution et qu'on ne cesse de la perfectionner.

Facteurs de réussite essentiels

Les facteurs qui suivent ont joué un rôle décisif dans l'élaboration et le succès continu de l'IGUA.

Moment. Lorsqu'on a proposé la mise sur pied de l'IGUA, la situation des Autochtones citoyens était devenue une véritable priorité. D'autres avaient déjà proposé des initiatives similaires, mais sans résultat.

Engagement et visibilité. Le soutien de l'ensemble des ministères fédéraux était crucial dès le début du processus. Il permettait d'assurer une meilleure visibilité à l'initiative et d'en accroître l'efficacité. Cet appui et cette participation à grande échelle ont en outre incité d'autres intervenants à se joindre à l'initiative.

Soutien ministériel. Dans le cadre du projet Rassembler nos forces, des ministres fédéraux ont appuyé une stratégie de soutien destinée aux Autochtones citoyens. Cette stratégie prévoyait notamment le renforcement des partenariats avec les administrations provinciales et les collectivités autochtones afin de trouver des façons pratiques d'améliorer l'offre de programmes et de services aux Autochtones¹.

Leadership. Le responsable de l'IGUA a joué un rôle déterminant dans la conception et le développement de l'initiative; il continue d'ailleurs de prendre une part très active à son perfectionnement. La participation directe d'un « maître » à l'initiative est essentielle.

Commentaires fréquents des intervenants. Les ministères et organismes participants se rencontrent une fois par mois pour discuter des activités de l'IGUA, échanger de l'information, créer des partenariats stratégiques et consulter des organismes autochtones. Ces rencontres sont essentielles pour maintenir et accroître la diversité et la qualité des services.

Communication avec le personnel. On tient le personnel au courant de l'orientation stratégique de l'IGUA. Ainsi, au début, on s'attendait à ce que le personnel offre davantage de services directs. Ce ne sera finalement pas pour tout de suite, et le personnel en a été informé. L'IGUA étant en constante évolution, il importe de faire part des changements aux employés, de manière à conserver leur appui et à garantir leur efficacité.

Embûches

Voici quelques conseils pour éviter certaines embûches lors de la mise en oeuvre de ce genre d'initiative :

Assurez la durabilité de l'initiative. De multiples projets novateurs naissent de l'initiative d'une seule personne. Par conséquent, ce maître d'oeuvre fait souvent partie intégrante des activités de l'initiative. Toutefois, il a tout intérêt à ce que d'autres chefs de file partagent son désir d'assurer la durabilité et la croissance du projet. Sinon, le projet risque rapidement de devenir instable.

Choisissez soigneusement votre équipe. La qualité des coéquipiers est déterminante dans la réussite ou l'échec d'un projet. Idéalement, une équipe doit être composée d'administrateurs chevronnés qui connaissent à fond l'initiative et ses objectifs.

En rétrospective

Au début de l'IGUA, le responsable ne disposait pas des ressources humaines nécessaires pour faire des démarches continues auprès de partenaires éventuels. Ainsi, la plupart d'entre eux n'ont été contactés qu'une seule fois. Si l'on avait poursuivi certaines négociations, on aurait peut-être pu, dès le départ, intéresser au projet un plus grand nombre de partenaires. Un personnel plus nombreux dès les premiers instants aurait probablement permis de donner plus d'envergure aux partenariats.

En résumé – Allez-y ! Foncez !

Pour les pouvoirs publics, il faut toujours essayer de consulter toutes les parties intéressées avant d'apporter des changements. Cependant, ils peuvent rarement le faire. C'est pourquoi les représentants gouvernementaux doivent, à un moment ou à un autre, prendre les choses en main et accepter les risques liés à l'innovation.

Évaluation et responsabilité

L'IGUA élabore actuellement des normes de service qui entreront en vigueur au cours de l'année. Les gestionnaires ont constaté que l'efficacité de l'IGUA est particulièrement difficile à évaluer. Cette situation s'explique par le fait qu'ils sont incapables pour ce faire de se fonder sur certains résultats. Plus précisément, il est très difficile de déterminer quels projets ont vu le jour grâce à l'IGUA et lesquels auraient pu s'établir sans celle-ci.

La responsabilité à l'égard de l'IGUA s'exerce à deux niveaux. Sur le plan opérationnel, c'est le DRHC du Manitoba qui doit rendre compte des activités de l'IGUA. Sur le plan stratégique, c'est au BCP qu'il revient d'assurer la coordination de l'ensemble de la stratégie de soutien aux Autochtones citadins. La structure de responsabilité entre l'administration fédérale et l'administration provinciale est tout à fait ponctuelle, et le dialogue entre les deux parties est amical et continu. Étant donné que l'IGUA a pour principale fonction de recommander et de coordonner des services plutôt que d'en offrir, les structures formelles de responsabilité qui caractérisent d'autres partenariats sont donc inutiles.

Prochaines étapes

L'IGUA est en constante évolution. Le personnel continuera d'explorer les possibilités de partenariat avec des ministères et des organismes autochtones dans le but d'améliorer l'accès des Autochtones citoyens aux programmes et aux services des secteurs public et privé qui leur sont destinés.

Note

¹ Gouvernement du Canada, *Rassembler nos forces : Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*, Ottawa, 1998, page 12.

Sources consultées

Entrevue avec Rick Magus, gestionnaire des Affaires autochtones, 7 avril 1998.

Gouvernement du Canada. *Rassembler nos forces : Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*, Ottawa, 1998.

Site Web de l'Initiative de guichet unique pour les Autochtones : <http://www.mb.hrdc-drhc.gc.ca/~asw>.

Personnes-ressources

Rick Magus
Développement des ressources humaines Canada
Gestionnaire des Affaires autochtones
(204) 983-3798

Mary Elin Sim
Conseillère stratégique, Affaires autochtones
Bureau du Conseil privé
(613) 992-7042

Accès Nouvelle-Écosse et le ministère des Services aux entreprises et aux consommateurs

Introduction

De nombreux ministères et organismes offrent des services qui postulent une interaction avec les citoyens, et beaucoup de ces organisations sont dotées d'un département interne chargé de fournir ces services. Malheureusement, ces services gouvernementaux sont pour la plupart loin d'être accessibles, ni faciles à obtenir. Généralement disséminés, ils exigent que les clients se rendent à différents points de services, selon leurs besoins. Les gouvernements désireux d'améliorer leurs méthodes de prestation de services doivent abandonner, totalement ou partiellement, la dissémination des fonctions liées à la prestation de services et fournir un mode d'accès aux services gouvernementaux qui soit pratique pour tous.

Nouvelle-Écosse : Création du ministère des Services aux entreprises et aux consommateurs

En 1994, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse s'est donné comme objectif premier d'être plus à l'écoute des besoins des citoyens. À l'époque, il n'était ni accessible, ni réceptif aux exigences de ses clients, particuliers et entreprises. Il était plutôt « compartimenté », les ministères fournissant leurs propres services selon des modes distincts et dans des endroits différents, ce qui obligeait le citoyen à trouver son chemin dans le dédale de services gouvernementaux. De plus, nombre des ministères maintenaient des bases de données distinctes alors qu'il aurait été plus logique de créer des bases de données centralisées.

Le gouvernement néo-écossais a étudié deux options élémentaires pour rationaliser les processus ministériels et les modes de prestation de services. Dans la première, il créerait un poste d'agent de prestation de services. Cet agent serait habilité, en vertu d'un accord interministériel, à fournir des services de première ligne au nom des ministères. L'ennui avec cette approche, c'est qu'elle perpétuait le problème des « compartiments ». Les ministères continueraient, dans une telle éventualité, d'avoir la possibilité de s'opposer à toute rationalisation fonctionnelle. Pis encore, la création d'un poste d'agent de prestation de services implique de s'engager dans des négociations et de faire des compromis.

Dans la deuxième option, le gouvernement fusionnerait les fonctions de prestation de services des ministères clés pour créer un nouveau ministère chargé exclusivement de la prestation de services. Le principal avantage de cette approche, c'est qu'elle élimine les problèmes de territorialité associés au modèle de l'agent de prestation de services. Un ministère spécialisé dans la prestation de services aux entreprises et aux consommateurs permettrait d'améliorer la qualité des services au public en rationalisant les modes de prestation et les processus. C'est sur cette option que le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a arrêté son choix.

Le ministère des Services aux entreprises et aux consommateurs (Department of Business & Consumer Services) a été créé en avril 1996. Comme son nom l'indique, ce ministère a pour mandat de concevoir et de fournir aux entreprises et aux consommateurs néo-écossais des services novateurs, de qualité supérieure et commodes. Le Ministère regroupe neuf unités fonctionnelles de sept ministères différents, y compris la Provincial Tax Commission, le Registry of Motor Vehicles, le Registry of Joint Stocks, les Consumer & Commercial Relations, les Financial Institutions, les Vital Statistics, le Government Bookstore, les Public Enquiries et Accès Nouvelle-Écosse¹. Ces organisations, dont les fonctions de service de première ligne étaient semblables, assuraient plus de 80 p. 100 des interactions de l'État avec les particuliers et les entreprises.

Le ministère des Services aux entreprises et aux consommateurs a six objectifs stratégiques :

- Faciliter les affaires avec le gouvernement de la Nouvelle-Écosse
- Améliorer l'accès aux services

Les guichets uniques : innovations et bonnes pratiques

- Promouvoir l'harmonisation et sensibiliser le public davantage à l'enregistrement, à l'homologation, à l'émission de permis, ainsi qu'à d'autres mesures de conformité
- Améliorer la perception qu'a le public des services gouvernementaux
- Maximiser les recettes provinciales
- Favoriser l'expansion des entreprises et la croissance économique en Nouvelle-Écosse

Le nouveau ministère comprend diverses divisions, dont la Division de la prestation des services et des opérations (Service Delivery and Operations Division). Créée en 1996, cette division est chargée d'assumer les responsabilités du Ministère en ce qui a trait à la prestation de services. Elle a pour mandat d'élaborer des stratégies efficaces pour établir un lien entre les consommateurs et les entreprises et le gouvernement. Elle doit en outre assurer la coordination des services offerts au moyen des cinq modes de prestation suivants : les centres d'Accès Nouvelle-Écosse de première ligne, les centres de renseignements et autres services téléphoniques, y compris les services intégrés de messagerie vocale et les services de renseignements par clavier numérique, Internet, les services de réponse par télécopieur automatique et le courrier. Les centres d'Accès Nouvelle-Écosse constituent l'une des composantes essentielles de la stratégie de la Nouvelle-Écosse en matière de prestation de services.

Accès Nouvelle-Écosse

Les centres d'Accès Nouvelle-Écosse fournissent la majorité des services de première ligne les plus courants offerts par la province. Le principe sous-tendant ces centres est la création d'un guichet unique donnant accès à divers services. La province compte actuellement trois centres opérationnels et trois autres prévus pour 1998-1999. En tout, on escompte ouvrir quatorze centres d'Accès Nouvelle-Écosse à l'échelle de la province. On est arrivé à ce nombre en calculant que 90 p. 100 des habitants de la Nouvelle-Écosse ne devraient pas avoir à faire plus de trente minutes de route pour se rendre au centre le plus proche. À l'heure actuelle, les centres existants offrent une cinquantaine de services, dont l'immatriculation des véhicules automobiles, l'inscription au registre du commerce, l'aide aux débiteurs et la location à usage d'habitation. De plus, les centres d'Accès Nouvelle-Écosse servent de centres de renseignements sur les services et programmes gouvernementaux.

Le mandat du ministère des Services aux entreprises et aux consommateurs ne se limite pas à la prestation des services qui lui ont été confiés lors de la refonte gouvernementale de 1996. D'ailleurs, le Ministère est en négociation avec d'autres ministères pour la prestation des 20 p. 100 de services transactionnels qu'il n'offre pas à l'heure actuelle. Le but est de fournir tous les services transactionnels gouvernementaux par l'intermédiaire de guichets uniques, y compris les centres d'Accès Nouvelle-Écosse.

Ces derniers offrent en outre des possibilités de partenariat avec d'autres gouvernements, ministères et organisations pour fournir, à partir d'un guichet unique, des services qui débordent les sphères de compétences gouvernementales et ministérielles. Par exemple, les bureaux d'Accès Nouvelle-Écosse offrent, à l'occasion, des renseignements pour le compte de certains organismes de développement régional. De plus, l'un des centres d'Accès Nouvelle-Écosse partage des locaux avec le ministère du Développement économique et du Tourisme. Enfin, les centres offrent des services d'information et d'aiguillage pour divers programmes fédéraux et municipaux. Les résidents, estime-t-on, ne font pas la distinction entre les niveaux d'administration quand il s'agit d'accéder à des informations et à des services gouvernementaux.

Difficultés rencontrées

Les obstacles ci-dessous ont été rencontrés durant la création du ministère des Services aux entreprises et aux consommateurs et d'Accès Nouvelle-Écosse :

Ressources financières. Trouver les ressources financières suffisantes pour le personnel et les services n'a pas été une tâche facile pour le Ministère. S'il est vrai que les services offerts par les centres d'Accès Nouvelle-Écosse et les autres modes de prestations engendrent des recettes, il reste que le Ministère ne dispose que d'un nombre limité d'options productrices de recettes. Par exemple, le Ministère délivre un nombre fixe de renouvellements de permis de conduire, peu importe le niveau de service fourni. Accès Nouvelle-Écosse ne peut fonctionner de la même manière qu'une organisation privée en ce sens qu'il ne peut accroître ses services dans le but de hausser ses recettes. Par conséquent, le gouvernement provincial est la principale source de financement à laquelle Accès Nouvelle-

Écosse peut recourir pour améliorer son service. Cependant, avec les compressions budgétaires imminentes, ce financement est désormais incertain, voire peu probable.

Protectionnisme. Le ministère des Services aux entreprises et aux consommateurs a dû faire face à une attitude un peu protectionniste en élaborant des stratégies qui font appel à des services débordant son mandat. En effet, certains ministères se sont montrés réticents devant l'intégration de leurs services à ceux du Ministère durant l'élaboration du service d'inscription au registre du commerce de la Nouvelle-Écosse (Nova Scotia Business Registry). La direction du Ministère s'attend aussi à plus de résistance de la part des autres ministères qui offrent des services de première ligne censés être intégrés davantage.

Maintien du projet d'intégration des services. Quand le ministère des Services aux entreprises et aux consommateurs a été créé, le gouvernement avait comme priorité, entre autres, l'amélioration de ses services. Toutefois, étant donné que plus de 80 p. 100 des services de première ligne font désormais partie de la nouvelle structure, le développement du projet d'intégration par le transfert d'un nombre supérieur de services ne figure pas parmi les priorités immédiates du gouvernement. Le défi que devront surmonter les employés du Ministère sera donc de réincorporer la stratégie dans l'ordre du jour et ce, malgré toutes les autres priorités du gouvernement.

Édification d'une culture de service. L'édification d'une culture de service n'est pas chose facile. La direction du ministère des Services aux entreprises et aux consommateurs encourage continuellement ses employés à accomplir leurs tâches en tenant compte des besoins et des intérêts du client. Cela risque d'être difficile, toutefois, étant donné que de nombreux employés du Ministère, y compris ceux des centres d'Accès Nouvelle-Écosse, proviennent de ministères de la vieille école, où les services étaient perçus dans le contexte d'un programme ou d'une politique.

Calendrier de mise en oeuvre. La mise en oeuvre de l'ensemble du projet Accès Nouvelle-Écosse se fera sur plusieurs années. Pour le moment, seuls trois des quatorze centres prévus sont opérationnels. Cela pose problème dans une certaine mesure, compte tenu de l'incertitude que la lenteur de la mise en oeuvre crée chez les gestionnaires du projet. Plus la mise en oeuvre se prolongera, plus le gouvernement risque de changer ses priorités et d'éliminer ou de modifier le projet.

Facteurs de succès

Les facteurs suivants ont été déterminants dans le succès remporté par le ministère des Services aux entreprises et aux consommateurs et Accès Nouvelle-Écosse.

Leadership. Tel que nous l'avons mentionné, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse, élu en 1993, s'était engagé à améliorer les services au public. Le cabinet a proposé et appuyé sans réserve la création du ministère des Services aux entreprises et aux consommateurs. Par ailleurs, le ministre et le sous-ministre chargés de ce nouveau ministère ont assuré le leadership nécessaire à l'expansion et à la bonne marche du projet.

Définition d'une orientation. Sitôt que le ministère des Services aux entreprises et aux consommateurs a été créé, la direction a déclenché un processus de planification stratégique de six mois. C'est justement grâce à ce processus que l'on a pu définir les objectifs stratégiques, les buts, l'orientation et l'énoncé de mission du Ministère. La définition d'une orientation avant d'apporter tout changement a été déterminante dans la réussite du projet.

L'importance d'avoir une bonne équipe. Il est important de s'assurer qu'on a choisi les bonnes personnes pour faire partie d'une équipe de prestation de services. Le personnel de première ligne doit être capable de bien assimiler le concept de culture de service axé sur les citoyens. Sans les efforts et le dévouement des employés, le projet Accès Nouvelle-Écosse n'aurait sûrement pas connu son succès actuel.

Besoin d'un meilleur gouvernement et non d'un gouvernement plus économe. De nombreux projets de guichet unique ont été mis sur pied dans le but de réduire les coûts. C'est la raison invoquée le plus souvent durant les périodes de compressions budgétaires. Or, la majorité des projets de guichet unique qui ont été couronnés de succès ne permettent pas de faire des économies à court terme. Pis encore, la méthode du guichet unique peut entraîner des coûts plus élevés que pour le même type de services, puisque selon cette méthode, les services sont adaptés davantage au client (et parfois, ils sont offerts à divers points d'accès).

Communication des changements au personnel. Il est essentiel de tenir les employés au courant de l'orientation d'un projet de cette nature. La création du ministère des Services aux entreprises et aux consommateurs s'est

Les guichets uniques : innovations et bonnes pratiques

traduite par des mouvements et un réaménagement intensifs du personnel. Aux effets de cette période de transition se sont ajoutés ceux des compressions des effectifs antérieures. Beaucoup d'employés se sont demandés, non sans raison, si le but du projet n'était pas de réduire les coûts et les effectifs. C'est pourquoi il était impératif d'aviser les employés du but et des conditions de ces changements pour s'assurer le succès global du projet.

Communication des changements au public. Avant le lancement du projet Accès Nouvelle-Écosse, bon nombre des bureaux de l'administration publique de la Nouvelle-Écosse ont été, pendant longtemps, les principaux points d'accès dans certaines collectivités. Aussi, la communication des changements à ces régions, qui comptent désormais des centres d'Accès Nouvelle-Écosse, a-t-elle été cruciale. Pour ce faire, on a eu recours à divers médias et supports publicitaires.

Embûches

Il est important que les gestionnaires chargés de la mise en oeuvre de projets de cette nature sachent que le projet Accès Nouvelle-Écosse ne se réalisera pas du jour au lendemain. Plus encore, ils doivent à tout prix éviter de faire des promesses irréalistes et tenir compte des délais prescrits. Ceci étant dit, ils doivent être disposés à remettre en cause les échéances et à mettre le paquet. Autrement, le projet ne verra jamais le jour.

Leçons apprises – Un ministère ou un agent?

Les centres d'Accès Nouvelle-Écosse représentent une formule de prestation de services à partir d'un guichet unique qui ne ressemble pas aux autres modes de prestation. Ils font partie intégrante d'un ministère chargé exclusivement de la prestation de services au public. Comme nous l'avons déjà indiqué, le nouveau ministère des Services aux entreprises et aux consommateurs assure plus de 80 p. 100 des services de première ligne. Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse avait une alternative : créer un nouveau ministère ou un poste d'agent de prestation de services. Celui-ci fournirait des services au nom de divers ministères. Or, l'expérience vécue par d'autres gouvernements ayant adopté des modèles analogues a montré qu'il était difficile, voire futile parfois, d'encourager les ministères à déléguer volontairement leurs services à un agent de prestation. Aussi, la création d'un ministère responsable de la plupart des fonctions gouvernementales de prestation de services s'est-elle avérée la façon la plus efficace d'éviter ce type de protectionnisme sectoriel.

Évaluation et responsabilité

L'évaluation des centres d'Accès Nouvelle-Écosse se fait de trois façons :

Sondages sur la satisfaction de la clientèle – sondages mensuels sur place et par téléphone. Les données ainsi recueillies sont analysées tous les mois et comparées à celles des évaluations précédentes. Les résultats de mars-avril 1998 dénotent un taux global de satisfaction de 88 p. 100 à l'égard du service².

Enquêtes sur la satisfaction du personnel – pour évaluer le succès et le rendement des centres et le degré de satisfaction des employés. La satisfaction du personnel est cruciale, puisque la qualité du service à la clientèle en dépend. D'après les résultats de l'enquête pour juillet 1998, 66,5 p. 100 des employés sont d'assez à très satisfaits de leur travail et 60,2 p. 100 sentent quelque peu ou vivement qu'ils jouent un grand rôle dans l'avenir du Ministère³.

Application des normes de service – vérifier les délais d'exécution et l'opportunité des services en fonction des normes de prestation de services établies, par exemple, que 80 p. 100 des clients reçoivent le service dont ils ont besoin six minutes après leur arrivée à un centre; que 80 p. 100 des appels soient pris dans les vingt secondes et que 80 p. 100 des rendez-vous commencent dans les cinq minutes suivant l'heure prévue.

On procède actuellement à une stratégie de suivi pour ces évaluations. Entre-temps, on a graduellement apporté certaines améliorations. La responsabilité de ces résultats incombe au directeur exécutif, qui doit en rendre compte au sous-ministre des Services aux entreprises et aux consommateurs, suivant une structure hiérarchique ministérielle.

Prochaines étapes

Les projets qui suivent font partie des priorités immédiates du ministère des Services aux entreprises et aux consommateurs en matière de prestation de services.

- Ouvrir trois nouveaux centres d'Accès Nouvelle-Écosse en 1998-1999.
- Étendre l'éventail de services électroniques en fournissant des renseignements et des services supplémentaires au moyen d'Internet et d'autres modes automatisés de prestation de services.
- Concevoir et lancer le service d'inscription au registre du commerce de la Nouvelle-Écosse (Nova Scotia Business Registry). Ce service servira de point d'accès unique par le biais duquel l'on pourra inscrire une entreprise, obtenir des licences et autres mesures d'approbation par des ministères et organismes gouvernementaux, et payer les droits connexes. Il sera axé sur les clients en ceci que les services seront offerts de différentes façons : par téléphone, par voie électronique et en personne.

Notes

¹ Accès Nouvelle-Écosse existait depuis environ deux ans quand le nouveau ministère a été créé. Cependant, le premier centre d'Accès Nouvelle-Écosse servait essentiellement de centre de diffusion de renseignements et n'offrait pas de services gouvernementaux. En 1996, l'appellation « Accès Nouvelle-Écosse » devint la marque nominale du nouveau concept de prestation de services multiples à partir d'un guichet unique.

² Plus de 1 600 clients ont été interrogés sur deux mois, en mars et avril 1998 par Research Department Inc., en personne ou par téléphone, en groupes de discussion.

³ Sondage volontaire auprès de 360 employés, en juin 1998, par Research Department Inc.

Sources consultées

Entrevue réalisée avec Marie Mullally, directrice exécutive, Division de la prestation des services et des opérations, le 5 mai 1998.

Personne-ressource

Marie Mullally
Directrice exécutive, Division de la prestation
des services et des opérations
Ministère des Services aux entreprises et
aux consommateurs
(902) 424-4597

Atlantic Canada On-Line

Introduction

Les gouvernements recueillent et conservent d'énormes quantités de renseignements. La plupart sont des données publiques qui présentent un intérêt stratégique pour les entreprises et les personnes. Or, les progrès en technologie de l'information permettent maintenant aux gouvernements de faciliter l'accès à cette information. Atlantic Canada On-Line (ACOL) constitue un exemple des moyens qu'offre la technologie de l'information électronique pour améliorer l'accessibilité de l'information détenue par les gouvernements.

Historique¹

Atlantic Canada On-Line est une alliance d'affaires stratégique entre les gouvernements de Terre-Neuve, de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard et un consortium du secteur privé dirigé par Unisys Canada. Ce service vise à offrir aux entreprises et aux citoyens un accès électronique aux banques de renseignements tenues et administrées par le gouvernement et constitue une solution de rechange pratique aux méthodes traditionnelles de prestation de services. Les utilisateurs paient des droits d'utilisation et les recettes sont partagées entre les gouvernements participants et Unisys Canada.

Le concept d'ACOL est issu des travaux du Groupe de travail interministériel sur le partage de la technologie de l'information, sous l'égide de la Conférence des Premiers ministres de l'Atlantique. Formé de représentants des quatre provinces, le Groupe de travail avait pour mandat de définir les possibilités pour les gouvernements provinciaux de collaborer ensemble pour améliorer la prestation des services et le climat commercial, produire des revenus et réaliser des économies par le partage des ressources et l'exploitation d'économies d'échelle. Cette approche imitait des projets conjoints régionaux qui ont connu du succès dans plusieurs autres secteurs.

Les principaux facteurs pris en compte par le Groupe de travail dans l'élaboration d'ACOL comprenaient, notamment :

- Des demandes toujours plus pressantes des clients du milieu des affaires et du public concernant un meilleur accès à une plus grande variété de renseignements et de services gouvernementaux;
- Une plus grande sensibilisation au sein du gouvernement au fait que la gestion et la prestation de services ainsi que la gestion et la diffusion d'information comptent parmi les activités les plus coûteuses de l'administration gouvernementale;
- La conviction qu'une infrastructure unique pour l'Atlantique représenterait une économie d'échelle beaucoup plus importante que la mise en place de structures distinctes par province ou ministère;
- Le souhait clairement exprimé par les clients du secteur des affaires et du public d'accéder aux services gouvernementaux au moyen d'un guichet unique par province et même pour toute la région.

À la recommandation du groupe de travail, la Conférence des Premiers ministres de l'Atlantique a entrepris, en juillet 1994, une étude visant à vérifier la faisabilité d'un service interprovincial d'information en ligne. Terminée en avril 1995, l'étude de faisabilité en trois phases, adjugée par voie de soumission publique, a évalué le concept proposé, notamment la disponibilité et la capacité des bases de données gouvernementales à permettre la consultation par voie électronique. L'étude a examiné la faisabilité et la justification économique du projet et, enfin, elle a analysé les modèles de fonctionnement et la structure technologique susceptibles d'être employés. Les conclusions de l'étude ont été les suivantes :

- Les services d'information en ligne sont en croissance rapide au Canada et dans le monde entier;
- Les services d'information en ligne constituent un marché important et en croissance dans la région de l'Atlantique;
- Le gouvernement peut améliorer le service qu'il offre au public et diminuer les coûts de prestation au moyen de l'accès électronique;
- Généralement, les gouvernements accordent à ces projets une importance cruciale et stratégique pour la réduction des coûts du traitement de l'information, la restructuration de la prestation des services, l'accès à guichet unique aux services gouvernementaux et la création de recettes non fiscales;

Les guichets uniques : innovations et bonnes pratiques

- La demande va vraisemblablement augmenter à mesure que les produits sont davantage définis, élaborés et commercialisés;
- Des sources d'information précieuses peuvent déjà être transformées au moyen des technologies actuelles;
- Le fait de fournir le service au niveau régional pourrait ajouter de la valeur à l'information présentant un intérêt sur le plan régional;
- Le meilleur modèle organisationnel pour la prestation du service serait un partenariat entre les secteurs public et privé, dans lequel le gouvernement demeurerait propriétaire des données et contrôlerait les questions d'orientation associées et le secteur privé serait responsable de l'élaboration et de l'exploitation du service.

Après avoir pris connaissance du rapport du conseiller, la Conférence a entrepris un processus d'approvisionnement concurrentiel en vue de la création d'un service régional d'accès électronique ayant pour nom ACOL. À l'issue de ce processus, un consortium formé d'Unisys Canada, de Software Kinetics et du Groupe de compagnies CCL a été choisi en octobre 1995 pour élaborer et mettre en oeuvre le projet Atlantic Canada On-Line.

Atlantic Canada On-line (ACOL)

Le projet ACOL vise six objectifs principaux :

- Fournir un service d'accès électronique économiquement viable;
- Exploiter les ressources d'information du gouvernement dans la région de l'Atlantique;
- Offrir des services plus efficaces, efficients et économiques aux entreprises et aux résidents du Canada atlantique;
- Favoriser et appuyer le développement économique d'industries basées sur la connaissance dans la région;
- Assurer de nouvelles sources de revenus pour les provinces;
- Assurer le droit des personnes à la protection de la vie privée.

Comment cela fonctionne-t-il ?

Les utilisateurs inscrits se branchent sur le système au moyen de leur ordinateur personnel et d'un logiciel spécial fourni gratuitement par ACOL. Le logiciel établit automatiquement la connexion au système ACOL par modem. Une fois en ligne, l'utilisateur peut effectuer diverses demandes d'information et le système prélève des droits pour chaque transaction complétée. Avant d'utiliser le système ACOL, l'utilisateur doit avoir un compte ACOL présentant un solde positif. Les droits sont débités de ce compte à mesure que les transactions sont traitées. L'utilisateur peut transférer des fonds dans un compte ACOL au moyen d'une carte de crédit courante ou d'un retrait bancaire autorisé.

Les services qui seront offerts par ACOL

Le projet ACOL est encore en voie de formation. Les registres de propriété personnelle² pour les provinces de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard sont présentement accessibles sur le réseau ACOL. On prévoit que les registres des quatre provinces atlantiques seront accessibles au milieu de 1999. Les utilisateurs des quatre provinces pourront ainsi consulter les renseignements sur la propriété personnelle au moyen d'ACOL. En plus des services offerts aux utilisateurs, l'infrastructure d'ACOL propose aussi des services de serveur, de base de données et de connectivité Internet au système *Geonova Land Titles, Property Mapping and Assessment* [Titres, cartographie et évaluation fonciers Geonova]. La province de la Nouvelle-Écosse, la *Nova Scotia Workers Compensation Board* [Commission des accidents du travail] et Revenu Canada prévoient utiliser l'infrastructure d'ACOL pour la mise en oeuvre du projet *Nova Scotia Business Registry* [Registre commercial de la Nouvelle-Écosse]³. La vision d'ACOL est de permettre la prestation de divers services intergouvernementaux et services particuliers aux provinces par un même système.

Seule l'information publique peut être offerte par ACOL. Chaque demande adressée par l'infrastructure d'ACOL est évaluée avant traitement. Ces services doivent fournir un taux de rendement raisonnable aux gouvernements participants et à Unisys Canada par le biais des recettes générées par les droits d'utilisation des bases de données. Toutefois, il serait possible d'établir d'autres ententes de recouvrement des coûts entre Unisys et les gouvernements participants, au cas où il serait nécessaire de proposer par le système des services non productifs de revenus.

Les ententes officielles passées entre les provinces atlantiques et le consortium d'Unisys sont gouvernées par un accord en trois volets. L'Accord principal sur l'alliance stratégique, signé par les quatre Premiers ministres et Unisys au mois de mai 1996, établit le cadre général du partenariat et en définit la raison d'être, les objectifs et la portée ainsi que les engagements des parties, les droits et le mode de gestion, de même que les modalités et les conditions qui s'y rattachent. Les Accords d'accès, qui définissent en détail les modalités et conditions d'accès d'Unisys aux bases de données des provinces, ont été signés par le ministre chargé de la mise en oeuvre du système dans chaque province. Enfin, des Annexes précisent les conditions particulières associées à chaque base de données à laquelle les ententes donnent accès.

L'accord ACOL passé entre les provinces atlantiques et le consortium d'Unisys Canada est d'une durée de sept ans et prévoit un période de renouvellement de trois ans. Aux termes de l'accord, Unisys se voit accorder les droits exclusifs et inaccessibles d'utiliser les marques de commerce « ACOL » et « Atlantic Canada On-Line » (qui sont la propriété des provinces). De plus, Unisys a obtenu un droit et une licence non exclusifs et inaccessibles pour utiliser certaines bases de données provinciales et fournir aux clients la possibilité de consulter l'information et d'effectuer des recherches, des mises à jour et des inscriptions.

Unisys a investi 10 millions de dollars pour élaborer l'infrastructure nécessaire à la réalisation du projet. L'infrastructure comprend des réseaux d'ordinateurs, des ressources humaines et les pratiques de bureau nécessaires. Unisys s'engage à utiliser la technologie éprouvée la plus moderne pour le système ACOL. Unisys recouvre ses dépenses au moyen d'une partie des droits d'inscription et de recherche versés par les utilisateurs. Les droits retenus par Unisys pour la prestation des services sont déterminés conjointement par Unisys et les provinces, qui reconnaissent que des facteurs juridiques ou réglementaires ou des éléments de politiques des gouvernements provinciaux peuvent restreindre l'établissement des droits à payer à l'égard d'une base de données. Les gouvernements des provinces atlantiques n'ont pas versé de contributions financières directes à ACOL.

Unisys a le droit exclusif d'utiliser le nom ACOL et a le privilège essentiel de refus en ce qui concerne l'automatisation des bases de données publiques des gouvernements. S'ils veulent prendre d'autres dispositions, les ministères gouvernementaux doivent démontrer que la plate-forme ACOL ne convient pas à leur données. S'il est démontré que l'infrastructure ACOL ne constitue pas le système idéal, les ministères auront le droit d'utiliser d'autres systèmes pour leurs données.

Difficultés rencontrées

Les difficultés suivantes se sont posées au cours de l'élaboration d'ACOL :

Échéancier et priorités gouvernementales conflictuelles. Des priorités gouvernementales dans d'autres domaines ont freiné la progression du programme d'élaboration d'ACOL pour de nouvelles applications de bases de données.

Modifications législatives. De nombreuses lois provinciales ont dû être modifiées ou abrogées pour permettre la mise en oeuvre de PPR, premier service offert par ACOL. En Nouvelle-Écosse seulement, pas moins de huit lois différentes ont été augmentées ou abrogées. En général, cela n'a pas causé de problèmes importants, puisque les gouvernements concernés appuyaient le projet.

Compétences multiples. ACOL regroupe quatre gouvernements provinciaux et un consortium du secteur privé. Il a été difficile de parvenir à un consensus sur des questions importantes en raison du nombre d'intervenants. Cependant, tous les partenaires ont constaté qu'une relation dynamique et une communication constante ont été des conditions essentielles pour éviter les malentendus et les conflits. Il importe de souligner que tous les partenaires se sont engagés librement dans le projet, ce qui favorise un partenariat sincère.

Écart dans les normes des données. Étant donné que le système regroupe des ministères de quatre gouvernements provinciaux, des variations dans les normes des données étaient à prévoir. Le système CivicLink, qui sert de base à ACOL, a réussi à absorber certaines variations. Cependant, certains ministères utilisaient ou continuent d'utiliser un support papier pour le traitement de certaines données. Ces données devront donc être converties sous forme électronique avant d'être offertes par le système ACOL, ce qui pourrait retarder l'échéancier du projet.

Mieux comprendre les partenariats entre secteur public et secteur privé. ACOL et les quatre partenaires provinciaux ont dû essayer de mieux comprendre les difficultés que comportent les partenariats entre les secteurs public et privé. Unisys est maintenant plus sensible à certaines exigences institutionnelles du gouvernement, comme la reddition de compte au public, et les provinces saisissent mieux les risques financiers que doit prendre Unisys dans cette entreprise.

Facteurs de réussite déterminants

Certains facteurs ont été vus comme des éléments essentiels au succès à long terme d'ACOL, notamment :

Obtenir l'appui du milieu politique. Le projet ACOL a pris naissance à la Conférence des Premiers ministres de l'Atlantique de juillet 1994. Dès ce moment, les Premiers ministres des quatre provinces ont clairement appuyé le projet, approuvant ensuite l'étude de faisabilité et le processus d'appel d'offres.

Comprendre les besoins du public. Les quatre gouvernements provinciaux ont mené l'étude de faisabilité pour s'assurer que les citoyens souhaitaient réellement la mise en place d'un système d'information électronique régional et sauraient en tirer profit. On a obtenu cette information par des consultations menées auprès des citoyens et des entreprises au moyen de sondages, de groupes de réflexion et de consultations des principaux groupes d'entreprises. Les conclusions de ces recherches montrent que tous les groupes souhaitaient avoir un accès aisé et pratique à l'information publique.

Informers les clients des changements et de l'évolution du projet. ACOL a entrepris de communiquer régulièrement, par le biais d'un bulletin, avec sa clientèle de plus de 3 000 utilisateurs inscrits. En outre, ACOL a fait preuve de prévoyance en faisant part de l'évolution du projet aux principales associations dont les membres sont des utilisateurs des données coordonnées par ACOL. Par exemple, on informe régulièrement l'Association des banquiers canadiens et les principaux groupes d'entreprises des changements à venir et on recueille leurs observations à ce sujet.

Établir un véritable partenariat. Le projet ACOL constitue un véritable partenariat entre les quatre gouvernements provinciaux et Unisys Canada. Chaque partenaire s'est engagé à favoriser le succès et la longévité du projet et à y maintenir une participation à long terme. Ce partenariat se caractérise également par la patience et la compréhension. Unisys s'était engagée à mettre en place le Régistre des propriétés personnelles pour les quatre provinces d'ici le milieu de 1998. Malheureusement, ce délai n'a pu être respecté en raison de difficultés inattendues, notamment dans la normalisation des données. Les provinces n'ont pas fait de ce retard un problème important, puisqu'il était convenu que le concept d'ACOL constituait un processus d'apprentissage pour tous les participants.

Former une bonne équipe de projet. Unisys Canada a établi un consortium efficace pour la réalisation du projet ACOL. Les compagnies partenaires ont apporté au projet des connaissances et une vision qui ont contribué à son succès.

Embûches

Voici, à la lumière du projet ACOL, quelques écueils à éviter dans la mise en oeuvre de projets semblables :

Ne pas sous-estimer le besoin de communiquer avec les ministères. On a dû s'efforcer davantage de faire connaître l'objectif et la structure du projet ACOL aux ministères. Il a fallu rappeler qu'ACOL était un projet dirigé par le gouvernement et non un exercice de privatisation.

Faire connaître les risques encourus. Il importe que tous les partenaires fassent savoir les risques qu'ils courent dans le projet, sans quoi des malentendus risquent de survenir quant aux attentes et aux limites du projet.

Être conscient qu'un projet avec le gouvernement demande plus de temps. Les entreprises doivent reconnaître que les partenariats avec le gouvernement peuvent poser des difficultés et des délais qui ne se produiraient pas si le projet n'engageait que des entreprises du secteur privé. Les lois, les responsabilités ministérielles et le milieu politique sont autant d'éléments qui peuvent occasionner des délais qu'on ne subirait pas dans le secteur privé.

En rétrospective : faire participer les ministères au processus d'élaboration

En rétrospective, le personnel du gouvernement qui a participé au projet ACOL estime qu'il aurait davantage réussi à intéresser les ministères au projet si ceux-ci, la haute direction en particulier, avaient eu davantage l'occasion de participer à l'ensemble du processus d'élaboration. Cela aurait permis aux ministères de mieux comprendre la raison d'être du projet par une prise en charge du processus dès le départ.

Principale leçon : former un partenariat solide

La réussite présente et future d'ACOL repose sur une saine collaboration. Tous les partenaires ont un enjeu dans ce projet. Chacun d'eux court des risques et espère obtenir des avantages. Cette approche favorise l'atteinte des meilleurs résultats pour toutes les parties intéressées, y compris le public.

Évaluation et responsabilité

Aucun processus d'évaluation officiel n'a encore été mis au point pour le projet ACOL. Toutefois, Unisys assure une surveillance continue du type de demandes formulées au service à la clientèle d'ACOL afin de voir à ce qu'il n'y ait pas de difficultés majeures ou de plaintes récurrentes. De plus, des sondages ont été envoyés à des utilisateurs d'ACOL afin de recueillir leurs observations. Les données préliminaires relatives à l'utilisation indiquent que ce projet est une grande réussite. Pas moins de 99 % des inscriptions au Registre de la propriété personnelle de la Nouvelle-Écosse sont maintenant effectuées par le système ACOL, les autres inscriptions étant encore effectuées aux bureaux d'enregistrement. Des revenus substantiels sont ainsi produits par ACOL à un coût moindre. Les résultats du sondage indiquent clairement qu'ACOL est le médium par excellence des utilisateurs de ce service et montrent les possibilités incroyables de ce système pour les services qui seront offerts en ligne dans les années à venir.

La responsabilité du projet ACOL est partagée conjointement par Unisys et les quatre provinces participantes. Puisque ACOL est une division opérationnelle d'Unisys Canada, celle-ci est responsable devant les quatre provinces du fonctionnement efficace du service. En retour, les gouvernements provinciaux participants sont responsables de la qualité du service fourni à leurs citoyens par le projet ACOL.

Les relations entre Unisys Canada et les quatre provinces sont régies de deux façons. D'abord, Unisys collabore avec chacune des provinces pour y élaborer des applications. Ensuite, un comité intergouvernemental (Comité consultatif de la haute direction) se réunit régulièrement pour guider et diriger les aspects intergouvernementaux du projet. Des coordonnateurs de liaison de chaque gouvernement discutent chaque semaine par conférence téléphonique pour examiner les projets mis de l'avant par chaque gouvernement ainsi que les possibilités d'élaboration d'applications régionales.

Prochaines étapes

Unisys Canada espère mettre en place un Registre des propriétés personnelles pour toutes les provinces atlantiques d'ici le milieu de 1999. On examine aussi la faisabilité d'intégrer d'autres sources d'information à la plateforme ACOL. Ces sources sont notamment les données concernant l'immatriculation des automobiles, les dossiers des conducteurs et les dossiers sur les véhicules usagés. Unisys et les provinces atlantiques veulent exploiter au maximum les possibilités offertes par ACOL. Unisys Canada espère aussi utiliser l'expérience d'ACOL pour montrer à d'autres gouvernements qu'elle est en mesure de fournir un service de pointe dans le marché de l'information électronique.

Notes

- ¹ Des sections de la présente étude de cas ont été tirées d'*Atlantic Canada On-Line: A Strategic Alliance Between Business and Government*, publié par Unisys Canada, mars 1998
- ² Les registres de propriété personnelle indiquent tout privilège en cours concernant un article. Les institutions juridiques et financières sont tenues par la Loi d'utiliser un tel registre pour exercer leur droit inaliénable de refus, au cas où l'article serait vendu ou transféré à un nouveau propriétaire. Avant la mise en place d'ACOL, ces registres étaient tenus par chaque comté d'une province (à elle seule, la Nouvelle-Écosse en comptait 18). Ainsi, pour savoir si un article était visé par un privilège en cours, une institution ou une personne devait communiquer avec chaque comté de la province. ACOL va offrir un accès à guichet unique à tous les registres de propriété personnelle par province et pour l'ensemble des provinces atlantiques.
- ³ Le Nova Scotia Business Registry va permettre aux entrepreneurs et aux propriétaires d'entreprises d'effectuer diverses inscriptions, fédérales et provinciales, au moyen d'un guichet unique.

Sources consultées

Entrevue avec Gary Kelly, directeur, promotion commerciale, Unisys, 15 avril 1998.

Entrevue avec Clyde Horner, Liaison avec ACOL, Nova Scotia Department of Business and Consumer Services [ministère des Services aux entreprises et aux consommateurs de la Nouvelle-Écosse], 9 juillet 1998.

Le site Web d'ACOL est <http://www.acol.ca>.

Unisys Canada, *Atlantic Canada On-Line: A Strategic Alliance Between Business and Government*, mars 1998.

Personnes-ressources

Gary Kelly
Directeur, promotion commerciale
Unisys
(902) 421-2257

Clyde Horner
Liaison avec ACOL
Nova Scotia Department of Business
and Consumer Services [ministère des Services
aux entreprises et aux consommateurs de la
Nouvelle-Écosse]
(902) 424-7539

Agents du gouvernement de la Colombie-Britannique

Introduction

La prestation des services publics aux citoyens des régions rurales et éloignées constitue un défi constant pour les gouvernements. Les régions faiblement peuplées ne possèdent pas la masse critique nécessaire pour justifier le même niveau de service offert dans les agglomérations urbaines. Dans bien des cas, les résidents des régions rurales et éloignées doivent se rendre loin pour obtenir les services gouvernementaux facilement accessibles en milieu urbain. Le défi pour un gouvernement responsable, qui cherche à appliquer une approche de la prestation des services axée sur le citoyen, est de veiller à ce que les services qu'il offre soient accessibles à tout citoyen susceptible d'en avoir besoin. En bout de ligne, l'approche que le gouvernement adoptera – ou omettra d'adopter – aura un impact direct sur les résidents des collectivités rurales ou éloignées.

La solution de la Colombie-Britannique: les agents du gouvernement

La province de la Colombie-Britannique a depuis longtemps résolu le problème de la prestation uniforme des services gouvernementaux par la mise en place d'un réseau de bureaux d'agents gouvernementaux. Instauré au milieu des années 1800 pour la perception des taxes et le maintien de la loi et de l'ordre, le système des agents du gouvernement a évolué au cours du 20^e siècle. Actuellement répartis dans 58 collectivités rurales ou éloignées de la province, les bureaux des agents du gouvernement sont devenus le guichet unique pour la prestation de centaines de services dans 50 secteurs de programmes, au nom de plus de 30 clients parmi les ministères et organismes provinciaux. Grâce à du personnel détenant une formation polyvalente, les bureaux des agents gouvernementaux peuvent employer une approche à guichet unique pour offrir de l'information, traiter les demandes et les formulaires et percevoir les amendes et les droits. En 1997-1998, les agents du gouvernement ont perçu 1,77 milliard \$ en recettes, traité 2,7 millions de transactions de clients liées aux recettes et répondu à 1,2 million de demandes de clients autres que recettes¹. Pour les citoyens des régions rurales ou éloignées de la Colombie-Britannique, ils sont le « visage » du gouvernement.

De plus en plus, les agents du gouvernement offrent des services au nom d'autres niveaux de gouvernement de façon informelle lorsque la collectivité n'a pas facilement accès à ces services. Par exemple, les agents aident les clients à remplir les demandes de pension de vieillesse et d'assurance-emploi avant qu'elles ne soient envoyées aux organismes du gouvernement fédéral pour y être traitées. Certains bureaux d'agents du gouvernement abritent et offrent les services de modules d'emplois exploités par Développement des ressources humaines Canada. De plus, les bureaux des agents gouvernementaux se chargent de plus en plus souvent de la prestation de services au nom d'entreprises du secteur privé. Par exemple, un de ces bureaux offre présentement des services bancaires dans une collectivité du nord de la Colombie-Britannique alors qu'un autre bureau partage un emplacement avec une banque.

La Direction générale des agents du gouvernement n'a pas le monopole de la prestation des services gouvernementaux de la province dans les régions rurales ou éloignées. Ainsi, les ministères peuvent choisir d'offrir leurs services par le biais des bureaux des agents du gouvernement ou opter pour une autre solution. Les bureaux des agents du gouvernement adoptent donc une approche flexible dans la conception de leurs modes de prestation des services. Presque la moitié des bureaux des agents gouvernementaux partagent des espaces de bureaux avec d'autres ministères provinciaux, des partenaires d'autres niveaux de gouvernement ou le secteur privé dans ce qu'on appelle des centres d'accès. Il n'est pas rare que des ministères offrent eux-mêmes leurs services plutôt que de recourir aux bureaux des agents gouvernementaux. Cependant, en utilisant les centres d'accès, les ministères peuvent tirer profit d'un partenariat avec la Direction générale des agents du gouvernement dans le but de maintenir un point d'accès unique pour la prestation des services gouvernementaux, de partager les frais généraux, d'utiliser les infrastructures gouvernementales existantes et de rationaliser les services administratifs.

Les nouveaux défis

La Direction générale des agents du gouvernement a fait face à plusieurs défis au cours des dix dernières années.

Compressions du gouvernement. Le gouvernement de la Colombie-Britannique cherche, comme bien d'autres gouvernements, à éliminer son déficit et sa dette. Par conséquent, les bureaux des agents gouvernementaux doivent s'efforcer d'offrir le même niveau de service avec moins de ressources. On a fermé deux bureaux en 1996 et on a imposé à tous les autres bureaux un processus de rationalisation de l'espace afin de réduire les coûts.

Hausse des attentes des clients et des consommateurs. Les attentes des clients et des consommateurs ont augmenté, contrairement aux ressources. Ils veulent qu'on leur offre plus de services, regroupés sous une forme plus efficace et pratique. De plus, ils demandent que les services leur soient offerts par différents points de service, comme Internet, le téléphone, les modules automatisés et le service en personne.

Concurrence du secteur privé. Depuis quelques années, la Direction générale des agents du gouvernement fait face à une concurrence toujours plus grande du secteur privé. Contrairement aux programmes de prestation de services à guichet unique de certains autres gouvernements, la Direction générale des agents du gouvernement n'a pas le monopole de la prestation des services dans les collectivités rurales ou éloignées. Le secteur privé crée de nouvelles technologies et s'efforce sans cesse de les vendre aux ministères; la Direction générale doit donc être en mesure de répondre aux besoins changeants des ministères en leur offrant des services semblables ou des solutions de rechange rentables. Il s'agit d'un défi considérable étant donné l'évolution rapide de la technologie.

Protection des compétences. Certains ministères se refusent encore à utiliser les bureaux des agents du gouvernement pour la prestation de leurs services. Ce problème demeure malgré le fait que des analyses financières ont démontré clairement que les agents du gouvernement peuvent offrir un grand nombre de services gouvernementaux plus efficacement et à moindre coût que les ministères qui les ont créés². Il en ressort qu'un des défis permanents de la Direction générale des agents du gouvernement est de montrer clairement les avantages du service aux ministères.

Compétences et formation du personnel. Un autre défi permanent est celui de veiller à ce que les agents du gouvernement aient toujours les compétences nécessaires pour effectuer efficacement leurs tâches. La formation du personnel est particulièrement importante étant donné que chaque agent doit recevoir une formation polyvalente pour être en mesure d'offrir tous les services proposés par les bureaux des agents gouvernementaux. Malgré la diminution des ressources, la Direction générale des agents du gouvernement a reconnu l'importance de la formation du personnel et a choisi de garder intact le budget de formation, au prix de compressions dans d'autres secteurs.

Relever les défis: le programme d'orientation stratégique des agents du gouvernement

Face aux nombreux défis à relever, la Direction générale des agents du gouvernement a décidé, en 1993, d'entreprendre un processus de planification stratégique afin d'établir la voie à suivre. Par le Programme d'orientation stratégique des agents du gouvernement (POSAG), la Direction générale a dressé le plan lui permettant de faire entrer l'organisme dans le 21^e siècle. De cet exercice, cinq innovations stratégiques ont été mises en oeuvre³ :

Édifier une culture d'entreprise au sein de l'organisme. La Direction générale des agents du gouvernement effectue présentement une mise en marché proactive des services de l'organisme auprès des ministères clients potentiels, des autres niveaux de gouvernement et du grand public. De plus, on encourage les membres du personnel à appliquer une approche d'entreprise à la prestation des services et à maintenir leurs compétences à jour. Par cette démarche, la Direction générale des agents du gouvernement espère améliorer la prestation de ses services auprès du public et en venir à proposer de nouveaux services.

Un meilleur service grâce à la technologie. Conscient de l'importance de la technologie, la Direction générale des agents du gouvernement a réalisé le projet Renouveau technologique des agents du gouvernement. Par ce projet, la Direction a mis en place un réseau informatique Internet de 300 postes de travail qui permet la prestation des services dans toutes les parties de la province. Ce renouvellement technologique a aussi permis de réaliser des économies substantielles et d'augmenter la productivité des bureaux. De plus, il permet aux bureaux des agents du gouvernement de profiter de la grande variété de ressources offertes sur Internet par les différents niveaux

de gouvernement. La Direction générale des agents du gouvernement a aussi prévu d'utiliser des modules automatisés comme moyens d'améliorer le service tout en réduisant les coûts.

Prêter une oreille plus attentive au consommateur. La Direction générale des agents du gouvernement a mis en place différents mécanismes d'évaluation de la satisfaction de la clientèle, comme des fiches de commentaires, des enquêtes omnibus, des sondages à la sortie, des sondages téléphoniques et des analyses de la période d'attente.

Responsabilité envers le public. La Direction générale des agents du gouvernement assure par différents moyens la responsabilité de l'organisme envers le public, comme l'établissement d'un plan d'activités pluriannuel, la production de rapports mensuels et l'adoption de normes de rendement ainsi que des séances de synthèse avec les partenaires afin de discuter des résultats en matière de prestation des services.

Modes substitutifs de prestation des services. La Direction générale des agents du gouvernement recherche constamment de nouveaux moyens de réduire les frais généraux et d'améliorer le service offert à sa clientèle par la co-occupation des locaux des bureaux des agents du gouvernement et des centres d'accès avec d'autres services.

C'est par les innovations du Programme d'orientation stratégique des agents du gouvernement (POSAG) que la Direction générale des agents du gouvernement espère offrir une prestation efficace, pratique et rentable d'un large éventail de services.

Facteurs de réussite essentiels

Les agents du gouvernement offrent des services aux collectivités rurales et éloignées de la Colombie-Britannique depuis plus de cent ans. Le personnel des bureaux des agents du gouvernement a déterminé que les facteurs suivants ont été des aspects essentiels du succès de cette formule, en particulier depuis les cinq dernières années.

Leadership et vision. Il est essentiel, pour un organisme en changement, que ses dirigeants aient une vision claire et précise de l'objectif à atteindre et qu'ils évaluent constamment l'état de réalisation de cette vision. C'est pour cette raison que la Direction générale des agents du gouvernement a mis sur pied le POSAG. Cette vision permet aux membres de l'organisme de suivre la progression de l'orientation stratégique et de comprendre la raison d'être des changements qui s'opèrent. Il importe également que les dirigeants reconnaissent que les choses évoluent et que le succès réside dans une gestion efficace du changement.

Culture du service et innovation. Il est nécessaire de promouvoir une forte culture axée sur le service. Cette démarche comprend l'encouragement des membres du personnel occupant les postes de niveau inférieur à livrer leur point de vue. De plus, il importe de reconnaître ces idées, qu'elles entraînent ou non un impact sur l'organisme. En bout de ligne, l'innovation constitue un élément essentiel de tout organisme axé sur le citoyen.

Attentes des clients. Il est essentiel d'évaluer de façon continue les attentes des clients et des consommateurs. Pour réussir, un organisme de prestation des services axé sur le citoyen doit toujours connaître les attentes des clients et des citoyens et sans cesse évaluer le niveau de réponse à ces attentes.

Embûches

Voici quelques-uns des écueils que les Agents du gouvernement de la C.-B. ont cernés :

Faire en sorte que la prestation intégrée des services demeure au programme du gouvernement. Il devient de plus en plus difficile de soutenir l'attention des ministères et des organismes gouvernementaux à l'égard du programme des agents du gouvernement, même s'il a été clairement démontré qu'une prestation intégrée des services améliore la qualité des services et réduit les coûts. On doit s'efforcer de garder l'approche de la prestation intégrée des services au programme du gouvernement.

Les fournisseurs de services publics doivent savoir gérer les attentes des clients. Il est important d'être honnête et direct avec les clients. Cette attitude permettra une meilleure compréhension des besoins des clients et des limites en ce qui concerne les services que peut offrir le gouvernement.

Méthodes d'évaluation et responsabilité

Les citoyens de la Colombie-Britannique qui utilisent les bureaux des agents du gouvernement ou les centres d'accès sont généralement très satisfaits des services qu'ils reçoivent. Un sondage effectué en 1994 révèle des taux de satisfaction variant entre 92 % et 95 % pour l'ensemble des services offerts par les agents du gouvernement⁴.

La Direction générale des agents du gouvernement de la Colombie-Britannique utilise différentes techniques pour garantir des niveaux élevés de satisfaction de la clientèle et effectuer des changements au mode de prestation des services lorsque cela s'impose :

- On utilise une approche d'évaluation du rendement équilibrée pour s'assurer que les agents sont efficaces et efficients dans les domaines des activités financières, de la satisfaction des clients et des consommateurs, des processus administratifs, de l'innovation et de l'apprentissage;
- On effectue des sondages auprès de la clientèle en utilisant des fiches de commentaires, des enquêtes omnibus, des sondages à la sortie et des analyses de la période d'attente;
- Chaque ministère client réalise une analyse mensuelle de la prestation des services afin d'y déceler les tendances et d'apporter les ajustements nécessaires;
- On effectue chaque année un sondage auprès des ministères clients pour s'assurer que les ententes ont été respectées;
- On prépare un rapport de rendement annuel, établi en comparaison du plan d'activités pluriannuel, destiné à la législature provinciale et au Conseil du Trésor.

La responsabilité à l'égard des résultats des évaluations énumérées ci-dessus constitue un élément important de la culture du service de la Direction générale des agents du gouvernement de la Colombie-Britannique. Chaque bureau est responsable de son rendement, soumis chaque mois à un processus d'évaluation. De plus, les représentants de la Direction générale des agents du gouvernement rencontrent régulièrement ceux des ministères clients afin d'examiner l'ensemble des mesures de rendement et de s'assurer que tous les services sont offerts de la façon la plus efficace et la plus efficiente possible. Enfin, la Direction générale des agents du gouvernement rend compte de ses activités au gouvernement provincial par la production d'un rapport annuel.

En rétrospective : tirer profit d'un ambassadeur politique

Contrairement à certains projets de prestation de services à guichet unique mis de l'avant par d'autres gouvernements, la Direction générale des agents du gouvernement de la Colombie-Britannique n'a pas profité des avantages qu'offre un ambassadeur intervenant au niveau politique. Par conséquent, les ministères et les organismes gouvernementaux provinciaux n'ont jamais été encouragés au niveau politique à utiliser les bureaux des agents du gouvernement en tant que meilleur mécanisme de prestation intégrée de services aux collectivités rurales ou éloignées. Des ministères ont donc continué à offrir directement leurs services à un prix plus élevé que ce qu'il leur en aurait coûté en s'en remettant aux agents du gouvernement.

La Direction générale des agents du gouvernement a pu utiliser sa réputation de longue date pour inciter les ministères à recourir à ses services. Cependant, une action en ce sens au niveau politique encouragerait davantage les ministères à poursuivre des projets qui amélioreraient nettement la prestation des services aux citoyens, à moindre coût, ce qui correspondrait tout à fait aux priorités actuelles du gouvernement en matière financière.

Prochaines étapes

La Direction générale des agents du gouvernement de la Colombie-Britannique met de l'avant, dans l'immédiat, différentes priorités. D'abord, les bureaux des agents du gouvernement doivent permettre d'intégrer davantage les services gouvernementaux et d'assurer un meilleur accès des citoyens à ces services, ou d'accroître cet accès, dans un contexte de réduction des ressources financières. Ensuite, on doit élargir la portée des ententes de partenariat, pour y inclure notamment des intervenants du secteur privé. Enfin, la Direction générale des agents du gouvernement de la Colombie-Britannique va continuer à favoriser une prestation des services axée sur les citoyens en transcendant les frontières à l'intérieur des gouvernements et entre ceux-ci.

Notes

- ¹ Direction générale des agents du gouvernement, *Government Agents Branch Business Plan : 1997-1999* (Victoria, 1997) 2.
- ² Les bureaux des agents du gouvernements peuvent offrir un service au coût de 12,23 \$ par transaction, en comparaison de 16,40 \$ lorsque ces services sont offerts directement par les ministères. Direction générale des agents du gouvernement, *Government Agents Branch Business Plan*, 8.
- ³ Direction générale des agents du gouvernement, *Government Agents: British Columbia's Service Solution*.
- ⁴ Direction générale des agents du gouvernement, *Government Agents Branch Business Plan*, 5.

Sources consultées

Centre canadien de gestion, *Delivering Clusters of Services to Clients: Innovation from outside the Government of Canada*, CCG, Ottawa, 1995.

Direction générale des agents du gouvernement, *Government Agents Branch Business Plan: 1997-99*, Victoria, 1997.

Direction générale des agents du gouvernement, *Government Agents: British Columbia's Service Solution*, Victoria, 1997.

Entrevue avec Ardath Paxton-Mann, directeur, Direction générale des agents du gouvernement, 26 mars 1998.

Mitchell, W.D., «Rebuilding the B.C. Government Agents' Branch Around Customer Service» in *The Well-Performing Government Organization*, James C. McDavid et D. Brian Marson (éd.), Institut d'administration publique du Canada, Victoria, 1991, 68-73.

Seidle, Leslie, *Rethinking the Delivery of Public Services to Citizens*, Institut de recherches en politiques publiques, Montréal, 1995.

Personne-ressource

Ardath Paxton-Mann
directeur, Direction générale des agents
du gouvernement
ministère des Petites entreprises,
du Tourisme et de la Culture
(250) 356-2035

Centre de ressources de Burlington

Répondre aux besoins des sans-emploi de l'Ontario constitue une responsabilité partagée entre les gouvernements fédéral et provincial. Au niveau fédéral, Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a la responsabilité de fournir une aide financière par le biais du Programme d'assurance-emploi. Ce ministère offre également une grande variété de services au marché du travail pour aider les chômeurs à trouver un emploi. Le gouvernement provincial a la tâche de fournir une aide sociale à ceux qui ont besoin d'un soutien du revenu, mais qui ne sont pas admissibles à l'assurance-emploi. À cette fin, le gouvernement ontarien a chargé, par voie législative, des municipalités régionales et des comtés de la province de fournir une aide sociale par le biais du programme *Ontario Works*. Parmi ces responsabilités, les divers gouvernements municipaux fournissent des services de placement et de conseil pour aider les bénéficiaires de l'aide sociale à réintégrer le marché du travail. Il convient de souligner que le gouvernement provincial continue d'aider directement les personnes handicapées à regagner une place sur le marché du travail. L'objectif commun d'aider les chômeurs de l'Ontario à trouver un emploi a permis la création de possibilités extraordinaires de partenariats entre les trois niveaux de gouvernement en vue de rationaliser le soutien du revenu et les services à l'emploi.

Soulignons ici que des négociations sont actuellement en cours entre la province de l'Ontario et le gouvernement fédéral afin d'établir une Entente sur le développement du marché du travail, semblable à celles qui sont déjà en place dans d'autres provinces et territoires. La réalisation d'une telle entente aura sûrement des impacts importants sur la prestation des services à l'emploi en Ontario. La présente étude de cas doit être envisagée dans ce contexte. Un commentaire sur les incidences de ces changements est présenté à la fin de l'étude.

Les partenariats entre DRHC et la Municipalité régionale de Halton ont commencé en 1995 par le biais de projets de points de services communs semblables à ceux qui avaient été mis en place à d'autres endroits de la région. À cette époque, DRHC cherchait à établir des partenariats partout au pays afin de diminuer les coûts en raison de la réduction des effectifs et d'une restructuration importante du Ministère. Avant 1995, Halton avait décidé d'installer ses bureaux auxiliaires d'aide sociale de façon stratégique, soit le plus près possible des bureaux de DRHC dans la région, de façon à permettre aux bénéficiaires d'aide sociale d'utiliser les listes d'emplois dans le contexte de leurs recherches d'emploi obligatoires. C'est ainsi que la région comptait quatre bureaux auxiliaires d'aide sociale et quatre centres d'emploi du Canada.

Des discussions soutenues entre DRHC et Halton ont permis à la municipalité d'installer ses bureaux de services dans le centre de services de DRHC d'Oakville sur une base temporaire en 1995, puis de façon permanente en 1997. Des partenariats ont été fondés à deux autres centres de DRHC, ceux de Milton et de Georgetown. Le Centre de ressources de Burlington, fruit d'un quatrième projet conjoint, a été inauguré officiellement au mois d'août 1997. Le Centre de ressources de Burlington diffère des autres projets de colocation en ce que le ministère provincial des Services sociaux et communautaires constitue un nouveau partenaire du projet. De même, contrairement aux trois autres projets, dans lesquels les bureaux de Halton étaient aménagés dans des espaces déjà occupés par DRHC, le Centre de ressources de Burlington était situé dans de nouveaux locaux abritant les trois partenaires.

Les négociations en vue de l'établissement du Centre de ressources de Burlington ont commencé à l'été de 1996. L'élaboration et la conception du centre ont exigé la tenue de réunions hebdomadaires durant sept mois. Différents comités de gestion ont été formés pour examiner les divers aspects du projet. De plus, des équipes de transition ont été chargées de régler les questions courantes touchant les relations de travail et les secteurs à responsabilité partagée. Le partenariat a également mis à profit les forces de chaque partenaire afin d'obtenir une efficacité optimale. Par exemple, le personnel de Halton a négocié le bail et DRHC s'est chargé des services de design. Les locaux ont été conçus en fonction des expériences passées et de discussions informelles avec les clients et le personnel.

Comme nous l'avons indiqué, le Centre de ressources de Burlington est un projet intergouvernemental de prestation de services à guichet unique, mis en place par trois niveaux de gouvernement. Le centre peut être décrit au premier chef comme un projet de colocation, en ce que tous les budgets, les structures des ressources humaines, la gestion des dossiers, les systèmes informatiques et la plupart des secteurs de prestation des programmes sont administrés séparément pour chaque niveau de gouvernement. Cependant, le centre présente également un certain niveau d'intégration. La réception des clients s'effectue à un seul comptoir, où des employés de chaque niveau de

Les guichets uniques : innovations et bonnes pratiques

gouvernement, qui ont reçu une formation polyvalente non structurée, fournissent une information de base et orientent les clients vers le personnel apte à leur fournir les services souhaités¹. Les synergies entre le personnel de DRHC et celui de la municipalité de Halton sont telles qu'elles permettent une collaboration dans la prestation des services qui intéressent leurs clientèles respectives, notamment le centre de ressources d'emploi ainsi que différents ateliers. Quoi qu'il soit, aux yeux des clients, chacun de ces services semble intégré à l'ensemble, quel que soit son niveau réel d'intégration.

L'aménagement du centre présente également certains caractères d'intégration. Bien que chaque niveau de gouvernement utilise des postes de travail et des ordinateurs distincts, tout le personnel du centre utilise le même type de poste de travail. L'importance de cette uniformité des postes de travail peut ne pas sembler évidente de prime abord. Cependant, en ce qui concerne l'aide sociale, cet aspect constitue un élément important, puisque l'observateur moyen ne peut dire si un client reçoit des services d'assurance-emploi ou d'aide sociale. Cet anonymat, et celui qu'offre le concept de services à guichet unique, importe au client de l'aide sociale qui souhaite que la nature de ses besoins demeure confidentielle.

Les trois niveaux de gouvernement occupent deux étages du centre. Les employés fédéraux et municipaux travaillent au rez-de-chaussée pour être en mesure d'offrir un environnement ouvert pour la prestation des services aux clients aux postes de travail. Les règlements provinciaux requièrent un niveau de sécurité plus élevé dans certains cas. Ainsi, les bureaux des employés provinciaux sont situés au premier étage et sont soumis à des règles de sécurité qui en limitent l'accès. Par ailleurs, ces employés peuvent utiliser les salles d'entrevues à accès libre situées au rez-de-chaussée.

Les opérations du centre sont administrées par une série de protocoles d'entente, qui régissent des questions comme les heures d'ouverture, les secteurs de services conjoints et les questions financières. La responsabilité de l'équipement mis en commun, comme les télécopieurs et les photocopieurs, est partagée conjointement. La municipalité de Halton est responsable du bail et DRHC et le ministère des Services sociaux et communautaires participent aux coûts.

Le principal avantage du Centre de ressources de Burlington est évident. En tant que guichet unique pour les services d'emploi et d'aide sociale, le centre permet aux clients d'obtenir plus facilement les services dont ils ont besoin. De plus, il contribue à diminuer le chevauchement et le double emploi dans divers secteurs de services et permet aux partenaires de partager les coûts². Enfin, il favorise les synergies entre les partenaires et les place en bonne position en vue des prochains changements législatifs dans le domaine du service à l'emploi.

Difficultés rencontrées

Les difficultés suivantes se sont posées au cours de l'élaboration du Centre de ressources de Burlington :

Normes d'approvisionnement. Chaque niveau de gouvernement utilise ses propres normes générales. Par exemple, les trois niveaux de gouvernement ont des normes et des besoins différents en ce qui concerne les postes de travail et le gouvernement fédéral applique une norme différente pour l'éclairage. Les questions de cette nature, qui ont généralement été résolues par l'adoption de la norme la plus élevée, illustrent la nécessité du compromis et de la souplesse dans l'établissement de partenariats.

Politiques d'accès des clients. La question de l'établissement d'un niveau d'accès des clients acceptable pour tous a été débattue lors des négociations. Les politiques provinciales en matière d'accès exigent que, dans des circonstances exceptionnelles (attitude menaçante, par exemple), les clients soient confinés aux salles d'entrevues à accès réservé. Cependant, les gouvernements fédéral et municipal n'ont pas d'exigences de la sorte et leurs employés discutent généralement avec leurs clients au poste de travail. Nous avons résolu cette question en disposant les employés provinciaux au premier étage, comme nous l'avons indiqué plus haut, tout en leur offrant l'accès aux postes de travail et à des salles d'entrevues placées en retrait, au rez-de-chaussée.

Sécurité de l'information/protection des renseignements. La question du partage des ordinateurs personnels et des plates-formes logicielles a été soulevée au cours des négociations. L'accès libre à certaines applications gouvernementales, notamment, posait des problèmes en termes de sécurité et de protection des renseignements personnels. C'est pourquoi les partenaires ont convenu d'utiliser des serveurs et des ordinateurs personnels distincts.

Changements législatifs. Des modifications apportées aux politiques aux niveaux fédéral et provincial ont entraîné des changements importants dans les programmes d'assurance-emploi et d'aide sociale offerts par les trois niveaux de gouvernement. DRHC a entrepris une restructuration en profondeur en 1995. Le gouvernement provincial a aussi entrepris des changements importants dans la prestation de l'aide sociale en Ontario, par la délégation de nouvelles responsabilités aux gouvernements des régions et des comtés en 1997. Enfin, la négociation d'un Accord de développement du marché du travail entre le gouvernement fédéral et celui de l'Ontario va probablement entraîner d'autres changements dans les politiques. Les changements constants qui ont modifié ce secteur de dépenses ont eu un effet considérable sur l'élaboration et le mode d'opération du Centre de ressources de Burlington. Le personnel subit une certaine tension interne à mesure que les responsabilités sont transférées entre les niveaux de gouvernement. Certains employés ont hésité à suivre une formation polyvalente et à partager des responsabilités dans un contexte marqué par une grande incertitude.

Différences dans les pouvoirs décisionnels. Des divergences dans les pouvoirs décisionnels font que des partenaires doivent demander une autorisation pour poser certaines actions alors que d'autres n'y sont pas tenus. Bien que cette situation n'ait pas posé un problème insurmontable pour l'élaboration du projet, il faut reconnaître l'existence de ces réalités et en tenir compte dans les prises de décisions stratégiques.

Différences dans les modes de gestion des ressources humaines. Les membres du personnel des trois niveaux de gouvernement sont régis par des ententes collectives distinctes. Ils ne font pas partie des mêmes syndicats et ne sont pas rémunérés conformément à la même échelle salariale. Il faut donc examiner toutes ces différences lors de l'établissement de responsabilités partagées entre les niveaux de gouvernement. Bien que la plupart des employés appuient le partage des responsabilités, aucune formation polyvalente officielle n'a été offerte jusqu'à présent, notamment en raison des politiques actuelles des ressources humaines, des ententes collectives et d'autres priorités conflictuelles.

Facteurs de réussite

Certains facteurs ont été vus comme essentiels au succès du Centre de ressources de Burlington, notamment :

Utiliser des nouveaux locaux. Le fait d'utiliser et d'aménager de nouveaux locaux a contribué de diverses façons à la réussite du centre. D'abord, cela a permis aux membres du personnel des trois niveaux de gouvernement d'adhérer au projet, puisqu'ils ont été consultés sur tous les aspects du projet et qu'ils ont travaillé ensemble pour aménager les locaux afin qu'ils répondent aux besoins de tous les partenaires. Dans les projets précédents, le personnel de la municipalité de Halton déménageait dans les locaux de DRHC, ce qui favorisait beaucoup moins le développement d'un sentiment d'appartenance à l'égard du projet. Ensuite, les nouveaux locaux offrent des conditions nettement meilleures que celles qu'offraient les anciens locaux occupés auparavant par chacun des partenaires. Ce changement favorise grandement l'adhésion du personnel au projet.

Communiquer avec le personnel et le consulter. La direction des trois niveaux de gouvernement a communiqué avec le personnel à toutes les étapes du projet. Cette communication a joué un rôle essentiel en garantissant que le centre serait conçu de façon à répondre aux besoins des clients et du personnel et à maintenir chez lui un moral élevé.

Apprendre des expériences passées. La direction de DRHC et de la municipalité de Halton a pu s'inspirer des expériences passées, notamment celle du centre d'Oakville, pour élaborer et concevoir le Centre de ressources de Burlington.

Partager une philosophie axée sur le client. L'amélioration des services aux clients a été et continue d'être la principale motivation de tous les partenaires du centre. Une des priorités fondamentales de chaque partenaire est de réduire le temps que le client doit consacrer aux tracasseries administratives et aux démarches bureaucratiques afin de lui permettre de se concentrer sur ses propres préoccupations.

Leadership. Il était important que chaque partenaire ait un premier responsable fiable au cours de l'élaboration du centre. De plus, il était essentiel que les responsables connaissent bien le mode d'opération des autres partenaires afin d'accélérer le processus de conception et d'élaboration.

Exploiter les forces de chaque partenaire. Les partenariats offrent la possibilité de tirer parti des forces de tous les membres. Chaque partenaire du Centre de ressources de Burlington a eu l'occasion de mettre ses points forts au service des autres. Par exemple, alors que DRHC apportait au projet des connaissances spécialisées en conception, Halton coordonnait les accords d'approvisionnement et de bail. Le partage des responsabilités et l'utilisation des forces de chacun ont grandement contribué au succès du projet.

Embûches : interrelation entre les politiques

Les organismes membres de partenariats doivent reconnaître les liens mutuels qui unissent leurs politiques avec celles des autres partenaires. Dans un partenariat, il importe d'examiner les implications que tout changement de politiques ou de stratégies peut entraîner chez les autres partenaires, car ces changements peuvent avoir des impacts néfastes pour eux. Par conséquent, des transformations importantes des politiques peuvent détériorer ou détruire le partenariat.

En rétrospective

En rétrospective, s'il fallait mettre en oeuvre un projet semblable ailleurs, les éléments suivants devraient être pris en compte :

Conclure toutes les ententes dès le départ. Après presque un an de fonctionnement, certaines ententes ne sont pas encore passées entre les partenaires. Bien que cette situation n'ait pas encore posé de graves difficultés, elle ouvre la porte à d'éventuels problèmes.

Engager tous les partenaires dès le départ. Le ministère des Services sociaux et communautaires n'a pas participé au projet dès les premiers jours. Les partenaires ont donc eu moins de temps pour se familiariser avec les philosophies des divers organismes et pour établir les valeurs communes. Le fait d'engager tous les partenaires dès le début aurait probablement fait en sorte que le projet se développe plus facilement et plus rapidement.

Évaluation et responsabilité

DRHC, la municipalité de Halton et le ministère des Services sociaux et communautaires évaluent chacun de son côté les services dont ils sont responsables. Aucune évaluation n'est faite du centre dans son ensemble. Le dernier sondage de DRHC, qui comprend une évaluation des domaines de services conjoints comme la réception, le centre de ressources et les ateliers, indique les résultats suivants³ :

- 84 p. 100 des clients interrogés indiquent que les ressources sont bonnes ou excellentes;
- 77 p. 100 des répondants indiquent que le niveau du service reçu était bon ou excellent;
- 90 p. 100 des répondants ont jugé que le Centre de ressources de Burlington était bon ou excellent.

Périodiquement, la municipalité de Halton interroge de façon informelle les clients en ce qui concerne la colocation et les ressources; la réponse a toujours été positive. Les clients indiquent que la grande variété de ressources constitue une motivation importante pour eux. De plus, l'accès à guichet unique aux services de soutien du revenu a toujours été vu comme une grande amélioration pour les clients qui passent de l'A-E à l'aide sociale.

Le personnel estime qu'une évaluation conjointe par un groupe externe serait une étape importante pour l'évolution du centre.

Étant donné le faible niveau d'intégration du centre, les structures de responsabilité font que les gestionnaires de chaque niveau de gouvernement sont responsables de leur propre personnel et des services fournis dans leur secteur de programmes. Les gestionnaires rendent compte par la voie hiérarchique traditionnelle et, à ce jour, la reddition de comptes n'a pas posé de problème au centre.

Prochaines étapes

Au mois de mai 1996, le gouvernement fédéral a proposé des changements importants aux rôles et responsabilités des gouvernements fédéral et provinciaux dans la prestation des services liés au marché du travail offerts aux chômeurs. Les changements proposés permettaient au gouvernement fédéral de déléguer aux gouvernements provinciaux la responsabilité d'offrir des programmes de développement du marché du travail et de fournir aux provinces les fonds nécessaires pour leur réalisation. Pour sa part, le gouvernement fédéral continuerait d'administrer le programme d'assurance-emploi et d'autres aspects nationaux concernant le développement du marché du travail⁴.

À ce jour, toutes les provinces, à l'exception de l'Ontario, ont signé un Accord sur le développement du marché du travail avec le gouvernement fédéral. Toutefois, le gouvernement fédéral et celui de l'Ontario ont récemment entrepris des négociations à ce sujet. Tout accord en ce sens pourrait avoir une forte incidence sur le Centre de ressources de Burlington. Il est probable qu'on va assister à un transfert d'une partie ou de l'ensemble des responsabilités du gouvernement fédéral au gouvernement de l'Ontario et, peut-être, à tous les gouvernements des régions ou des comtés. Ces changements vont probablement se traduire, au centre, par un transfert de certaines responsabilités (et de l'ensemble ou d'une partie du personnel associé) entre les divers partenaires.

Notes

- ¹ Des membres du personnel de DRHC sont invités à assister aux entrevues menées par la direction de Halton en vue de pourvoir des postes de première ligne.
- ² Nous ne disposons pas encore d'une illustration des économies financières.
- ³ Développement des ressources humaines Canada, Centre de ressources de Burlington, *Quality Service Initiative – Summary of Results* [Projet sur la qualité du service – Résumé des résultats], 19-23 janvier et 2-6 février 1998.
- ⁴ Développement des ressources humaines Canada, *Le mot d'ordre : redonner un emploi aux Canadiens – Proposition d'un nouveau partenariat aux provinces et aux territoires concernant le marché du travail*, Ottawa, 30 mai 1996.

Sources consultées

Développement des ressources humaines Canada, Centre de ressources de Burlington, *Quality Service Initiative – Summary of Results* [Projet sur la qualité des services – Résumé des résultats], 19-23 janvier et 2-6 février 1998

Développement des ressources humaines Canada, *Getting Canadians Back to Work: A Proposal to Provinces and Territories for a New Partnership in the Labour Market* [Le mot d'ordre : redonner un emploi aux Canadiens – Proposition d'un nouveau partenariat aux provinces et aux territoires concernant le marché du travail], Ottawa, 30 mai 1996.

Entrevue avec Joanne Bree, directrice, Revenu et emploi, Municipalité régionale de Halton, 20 avril 1998

Entrevue avec Marg Garry, gestionnaire, Centres des ressources humaines de Burlington et d'Oakville, 23 juin 1998

Entrevue avec Kristine Tape, gestionnaire, Maintien du revenu, ministère des Services sociaux et communautaires, 15 juillet 1998

Personnes-ressources

Joanne Bree
Directrice, Revenu et emploi
Municipalité régionale de Halton
(905) 825-6000, poste 7947

Marg Garry
Gestionnaire, Centres des ressources humaines
de Burlington et d'Oakville
Développement des ressources humaines Canada
(905) 637-4518

Kristine Tape
Gestionnaire, Maintien du revenu
Ministère des Services sociaux et communautaires
Gouvernement de l'Ontario
(905) 637-4507

Infrastructure canadienne des données géospatiales et accès à celles-ci par guichet unique

Introduction

Internet continue d'offrir de belles possibilités pour rendre plus accessible aux citoyens l'information que détient le gouvernement. Certains genres de renseignements ont une valeur stratégique, car ils peuvent servir à des fins de commerce, de recherche et d'enseignement. Reconnaisant le rôle que joue cette information dans la croissance économique, le développement et la compétitivité, les gouvernements ont cherché à la rendre plus accessible au moyen d'Internet dans un format de guichet unique.

La compatibilité technologique peut représenter un immense défi aux gouvernements qui choisissent des initiatives intégrées en un guichet unique. La présente étude de cas vise à illustrer les nombreux défis que les gouvernements doivent surmonter pour la prestation de services intégrés au moyen de données électroniques normalisées. L'initiative de l'Infrastructure canadienne de données géospatiales est un exemple idéal de l'approche que les gouvernements doivent adopter dans ce domaine, car cette stratégie vise à répondre à ces gageures.

Infrastructure canadienne des données géospatiales¹

Les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, les universités et le secteur privé recueillent et conservent une énorme quantité de renseignements géographiques². Cette information sert à des fins multiples. Il s'agit d'un outil important dans des domaines politiques comme la défense nationale, la gestion des ressources, le transport et les analyses démographiques; d'un outil stratégique pour les intérêts commerciaux et le développement économique. Les intérêts publics et privés utilisent, manipulent, combinent et développent ces données afin de générer des produits d'information des domaines politique et commercial.

Internet offre la possibilité d'améliorer l'accès à l'information géographique que détiennent divers organismes. Il permet aux producteurs de l'information des secteurs public et privé d'obtenir fort à propos les données nécessaires auprès de tout un éventail de fournisseurs et de combiner ces données pour créer des produits experts. Toutefois, l'accès et la coordination des données géographiques sur Internet présentent bien des lacunes, même si les organismes gouvernementaux de tous les paliers ont fortement investi dans des bases de données et des ressources en information. À l'heure actuelle, l'accès à l'information est restreint par la quantité d'information accessible sur Internet, par un manque de moyens normalisés pour trouver les renseignements recherchés et par les conditions contradictoires d'utilisation et de revente parmi les divers organismes gouvernementaux.

Depuis 1996, trois grandes organisations et universités participent à l'élaboration de l'Infrastructure canadienne des données géospatiales (ICDG), stratégie qui ouvre la voie aux données géographiques par Internet. Au palier fédéral, le Comité mixte des organismes intéressés par la géomatique (CMOIG), composé de quinze (15) organismes fédéraux qui produisent et utilisent des données géomatiques, a déployé des efforts considérables pour élaborer une vision commune de l'ICDG. La participation à cette vision des organismes provinciaux et territoriaux a été fournie par l'intermédiaire du Conseil canadien de la géomatique (CCG) composé de tous les organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux spécialisés en géomatique. L'*Association canadienne des entreprises de géomatique* qui représente le secteur privé a également participé à ce projet, de même que les universitaires des grands établissements produisant des données géomatiques.

Qu'est-ce que l'ICDG ?

L'ICDG est une stratégie intergouvernementale qui permet, dans le cadre de la composante des données géographiques d'Internet, de réduire le chevauchement et de surmonter de nombreux obstacles au partage des données géographiques numériques sur Internet. Une telle infrastructure soutiendra la collecte, la gestion, le partage et la distribution de données géographiques numériques par tous les paliers de gouvernement. L'initiative d'ICDG ouvrira l'accès uniforme, harmonisé et facile à l'information et aux services géographiques³.

Défis

La stratégie de l'ICDG expose certains défis que rencontrent les gouvernements dans leurs efforts d'amélioration de l'intégration, de l'utilité des données et de l'accès à celles-ci. Elle visent notamment à surmonter les suivants⁴ :

Forger et consolider des partenariats. Jusqu'à présent, la nature concertée de l'initiative ICDG témoigne des genres de partenariats nécessaires à l'avancement du programme géospacial. Des partenariats au sein des administrations et entre les divers ordres de gouvernement constituent l'élément clé de la production, de la gestion et de la distribution des données au moyen de l'ICDG. L'accès à l'échelle nationale ne peut être réalisé sans de tels partenariats.

Créer un cadre pour les données. L'initiative d'ICDG permet de manipuler et d'intégrer les données géographiques détenues par divers organismes gouvernementaux et non gouvernementaux. L'hétérogénéité de ces données constitue une véritable gageure. L'ICDG a donné le coup d'envoi à la création d'un cadre national d'info-géo qui permettra d'intégrer les diverses formes de données au moyen d'une couche d'alignement des données. Cette dernière assurera que toutes les données de l'infrastructure contiennent un ensemble de caractéristiques de base aux fins de leurs intégration.

Appliquer des normes relatives aux données. Il est crucial d'assurer que les données accessibles par l'ICDG sont recueillies selon certaines normes afin d'optimiser l'utilité de cette initiative. À cette fin, l'ICDG s'assurera que toutes les données disponibles répondent aux normes internationales et industrielles.

Favoriser un environnement politique porteur. Les fournisseurs de données géographiques assortissent de conditions l'utilisation de ces données. Dans de nombreux cas, cela prend la forme d'octroi de licences et permis ou de versement de redevances. L'initiative d'ICDG vise tout particulièrement à harmoniser et à simplifier ces exigences à l'échelle des administrations publiques afin de réduire les obstacles à l'utilisation des données géographiques sur Internet.

Valider un accès à guichet unique aux données et aux produits géographiques

Chacun des défis ci-dessus font partie intégrante de l'objectif général de l'ICDG qui est de faciliter l'accès aux données géographiques. La vision de l'ICDG repose fondamentalement sur l'accès au moyen d'un guichet unique aux données géographiques, qui permettra l'accès aux bases de telles données à l'échelle du pays ainsi que l'accès aux produits gouvernementaux qui ont été mis au point par l'administration pour le bien du public. Ces deux volets sont traités ci-après.

Accès par guichet unique aux données géographiques

L'avantage qu'offre l'initiative d'ICDG est de permettre aux gouvernements d'élaborer un guichet unique d'accès à une multitude de bases de données dont ils s'occupent. À l'heure actuelle, Ressources naturelles Canada et l'Agence spatiale canadienne ont élaboré la première génération de guichet unique par le biais du projet CEONet (Réseau canadien d'observation de la Terre)⁵. Le CEONet sert actuellement de centre d'échange d'information pour les fournisseurs et les utilisateurs de données géographiques et des services connexes. Les utilisateurs peuvent faire des recherches dans les bases de données du CEONet pour obtenir de l'information sur les bases de données de tous les paliers de gouvernement, du secteur privé et des organisations internationales. Les outils qui se trouvent dans la base de données du CEONet donnent des renseignements techniques détaillés sur les données ainsi que le nom d'une personne-ressource qui peut les fournir.

L'ICDG fera progresser l'approche adoptée par le CEONet et permettra aux parties intéressées de faire des recherches, de visualiser, d'obtenir et d'acheter des données géographiques par Internet. Alors que le CEONet assure les maillages voulus pour trouver le distributeur de l'information recherchée, le prochain centre d'échange d'information permettra le transfert électronique des données et englobera des capacités de commerce électroniques⁶.

L'orientation de l'environnement de données géographiques par guichet unique de la prochaine génération dépendra du cadre informatique, des normes et de la politique de soutien ainsi que des partenariats que nous avons traités précédemment. Ces éléments sont essentiels au progrès du programme géospatial.

Accès aux produits gouvernementaux intégrés

L'autre élément de l'initiative d'ICDG est la validation de toute une gamme de produits offerts par les divers paliers de gouvernement. L'ICDG permettra au gouvernement d'utiliser les vastes répertoires de données géographiques du tout le pays pour fournir des outils puissants aux fins d'éducation et de recherche. L'Atlas national en constitue un exemple. Utilisé depuis plus de cent ans, il constitue un outil d'enseignement majeur dans les écoles. À l'heure actuelle, on peut le consulter de façon limitée sur Internet. Les utilisateurs peuvent se servir de l'Atlas national en ligne pour manipuler un nombre fixe de bases de données afin de mettre au point des produits d'information. La prochaine génération de l'Atlas national, par l'intermédiaire de l'ICDG, offrira un éventail de données bien plus vaste. Il sera également sur Internet, mais l'ICDG permettra aux utilisateurs d'accéder à un nombre de bases de données bien plus important afin de pouvoir créer des produits personnalisés à des fins d'enseignement et d'usage personnel.

L'ICDG – perspective fédérale

Au palier fédéral, l'initiative d'ICDG a été mise sur pied et dirigée par le Comité mixte des organismes intéressés par la géomatique. Ce comité comprend quinze organismes fédéraux et illustre parfaitement la coopération interministérielle. Ses réunions ont lieu sur deux niveaux : tout d'abord, celles du comité directeur composé des sous-ministres et des sous-ministres adjoints qui donne l'orientation nécessaire; ensuite, celles d'un groupe de travail comprenant les directeurs et directeurs généraux, chargé de mettre en œuvre l'initiative. L'approche adoptée par ce comité est intéressante, car elle divise l'initiative en plusieurs volets relevant de divers ministères. Cette approche assure que l'initiative demeure un partenariat interministériel.

Difficultés rencontrées

Voici quelques-unes de difficultés rencontrées au cours de l'élaboration de la stratégie de l'ICDG au sein de l'administration fédérale :

Culture organisationnelle. Au début, plusieurs ministères participant à cette initiative doutaient des intentions des ministères principaux. Puisque le projet était lancé en pleine période de restructuration, il était normal d'avoir des doutes en ce qui concerne les motifs. Cette question a été toutefois résolue en grande partie, car les divers partenaires reconnaissent les avantages qu'offre l'ICDG pour faire avancer le programme géospatial.

Réalisations. Par certains côtés, une initiative peut être victime de son propre succès. Le nombre de ministères participants ayant augmenté, les discussions et les consultations ont également augmenté. Cela est dû principalement au désir du comité d'agir par consensus, caractéristique importante d'un partenariat réussi. Aussi devient-il plus long de lier un accord.

Obstacles politiques internes. La politique ministérielle à l'échelle fédérale a entravé les progrès de l'ICDG à certains égards. Par exemple, divers ministères appliquent différemment la politique du Conseil du Trésor sur le recouvrement des coûts, ce qui donne des politiques différentes à ce chapitre. Le comité a donc convenu de permettre certains écarts dans ce domaine. Il est évident qu'une approche uniforme à l'égard du paiement par l'utilisateur serait idéale.

Encourager les organismes à participer. Pour diverses raisons, certains organismes pertinents ne participent pas à l'initiative d'ICDG.

Facteurs de réussite essentiels

Les facteurs qui suivent ont joué un rôle décisif dans le succès continu de l'ICDG :

Présence de champions. Les hauts fonctionnaires d'un certain nombre d'organismes gouvernementaux ont pris fait et cause pour l'initiative d'ICDG. Avoir dans son coin des champions qui croient dans l'initiative et dans l'approche concertée s'est avéré un facteur crucial dans les progrès effectués.

La force du nombre. L'initiative d'ICDG n'a pas été élaborée par un organisme central puis diffusée dans divers ministères hiérarchiques. Ressources naturelles Canada a incité les douze ministères participants à discuter du problème et l'ICDG a poussé leur réflexion plus loin. Il a fallu ensuite relever l'image de l'initiative et obtenir le concours des organismes centraux. C'est grâce à l'appui de tant de ministères que l'ICDG a acquis cette prééminence.

Souplesse. Étant donné que douze ministères participent à l'initiative d'ICDG, il faut manifestement faire preuve de souplesse pour mailler et concilier les diverses structures et politiques de l'ensemble de ces ministères. La reconnaissance de cette diversité est essentielle pour soutenir l'engagement de tous les partenaires, ainsi que l'illustre, comme nous l'avons mentionné plus tôt, le problème du recouvrement des coûts. L'échec dans la résolution de ce dernier problème aurait pu mettre en péril la réalisation de tout le projet.

Attentes au chapitre de la gestion. Pour obtenir l'appui et la participation nécessaires à l'ICDG, il a fallu gérer les attentes des partenaires fédéraux, provinciaux et territoriaux ainsi que celles du secteur privé. Étant donné que le gouvernement fédéral coordonne la mise en oeuvre de l'initiative, il est essentiel de tenir au fait les partenaires des réalités financières et techniques qui risquent de l'entraver.

Consultation des principaux intervenants. Le gouvernement fédéral a entrepris de vastes consultations des provinces, du secteur privé et des établissements d'enseignement. Ces consultations ont permis de mettre au jour certains problèmes qui avaient été négligés, tout en permettant de rehausser la compréhension de l'ensemble du projet.

Progression constante de l'initiative. Certains problèmes sont résolus plus rapidement et plus facilement que d'autres. Pour que l'initiative reste sur la bonne voie, il faut gérer les problèmes. Les difficultés qui existent depuis longtemps devront être examinées de nouveau si l'on a pas encore trouvé ou envisagé de solution. Nombre d'entre elles se résoudront d'elles-mêmes à mesure que l'initiative progressera. Il en restera d'autres, et il faudra finir par les régler.

Embûches

Du point de vue fédéral, il importe que le partenariat interministériel soit régi, dans la mesure du possible, par consensus. Des mesures unilatérales par un intervenant peuvent entraver, voire endommager pour toujours, une telle initiative. De plus, il faut également gérer de façon concertée les ressources financières. Si un organisme prend le contrôle, cela éveille immédiatement le doute chez les autres partenaires. C'est la raison pour laquelle le CMOIG a proposé la mise sur pied d'un conseil de gestion de l'initiative d'ICDG. Ce conseil sera composé de représentants de tous les ministères fédéraux participants, des provinces, des universités et du secteur privé.

Prochaines étapes

Voici les prochaines étapes prévues pour l'initiative d'ICDG :

- Continuer de travailler pour attirer de nouvelles ressources financières;
- Faire progresser les capacités techniques afin de rehausser l'environnement à guichet unique;
- Continuer de gérer par consensus national la politique géospatiale.

Notes

¹ <http://cgdi.gc.ca>.

² Les termes géographique et géospatial sont utilisés ici indifféremment aux fins de l'étude de cas.

³ Mark Corey, Jeff Labonté et Tim Evangelatos « Infrastructure canadienne des données géospatiales (ICDG) – Information géospatiale pour l'économie du savoir » *Geomatica*, vol. 52 n° 2 (1998) : 3.

⁴ Ibid., 4-6.

⁵ <http://ceonet.ccrs.nrcan.gc.ca>.

⁶ Le commerce électronique peut être utilisé pour acheter des produits de Ressources naturelles Canada. Le système fondé sur les cartes de crédit effectue la validation de la carte, les virements de fonds et l'établissement de rapports financiers.

Sources consultées

Corey, Mark, Jeff Labonte et Tim Evangelatos. « Infrastructure canadienne des données géospatiales (ICDG) – L'information géospatiale et l'économie du savoir », *Geomatica*. vol. 52 n° 2 (1998) : 194-199.

Evangelatos, Tomothy V. et Jeff Labonte. « Activités au sein de l'administration fédérale dans le cadre de l'Infrastructure canadienne des données géospatiales. » *Geomatica*. vol. 52 n° 2 (1998) : 214-222.

Comité mixte des organismes intéressés par la géomatique. *Création de l'Infrastructure canadienne des données géospatiales – « ICDG » – Rapport d'étape*, 1997.

Entrevue avec Jeff Labonte, Conseiller ICDG, Ressources naturelles Canada, le 1^{er} avril 1998.

Personne-ressource

Jeff Labonte
Conseiller, ICDG
Ressources naturelles Canada
(613) 992-8609

Liaison Entreprise : le Centre de services aux entreprises d'Edmonton

Introduction

Différents niveaux de gouvernement canadiens ont ouvert des bureaux multiservice ou « à guichet unique » pour appuyer le lancement de nouvelles entreprises et offrir des services aux petites entreprises. Les gouvernements continuent de considérer la création et l'expansion de petites entreprises comme un facteur important de croissance et de stabilité économiques. Tous les niveaux de gouvernement reconnaissent la nécessité de donner aux entrepreneurs et aux propriétaires de petites entreprises meilleur accès à l'information et aux services qui leur sont destinés. C'est pour cette raison qu'ils ont mis en oeuvre divers projets de guichet unique visant à offrir des renseignements et des services intégrés d'aide aux entreprises. Liaison Entreprise, le Centre de services aux entreprises d'Edmonton, est un de ces projets.

Historique¹

En 1992, le gouvernement fédéral a approuvé un projet pilote de six mois afin de regrouper dans un seul bureau appelé Centre de services aux entreprises du Canada (CSEC) les services d'information aux entreprises de dix-huit ministères fédéraux. Le mandat des trois centres pilotes était de servir de guichet unique d'aiguillage et de renseignements sur les programmes et services offerts aux entreprises par le gouvernement fédéral et d'autres prestataires de services. Le CSEC d'Edmonton a été le premier à ouvrir ses portes, suivi par ceux de Halifax et de Winnipeg.

Le financement des premiers Centres a été imputé aux dix-huit ministères fédéraux participants. Des représentants de chaque ministère ont formé un groupe consultatif sur le projet. Le projet ayant été qualifié de réussite à la fin de la période d'essai, un CSEC a été établi dans chaque province et territoire. En 1995, la responsabilité des CSEC a été transférée aux quatre organismes régionaux : Diversification de l'économie de l'Ouest, l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, le Bureau fédéral de développement régional (Québec) et Industrie Canada (Ontario).

Liaison Entreprise, le Centre de services aux entreprises d'Edmonton

L'année 1995 a été une année décisive pour le CSEC d'Edmonton. C'est cette année-là qu'une entente de partenariat a été conclue avec la Province de l'Alberta et la Ville d'Edmonton. Cette entente, intitulée la *Edmonton Economic Development Initiative*, a permis la création d'un bureau multiservice d'aide aux entrepreneurs et propriétaires de petites entreprises. Un aspect notable de cette entente est qu'elle inclut également des projets conjoints de perfectionnement de la main-d'oeuvre et de développement communautaire.

Au début de 1996, le CSEC a quitté son local de 3 500 pieds carrés dans le complexe Canada Place pour s'amalgamer avec les services provinciaux et municipaux dans un bureau de 25 000 pieds carrés au centre-ville d'Edmonton. Des ententes subséquentes ont été signées pour régler les questions de gestion et de dotation en personnel. Ces ententes visaient :

- La constitution d'un comité de gestion formé de représentants de Diversification de l'économie de l'Ouest, Alberta Economic Development et Economic Development Edmonton. Ce comité est responsable du budget et du plan d'activité annuels, de la préparation et de l'adoption d'un cadre d'évaluation et des communications relatives à Liaison Entreprise;
- La création du poste de directeur général. Le directeur ou la directrice général(e) est responsable du fonctionnement quotidien du Centre et est directement sous les ordres du comité de gestion. Mentionnons que, actuellement, cette personne est au service de Economic Development Edmonton;
- La finalisation des arrangements relatifs à la dotation en personnel et au financement du Centre. Ainsi donc, Diversification de l'économie de l'Ouest fournit 40 p. 100 du budget annuel et six employés, Alberta Economic

Les guichets uniques : innovations et bonnes pratiques

Development fournit 40 p. 100 du budget annuel et sept employés et Economic Development Edmonton (EDE) fournit 20 p. 100 du budget et quatre employés. EDE est aussi responsable du fonctionnement du Centre.

Les objectifs communs des trois partenaires de Liaison Entreprise sont les suivants :

- Fournir des services aux entreprises clientes et faciliter l'accès à ces services grâce à un guichet unique;
- Fusionner la prestation des services, de façon que les clients ne puissent distinguer entre les services fédéraux, provinciaux et municipaux;
- Réduire chevauchement et double emploi dans les services aux entreprises offerts par les gouvernements.

Les services de Liaison Entreprise s'adressent surtout aux petites et moyennes entreprises. Ils visent particulièrement les entrepreneurs qui prédémarrent ou démarrent une entreprise ou une micro-entreprise. Le Centre offre des services généraux de renseignements et d'aiguillage, ainsi que des services spécialisés fournis par les ministères et départements de tous les niveaux de gouvernement. Revenu Canada, par exemple, y organise à intervalles réguliers un séminaire d'une demi-journée sur les petites entreprises et l'impôt. De plus, des représentants d'institutions financières du secteur privé, comptables et conseillers en gestion y sont aussi, selon un horaire fixe, disponibles pour consultation.

La prestation des services prend plusieurs formes. Un élément important du Centre est la centrale téléphonique, où les clients peuvent obtenir de l'information sur les programmes et services et demander des services de réponse automatique par télécopieur. Liaison Entreprise a aussi un site Internet où l'on peut trouver divers renseignements. Finalement, différents services personnels sont offerts au Centre même.

Tous les employés affectés à Liaison Entreprise continuent d'être à l'emploi de leur organisme ou gouvernement respectif. Mais le Centre n'est pas seulement un projet de regroupement de services. Le personnel de Liaison Entreprise forme un ensemble homogène. Les employés des trois niveaux de gouvernement ne s'occupent pas uniquement des services qui relèvent de leurs propres programmes. Ils reçoivent une formation qui traite de tous les programmes et services. La directrice du Centre coordonne et assigne les tâches selon les besoins, ce qui permet de remanier le personnel en fonction des variations de la demande. Au besoin, les partenaires s'efforcent d'affecter des employés qui possèdent les qualités requises. Ainsi, afin de répondre aux besoins du Centre dans ce domaine, le gouvernement fédéral vient d'y affecter un spécialiste en informatique.

Le regroupement de services est un autre aspect du projet Liaison Entreprise. La Alberta Women's Enterprise Initiative Association (AWEIA) loue des locaux au Centre, ce qui favorise une synergie entre ces deux organismes. L'AWEIA offre financement, conseils et formation aux femmes entrepreneurs de l'ensemble de l'Alberta à partir de deux bureaux centraux, un à Calgary et l'autre à Edmonton. Ce regroupement fournit aux deux organisations beaucoup d'occasions de se renvoyer mutuellement des clients, ce qui appuie le concept de guichet unique que préconise Liaison Entreprise. En outre, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale est elle aussi située dans l'immeuble, ce qui facilite les collaborations pertinentes.

Difficultés rencontrées

Dans la réalisation du projet Liaison Entreprise, on s'est heurté aux difficultés suivantes :

Demande inattendue. La demande des services de Liaison Entreprise a été beaucoup plus élevée que prévu. De plus, elle n'a pas cessé de croître depuis l'ouverture du Centre. C'est à la centrale téléphonique et sur le site Internet que la demande est la plus forte. Notons aussi que c'est le site Internet de Liaison Entreprise qui reçoit le plus grand nombre de demandes de renseignements. Le Centre s'adapte du mieux qu'il peut à la demande croissante de services en dépit de ses ressources limitées.

Différences des politiques en matière de ressources humaines. Chaque niveau de gouvernement, bien entendu, a des normes qui lui sont propres en matière de ressources humaines, et les employés de chacun des partenaires sont régis par des conventions collectives différentes. En conséquence, ces employés ont des échelles de salaire et des descriptions de poste différentes. Lors de la fondation de Liaison Entreprise, les employés participants ont accepté ces différences d'emblée, parce que le Centre était un projet nouveau et en voie de développement. Il est toutefois évident, aujourd'hui, que Liaison Entreprise est une entreprise stable et durable. Par conséquent, le comité de gestion reconnaît la nécessité de passer en revue les différents régimes de gestion des ressources humaines afin de

parvenir à un arrangement équitable pour tous les employés. C'est donc en tenant compte de cette considération que le comité de gestion évalue les besoins en personnel.

Interdépendance des politiques. Étant donné la présence de trois partenaires dans Liaison Entreprise, il est difficile pour n'importe lequel de ces partenaires de modifier ses politiques organisationnelles ou son degré de participation sans considérer l'effet éventuel de ce changement sur les deux autres partenaires. Il ne faut pas considérer la complexité de la situation comme un obstacle au partenariat, mais il faut se rendre compte que cela complique la planification.

Conflit de mandats. Des changements apportés récemment au programme de CSEC se sont traduits par une expansion du projet, qui verra la création de 371 bureaux-satellites dans les zones urbaines qui entourent les Centres existants. Ces bureaux seront coordonnés par des centres « pivots » comme celui d'Edmonton. Cette nouvelle orientation complique les choses, car Economic Development Edmonton, contrairement à ses partenaires fédéral et provincial, n'a pas comme mandat de favoriser le développement économique d'autres centres urbains. Cette situation posera un problème considérable au Centre dans le choix de ses priorités et projets de services.

Visibilité. Comme nous l'avons mentionné, Liaison Entreprise fonctionne de façon qu'il soit impossible de distinguer le personnel d'un niveau de gouvernement de celui d'un autre. Le Centre fait donc des efforts considérables pour communiquer le plus possible l'identité des différents partenaires du projet. Par exemple, le logo des différents organismes est affiché à divers endroits et reproduit sur plusieurs produits. En outre, le drapeau et des écriteaux des trois niveaux de gouvernement sont en évidence au Centre. Assurer la visibilité des partenaires est un problème constant. Jusqu'à présent, les différents partenaires sont satisfaits du degré de visibilité maintenu.

Changement technologique. La technologie est un outil clé de Liaison Entreprise. L'Internet, les réponses automatiques par télécopieur et les systèmes d'information sont des éléments vitaux des services du Centre. Cependant, la technologie évolue si rapidement qu'il est difficile pour le Centre de disposer de tous les nouveaux médias par le biais desquels les clients souhaitent recevoir les services.

Facteurs de réussite essentiels

Les facteurs suivants ont été critiques pour le succès du projet Liaison Entreprise :

Appui de la haute direction. La haute direction des trois niveaux de gouvernement a accordé un appui considérable au projet et cet appui a été essentiel à sa réalisation.

Flexibilité et appui du personnel. Comme nous l'avons mentionné plus tôt, le personnel de Liaison Entreprise a, temporairement, accepté des différences dans les régimes de gestion des ressources humaines, ce qui a permis à l'administration de se concentrer sur la mise sur pied du projet sans avoir à se préoccuper de cette question.

Mentalité axée sur le service. Les employés de Liaison Entreprise sont entièrement dévoués aux besoins de leurs clients. Cette attitude a rehaussé la qualité du service du Centre. Cependant, bien qu'étant un facteur essentiel au succès remporté par le projet, l'enthousiasme du personnel peut aussi le pousser à vouloir fournir des services qui dépassent les ressources de Liaison Entreprise. La direction du Centre a donc dû rappeler à son personnel les limites des services offerts.

Échéances raisonnables. Tous les partenaires ont compris la nécessité de se donner des délais raisonnables. On ne peut constituer un partenariat intergouvernemental compliqué comme Liaison Entreprise du jour au lendemain.

Commencer petit. Il est aussi important de commencer par un volume de services modique et facile à administrer. Autrement, le projet croulera sous la demande.

Égalité de tous les partenaires. Dans le partenariat de Liaison Entreprise d'Edmonton, certains des partenaires ont plus de ressources que d'autres. Il est toutefois crucial que tous les partenaires soient considérés comme égaux dans le bureau de direction et à la table de négociation. Il est aussi essentiel que tous les partenaires apprécient les atouts à valeur ajoutée autres que le financement, tels que l'expertise, la perspicacité et la créativité. Le succès de tout partenariat dépend de cette égalité et de cette appréciation.

Les guichets uniques : innovations et bonnes pratiques

Formation. Le personnel de Liaison Entreprise doit connaître une vaste gamme de programmes offerts par différents niveaux de gouvernement. En plus, les programmes et services gouvernementaux changent constamment. Les employés se recyclent donc régulièrement afin d'avoir les connaissances requises pour remplir leurs fonctions.

Embûches

Il y aurait lieu de considérer les points suivants avant de mettre sur pied un projet semblable ailleurs :

Une fois engagé, il est difficile d'en sortir. Lorsqu'ils s'engagent dans un partenariat intégré comme Liaison Entreprise, les partenaires peuvent difficilement modifier leur participation. Tout changement de politique adopté par un partenaire se répercute sur les autres. À cause de cette interdépendance, il serait donc difficile pour un des partenaires de mettre fin à l'association.

Il faut reconnaître la complexité du partenariat. Il faut reconnaître qu'il est plus difficile ou plus long de modifier des politiques ou de faire des changements administratifs dans un partenariat intégré complexe. Par exemple, obtenir l'appui des gouvernements concernés peut prendre plus de temps parce qu'il faut consulter les dirigeants de trois niveaux de gouvernement.

En rétrospective

Le comité de gestion, dès le début, s'est contenté d'un rôle peu actif dans la mise en oeuvre du projet Liaison Entreprise et a délégué plusieurs de ses pouvoirs au directeur général. À posteriori, une participation plus active du comité aurait consolidé des associations avec plusieurs autres ministères gouvernementaux qui ne participent pas actuellement au projet.

Évaluation et responsabilité

Tous les Centres de services aux entreprises du Canada participent à une évaluation annuelle du rendement, effectuée à l'échelle nationale. Liaison Entreprise participera à cette évaluation pour la première fois pendant l'exercice 1998-1999. En outre, le comité de gestion de Liaison Entreprise prépare un budget et un plan d'activités annuels, dont il doit faire rapport aux organismes parents.

La responsabilité du fonctionnement du Centre est assumée à différents niveaux. La directrice générale doit rendre compte du fonctionnement quotidien du Centre au comité de gestion. De leur côté, les membres du comité de gestion en font rapport à leur organisme respectif.

Prochaines étapes

Dans le discours du Trône de septembre 1997, le gouvernement fédéral s'est engagé à donner de meilleures chances aux Canadiens vivant en milieu rural. Par suite de cette décision, des fonds additionnels ont été affectés pour faire passer de 12 à 371 le nombre de points d'accès offerts par le projet de CSEC, et ce en trois ans. Liaison Entreprise servira de pivot pour l'établissement de futurs points d'accès régionaux dans d'autres collectivités albertaines.

Note

¹ La présente étude a été écrite de concert avec Jim Saunderson, analyste principal en matière de politiques à la Diversification de l'économie de l'Ouest. Nous remercions aussi particulièrement Bob Hirst, analyste principal en matière de politiques au Secrétariat du Conseil du Trésor, de son aide dans la préparation de cette étude de cas.

Source consultée

Entrevue avec Jim Saunderson, analyste principal en matière de politiques, Diversification de l'économie de l'Ouest, le 1^{er} juin 1998.

Personne-ressource

Jim Saunderson
Analyste principal en matière de politiques
Diversification de l'économie de l'Ouest
(403) 495-4301

Enquiry BC

Introduction

Trouver le point de contact approprié peut être une tâche décourageante pour les citoyens qui essaient d'accéder aux services gouvernementaux. Les centres téléphoniques sont un outil qui peut être utilisé afin de permettre aux citoyens de joindre les services gouvernementaux. Plusieurs gouvernements dans tout le Canada ont établi des centres téléphoniques sans frais d'interurbain grâce auxquels les citoyens peuvent obtenir des renseignements généraux leur indiquant où ils devraient s'adresser pour se prévaloir des services dont ils ont besoin. Le niveau de service offert par ces centres varie selon l'organisation. Certains fournissent des renseignements très généraux sur les services offerts par un ou plusieurs ordres de gouvernement, alors que d'autres assurent aussi des services transactionnels. Quoi qu'il en soit, ces centres téléphoniques servent de guichet unique aux résidents pour qu'ils aient accès aux divers services gouvernementaux.

Enquiry BC

Au début des années 1990, la province de la Colombie-Britannique a entrepris une importante évaluation de la qualité de ses services. Nommée *Service Quality B.C.*, cette initiative s'est penchée sur divers aspects de la prestation des services du gouvernement provincial. Par suite de vastes consultations auprès des membres du personnel dans toute la province, l'une des premières recommandations de cette évaluation a été la création d'une ligne d'information téléphonique sans frais d'interurbain. *Enquiry BC* a été établi plus tard, en 1991.

Enquiry BC est un guichet unique fondé sur un service téléphonique donnant accès aux services offerts par le gouvernement provincial. Comme tel, il sert principalement de service d'orientation. On réfère les citoyens qui appellent *Enquiry BC* au ministère ou à l'organisme gouvernemental approprié, qui est en mesure de répondre à leur demande. Dans certaines circonstances, le personnel peut également fournir une information de base sur les programmes.

En tant que service d'orientation, *Enquiry BC* offre également aux citoyens un service de transfert d'appels. Les appels sont transférés à partir du centre téléphonique vers le ministère ou le fonctionnaire gouvernemental approprié à la suite d'une requête ou à la demande expresse du citoyen. Ce service permet à tous les résidents de la province de s'adresser à des fonctionnaires provinciaux sans avoir à déboursier les frais d'interurbain. Avant l'établissement de ce service, les résidents de Victoria se trouvaient dans la position avantageuse de pouvoir appeler les bureaux du gouvernement provincial dans les limites de leur secteur d'appels locaux. La fonction de transfert d'appels a permis d'uniformiser l'accès aux services gouvernementaux provinciaux pour tous les résidents de la Colombie-Britannique.

Le personnel de *Enquiry BC* utilise une base de données informatisée pour référer ou transférer les citoyens aux services susceptibles de les aider. Cette base de données permet au personnel d'effectuer des recherches par mot clé et, d'autre part, de vérifier les numéros de téléphone gouvernementaux avant que les appels soient transférés. Grâce à cette dernière possibilité, on s'assure que les citoyens ne font pas un usage abusif du système pour avoir accès, par l'intermédiaire du service, à des numéros autres que ceux du gouvernement. Les ministères soumettent l'information servant à la base de données à *Enquiry BC*; aussi, les membres du personnel effectuent quatre fois par année des recherches proactives sur tout changement aux services gouvernementaux afin de s'assurer que l'information est à jour. On prévoit que durant l'exercice 1997-1998, *Enquiry BC* traitera plus de 1,2 million d'appels. Parmi ceux-ci, 52 p. 100 auront trait à des demandes de renseignements et d'orientation, alors que 47 p. 100 seront des transferts d'appels¹.

Mandat du programme²

Le mandat de *Enquiry BC* est divisé en quatre volets :

- offrir à tous les résidents de la Colombie-Britannique l'égalité d'accès à une information courante et fiable sur le gouvernement provincial;
- offrir un excellent service en tant que premier point de contact avec le gouvernement et référer ou transférer le demandeur au point approprié dans le gouvernement;
- fournir des réponses directes aux demandes de renseignements sur les programmes;
- aider les individus à déterminer les responsabilités des divers paliers de gouvernement.

Innovation du service – Sous-traitance

Un élément innovateur du centre téléphonique *Enquiry BC* est que le service est offert par un fournisseur. Lorsque le concept d'un centre téléphonique a été mis au point au début des années 1990, le gouvernement provincial envisageait la privatisation et la sous-traitance comme une option pour toute une gamme de services. Par conséquent, on a rapidement supposé que le centre téléphonique devait être un service dispensé par un fournisseur. Aucune comparaison des coûts n'a été faite à ce moment-là pour assurer la rentabilité du service. Cependant, une comparaison des coûts effectuée au cours des dernières années a permis de constater que l'entente contractuelle réduit les coûts des effectifs de 10 à 15 p. 100³.

La gestionnaire de programme est la seule employée du gouvernement provincial assignée au service. Les ententes contractuelles entre le fournisseur et le gouvernement provincial sont d'une durée de trois ans. L'accord comporte un certain nombre de normes d'exploitation du service que l'entrepreneur doit respecter, notamment :

- Tous les jours, aux heures de pointe, soit de 9 h à 16 h, 85 p. 100 des appels doivent être pris dans les vingt secondes;
- Chaque agent des renseignements à plein temps doit, en moyenne, répondre à 200 ou 250 appels par jour;
- Le taux d'erreur du personnel, dans la diffusion de données objectives à l'aide de la base de données de *Enquiry BC*, ne doit jamais dépasser 0,5 p. 100.

L'entrepreneur a à sa charge le développement et la maintenance de la base de données où le personnel puise l'information et les conditions de l'entente nécessitent que toutes les données mises au point par le fournisseur demeurent la propriété du gouvernement provincial. Cependant, le fournisseur conserve la propriété de toute application logicielle conçue en vue du traitement de ces données. Ces logiciels peuvent ensuite être vendus par le fournisseur à d'autres organisations. L'impartition du service d'information offre également des avantages au plan du renouvellement technologique. Le personnel de *Enquiry BC* peut intégrer des changements au système pendant chacun des contrats de trois ans, ce qui permet au service de capitaliser sur la technologie la plus récente et de partager le coût des mises à niveau avec le fournisseur.

La sous-traitance a contribué à la protection du service d'information lors des restrictions gouvernementales des années 1990. La prestation des programmes par le biais de contrats de trois ans a apporté une stabilité au programme, en ce sens qu'il n'a pas été possible au gouvernement de réduire le financement sur une base annuelle pendant les restrictions financières récentes. De plus, les réductions en matière de dotation n'ont pu être faites parce qu'il n'y a qu'un seul poste gouvernemental associé au programme. En général, *Enquiry BC* a été en position de demander l'amélioration du financement en raison de l'augmentation continue de la demande de services. En 1997, on a suggéré des réductions du financement, ce qui aurait signifié l'interruption du service de transfert des appels. Cependant, on n'a pas tenu compte de cette suggestion en raison de l'opposition de la part du public.

Une difficulté liée au modèle de sous-traitance est que le personnel employé au centre téléphonique ne dispose pas de l'expérience du secteur public que l'on retrouve typiquement chez les travailleurs gouvernementaux. Par conséquent, ces employés ne connaissent habituellement pas aussi bien la hiérarchie et la structure de l'administration publique. Un autre défi lié au modèle de sous-traitance est que le gouvernement ne dispose pas de droits de gestion directs sur les employés et doit se fier aux interventions du fournisseur.

Difficultés rencontrées

Telles ont été les difficultés rencontrées pendant l'exploitation de *Enquiry BC* :

Clarification des rôles. Lors de la création de *Enquiry BC*, d'autres ministères gouvernementaux et fournisseurs de services se sont préoccupés de ce que le service pourrait empiéter sur certains secteurs de la prestation de leurs propres services. Par conséquent, le personnel se devait de laisser savoir que *Enquiry BC* était un service d'orientation et non pas un fournisseur de services direct. *Enquiry BC* ne fournira l'information de base directe sur un service gouvernemental qu'avec le consentement du ministère gouvernemental qui offre le service. En fin de compte, ce sont les ministères qui définissent les limites de l'information fournie par *Enquiry BC*.

Établissement d'un horaire efficace. *Enquiry BC* a modifié à deux reprises ses heures d'ouverture. Lorsque le service a été mis sur pied, on prévoyait que le centre téléphonique serait ouvert sept jours par semaine. Cependant, avant que six mois se soient écoulés, on a convenu que les demandes de service ne justifiaient pas un tel horaire, et l'accès a été reporté à six jours par semaine. Des évaluations subséquentes ont entraîné d'autres ajustements. Le service est actuellement offert du lundi au vendredi de 8 h 00 à 17 h 00. Le service a été interrompu les fins de semaine en raison de l'inefficacité des services d'orientation et de transfert, puisque très peu de services gouvernementaux sont disponibles pendant la fin de semaine.

Publicité. Vu la pénurie de ressources financières, la rationalisation des dépenses en vue de faire connaître le service a constitué un défi pour le personnel de *Enquiry BC*. Par conséquent, le service n'est annoncé que dans les pages bleues et dans des brochures gouvernementales peu coûteuses. Fait surprenant, ceci n'a pas affecté défavorablement la popularité du service, lequel traite annuellement plus d'un million d'appels⁴.

Obtenir de l'information de certains ministères gouvernementaux. L'exactitude de l'information contenue dans la base de données utilisée par le personnel de *Enquiry BC* est d'une importance capitale. Malheureusement, certains ministères gouvernementaux n'informent pas immédiatement le service d'information des changements apportés dans certains secteurs de programmes gouvernementaux. Par conséquent, le personnel de *Enquiry BC* recherche activement et constamment tous les changements apportés aux programmes gouvernementaux afin de surmonter cette barrière et de s'assurer que leur base de données est aussi à jour que possible.

Facteurs de réussite essentiels

Les facteurs suivants ont joué un rôle essentiel dans le succès de *Enquiry BC* :

Court délai de mise en oeuvre. Le service a été mis au point sur une période de neuf mois. Le court délai d'exécution a fait en sorte que l'élaboration du service ne s'encombre pas d'une planification et d'une bureaucratie excessives.

Évaluation continue de la prestation des services. Les évaluations de la prestation des services sont menées de deux façons. D'abord, le fournisseur procède continuellement à des sondages informels auprès de la clientèle. Les résultats de ces sondages sont inclus dans les rapports mensuels qui sont soumis à la gestionnaire de programme puis distribués à l'échelle du gouvernement. Ensuite, le gouvernement provincial procède annuellement à un sondage officiel auprès de la clientèle en mettant l'accent sur les services dispensés par le fournisseur et, le cas échéant, sur les services fournis par le personnel ministériel une fois que l'appel a été transféré.

Embûches

On devrait tenir compte des aspects suivants lors de la mise en oeuvre d'une initiative semblable dans un autre endroit :

Définition claire des services proposés. Avant la mise en oeuvre, il est important de définir clairement quels seront les services offerts par le programme. Ajoutez à ceci une évaluation adéquate des coûts du service afin de s'assurer qu'ils sont durables. En général, il est difficile d'interrompre un service une fois qu'il a été offert.

Planification. Passer trop de temps à la phase de la planification de tout projet peut nuire à sa mise en oeuvre. Comme nous l'avons mentionné plus haut, le court délai d'exécution pour la mise sur pied de *Enquiry BC* a constitué un facteur de réussite.

Changements organisationnels. Il est important de tenir compte des changements organisationnels et de voir à ce qu'ils ne nuisent pas à la mise en oeuvre et à l'efficacité d'une initiative. La Colombie-Britannique a connu des remaniements ministériels d'envergure au cours des cinq dernières années, et ce genre de changement a forcé *Enquiry BC* à s'assurer que cette initiative demeure une priorité gouvernementale.

Principales leçons

Si une organisation compte utiliser une méthode contractuelle, il est important de mettre sur pied une équipe hétérogène composée de membres du personnel, laquelle pourra se pencher sur les divers aspects du processus de sous-traitance. Vu que *Enquiry BC* ne dispose que d'une employée gouvernementale, obtenir le soutien technique par le truchement d'autres ministères gouvernementaux devient un défi lors de la préparation et de l'évaluation d'un contrat. En fin de compte, l'obtention de cet appui est essentielle si l'on veut que l'exploitation contractuelle soit réussie.

Évaluation et responsabilité

Les membres du personnel du centre téléphonique *Enquiry BC* procèdent à des sondages de fin d'entrevue réguliers auprès d'environ 500 demandeurs à chaque mois. Les noms et numéros de téléphone des clients sont pris entre 8 h 00 et 10 h 00 chaque jour, et ces clients sont rejoints au cours de la même matinée aux fins d'évaluation de la satisfaction des clients par rapport au centre téléphonique. Chaque année, au mois de janvier, le gouvernement provincial effectue un sondage officiel en vue d'évaluer tous les aspects du service. Ce genre de sondage permet à *Enquiry BC* d'effectuer un suivi de l'efficacité du service fourni par le centre téléphonique et du service ministériel auquel le client est transféré. Si on trouve des problèmes dans un ministère ou dans le centre de service même, le gestionnaire de programme de *Enquiry BC* travaille avec le ministère ou avec le fournisseur afin d'effectuer les changements qui s'imposent.

Les résultats du sondage de 1998 pour le service indiquent qu'il est très efficace⁵ :

- ✓ 90 p. 100 des demandeurs n'ont eu aucune difficulté à rejoindre le centre *Enquiry BC*;
- ✓ 90 p. 100 des demandeurs ont jugé le rendement du personnel « très satisfaisant »;
- ✓ 98 p. 100 des demandeurs dont les appels devaient être transférés ont été acheminés à la personne ou au programme approprié;
- ✓ 70 p. 100 des demandeurs ont rejoint la personne ou le programme approprié dès leur première tentative;
- ✓ 71 p. 100 des demandeurs ont jugé le rendement du personnel ministériel « très satisfaisant »;
- ✓ 72 p. 100 des demandeurs ont réalisé leur transaction ou leur demande avec une seule personne-ressource du ministère;
- ✓ 58 p. 100 des demandeurs utilisent *Enquiry BC* au moins sur une base mensuelle;
- ✓ 97 p. 100 des demandeurs pensent que *Enquiry BC* a amélioré leur accès aux programmes, au personnel et à l'information du gouvernement provincial.

Les résultats des sondages et un rapport de rendement sont remis mensuellement dans tous les ministères. De plus, un rapport annuel est distribué à tous les ministères et à tous les organismes qui sont touchés par *Enquiry BC*, comme l'Ombudsman provincial et BCTel. Aussi, tous les rapports sont acheminés au sous-ministre, lequel est finalement responsable du service.

Prochaines étapes

Le *BC Guide*, dont on a interrompu la publication en 1995, dresse la liste de tous les programmes et services gouvernementaux. Le gestionnaire de programme de *Enquiry BC* projette de relancer le *BC Guide* sous forme électronique. Contrairement aux parutions précédentes, le nouveau guide sera élaboré aux fins de publication sur Internet. Comme tel, il servira à offrir l'information sur tous les ministères gouvernementaux dans un cadre standard. On songe actuellement à une façon de rendre le guide disponible à toutes les personnes qui n'ont pas accès à Internet.

Notes

¹ Park, Susan, *Extrait du sondage auprès de la clientèle*, janvier 1998 (*Enquiry BC*, Victoria, 1998), 1-4.

² Ibid.

³ Entrevue avec Susan Park le 9 avril 1998.

⁴ Park, *Extrait du sondage de 1998 auprès de la clientèle*, *Enquiry BC*, 1.

⁵ Ibid.

Sources consultées

Centre canadien de gestion. *Delivering Clusters of Services to Clients: Innovations from outside the Government of Canada*, CCG, Ottawa, 1995.

Entrevue avec Susan Park, Gestionnaire de programme, *Enquiry BC*, le 9 avril 1998.

Park, Susan. *Extrait du sondage auprès de la clientèle*, janvier 1998, *Enquiry BC*, Gouvernement de la Colombie-Britannique, Victoria, 1998.

Personne-ressource

Susan Park
Gestionnaire de programme
Enquiry BC
(250) 387-9273

Partenariat entre Développement des ressources humaines Canada et la Société canadienne des postes à l'Île Bell, Terre-Neuve : l'approche « multiplex » de la prestation des services

Introduction

Les bureaux de poste sont une composante familière des collectivités rurales et urbaines du Canada. Outre la Société canadienne des postes, aucun autre organisme public ou privé ne peut se targuer de posséder 7 300 points de service dans toutes les régions du pays. Reconnaissant cette large présence, les gouvernements fédéral et provinciaux ont fait une tentative limitée d'utiliser la Société canadienne des postes pour distribuer aux citoyens des documents d'information et offrir certains services. L'exemple vraisemblablement le plus connu est la distribution des formulaires par le réseau des bureaux de poste lors de la période de déclaration de revenu. Des projets de partenariat pilotes entre la Société canadienne des postes et divers ministères gouvernementaux montrent davantage les possibilités qui s'offrent en matière de prestation des services gouvernementaux par le réseau de points de services au détail de la Société canadienne des postes.

Un autre exemple est le projet pilote actuellement mené par la Société canadienne des postes et le Bureau des passeports. La Société canadienne des postes réalise présentement des projets pilotes dans deux collectivités qui ne disposent pas d'un Bureau des passeports (Sudbury et Cornwall). À ces endroits, les employés de la Société canadienne des postes agissent comme agents réceptionnaires et recueillent les demandes de passeports, s'assurent que les demandes sont remplies correctement et que les documents d'identité pertinents ont été produits et collectent les droits associés. Les demandes sont ensuite acheminées pour traitement vers le Bureau des passeports central. Ces projets pilotes montrent clairement que les points de services au détail de la Société peuvent servir à offrir à la collectivité des services qui ne lui seraient pas fournis autrement et augmenter ainsi le niveau de services offerts aux citoyens dans ces régions.

L'objet de la présente étude de cas est un autre exemple de ces possibilités, soit le partenariat actuellement établi entre Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et la Société canadienne des postes. Des kiosques de DRHC ont été placés dans cinq bureaux de poste au Québec et un à Terre-Neuve. Alors que les kiosques du Québec sont des Banques nationales d'emplois, qui ne permettent que la recherche automatisée d'emplois, le kiosque des Ressources humaines de Terre-Neuve offre les services de la Banque d'emplois ainsi que le traitement des demandes d'assurance-emploi. La Société canadienne des postes effectue l'entretien de base de ces kiosques (remplacer le papier, résoudre les problèmes de bourrage du papier, etc.) et fournit de l'aide en répondant aux questions générales et en aidant les clients à remplir les demandes d'assurance-emploi.

La présente étude de cas a pour but d'analyser le projet pilote mené conjointement par DRHC et la Société canadienne des postes pour l'exploitation d'un kiosque à l'Île Bell (Terre-Neuve), décrit ci-dessus, et d'illustrer les possibilités de prestation de services à guichet unique dans cette région.

Qu'est-ce que le multiplexage¹ ?

Comme l'indique le titre de la présente étude de cas, les partenariats entre la Société canadienne des postes et DRHC décrits à la section précédente sont des exemples de ce que notre étude désigne sous le nom de « multiplexage ». Le multiplexage est la prestation de services multiples au moyen d'une voie existante ou établie par un partenaire. Essentiellement, ce principe permet à un fournisseur de services d'utiliser le mécanisme de prestation (physique ou électronique) d'un autre fournisseur (existant ou établi par voie de partenariat) comme canal de prestation de ses

services. Dans le cas des partenariats entre la Société canadienne des postes et DRHC, celui-ci utilise les points de services de la Société canadienne des postes et l'infrastructure des ressources physiques et humaines qui s'y rattache pour offrir ses services sous la forme d'un kiosque dans des endroits qui, normalement, ne fourniraient pas ces services.

Pourquoi le multiplexage est-il important pour la prestation des services à guichet unique ?

L'approche de la prestation des services au moyen du multiplexage *ne* constitue *pas* en soi un mode de prestation de services à guichet unique. Par exemple, le fait de fournir des services de passeports dans un bureau de poste ne crée pas un guichet unique, puisque les services concernés ne sont pas unis par des liens directs (outre la nécessité du requérant de poster ses documents), pas plus qu'on assiste à la prestation d'une grande variété de services connexes ou non par la voie du bureau de poste sous une forme centralisée. Cependant, à mesure que de nouveaux services gouvernementaux sont fournis à des points d'accès (comme les bureaux de poste ou d'autres voies de prestation de services), plus ce mode de prestation ressemble à un guichet unique, qui fournit un large éventail de services gouvernementaux, connexes ou non.

Le choix du canal utilisé pour le multiplexage va déterminer les types de services qui seront fournis. Par exemple, l'utilisation d'un canal électronique propriété d'un autre fournisseur de services (comme Atlantic Canada On-Line ou Service Ontario) limite les services à ceux que permet d'offrir le médium électronique. Cependant, le multiplexage effectué au moyen d'une infrastructure physique telle qu'un bureau de poste ou un bureau municipal offre des possibilités plus vastes. Cette approche peut englober la prestation d'une grande variété de services connexes ou non offerts au comptoir, comme la rédaction de formulaires, le renouvellement de permis et le paiement de droits, ainsi que de services gouvernementaux électroniques sous la forme de kiosques.

Actuellement, le partenariat établi par la Société canadienne des postes et DRHC à l'Île Bell, à Terre-Neuve, fournit un accès à guichet unique à une grande variété de services liés aux ressources humaines et à l'emploi aux résidents d'une collectivité éloignée qui, autrement, n'auraient pas accès à ces services. Sans ce partenariat, il serait difficile pour DRHC d'installer un kiosque dans cette collectivité (coûts, entretien). Par ce multiplexage en collaboration avec un autre fournisseur, DRHC peut fournir des services à la collectivité au moyen d'un guichet unique rentable.

Le multiplexage est aussi un moyen novateur de résoudre les lacunes longtemps reprochées aux services offerts par kiosque. En effet, on a dit que les services offerts sans assistance par kiosque ne répondent pas adéquatement aux besoins des utilisateurs, qui ne peuvent recevoir une aide directe en personne. On doit souligner que bon nombre de services par kiosque (DRHC, Service Ontario) ont été conçus de façon à permettre à un utilisateur inexpérimenté de les utiliser sans aide. Cependant, les partenariats entre la Société canadienne des postes et DRHC offrent une aide à cet égard, puisque les utilisateurs des kiosques peuvent s'adresser aux employés au comptoir en ce qui concerne l'utilisation des kiosques et la rédaction des formulaires. En outre, les kiosques sont sûrs, constamment surveillés et peuvent être réapprovisionnés rapidement par le personnel de la Société canadienne des postes, formé à cette fin.

Les prototypes de kiosques en voie d'élaboration par DRHC illustrent encore mieux l'importance du multiplexage pour la prestation de services à guichet unique. La prochaine génération de kiosques, ceux d'InfoCentre, va fournir une grande variété de services gouvernementaux offerts par divers ministères. Essentiellement, ces kiosques vont devenir un guichet unique pour de nombreux services de transactions et d'information compatibles avec le mode d'accès offert par les kiosques électroniques. Lorsque le kiosque d'InfoCentre sera au point, les partenariats de multiplexage entre la Société canadienne des postes et d'autres fournisseurs de services permettront au gouvernement fédéral d'améliorer grandement l'accès aux services gouvernementaux dans des régions où les services font défaut en exploitant les canaux de prestation de services utilisés par d'autres fournisseurs.

La vision de la Société canadienne des postes

La Société canadienne des postes a commencé à analyser les possibilités de partenariats avec les gouvernements au début des années 1990. Devant la nécessité d'optimiser l'utilisation de son réseau de service rural, la direction de la Société a commencé à examiner les moyens de diminuer ses coûts d'exploitation en utilisant sa capacité de

Partenariat entre Développement des ressources humaines Canada et la Société canadienne des postes à l'Île Belle, Terre-Neuve : l'approche « multiplex » de la prestation des services

réserve d'offrir d'autres services. Comme nous l'avons dit, avec un réseau d'environ 5 000 points de services, la Société canadienne des postes est le premier fournisseur de services dans les régions rurales du Canada. Les discussions avec les gouvernements ont abouti à diverses ententes limitées concernant la distribution de documents d'information. Cependant, ce n'est qu'en 1995 que des ententes officielles de prestation de services avec le gouvernement fédéral – comme les partenariats avec DRHC et, plus tard, le Bureau des passeports – ont fait l'objet de projets pilotes. Ces ententes ont permis à la Société canadienne des postes de diminuer le coût de son réseau de prestation des services et d'améliorer le service offert aux Canadiens. La vision de la Société propose la prestation efficace de différents services gouvernementaux par les bureaux de poste, surtout dans les régions rurales, dans le but d'offrir à tous les Canadiens un accès équitable aux services gouvernementaux. Ces services peuvent comprendre les services au comptoir (comme le service des passeports) ou l'entretien et le soutien des mécanismes électroniques de prestation des services, comme les kiosques.

Le projet de kiosque de l'Île Bell, à Terre-neuve : étude de cas

En 1997, les membres de la collectivité de l'Île Bell ont commencé à dénoncer le manque de services de ressources humaines dans la région. Jusqu'à ce moment, DRHC n'avait pas fourni de services dans cette région, car l'importance de la population ne justifiait pas l'établissement d'un Centre de ressources humaines. Après évaluation, DRHC estima qu'il convenait d'établir un kiosque des ressources humaines dans la région afin d'offrir des services de ressources humaines à la collectivité, comme la recherche d'emploi ou le traitement des demandes d'assurance-emploi. Le Ministère commença à rechercher des endroits pour y placer le kiosque.

L'établissement d'un kiosque n'entraîne pas seulement son branchement à un réseau. Les kiosques nécessitent un entretien général, comme l'approvisionnement en papier. De plus, un soutien technique est nécessaire en cas de panne. Pour répondre à ces exigences, DRHC devait s'associer à un partenaire prêt à fournir certains services de base. En outre, l'idéal était que le partenaire puisse fournir une aide de base aux utilisateurs du kiosque en répondant à leurs questions ou en les aidant à remplir les formulaires. Un centre de services de la Société canadienne des postes à l'Île Bell semblait l'endroit tout désigné pour répondre à ces besoins. On savait que la Société canadienne des postes avait communiqué régulièrement avec divers ministères dans le but d'optimiser l'utilisation de son réseau rural. Le projet de l'Île Bell semblait convenir parfaitement à cet objectif et les deux parties ont donc convenu de former un partenariat.

L'accord entre la Société canadienne des postes et DRHC est géré par un protocole d'entente, qui définit clairement les responsabilités des deux parties. En outre, il fixe les droits que la Société canadienne des postes peut exiger pour chaque transaction effectuée au centre de services (p. ex., réapprovisionner le kiosque, répondre à une demande). Le protocole d'entente est un accord de principe qui va régir le partenariat durant une période de trois ans, assortie d'une option de prolongation de deux ans. Un accord plus officiel sera passé à l'issue du projet pilote.

Facteurs de réussite essentiels

Les facteurs suivants ont été vus comme des éléments essentiels au succès à long terme du partenariat entre la Société canadienne des postes et DRHC à l'Île Bell et à d'autres endroits :

Comprendre les demandes de services par le pilotage. Le partenariat entre la Société canadienne des postes et DRHC à l'Île Bell représente une expérience d'apprentissage pour les deux parties. C'est pourquoi le projet est considéré comme un projet pilote pour le moment. Les deux parties utilisent ce processus afin de mieux comprendre les demandes de services en jeu (p. ex., le volume et la longueur des demandes). Jusqu'à présent, le projet pilote s'est avéré très utile. Par exemple, la Société canadienne des postes comprend mieux maintenant le niveau de soutien qu'elle doit apporter au kiosque et prévoit ainsi diminuer les droits de transactions.

Ne pas nuire aux services prioritaires actuels. La priorité absolue de la Société canadienne des postes est la prestation efficace et efficiente du service postal. Les projets de multiplexage ne doivent pas mettre cette priorité en veilleuse. Cette question devient problématique si le nouveau service mobilise des ressources importantes en personnel ou en installations et entraîne une réduction du niveau ou de la qualité du service pour les clients de la Société. Du point de vue de DRHC, la Société canadienne des postes doit toujours être en mesure de fournir des services de base aux kiosques pour garantir que les clients de la région reçoivent un niveau adéquat de services à l'emploi.

Comprendre les avantages offerts aux deux parties. La plupart des partenariats doivent procurer des avantages à tous les partenaires et le partenariat entre la Société canadienne des postes et DRHC ne fait pas exception à cette règle. Comme nous l'avons expliqué, DRHC tire avantage de l'utilisation de l'infrastructure de la Société canadienne des postes et, en retour, la Société perçoit des droits de transaction qui lui permettent d'atténuer les coûts d'exploitation des centres de services. Il est essentiel que tous les partenaires comprennent parfaitement et reconnaissent les avantages que les autres parties retirent du partenariat. Par exemple, on a fait valoir que la Société canadienne des postes profite de la prestation d'autres services par le biais de ses centres puisqu'elle y attire ainsi plus de clients. Cependant, le kiosque de DRHC, par exemple, attire des clients ou donne lieu à des transactions qui ne nécessitent pas nécessairement de services postaux et qui n'offrent que très peu d'avantages directs à la Société. Une compréhension claire des avantages offerts à tous les partenaires est essentielle pour parvenir à un accord acceptable par toutes les parties.

Communiquer avec le personnel. Dans le cas de projets tels que celui qui est mené par la Société canadienne des postes et DRHC à l'Île Bell, les membres du personnel de la Société doivent apprendre et connaître des services qui n'ont pas de rapport avec leurs activités courantes. Il est donc important de transmettre clairement les nouvelles questions et responsabilités concernant le nouveau service par une formation et un recyclage continus.

Communiquer avec le public. Il importe de faire connaître de façon soutenue au public la mise en place ou l'évolution d'un nouveau service. Dans le cas du projet de l'Île Bell, la difficulté a été d'essayer de rendre le service le plus visible possible, afin que le public sache qu'il est disponible. La communication avec le public est particulièrement importante du fait que le multiplexage peut comporter la prestation de services gouvernementaux par de nouvelles voies non traditionnelles.

Faire connaître les limites du service. Le public doit connaître les limites du service offert. Le personnel de la Société canadienne des postes à l'Île Bell n'est pas chargé de l'évaluation ni de l'approbation des clients. Il ne fait que faciliter les services transactionnels de base, comme la rédaction des formulaires.

S'assurer que les besoins d'infrastructure sont compatibles. DRHC a dû collaborer avec la Société canadienne des postes afin de modifier l'installation du centre de services de l'Île Bell. Bien que le bâtiment abritant le centre ait été accessible aux personnes handicapées, l'emplacement du kiosque à l'intérieur du centre ne l'était pas. Cette question n'a pas posé un problème sérieux, mais elle illustre la nécessité de s'assurer que l'infrastructure offerte par le service hôte peut répondre aux besoins des autres fournisseurs de services.

Évaluation et responsabilité

Comme tous les kiosques de ressources humaines, celui du bureau de poste de l'Île Bell peut, au moyen d'une boîte à suggestions électronique appelé le Système de collecte d'information, recueillir des renseignements sur la satisfaction de la clientèle. Ces données sont mises en tableaux et suivies régulièrement aux bureaux centraux de DRHC. La Société canadienne des postes omet volontairement d'évaluer la satisfaction de la clientèle à l'égard de ce service, puisqu'elle ne participe pas directement à sa conception ni à son adaptation.

La responsabilité pour les services du kiosque relève des deux parties. DRHC est responsable du service offert par le kiosque et a la responsabilité ultime de la qualité du service reçu au centre de services. Pour sa part, la Société canadienne des postes est responsable de sa participation aux services du kiosque et doit en rendre compte en vertu du protocole d'entente signé avec DRHC.

Prochaines étapes

Développement des ressources humaines Canada recherche présentement d'autres endroits à Terre-Neuve et dans d'autres provinces susceptibles de bénéficier d'un partenariat de multiplexage avec la Société canadienne des postes. De son côté, la Société continue de discuter avec tous les niveaux de gouvernement afin de chercher des occasions de former des partenariats de ce genre.

Conclusion

Le multiplexage offre des possibilités intéressantes d'améliorer la prestation de services aux citoyens. L'utilisation des voies de prestation des services mises en place par d'autres fournisseurs ou la création conjointe de nouveaux canaux de prestation peut s'avérer un moyen économique de fournir des services dans des régions qui, autrement, ne pourraient les recevoir. Les formes de multiplexage sont presque illimitées. Elles peuvent comporter des points d'accès physiques tels les bureaux de poste, les municipalités ou les centres commerciaux, comme c'est le cas pour le partenariat entre la Société canadienne des postes et le Bureau des passeports ou entre la Société canadienne des postes et DRHC. Le multiplexage peut aussi comporter l'utilisation de voies électroniques pour la prestation de services électroniques. Par exemple, le projet Atlantic Canada On-Line est un partenariat entre les quatre provinces atlantiques et Unisys Canada, dans lequel l'infrastructure électronique d'Unisys est développée et utilisée pour offrir des services électroniques aux citoyens. De plus, le multiplexage peut comporter une combinaison de ces deux approches. Par exemple, la stratégie de prestation de services Ontario Business Connects (en voie d'élaboration) met à contribution des systèmes d'information du secteur public et du secteur privé pour offrir des services gouvernementaux par des points de services des deux secteurs. En définitive, le multiplexage pourrait se définir comme tout projet dans lequel un fournisseur de services utilise le mécanisme de prestation des services d'un autre fournisseur pour offrir ses services.

Le projet de la Société canadienne des postes et de DRHC décrit ci-dessus illustre les grandes possibilités qu'offre le multiplexage pour la prestation des services à guichet unique. La création par le gouvernement de guichets uniques au moyen de kiosques électroniques, comme les kiosques des ressources humaines, Services Canada et Service Ontario, multiplie les possibilités d'amélioration du service. Les services gouvernementaux offerts par ces systèmes pourraient être accessibles aux citoyens de nombreux endroits au pays, surtout dans les régions rurales. De plus, divers services gouvernementaux offerts au comptoir, incompatibles avec un mode de prestation électronique, pourraient être offerts à ces mêmes endroits, ce qui permettrait de diversifier et d'améliorer les services du guichet unique. Au point de vue des modes électroniques de prestation des services, le projet de la Société canadienne des postes et de DRHC à l'Île Bell montre aussi qu'on peut mettre en oeuvre ce type d'approche de la prestation de services tout en continuant d'assurer une aide en personne à ceux qui en ont besoin.

Note

¹ L'expression « multiplexage » a été utilisée la première fois par Brian Marson, du Centre canadien de gestion, le 8 juin 1998.

Sources consultées

Bent, Stephen, « Human Resources Development Canada Automated Kiosk Approach to Service Delivery », dans *Good Practices in Citizen-Centered Service*, préparé par le Réseau du service axé sur les citoyens par D. Marie Blythe et D. Brian Marson (CCG, 1998).

Entrevue avec Sayeed Reta, gestionnaire, Prestation des services gouvernementaux, Société canadienne des postes, 6 juillet 1998.

Entrevue avec Bob Cunningham, agent de programme, Développement des ressources humaines Canada, 8 juillet 1998.

Personnes-ressources

Sayeed Reta, gestionnaire
Prestation des services gouvernementaux
Société canadienne des postes
(613) 734-4352

Bob Cunningham
Agent de programme
Développement des ressources humaines Canada
(709) 772-0501

Le site Web Intergov et le Service d'information municipal du Canada

Introduction

Internet continue d'offrir aux gouvernements d'excellentes possibilités de fournir l'information et les services aux citoyens. Malheureusement, la souplesse et l'efficacité qui font d'Internet un outil si utile peuvent également freiner les citoyens lorsqu'ils utilisent l'information et les services offerts par le gouvernement par le truchement de ce média. Ceci est particulièrement le cas pour les citoyens qui ne connaissent pas la technologie Internet. Le public peut avoir des difficultés à naviguer dans la masse d'information gouvernementale existant dans les centaines de sites Web gouvernementaux. La répartition des services entre trois paliers de gouvernement ne fait qu'ajouter à cette difficulté, alors que les citoyens se voient forcés de naviguer d'un territoire à l'autre dans une surabondance de sites Web. Afin de capitaliser sur Internet en tant que moyen de relier les citoyens au gouvernement, tous les paliers de gouvernement doivent unir leurs efforts pour appliquer une structure quelconque à l'information gouvernementale et aux services disponibles sur Internet.

Cette étude de cas traitera de deux initiatives coordonnées par Industrie Canada. La plus grande partie de cette analyse mettra l'accent sur le site Web Intergov. Créé en 1995, le site Web Intergov offre un accès à guichet unique à l'information et aux services des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux offerts sur Internet. La seconde partie de l'analyse traitera d'un nouveau projet, le Service d'information municipal du Canada (SIMC). Le SIMC est un partenariat entre les secteurs privé et public qui permettra aux municipalités d'établir des sites Web offrant un accès à guichet unique à l'information et aux services gouvernementaux des trois paliers de gouvernement.

Le site Web Intergov

Le site Web Intergov est un sous-produit de l'initiative Gouvernements canadiens en direct (GCED). En 1995, les représentants de chacune des dix provinces, des deux territoires et du gouvernement fédéral ont lancé le projet GCED¹. Le but de GCED était d'encourager le partage de l'information et de l'expertise quant à l'utilisation des technologies de l'information en direct afin d'offrir des renseignements et des services au grand public. Les quatre objectifs de GCED se définissaient comme suit² :

- favoriser la collaboration entre les gouvernements dans le développement de nouvelles possibilités pour la prestation de services en utilisant les technologies de l'information;
- faciliter le partage des technologies et des expertises entre les gouvernements;
- assister les gestionnaires gouvernementaux dans l'identification d'initiatives stratégiques et de priorités pour des actions conjointes entre les juridictions;
- promouvoir les solutions homologuées de prestation de services et encourager la vision d'un gouvernement efficace selon la perspective du contribuable.

Afin de faciliter la recherche entreprise lors de l'initiative GCED, le Secrétariat du Conseil du Trésor a mis au point le site Web Intergov. Le personnel ne s'attendait guère à ce que le site Intergov devienne si populaire. Le site a servi, et continue de servir, de guichet unique aux sites Web de chacun des trois ordres de gouvernement. Les utilisateurs peuvent avoir accès au site Internet gouvernemental de base, aux sites Web officiels de chacune des dix provinces et des deux territoires, ainsi qu'à plus de 350 sites Web officiels de municipalités.

Le site Intergov offre également plusieurs autres services. Les utilisateurs peuvent accéder à un certain nombre de forums interactifs liés à la prestation de services en direct, ils peuvent explorer un catalogue de services qui leur permet de déterminer quels sont les services en direct offerts par le gouvernement qui les intéressent, et ils peuvent accéder aux communiqués officiels des gouvernements fédéral et provinciaux. De plus, on trouve toute une gamme de liens à caractère technologique. Le site Intergov est le premier service d'orientation permettant d'accéder aux services gouvernementaux sur Internet. Par conséquent, la documentation emmagasinée sur le site même est peu abondante.

Les guichets uniques : innovations et bonnes pratiques

Ce qui a débuté comme un outil interne de recherche pour l'initiative GCED est devenu un service populaire et grandement apprécié. Le site Intergov a fait l'objet d'environ 180 000 séances par les utilisateurs en 1997. La durée d'une séance moyenne pour cette année-là a été de 8,92 minutes³. Ceci démontre que les utilisateurs se servent du site comme d'un moyen pour accéder à d'autres sites Web gouvernementaux et qu'ils trouvent vraisemblablement les liens dont ils ont besoin dans un temps relativement court.

Bien que le site Internet soit maintenant entretenu par Industrie Canada (qui le tient du Secrétariat du Conseil du Trésor depuis 1997), la direction et la conception du site incombent au même comité directeur qui a géré l'ensemble de l'initiative Gouvernements canadiens en direct. Ce comité est composé de 26 membres : deux représentants de chaque province, des territoires et du gouvernement fédéral. Le comité directeur illustre bien la nature collaborative des initiatives GCED et Intergov.

Difficultés rencontrées

Le personnel d'Industrie Canada, agissant en qualité d'équipe de coordination, a cerné les problèmes suivants, qui sont ressortis lors de la conception du site Intergov et de l'initiative GCED :

L'absence de certains gouvernements sur Internet. Certains gouvernements aux niveaux fédéral, provincial et municipal n'avaient pas de sites Web au moment où le site Intergov a été mis au point. La conception du site Intergov a donc servi de catalyseur pour l'initiative GCED, en ce sens qu'elle a incité les gouvernements qui y participent à partager l'information avec les gouvernements en question en vue d'accélérer leur entrée sur Internet.

Recherche des sites municipaux. Le personnel affecté à l'initiative GCED a fait de grands efforts pour rechercher et trouver autant de sites municipaux que possible. Cette recherche représentait un défi de taille, vu le nombre de municipalités qui existent au Canada et en raison du fait qu'elles n'ont pas toutes de sites Web officiels.

Ressources insuffisantes au niveau provincial. Bon nombre de partenaires au niveau provincial ont pleinement appuyé les initiatives Intergov et GCED. Malheureusement, plusieurs d'entre eux ne disposaient pas des fonds nécessaires pouvant être consacrés à l'élaboration d'un site au moment de la mise sur pied des projets Intergov et GCED. Aussi, le personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor craignait qu'une demande systématique de financement de la part de chaque province ne ralentisse le processus et fragmente le partenariat. Par la suite, le Secrétariat du Conseil du Trésor a déboursé la plus grande partie des fonds pour les projets.

Ressources insuffisantes au niveau fédéral. Fait remarquable, même le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a reçu qu'un financement limité. La totalité de l'initiative GCED, y compris l'évaluation commandée par le comité directeur⁴ sur les secteurs d'action conjointe, a coûté 145 000 \$. En raison des ressources limitées, deux membres du personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor ont coordonné l'ensemble de l'initiative GCED, y compris le site Intergov, ce qui a considérablement entravé l'animation de l'initiative GCED et du site Web Intergov.

Facteurs de réussite

Les facteurs suivants ont contribué au succès du site Intergov et de l'initiative GCED :

Un partenariat véritable. Bien que la coordination et le financement du site Web Intergov et de l'initiative GCED aient été assurés essentiellement par le Secrétariat du Conseil du Trésor, tous les partenaires qui y ont participé savaient qu'il était important que tous les groupes soient également reconnus pour leur contribution au partenariat. Notons que même si Industrie Canada entretient maintenant le site Intergov, celui-ci continue d'être géré par le comité directeur intergouvernemental, au sein duquel le gouvernement fédéral ne compte que deux représentants sur un total de 26 (un représentant du Conseil du Trésor et un d'Industrie Canada). Cette approche démontre bien que l'accent est mis sur le partenariat dans le site Intergov et l'initiative GCED.

Précautions pour éviter les défenseurs politiques unilatéraux. Bien que les initiatives Intergov et GCED aient été homologuées par le Secrétaire du Conseil du Trésor, on a jugé préférable d'éviter qu'une seule province ou le gouvernement fédéral en fasse son cheval de bataille et devienne en quelque sorte un défenseur politique unilatéral. Cette approche visait à renforcer les partenariats et à échapper aux effets adverses que ce genre de défenseur pourrait avoir sur eux.

Courts délais. Le délai d'exécution pour l'ensemble de l'initiative GCED a été de 24 mois. Le site Web Intergov a été l'un parmi un certain nombre de projets qui ont été élaborés dans des délais aussi courts. L'utilisation d'un délai de courte durée a permis de bien cibler l'initiative. Il faut noter qu'un projet dont l'échéancier est de plus de 24 mois connaîtra probablement un échec parce que de nouvelles solutions auront été exploitées avant que le projet soit réalisé.

En rétrospective

En rétrospective, les coordonnateurs des initiatives Intergov et GCED se demandent s'il n'aurait pas été préférable de solliciter l'appui d'un haut fonctionnaire à titre de défenseur qui aurait été disposé à encourager l'initiative tout en acceptant que ses efforts ne suscitent qu'une reconnaissance très limitée. L'appui d'un tel défenseur aurait probablement attiré des ressources plus importantes pour le projet sans mettre en danger la nature délicate du partenariat intergouvernemental.

Évaluation et responsabilité

Le site Intergov est évalué de deux façons. Dans la première méthode, les utilisateurs du site ont la possibilité de soumettre leurs commentaires par le biais d'une fiche électronique de commentaires et d'évaluation. Chaque fiche remplie est reçue, et les mesures appropriées sont prises.

La deuxième méthode d'évaluation utilise les statistiques du site qui sont générées et examinées à chaque mois. Les statistiques révèlent que le site a été utilisé 180 000 fois en 1997 et son utilisation a considérablement augmenté pendant toute l'année. Par exemple, on a constaté une augmentation de 100 p. 100 pour janvier en comparant les statistiques de 1997 à celles de 1998 (11 883 utilisateurs en janvier 1997 comparativement à 23 881 en janvier 1998). Le site fait également l'objet d'un suivi afin de s'assurer que les utilisateurs trouvent l'information dont ils ont besoin dans un délai raisonnable. De plus, on garde des statistiques sur les pages qui sont visitées et sur celles qui ne le sont pas. Cette information est utilisée pour peaufiner et améliorer le site.

Comme mentionné plus tôt, le site Intergov est géré par le comité directeur intergouvernemental. En pratique, cependant, bon nombre des difficultés techniques sont réglées de façon informelle par le personnel d'Industrie Canada. Par la suite, il incombe au comité d'apporter les modifications majeures au site Intergov.

Prochaines étapes – le Service d'information municipal du Canada

Pour faire suite à l'initiative GCED, Industrie Canada prépare actuellement une approche d'accès à guichet unique aux services en direct. Le Service d'information municipal du Canada (SIMC) est axé sur le secteur municipal et est fondé sur le principe que l'accès Internet à guichet unique à tous les services gouvernementaux devrait se produire à l'échelle municipale. La justification raisonnée pour cette approche est que les collectivités sont les mieux placées pour savoir quels ensembles de services répondent à leurs besoins et quels services gouvernementaux n'ont rien à voir avec les besoins locaux. De plus, la plupart des citoyens ne comprennent pas le gouvernement pour ce qui est des programmes ou des compétences. Par conséquent, le SIMC leur offre des services axés sur des domaines d'intérêt, peu importe le niveau de gouvernement qui offre le service.

Le SIMC projette d'établir une interface de navigation standardisée pour tous les sites Web municipaux au pays. Cette infrastructure permettra à chaque municipalité de modifier le contenu de chaque site afin de répondre aux besoins locaux tout en standardisant l'accès d'un bout à l'autre du pays. Les avantages d'une infrastructure de navigation standardisée sont les suivants :

- Elle offre une interface Internet standardisée à guichet unique pour tous les niveaux de gouvernement à travers le pays, tout en permettant aux collectivités d'adapter le contenu de façon à répondre aux besoins locaux;
- Les changements à l'interface à guichet unique pour chaque municipalité peuvent facilement être apportés au besoin. Ceci évite la duplication des efforts et économise temps et argent;

Les guichets uniques : innovations et bonnes pratiques

- Elle réduit la duplication des efforts par les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux en vue d'élaborer des comptoirs à guichet unique en direct. Ce projet établit une interface commune au niveau municipal qui peut être utilisée par les trois paliers de gouvernement;
- Elle offre une infrastructure commune où il est possible de créer une plate-forme commerciale électronique.

Si le projet réussit, les services en direct au niveau municipal ouvriront un guichet pour tous les services gouvernementaux. Ainsi, les collectivités n'auront qu'à accéder à un seul site Internet gouvernemental pour obtenir la plupart des renseignements et des services gouvernementaux en direct des trois ordres de gouvernement. On prévoit que l'interface commune sera utilisée par plus de 4 000 municipalités au cours des deux prochaines années. L'interface standardisée offrira un certain nombre de catégories « thématiques » parmi lesquelles choisir. Chaque site municipal disposera d'un index distinct pour l'hôtel de ville, le tourisme, le développement économique et les services. L'information et les services qui se rapportent à la collectivité seront compris dans ces thèmes. Par exemple, l'index du développement économique pourrait comprendre des liens à la Chambre de commerce ou au Centre de service aux entreprises Canada de la localité.

Un autre aspect intéressant du projet SMIC est qu'il sera offert surtout par le secteur privé. Pour le moment, les deux sites pilotes ont été créés grâce à un effort commun entre le public et les secteurs privé et bénévole. Notamment, le secteur privé a fourni l'infrastructure technique et les écoles locales ont prêté les ressources humaines nécessaires à la conception du site.

Observations finales

Le site Intergov et le Service d'information municipal du Canada sont deux approches très différentes de l'information et d'une prestation des services gouvernementaux à guichet unique. Le site Intergov sert principalement d'outil d'orientation que les citoyens peuvent utiliser pour trouver des sites gouvernementaux spécifiques. Alternativement, l'approche du SIMC regroupe au niveau municipal l'information et les services pertinents des trois niveaux de gouvernement. Les deux approches cherchent à offrir la structure et l'accessibilité nécessaires pour obtenir les services et l'information du gouvernement sur Internet. En fin de compte, la structure et l'accessibilité sont les éléments fondamentaux de toute stratégie gouvernementale axée sur le citoyen.

Notes

¹ Les représentants du gouvernement du Québec ont choisi de participer en tant qu'observateurs.

² Tels qu'énoncés dans le site Web Intergov (<http://www.intergov.gc.ca/about/indexf.html>).

³ Entrevue avec André Fauchon et Marie Carrière, le 16 avril 1998.

⁴ Le document « Gouvernements canadiens en direct : Étude sur l'accès en direct à l'information gouvernementale » est disponible sur le site Web Intergov à l'adresse suivante : <http://www.intergov.gc.ca/docs/cgol/indexf.html>.

Sources consultées

Le site Web Intergov à l'adresse suivante : <http://www.intergov.gc.ca>.

Entrevue le 16 avril 1998 avec André Fauchon, gestionnaire, équipe intergouvernementale GCED, Industrie Canada, et avec Marie Carrière, coordonnatrice de la liaison et des services GCED, Industrie Canada.

DMR Group Inc. *Gouvernements canadiens en direct : Étude sur l'accès en direct à l'information gouvernementale – Sommaire* (1996) disponible en direct à l'adresse suivante : <http://www.intergov.gc.ca/docs/cgol/execu96/exece.html>.

Personne-ressource

Langis Gagnon
Coordonnateur de la liaison et des services GCED
Industrie Canada
(613) 941-0251

Partenariat Canada-Manitoba : le Service manitobain de renseignements aux citoyens

Introduction

Nombre de gouvernements canadiens se servent de centres téléphoniques sans frais d'appel pour rendre le gouvernement plus accessible au public en offrant un guichet unique pour la pléthore de ministères et d'organismes qui le constituent. Malheureusement, même si ces centres téléphoniques aident à faciliter l'accès au sein des administrations, très peu d'entre eux ont adopté des solutions intégrées qui permettent d'accéder à plusieurs gouvernements. C'est pourquoi la plupart des Canadiens doivent encore utiliser un numéro sans frais différent pour chaque palier de gouvernement. Qui plus est, certaines administrations ont des numéros sans frais multiples pour chaque ministère. L'un des moyens d'améliorer le service à la population est de mettre en place des services sans discontinuité par l'intégration de tous les centres téléphoniques sans frais d'appel de sorte que les citoyens n'ont à composer qu'un seul numéro sans frais pour joindre n'importe quel palier de gouvernement.

Partenariat Canada – Manitoba : Le Service manitobain de renseignements aux citoyens

Le Service manitobain de renseignements aux citoyens est un bon exemple de la façon dont les centres téléphoniques sans frais de deux paliers gouvernementaux peuvent être intégrés en un guichet unique d'accès au gouvernement. Les habitants du Manitoba peuvent composer un seul numéro sans frais d'appel pour obtenir des renseignements de base ou un renvoi aux services fédéraux ou provinciaux recherchés. Ce service intégré est assuré par le gouvernement provincial en vertu d'une entente avec le gouvernement fédéral.

Contexte

En juillet 1977, le gouvernement fédéral a mis sur pied le *Groupe de travail sur les services au client*. Ce groupe de travail a recommandé en particulier un accès sans frais à un centre de renseignements téléphonique, de quelque provenance que ce soit¹. L'administration fédérale a constaté la valeur que représentaient les partenariats mixtes avec les provinces pour offrir de tels services, puisque le public ne fait pas toujours la distinction entre les services offerts par les divers ordres de gouvernement. De plus, à l'époque, la technologie des télécommunications ne permettait pas d'adopter un seul numéro sans frais pour le pays tout entier de manière rentable.

Le Service manitobain de renseignements aux citoyens, premier service de renseignements téléphoniques conjoint fédéral-manitobain, a été mis sur pied à titre de projet pilote en 1978. Le projet ayant remporté un grand succès, le Cabinet a autorisé la mise en place d'un programme national l'année suivante. Par la suite, des partenariats ont été établis avec le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et le Yukon. En vue de fournir un accès téléphonique sans frais dans tout le Canada, des centres téléphoniques fédéraux ont été établis sous le nom de Bureaux de service Canada dans les provinces où aucun partenariat n'existait. Ces services téléphoniques étaient assurés par des entrepreneurs du secteur privé. D'autres partenariats ont été forgés par la suite. Le Québec est devenu un partenaire en 1986 et la Saskatchewan a participé brièvement au programme, de 1990 à 1992. Le partenariat avec la Saskatchewan était inédit, car le service téléphonique sans frais *intégré* était assuré par le secteur privé. Cet arrangement n'a duré que peu de temps à cause des restrictions budgétaires au niveau provincial.

En 1992, une nouvelle technologie était en place; elle permettait l'implantation rentable d'un seul numéro d'appel sans frais dans tout le Canada. Ainsi, l'ensemble de l'opération fédérale des centres d'appels téléphoniques sans frais a pu faire l'objet d'une centralisation au centre national de gestion de l'information de Référence Canada. La centralisation allait réduire le chevauchement et faire faire des économies au gouvernement fédéral au chapitre des ressources et des coûts en télécommunications ainsi qu'en frais de loyer. Il faut remarquer que tout cela s'est passé en une période de fortes compressions budgétaires.

Référence Canada s'est aussi rendu compte de la valeur et de la rentabilité de l'automatisation des centres téléphoniques pour rendre le service plus efficace et fournir la souplesse nécessaire à l'utilisation des données à d'autres fins. Après maints débats et consultations, les partenariats avec le Manitoba et avec le Québec se sont poursuivis, et on a mis fin aux autres. En conséquence, en dehors de ces deux provinces, Référence Canada gère à l'heure actuelle un seul numéro sans frais dans tout le Canada uniquement pour les services fédéraux.

Le Service manitobain de renseignements aux citoyens

Le Service manitobain de renseignements aux citoyens est fondé sur l'idée que la majeure partie de la population ne peut pas faire et ne fait pas la distinction entre les services fédéraux et provinciaux. En conséquence, le centre de renseignements téléphonique intégré a donné aux Manitobains un guichet unique d'accès à l'information sur les services et les programmes des deux gouvernements. Non seulement le Centre de renseignements aux citoyens répond-il aux demandes d'information, mais il aiguille les demandeurs vers le ministère approprié de l'un ou l'autre palier. Il envoie également par la poste l'information de base pour les demandes en grand nombre à propos de programmes fédéraux ou provinciaux. Avec ses sept employés, le Service manitobain de renseignements aux citoyens répond à plus de 150 000 appels par an sur des programmes fédéraux et provinciaux, dont la moitié se rapportent à des programmes provinciaux, 40 % à des programmes fédéraux et le reste, à des programmes non apparentés.

Du point de vue du particulier, le principal avantage d'un service de renseignements intégré est qu'il lui permet d'avoir accès à l'information sur les programmes fédéraux et provinciaux en composant un seul numéro. Du point de vue des gouvernements fédéral et provincial, l'exploitation d'un centre téléphonique unique réduit le nombre d'appels mal transférés d'un gouvernement à l'autre et, par voie de conséquence, le fardeau des employés des divers ministères aux deux paliers. En outre, le personnel du centre de renseignements s'efforce d'éviter de transférer des appels s'il lui est possible de donner une réponse efficace. En fait, de nombreux appelants ne sont intéressés que par des renseignements d'ordre général et leurs appels n'ont pas besoin d'être transférés.

Un autre avantage d'un centre téléphonique intégré se fait sentir durant les situations d'urgence. Lors des inondations de 1997, le Service manitobain de renseignements aux citoyens a été mis à rude épreuve. Il a en effet joué un rôle de premier plan car il s'agissait du numéro central de tous les services reliés aux inondations. À cet égard, le gouvernement du Manitoba met actuellement au point un plan qui mise sur les capacités du centre téléphonique sans frais.

Le partenariat entre les gouvernements du Canada et du Manitoba est régi par des ententes contractuelles de trois ans (deux ans et une option de reconduction d'un an). Le gouvernement fédéral fournit à la province le matériel, les logiciels et une base de données constamment actualisée (par Référence Canada et le Service de renseignements) sur l'administration fédérale. En retour, le gouvernement provincial doit mettre à profit son personnel et assurer le service pour les deux paliers gouvernementaux. Par exemple, le Service manitobain de renseignements aux citoyens doit fournir des services dans les deux langues officielles. De plus, il doit remettre à Référence Canada des statistiques mensuelles. Les coûts d'exploitation tels que les salaires, les avantages sociaux et les locaux, sont divisés également entre les deux gouvernements. Même si l'accord ne stipule pas de normes précises de service à la province, les normes provinciales sont très proches de celles de Référence Canada.

Les employés du Service manitobain de renseignements aux citoyens doivent être très compétents et posséder tout un éventail d'habiletés et de capacités en raison de la nature de leur travail. Compte tenu que le gouvernement fédéral exige que la prestation de ses services soit réalisée dans les deux langues officielles, certains doivent être bilingues. De plus, tout le personnel doit pouvoir travailler dans des situations de très forte tension savoir composer avec le public. Même s'il n'est pas difficile de trouver des personnes qui sont prêtes à travailler dans ce service, il demeure tout de même ardu de trouver le personnel possédant le lot de compétences voulues.

Difficultés rencontrées au cours du partenariat

Voici quelques-unes des difficultés rencontrées au cours de l'exploitation du Service manitobain de renseignements aux citoyens :

Centralisation par Référence Canada. Comme nous l'avons vu plus tôt, l'élément fédéral du Service manitobain de renseignements aux citoyens a failli être centralisé par Référence Canada en 1992 au moment de la centralisation des opérations de ce dernier organisme. Comme nous l'avons vu auparavant, les deux parties ont décidé de maintenir leur partenariat.

Prestation de services bilingues. La *Loi sur les langues officielles* du Canada exige que tous les services gouvernementaux soient fournis dans les deux langues. Aussi le gouvernement fédéral exige-t-il de son homologue provincial qu'il assure la prestation des services fédéraux dans les deux langues. Étant donné le nombre relativement petit de Franco-Manitobains, il est peu probable que le Manitoba fournisse ce service sans son partenariat avec le gouvernement fédéral.

Changement technologique. Les progrès technologiques remettent en question le mode de communication des services d'information. C'est la raison pour laquelle les deux paliers de gouvernement doivent s'assurer que les nouveaux moyens de communication de l'information, tel Internet, ne croissent pas de façon indépendante par rapport aux services d'information existants, comme les centres d'appel. Il est essentiel que l'infrastructure technologique de tous les services d'information soit compatible afin de pouvoir partager les ressources à ce chapitre. Il est aussi crucial que les fournisseurs de l'information connaissent tous les genres de renseignements fournis par les autres modes de prestation.

Heures d'ouverture. À l'heure actuelle, le Service manitobain de renseignements aux citoyens est offert de 8 h 30 à 16 h 30. La direction voudrait étendre les heures d'ouverture de 8 h à 20 h du lundi au vendredi.

Mise à jour de l'information. Il est toujours difficile de garder à jour les bases de données provinciales et fédérales. Les employés au niveau provincial utilisent deux approches à cet effet. D'abord, le service reçoit des renseignements sur les nouveaux programmes et services des ministères provinciaux au fur et à mesure. Malheureusement, les ministères ne fournissent pas toujours l'information en temps opportun et ne tiennent pas toujours le service au courant des changements des programmes. C'est pourquoi le personnel du Service manitobain de renseignements aux citoyens consulte les journaux et les communiqués du gouvernement de façon proactive. De même, les employés du côté fédéral ne reçoivent pas toujours l'information à temps. Ils examinent donc systématiquement chaque programme tous les ans (ou aux deux ans, selon le volume). Au cours de ce processus, ils communiquent avec tous les ministères pour vérifier l'information. Comme leurs homologues du Manitoba, les employés fédéraux lisent constamment les communiqués et les journaux.

Facteurs de réussite du partenariat

Les facteurs suivants ont été déterminants pour le succès de l'initiative du Service manitobain de renseignements aux citoyens:

But commun. Les deux paliers de gouvernement ont un but analogue, à savoir la fourniture de centres téléphoniques efficaces et efficaces au grand public, fondement de ce partenariat. Cela a donné lieu à un partenariat ouvert et amical entre les deux paliers de gouvernement et a facilité le règlement des problèmes. Aujourd'hui comme alors, l'établissement d'un but commun est un des éléments essentiels du succès du Service manitobain de renseignements aux citoyens.

Communication entre les partenaires et rapports systématiques. Les partenaires fédéral et provincial du Service manitobain de renseignements aux citoyens communiquent étroitement pour régler les problèmes et trouver des moyens d'améliorer le service dans un contexte de restrictions financières. Des groupes de travail représentant les intérêts des deux partenaires, tant sur le plan de la gestion que sur celui des opérations, se rencontrent pour examiner les aspects relatifs à la prestation de services communs par le biais du Service de renseignements et discuter de ces aspects. De plus le Service manitobain de renseignements aux citoyens fait des rapports sur les problèmes et le rendement chaque mois à Référence Canada. Il faut avoir ce genre de communication ouverte et franche entre partenaires pour qu'il soit tenu compte des besoins des citoyens au cours de la conception, de l'élaboration et de la prestation des services.

Soutien politique. Au niveau provincial, le soutien politique au Service manitobain de renseignements aux citoyens est crucial. En outre, le soutien politique s'est avéré essentiel pour conserver le partenariat durant la période de regroupement des centres d'appels de 1992. À l'échelon fédéral, l'Examen des programmes du début des années 1990 réaffirmait le soutien à Référence Canada, qui est demeuré un programme essentiel.

Embûches

Telles sont les embûches que les hauts fonctionnaires envisageant une initiative du même genre doivent considérer *a priori* :

Technologie incompatible. S'assurer que la technologie utilisée par les partenaires est compatible. L'efficacité et le succès de l'initiative risquent d'être moindres s'il y a incompatibilité.

Normes de service. Il importe que les deux partenaires discutent et conviennent d'un ensemble de normes de service en ce qui a trait à certains aspects, comme la fiabilité des données, l'offre de services bilingues et la distinction des ordres fédéral et provincial. Bien entendu, il importe que chacun des partenaires puisse respecter ces normes.

Objectifs. Il est important que tous les partenaires aient les mêmes objectifs. Par exemple, des problèmes pourraient survenir si l'un des partenaires considérait l'amélioration du service comme l'objectif visé et que l'autre avait pour objectif la réduction des coûts.

Leçon principale retenue – Cela peut se faire

Des services conjoints de services aux citoyens comme le Service manitobain de renseignements aux citoyens sont un moyen rentable d'améliorer la prestation de services au public. Les statistiques prouvent que le service est bien mis à profit. Comme nous l'avons vu précédemment, le Service manitobain de renseignements aux citoyens reçoit plus de 150 000 demandes de renseignements par an, dans une province qui compte 1,1 million d'habitants. La longévité du partenariat qui dure depuis 1978, témoigne du fait que les centres de services téléphoniques intergouvernementaux peuvent être mis sur pied en vue de fournir de l'information par un guichet unique et d'assurer un renvoi aux services gouvernementaux appropriés.

Évaluation et responsabilité

L'entente contractuelle entre le gouvernement fédéral et la province du Manitoba stipule que le Manitoba doit fournir chaque mois à Référence Canada des données sur le service. L'information fournie comprend la quantité d'appels, les changements apportés à la base de données, le nombre de demandes de renseignements sur chaque programme et tout changement prévu au service. Deux catégories de vérifications ont été faites. En premier lieu, les représentants de Référence Canada et du Service manitobain de renseignements aux citoyens se rencontrent tous les six mois pour passer en revue les rapports mensuels et l'entente opérationnelle. Un deuxième type de vérification a été lancé récemment par Référence Canada, soit un sondage sur la qualité du service. Dans le sondage de 1997, on a interviewé des demandeurs de toutes les provinces et territoires afin de déterminer la qualité du service et le degré de satisfaction de la clientèle. Environ 1 100 clients ont été interrogés, dont 50 étaient des utilisateurs du Service manitobain de renseignements aux citoyens².

À l'aide d'une échelle de 1 (fortement en désaccord) à 7 (fortement d'accord), les répondants devaient évaluer leur niveau de satisfaction sur divers aspects du Service manitobain de renseignements aux citoyens. Voici les moyennes tirées :

- *Le Service de renseignements est un service gouvernemental précieux* : moyenne de 6,6/7,0, 83 p. 100 des répondants accordant une cote de 6 ou 7 sur 7;
- *Le Service de renseignements est une source fiable* : cote moyenne de 6,6/7,0, 90 p. 100 des répondants accordant une cote de 6 ou 7 sur 7;
- *Le Service de renseignements est réceptif aux besoins des clients* : cote moyenne de 6,4/7,0, 92 p. 100 des répondants accordant une cote de 6 ou 7 sur 7.

On a aussi demandé aux clients d'évaluer le niveau de service:

- 100 p. 100 des répondants étaient satisfaits ou très satisfaits de l'exactitude de l'information reçue;
- 100 p. 100 des répondants étaient satisfaits du délai de réponse à leurs questions,
- 98 p. 100 des répondants étaient satisfaits ou très satisfaits des connaissances du personnel.

La responsabilité du service relève des deux paliers de gouvernement selon la structure hiérarchique de rapport traditionnelle ministre/sous-ministre. Au niveau provincial, le directeur des services d'information a la charge du service et est en est le dernier responsable devant le sous-ministre de la Culture, du Patrimoine et de la Citoyenneté. Au palier fédéral, le directeur des programmes d'accès public est responsable des services sous la gouverne de la Direction des services de coordination des communications qui relève du sous-ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Prochaines étapes

Au plan provincial, le directeur du Service manitobain de renseignements aux citoyens est également responsable de toute l'information fournie sur Internet et sur papier. À ce titre, il a l'intention de supprimer certains chevauchements menant à la « compartimentation » des services, caractérisant notamment les différents modes de diffusion de l'information, afin de rationaliser le tout en un service d'information à guichet unique.

Au plan fédéral, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a été restructuré en vue de réunir tous les programmes et services d'accès publics du gouvernement du Canada dans une seule direction générale appelée la Direction générale de coordination des communications. Le gouvernement fédéral veut donner aux citoyens canadiens la possibilité d'avoir facilement accès à l'information de leur pays. La Direction générale de coordination des communications étudie actuellement par quels moyens simplifier et améliorer l'accès au gouvernement pour les citoyens.

Notes

¹ Gouvernement du Canada, *Groupe de travail sur les services au public – Document de travail*, (Ottawa : Approvisionnement et Services, juillet 1980) :3-4.

² Les résultats sont tirés du document *Reference Canada Client Satisfaction Assessment – Final Report (1997)* préparé par Opinion Search pour Renseignements Canada.

Sources consultées

Entrevue avec Dwight MacAulay, directeur des services d'information, le 8 avril 1998.

Entrevue avec Suzanne Beaudoin, gestionnaire, Direction générale des services de coordination des communications, le 27 avril 1998.

Gouvernement du Canada. *Groupe de travail sur le service au public – Document de travail*. Ottawa: Approvisionnement et Services, juillet 1980.

Opinion Search, *Reference Canada Client Satisfaction Assessment – Final Report*, Ottawa, 1997.

Personnes-ressources

Dwight MacAulay
Directeur des services d'information
Gouvernement du Manitoba
(204) 945-3746

Suzanne Beaudoin
Gestionnaire, Direction générale des services
de coordination des communications
Travaux publics et Services
gouvernementaux Canada
(613) 946-9148

Processus d'examen conjoint de l'Office national de l'énergie de l'Île de Sable

La réglementation de l'extraction et du raffinage du pétrole et du gaz est un domaine à compétence partagée entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Les deux niveaux de gouvernement ont établi leurs propres organismes de réglementation et exigences pour l'approbation de nouvelles installations d'extraction et de traitement. La multiplication des pouvoirs d'autorisation et des processus d'approbation peut venir compliquer un processus déjà complexe et faire en sorte que les citoyens, les auteurs des demandes et les groupes d'intérêt aient de la difficulté à participer au processus d'approbation. Le processus d'examen conjoint de l'Île de Sable montre comment les organismes de réglementation peuvent coopérer pour créer des guichets uniques d'examen réglementaires afin de rendre le processus plus accessible et plus efficace.

En 1996, deux projets d'extraction et de traitement de gaz naturel connexes ont été proposés au Canada atlantique. L'un d'eux s'appelait le Projet énergétique extracôtier de l'Île de Sable (PEEIS). Ce projet comportait l'exploitation de six champs de gaz au large de l'Île de Sable, en Nouvelle-Écosse, la construction d'une installation de traitement centrale à l'un des champs extracôtiers (appelé Thebaud), un pipeline extracôtier destiné à acheminer les ressources extraites vers une usine de traitement située à Goldboro, en Nouvelle-Écosse, ainsi qu'un pipeline pour diriger les composantes liquides du gaz naturel vers Pt. Hawkesbury (Nouvelle-Écosse). Le deuxième projet, directement lié au premier, s'appelait le projet du Pipeline nord-est des Maritimes (PNEM). Ce pipeline était destiné à acheminer le gaz épuré de l'usine de traitement de Goldboro par la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick jusqu'à un point d'exportation à la frontière canado-américaine, à St-Stephen. Étant donné la complexité du projet, diverses compétences fédérales et provinciales avaient la responsabilité d'en faire l'approbation :

- En vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, l'Office a droit de regard sur l'usine de traitement de Goldboro, le pipeline allant de l'installation de traitement Thebaud à l'usine de Goldboro ainsi que sur l'ensemble du projet du Pipeline nord-est des Maritimes;
- En vertu de la *Loi de mise en oeuvre de l'Accord Canada-Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers*, l'Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers était responsable de l'autorisation et de la délivrance des permis de toutes les installations extracôtiers. L'Office estimait également avoir autorité sur le pipeline extracôtier;
- Aux termes de la *Nova Scotia Environment Act*, la province de Nouvelle-Écosse avait le pouvoir d'approuver le pipeline des liquides du gaz allant de l'usine de Goldboro au Cap-Breton, de délivrer le permis de la raffinerie de gaz et d'approuver le passage du pipeline du projet PNEM sur le territoire de la Nouvelle-Écosse;
- En vertu de la *Loi sur l'environnement* du Nouveau-Brunswick, la province du Nouveau-Brunswick avait le pouvoir d'approuver la composante du projet PNEM sur le territoire du Nouveau-Brunswick;
- L'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE) avait la responsabilité de veiller à ce que tous les aspects du projet soient conformes à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

Bon nombre des organismes de réglementation concernés ont vite constaté que de mener indépendamment leurs processus d'approbation respectifs allait créer une démarche très complexe et fastidieuse pour les citoyens, les auteurs des demandes et les groupes d'intérêt. Ils ont donc vu l'intérêt de concevoir un processus d'examen intégré, qui réponde aux besoins de tous les organismes de réglementation et aux exigences de toutes les lois.

Huit parties furent désignées comme essentielles à l'élaboration d'un processus d'examen intégré :

- L'Agence canadienne d'évaluation environnementale
- Ressources naturelles Canada
- Les ministères des Ressources naturelles et de l'Environnement de la Nouvelle-Écosse
- Les ministères des Ressources naturelles et de l'Environnement du Nouveau-Brunswick
- L'Office national de l'énergie
- L'Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick a décidé de ne pas participer au processus, estimant que la démarche prescrite par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* répondrait à ses besoins, ce qui ramenait le nombre

Les guichets uniques : innovations et bonnes pratiques

d'intervenants à six. Les autres participants allaient signer l'Accord d'examen conjoint de l'Île de Sable. Cet accord reposait sur la formation d'un comité de cinq membres chargés de tenir des audiences et de produire un rapport qu'utiliseraient les divers organismes concernés. La composition du Comité était la suivante :

- Deux membres étaient rattachés à l'Office national de l'énergie;
- Le président du Comité a été choisi par le ministre fédéral de l'Environnement, le ministre de l'Environnement de la Nouvelle-Écosse, le président de l'Office national de l'énergie et le président intérimaire de l'Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers. Le président du Comité a aussi été nommé membre temporaire de l'Office national de l'énergie par le gouverneur en conseil. Cela permettait d'obtenir le quorum de l'Office national de l'énergie parmi les membres du Comité (trois membres), ce qui, en retour, leur permettait de recueillir des faits en conformité avec les processus d'audience de l'Office et d'utiliser cette information au moment où l'Office allait rendre sa décision finale;
- Le quatrième membre était choisi par le ministre fédéral de l'Environnement et son homologue de la Nouvelle-Écosse ainsi que l'Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers. La personne choisie agissait comme commissaire de l'Office, ce qui lui permettait de remettre un rapport distinct à ce titre;
- Le cinquième membre était choisi par le ministre fédéral de l'Environnement et son homologue de la Nouvelle-Écosse.

La raison pour laquelle le Comité était ainsi formé était de permettre la production de trois rapports primaires à partir du rapport conjoint du Comité. D'abord, le Comité permettait de satisfaire à la nécessité d'effectuer l'évaluation environnementale exigée par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, utilisée par le gouvernement fédéral. Les ministres provinciaux de l'Environnement allaient également fonder leurs décisions sur le rapport d'examen conjoint. Ensuite, l'Office national de l'énergie allait produire un rapport appuyant sa décision finale concernant les questions relevant de sa compétence. Enfin, l'Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers allait présenter un rapport également fondé sur le rapport d'examen conjoint.

L'Accord d'examen conjoint de l'Île de Sable établissait également comment le Comité allait mener ses activités. Étant donné que l'Office national de l'énergie fonctionne comme un organisme quasi-judiciaire, ses processus (intervenants officiels, lettres d'observations, audience, assermentation des témoins) ont servi de base à la conception des activités du Comité. Cependant, les séances de définition de la portée des activités, pratique employée pour les audiences de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, ont aussi été intégrées au processus d'examen conjoint.

L'affectation d'un soutien administratif au Comité a posé problème pour la conception du processus. Puisque l'Office national de l'énergie fournissait la plus grande part du soutien technique pour la réalisation du processus, on a craint que cela donne l'impression que le processus était contrôlé par l'Office, alors qu'en réalité, il s'agissait d'une audience menée conjointement par un groupe d'organismes et de gouvernements indépendants. C'est pourquoi un secrétariat indépendant a été mis en place au moyen d'une entente secondaire. Différents postes ont été créés : gestionnaire de projet, personne chargée des relations avec les médias, conseiller juridique et experts techniques. Certains membres du personnel étaient détachés par les organismes participants et d'autres venaient de l'extérieur. Le gestionnaire de projet relevait directement du président du Comité et était responsable du fonctionnement du secrétariat. L'image d'une entité distincte projetée par le secrétariat était accentuée par l'utilisation de lettres à tête et de cartes d'affaires distinctives. Il disposait également d'un budget distinct fourni par l'Office national de l'énergie, l'Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers et la province de la Nouvelle-Écosse.

Le processus

Le Comité a été formé en septembre 1996. Les trois mois suivants ont été consacrés à des séances visant à définir la portée des activités. Ces séances comportaient la recherche des lacunes dans le projet et le recours à la participation du public pour la définition des enjeux. De plus, cette période a permis aux intervenants de mieux comprendre le fonctionnement du processus d'examen conjoint. Une ordonnance d'audience a été délivrée en décembre 1996 et les audiences ont commencé en avril 1997.

Les deux premiers jours des audiences ont été consacrés aux déclarations des membres du public qui ne se présentaient pas comme des intervenants officiels du processus d'audience. Une période additionnelle de 54 jours a été consacrée à l'audition des auteurs des demandes, de 125 intervenants et de divers témoins experts. Ces auditions ont eu lieu au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse.

Le rapport d'examen conjoint a été déposé en octobre 1997. Ce rapport traitait d'une grande variété de questions et comprenait 46 recommandations. Le rapport d'examen conjoint a ensuite servi aux prises de décision des divers organismes de réglementation. L'Office national de l'énergie a fondé sa décision sur le rapport et a donné son aval au projet en décembre 1997. L'Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers et les gouvernements provinciaux ont utilisé le rapport pour rendre leur décision en décembre 1997.

Avantages d'un examen à guichet unique

Il va sans dire qu'en évitant les dédoublements, le processus d'examen conjoint a permis des économies considérables en temps et en ressources financières pour tous les organismes concernés. Sans le recours à un examen conjoint, le processus aurait demandé plus de temps, étant donné la complexité des projets et le nombre des organismes de réglementation qui avaient compétence sur certaines composantes de ces projets. De plus, le processus aurait été fragmenté davantage, puisqu'il s'agissait de deux projets distincts mais connexes. Un processus rapide a aussi profité directement aux citoyens, aux parties intéressées et aux auteurs des demandes, puisque le public en aurait eu vite assez des consultations publiques.

Les participants de l'examen conjoint ont recueilli un nombre appréciable de commentaires positifs sur l'approche intégrée des audiences. Ces observations sont venues des participants du grand public, des gouvernements et des groupes d'intérêt. La plupart des groupes directement concernés par les audiences ont estimé que le processus était généralement ouvert et équitable.

Difficultés rencontrées

Les difficultés suivantes se sont posées au cours de l'examen conjoint :

Établir un équilibre entre la participation du public et l'efficacité du processus. Lors de la conception du processus d'examen conjoint, il était essentiel que l'amélioration de l'efficacité du processus ne se fasse pas au détriment de la participation du public. On a donc conçu le processus de façon à simplifier le processus réglementaire et à le rendre plus accessible et pratique pour le public.

Indiquer clairement le rôle et l'autorité de l'examen conjoint. Il était essentiel d'établir clairement que le Comité d'examen conjoint était une entité indépendante des divers organismes participants. Cela s'est fait principalement par la création d'un secrétariat indépendant. En outre, il importait de préciser que le Comité n'avait pas l'autorité de prendre des décisions au nom des organismes participants, mais qu'il leur ferait des recommandations à la lumière du processus d'examen.

Revendications de compétences conflictuelles. Plusieurs organismes ont revendiqué la compétence sur certains aspects du projet. Par exemple, l'Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers a estimé qu'il avait la compétence pour réglementer les pipelines extracôtiers, compétence revendiquée également par l'Office national de l'énergie. Il convient de souligner que cela n'a pas entraîné de problèmes importants pour le processus d'examen conjoint, étant donné que les deux parties ont participé au choix des membres du Comité, ce qui a contribué à atténuer les différends entre ces parties et les a incitées à mettre de côté les luttes de compétence.

Facteurs de réussite déterminants : un engagement partagé envers un processus réglementaire efficace

Tous les organismes de réglementation participant au processus partageaient un même engagement à fournir aux citoyens, aux auteurs des demandes et aux intervenants le processus le plus efficace et le plus accessible possible. Aucun organisme de réglementation n'a permis que les diverses compétences viennent empêcher la réalisation de cet objectif. La composition du Comité d'examen conjoint et le fait que les décisions finales revenaient aux organismes de réglementation ont été des facteurs déterminants pour la réussite du processus.

Évaluation et responsabilité

L'ensemble des observations formulées par les gouvernements, les ONG et le grand public indique que le processus d'examen conjoint a été très bien perçu. Outre ces observations, aucune évaluation importante n'a été faite de ce processus après sa réalisation. Tous les organismes participants ont répondu conjointement du bon fonctionnement du Comité d'examen conjoint, en conformité avec l'accord sur le mode de fonctionnement.

Prochaines étapes

Le processus d'Examen conjoint de l'Île de Sable montre que divers organismes de réglementation peuvent collaborer pour intégrer des processus réglementaires afin d'en améliorer l'efficacité et l'efficacité. Il a intégré les aspects réalisables du processus d'examen tout en garantissant que les organismes participants conservaient leur indépendance et demeureraient capables de prendre des décisions dans les limites de leurs compétences. Les participants de l'Examen conjoint de l'Île de Sable ne peuvent affirmer que cette façon de procéder deviendra une approche courante pour le processus d'extraction et de raffinage du pétrole et du gaz. Cependant, ce processus a établi une norme qui servira de point de comparaison pour tous les autres processus, surtout en ce qui concerne l'évaluation de vastes projets comme celui de l'Île de Sable.

Source consultée

Entrevue avec Bruce Young, ancien gestionnaire de projet, Office national de l'énergie, 5 mai 1998.

Personne-ressource

Bruce Young
Ancien gestionnaire de projet
Office national de l'énergie

M. Young travaille maintenant à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale : (819) 994-5227.

Terminaux des Entreprises branchées de l'Ontario (EBO)

Introduction

Rationaliser le processus bureaucratique fait partie intégrante du projet de prestation de services par guichet unique. Pour un seul et même type de transaction, un citoyen ne devrait pas avoir à aller de bureau en bureau. Les services aux petites entreprises et aux personnes qui veulent se lancer en affaires ont été au centre de diverses initiatives de prestation de services par guichet unique dans différentes administrations publiques du Canada¹. Le gouvernement continue de voir dans la création et le développement de petites entreprises un important facteur de croissance et de stabilité économique. À cette fin, de nombreux gouvernements ont entrepris de simplifier les procédures et exigences bureaucratiques auxquelles il faut se plier pour monter une petite entreprise.

Contexte

Depuis 1992, l'Ontario accorde beaucoup d'attention à la simplification et à l'amélioration des interactions entre le monde des affaires et l'administration publique. Après une enquête et une analyse initiales, le gouvernement de l'époque a confié au ministère de la Consommation et du Commerce le mandat de mettre sur pied le projet *Voie Rapide* au début de 1994. Le but en était de simplifier les procédures d'enregistrement des entreprises et les formalités de rapport. À partir de là est née toute une série de projets de réduction des tracasseries administratives. Dans la lancée, le Programme *Accès à l'enregistrement des entreprises de l'Ontario* (AEEO) a créé en 1994 son premier « terminal ».

En 1997, le gouvernement de l'Ontario a redéfini sa stratégie de prestation de services (et donné par la suite un nouveau nom au terminal AEEO). C'est ainsi que, sous la bannière des Entreprises branchées de l'Ontario (EBO), la nouvelle stratégie fait la promotion d'une conception des relations entre les entreprises et le gouvernement dans lesquelles les entreprises peuvent choisir le mode d'interaction qui leur convient. Cela peut prendre la forme de services auprès de fournisseurs du secteur privé ou directement de l'administration publique grâce à toute une série de points d'accès publics comme Internet, les terminaux ou les services en personne. Le terminal² des Entreprises branchées de l'Ontario (autrefois l'AEEO) continue d'être un élément fondamental de cette stratégie.

Les terminaux des Entreprises branchées de l'Ontario

Les terminaux EBO permettent aux entrepreneurs d'effectuer au moyen d'un guichet unique électronique un certain nombre des démarches qu'ils doivent faire pour ouvrir ou élargir leur entreprise. Ils les renseignent en outre sur l'ensemble des programmes, services et exigences réglementaires des administrations publiques les concernant. L'objectif principal des terminaux est de réduire le temps que les clients doivent passer à traiter avec les administrations publiques pour lancer ou élargir leurs entreprises. Grâce au guichet unique électronique, les clients perdent beaucoup moins de temps à soumettre leur information à l'administration provinciale. En effet, ils ne soumettent cette information qu'une fois et les données sont reproduites automatiquement pour diverses transactions, car le terminal les transmet aux ministères pertinents. Par exemple, un entrepreneur n'a besoin d'entrer qu'une fois l'adresse de son entreprise, même si celle-ci est transmise à plusieurs ministères.

Les ministères qui participent au projet en tirent aussi des avantages appréciables :

- une simplification des processus administratifs et une diminution du travail de saisie des données pour leur personnel;
- une information toujours complète;
- la conformité à divers programmes gouvernementaux du fait que les transactions au terminal sont intégrées³.

Trois ministères provinciaux participent directement au projet EBO : le ministère de la Consommation et du Commerce, qui en assume la direction, le ministère des Finances et le ministère du Travail. D'autres ministères qui travaillent de près ou de loin dans le domaine des services aux entreprises ont aussi contribué à la conception du

Les guichets uniques : innovations et bonnes pratiques

projet. En outre, les administrations fédérale et municipales ont donné leur soutien à l'équipe des Entreprises branchées de l'Ontario afin de faciliter l'intégration des services fédéraux, provinciaux et municipaux au terminal électronique.

À partir des terminaux EBO, les entrepreneurs et les exploitants de petites entreprises peuvent donc effectuer les démarches suivantes pour leurs entreprises ou recevoir les services décrits ci-dessous:

- la recherche de noms;
- l'enregistrement du nom commercial et le renouvellement de cet enregistrement pour les entreprises non constituées en personnes morales (l'enregistrement du nom doit être renouvelé tous les cinq ans);
- les demandes de permis de vendeur relatifs à la Taxe de vente au détail;
- l'enregistrement pour l'Impôt-santé des employeurs;
- l'enregistrement à l'Impôt-santé pour les travailleurs autonomes qui gagnent plus de 350 000 \$ par an;
- l'enregistrement à la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail;
- les demandes de numéro d'entreprise à Revenu Canada.

La province compte actuellement 80 terminaux répartis dans des bureaux municipaux, des bibliothèques, des chambres de commerce et d'autres bureaux de l'administration publique. On espère faire passer ce nombre à 150 d'ici l'an 2000. Il est intéressant de noter que près de 60 p. 100 des enregistrements d'entreprises non constituées en personnes morales en Ontario se font déjà au moyen de ces terminaux. En outre, les terminaux constituent une solution avantageuse dans la mesure où ils sont relativement peu coûteux, s'appuyant sur une architecture PC standard et ne nécessitent pas de matériel spécial. Un terminal coûte moins de 10 000 dollars.

Les terminaux ne remplacent pas les modes de prestation de services traditionnels pour ces services et les processus d'enregistrement. L'initiative des Entreprises branchées de l'Ontario repose sur l'idée que les nouveaux services ne doivent pas être mis en oeuvre aux dépens des services existants, mais plutôt les compléter. L'objectif est de donner au client la possibilité de choisir le mode de prestation qui lui convient et de prouver la capacité du gouvernement de s'adapter en conséquence. Ainsi que nous l'avons mentionné, la possibilité d'offrir une gamme d'options afin de pouvoir profiter des services transactionnels du gouvernement définit la vision des Entreprises branchées de l'Ontario.

Difficultés rencontrées

L'initiative des terminaux EBO s'est heurtée aux obstacles suivants :

L'établissement de vrais partenariats. Étant donné que les terminaux EBO sont situés principalement dans des bureaux qui n'appartiennent pas à l'administration provinciale, il était essentiel de définir une politique de partenariat dès le début. L'équipe EBO voulait s'assurer que les partenaires potentiels soutiendraient vraiment les buts de la stratégie, c'est-à-dire la rationalisation et l'amélioration de la prestation des services gouvernementaux au milieu des affaires. Elle s'est inquiétée de la possibilité que certains partenaires n'exigent une compensation monétaire du gouvernement provincial en échange de leur participation et que cette approche encourage donc la participation pour de mauvaises raisons. Finalement, l'équipe a conclu qu'en fait, les municipalités et les chambres de commerce tireraient de leur participation la possibilité d'utiliser le terminal pour mieux remplir leur mandat dans le domaine du développement économique. Elle a donc décidé de ne pas accorder de compensation monétaire aux partenaires. Au début, cette décision a refroidi l'enthousiasme de certains partenaires, mais la situation s'est réglée d'elle-même.

Le soutien des partenariats. Du point de vue du gouvernement provincial, l'équipe EBO doit aussi contribuer de façon soutenue au partenariat et continuer à s'intéresser au projet. Le gouvernement provincial s'est donc engagé à apporter son soutien sur le plan de l'informatique et de la formation. Souvent, il a aussi fourni le matériel (mais, à l'avenir, les partenaires devront s'équiper eux-mêmes). Il est important pour le gouvernement provincial de montrer qu'il a à coeur d'assurer la réussite des EBO.

Paris ne s'est pas fait en un jour! L'installation des terminaux EBO est une chose, mais on ne peut espérer mettre en place l'ensemble des nouveaux procédés en un jour. Cela, l'équipe EBO l'a bien compris, mais encore fallait-il que les partenaires l'acceptent aussi. Il faudra du temps avant que les vieux procédés techniques (comme le traitement des données) soient remplacés par la nouvelle initiative. Certains ministères ont crié trop rapidement à

l'échec parce qu'on ne pouvait pleinement réaliser le projet de façon immédiate. Il est aussi essentiel pour tous les partenaires intéressés de reconnaître la complexité des procédés techniques des autres partenaires et de se montrer patients.

L'harmonisation des données. Les normes applicables au rassemblement, au traitement et à l'interface des données varient d'un ministère à l'autre. L'une des tâches les plus pressantes durant la mise sur pied du projet a donc été l'établissement de normes uniformes. Au début, il n'a pas été possible de se mettre d'accord sur des normes uniformes et l'équipe EBO a dû faire preuve d'une certaine souplesse et s'accommoder de toute une gamme de normes. La question des normes a donc été mise de côté pour faire avancer plus rapidement le projet. Cependant, une fois le projet bien lancé, l'équipe EBO a incité les ministères à adopter des normes uniformes (et continue de le faire) dans le but d'améliorer le service à la clientèle.

Facteurs de réussite

Selon les participants, il est clair que le succès de l'initiative des Entreprises branchées de l'Ontario, si l'on veut qu'il perdure, reposera sur les éléments suivants :

L'évaluation du succès. L'équipe EBO mesure le succès de ses terminaux par l'importance des économies réalisées par le secteur privé du fait de la réduction des temps d'attente et de traitement. À court terme, l'approche des EBO risque d'aboutir à une augmentation des coûts pour le gouvernement. Cependant, on prévoit que le gouvernement réalisera des économies à long terme.

Délais de mise en oeuvre. Au début de la mise en oeuvre du projet, on a demandé à l'équipe EBO de mettre un terminal pilote en place dans les quatre mois à venir. Techniquement, le délai était vraiment court, mais, les responsables du projet estiment que cette exigence a été pour beaucoup dans la réussite du projet, car elle a forcé l'équipe à faire avancer les choses rapidement et à maintenir le projet au nombre des priorités gouvernementales.

Technologie. L'évolution technologique rapide a favorisé l'arrivée sur le marché de toute une gamme d'outils de haute productivité qui peuvent aider à terminer rapidement des projets complexes. L'installation des terminaux pilotes ne se serait pas faite aussi vite sans l'emploi de ces outils au cours des stades de la conception et de la production.

Mise à l'essai des terminaux pilotes. Le premier terminal a été lancé dans la ville de Timmins et le deuxième à Smiths Falls. On a délibérément choisi des villes relativement petites pour s'assurer du bon état de fonctionnement du produit avant de le lancer à l'échelle de la province. Il est important de tester les terminaux pour en assurer la qualité et l'efficacité.

Changements législatifs. En 1995, le gouvernement de l'Ontario a adopté la *Loi portant sur la réforme du droit réglementant les entreprises* qui a permis de simplifier certaines procédures et certains processus réglementaires régis par l'Ontario. Les premiers règlements adoptés aux termes de la Loi ont rendu possible l'enregistrement des entreprises par la voie électronique des terminaux EBO, tout en éliminant les exigences antérieures relatives aux signatures et aux exemplaires sur papier.

Embûches

Pour ceux qui voudraient lancer des projets du même genre, nous avons dressé la liste des éléments auxquels il faut prêter une attention particulière :

Les attentes – savoir les gérer. L'équipe EBO a eu beaucoup de mal à gérer les attentes des dirigeants politiques et des intervenants du monde des affaires. Nombreux sont ceux qui croient qu'une politique facile à élaborer est aussi facile à mettre en oeuvre. Ce n'est certainement pas le cas pour des projets de nature technique comme celui des EBO. Le personnel EBO a dû continuellement rappeler aux intéressés que la mise en service d'un terminal prendrait forcément du temps. Ce problème s'est aggravé du fait que l'équipe n'a pas disposé justement de beaucoup de temps pour les premiers terminaux pilotes et que le projet, en réalité très complexe, a paru simple aux yeux des autres intervenants. L'équipe EBO n'a pas pu aller aussi vite pour effectuer les changements ultérieurs aux terminaux. Finalement, il est important de gérer les attentes de ceux qui sont directement intéressés par le produit.

Le public – comprendre ce qu’il veut. Trop souvent, les gouvernements trouvent une solution avant de comprendre tout à fait ce que le public veut. Les projets pilotes et la consultation publique peuvent aider à faire en sorte que l’on ait bien la vraie solution au vrai problème.

L’efficacité – ne pas surévaluer les gains en ce domaine. Il faut faire attention de ne pas surestimer les gains en efficacité à court terme que peut générer un projet de ce genre. Comme on l’a noté, les changements importants de structures et de procédures au sein d’une administration publique prennent du temps et peuvent coûter cher à court terme. En fait, peu importe l’administrateur, il aura toujours du mal à démontrer la rentabilité d’un tel projet sur le plan opérationnel, car il est davantage question ici d’efficacité pour le client que d’efficacité opérationnelle.

La coopération – facteur essentiel entre les gestionnaires de projet et du personnel des TI. Pour une initiative de ce genre, les gestionnaires du projet et le personnel de la TI doivent travailler ensemble à la conception et à la mise en oeuvre s’ils veulent partager la même compréhension des besoins en matière de TI et des limites et retombées de la politique en cause. Autrement, le produit risque de ne répondre aux attentes d’aucune des parties.

Leçons apprises

Les priorités du gouvernement changent continuellement. Il en va de même évidemment des priorités ministérielles. Par conséquent, l’une des principales difficultés auxquelles sont confrontés les promoteurs d’initiatives de changements à long terme comme l’initiative des Entreprises branchées de l’Ontario (EBO) est de maintenir l’attention et la participation des ministères intéressés au programme. Chaque année, les ministères voient passer une grande quantité de programmes et d’initiatives. Les membres de l’équipe EBO ont dû prouver la longévité de leur projet avant qu’ils ne soient pris au sérieux par les ministères intéressés. En réalité, les agents du changement doivent prouver aux ministères dont ils veulent le soutien qu’ils sont engagés dans le projet et pour longtemps.

Évaluation et responsabilité

La direction des Entreprises branchées de l’Ontario hésite à adopter les méthodes traditionnelles fondées sur la satisfaction des clients pour évaluer la prestation des services. Les services offerts par les terminaux des EBO sont particuliers en ce sens qu’en général, ils assurent un service ponctuel, puisque les clients ne s’amuse pas à lancer régulièrement une nouvelle entreprise. De ce fait, il est très difficile de juger constamment de la satisfaction des clients qui n’ont pas d’expérience récente de l’utilisation du terminal.

Comme on l’a remarqué, le but des terminaux EBO est de réduire le temps que les entrepreneurs et les propriétaires de petites entreprises passent à communiquer avec l’administration publique. Par conséquent, les EBO utilisent une série de mesures basées sur ce principe pour évaluer l’efficacité des terminaux. On a déjà obtenu certains résultats, par exemple⁴ :

- le temps de la transaction pour la recherche d’un nom d’entreprise a été réduit de quatre semaines à cinq minutes;
- le temps de la transaction pour l’enregistrement d’un nom d’entreprise a été réduit d’environ huit semaines à vingt minutes.

L’initiative des EBO est supervisée par un comité directeur ministériel conjoint auquel participent des représentants de tous les ministères qui s’intéressent aux relations avec les entreprises. La composition du comité permet de créer une sorte de forum pan-gouvernemental où tous partagent un intérêt dans l’initiative des EBO. L’équipe EBO relève du sous-ministre de la Division des affaires commerciales, au ministère de la Consommation et du Commerce. Plus précisément, elle doit, sous la direction d’un directeur de projet, soumettre un plan d’activités annuel, plan que le directeur du projet a pour responsabilité de mener à bien.

Prochaines étapes

Au cours des prochaines années, le ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario se lancera dans un certain nombre d'initiatives :

Services basés sur Internet. L'équipe EBO met actuellement au point une application basée sur Internet qui permettra aux clients d'obtenir à partir de leur ordinateur personnel un grand nombre des services disponibles au terminal. L'interface ne sera sans doute pas identique à celle du terminal du fait que les groupes cibles sont un peu différents. Le terminal s'adresse aux usagers qui n'en savent pas très long sur les ordinateurs et offre donc des fonctions faciles à utiliser. Inversement, les usagers d'Internet qui s'y connaissent davantage en informatique disposeront d'une interface plus rapide.

Stratégie de prestation des services des EBO. Comme on l'a remarqué, l'initiative des terminaux des EBO n'est qu'un élément d'une stratégie beaucoup plus vaste. Le terminal couvre principalement le volet démarrage du cycle de vie de l'entreprise. Le but général de la stratégie de prestation des services des Entreprises branchées de l'Ontario⁵ est de permettre aux clients de choisir comment et où ils peuvent traiter avec le gouvernement⁶ à toutes les étapes du cycle de vie de l'entreprise. Cette approche repose sur la notion que les clients savent mieux que personne comment ils souhaitent que les services leur soient fournis. À partir de là, les EBO créeront l'infrastructure nécessaire pour encourager une grande variété de partenariats publics et privés, y compris la prestation des services publics par le secteur privé. Celui-ci utilisera les banques de données du gouvernement pour offrir certains services. Cette approche permettra à des entreprises clientes d'acheter la série des services gouvernementaux qui répondra à leurs besoins. Par exemple, un propriétaire d'entreprise pourra demander à son comptable de s'occuper de l'éventail des exigences réglementaires du gouvernement en matière de classement en plus des pratiques de comptabilité normales.

Permis principal d'entreprise. Le Permis principal d'entreprise est un élément fondamental de la Stratégie de prestation des services des EBO. Il permettra d'avoir une vue d'ensemble de toute une gamme de renseignements relatifs aux entreprises et susceptibles d'intéresser différents ministères. Il remplacera les permis, licences et enregistrements utilisés à l'heure actuelle. Toutes les données importantes relatives aux entreprises seront transférées au Permis et les changements aux données se répercuteront dans tous les programmes pertinents de l'administration publique. Ce processus réduira considérablement la quantité de données se recoupant que plusieurs ministères conservent à l'heure actuelle. En outre, le Permis permettra aux clients de s'inscrire à partir d'un guichet unique à tout un éventail de programmes. Au bout du compte, grâce à ce système, les clients bénéficieront de tout un ensemble de données sur les entreprises.

Notes

¹ Un autre exemple cité dans cette étude de cas est l'Edmonton Business Link.

² Dans cette étude de cas, l'équipe du projet des Entreprises branchées de l'Ontario et les terminaux qui en relèvent sont cités comme tels. Cependant, avant 1997, on les connaissait sous le nom d'équipe du projet *Voie Rapide* et des terminaux *Accès à l'enregistrement des entreprises de l'Ontario*.

³ Ministère de la consommation et du commerce de l'Ontario, « Clearing the Path for Business Success », *Public Sector Management*, vol. 7, n° 2 (1996).

⁴ Ibid.

⁵ La stratégie dans son ensemble est décrite dans le document du ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario intitulé *Stratégie de prestation des services aux entreprises*, Imprimeur de la Reine, Toronto, 1997.

⁶ Ibid., p. 2.

Sources consultées

Groupe de travail des sous-ministres sur les modèles de prestation de services, « Le projet Voie Rapide et le Programme d'accès à l'enregistrement des entreprises de l'Ontario », *Rapport du Groupe de travail sur les modèles de prestation de services, vol. 2. Vers des services centrés sur les citoyens*, Bureau du Conseil privé/Centre canadien de gestion, Ottawa, 1996, p. 109-122.

Personne-ressource

Jim Evans
Directeur de projet
Entreprises branchées de l'Ontario
Ministère de la Consommation et du Commerce
(416) 314-4976

Entrevue avec Jim Evans, directeur de projet, Entreprises branchées de l'Ontario, réalisée le 16 avril 1998.

Ministère de la consommation et du commerce de l'Ontario, *Stratégie de prestation des services aux entreprises*, Imprimeur de la Reine, Toronto, 1997.

Ministère de la consommation et du commerce de l'Ontario, *Mise à jour des stratégies et des plans de mise en oeuvre à la suite des consultations menées auprès des fournisseurs*, Imprimeur de la Reine, Toronto, 1997.

Ministère de la consommation et du commerce de l'Ontario, « Clearing the Path for Business Success », *Public Sector Management*, vol. 7, n° 2 (1996).

Adresse du site Web d'Entreprises branchées de l'Ontario : <http://www.ccr.gov.on.ca/obcon/bienvenue.htm>.

Centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario

Introduction

En 1996, le gouvernement de l'Ontario annonçait la création dans l'ensemble de la province de 43 centres d'accès aux soins communautaires (CASC) de façon à améliorer la coordination des services de soins de longue durée (SLD) et d'en simplifier l'accès. Parmi leurs responsabilités, les CASC devaient agir en guise de guichets uniques dans le réseau, gérer l'accès aux services communautaires et aux installations, planifier les services et gérer les cas ainsi que l'information et l'aiguillage vers les soins de longue durée et les services connexes. En janvier 1998, tous les CASC étaient fonctionnels.

Historique

Pour saisir l'importance des CASC, il est essentiel de percevoir la complexité de la gamme de services que regroupent les soins de longue durée en Ontario, ainsi que les circonstances qui ont été à l'origine du changement.

Services de soins de longue durée : Les services de SLD englobent toute une gamme de services communautaires, du soutien personnel aux soins de santé nécessaires périodiquement ou en permanence aux personnes qui, du fait d'une incapacité physique ou du vieillissement ou parce qu'elles se rétablissent d'une maladie ou d'une blessure, ont besoin d'aide pour fonctionner avec autant d'autonomie que possible. La prestation des services fait appel à nombre d'organismes privés et sans but lucratif, organisations bénévoles, agences, qui fournissent des services de soins infirmiers et professionnels ainsi que des établissements offrant des traitements et des soins personnels.

Programmes de soins à domicile : Avant l'avènement des CASC, il existait 38 programmes de soins à domicile chargés d'évaluer les besoins, de préciser l'admissibilité et d'organiser les services à l'intention des personnes qui auraient besoin d'aide pour demeurer chez elles¹. Les soins à domicile offraient l'accès à des infirmières visiteuses, à des thérapeutes professionnels et, au besoin, pour empêcher l'institutionnalisation ou permettre des traitements ou le rétablissement à domicile, à des services d'aide familiale. Le programme de soins à domicile achetait avant tout des services au nom du client chez des organismes locaux fournisseurs de services (c.-à-d. organismes sans but lucratif, par exemple les Infirmières de l'Ordre de Victoria, la Croix-Rouge et les fournisseurs privés). Certains services professionnels et de soutien étaient offerts directement par le personnel du programme de soins à domicile. Pendant des années, le financement des services de soins à domicile fonctionnait sur un modèle d'assurance-santé ouvert. La province payait, quel que soit le niveau de service jugé approprié par les programmes de soins à domicile. Toutefois, en 1994, le ministère de la Santé a amorcé un virage vers un meilleur contrôle des fonds consacrés aux soins à domicile avec l'adoption d'un système budgétaire fixe : l'affectation de nouveaux budgets repose désormais sur une formule d'équité tenant compte de la composition (âge et sexe) de la population (déterminants des besoins).

Services de soutien communautaires : Nombre des organismes offrant des services de soutien communautaires jouaient un rôle complémentaire à celui du programme de soins à domicile. Parmi ces divers services de soutien, il faut mentionner les popotes roulantes, les services de ménage/d'aide familiale et de visites amicales, les contrôles de sécurité, les programmes de centres de jour pour adulte, les répités aux soignants ainsi que les services conseils et le transport. Plusieurs organismes fournissant ces services sont issus de la base et la coordination et la prestation de leurs services est appuyée par un important volet de bénévoles. Les organismes négocient leurs besoins financiers avec les bureaux régionaux des SLD du Ministère et sont directement financés par ce dernier.

Services de coordination du placement : Jusqu'en 1994, les installations de SLD (foyers de soins infirmiers et foyers de personnes âgées) géraient leurs propres listes d'attente et admettaient les candidats selon leurs propres mécanismes internes de sélection. En 1994, les services de coordination du placement devinrent obligatoires pour établir l'admissibilité, autoriser les admissions et gérer les listes d'attente des établissements. Les coordonnateurs du placement travaillaient de concert avec les clients et leurs familles afin de veiller à ce que les personnes qui en avaient le plus besoin aient accès aux établissements et décidaient si une personne pouvait obtenir des services dans la collectivité au lieu d'être placée en établissement.

Le fonctionnement des 36 programmes de services de coordination du placement était distinct de celui des programmes de soins à domicile, même si les uns et les autres faisaient l'évaluation des besoins de services SLD des particuliers et travaillaient fréquemment avec les mêmes familles et clients.

Nécessité du changement

Les plaintes les plus fréquentes à propos des soins à long terme faisaient ressortir le manque de coordination entre fournisseurs de services, les difficultés à obtenir des renseignements précis sur les services offerts et leur accès et la variation dans les pratiques concernant l'évaluation et l'admissibilité. La nécessité de changements sur les plans de la gestion et de la coordination des services SLD a donné lieu à une décennie de discussions par les gouvernements provinciaux successifs.

L'une des approches envisagées pour une meilleure coordination des services était le modèle de l'agence multi-services (AMS), qui supposait non seulement le regroupement des fonctions de coordination du placement et des soins à domicile sous la même administration, mais également la prestation directe de certains services obligatoires. De façon générale, le modèle n'a pas été perçu comme une solution acceptable. Suscitant la crainte de la fin des organismes autonomes de prestation de services, le projet de simplification de l'administration et de la prestation des services sous une seule agence a inquiété à la fois les organismes sans but lucratif et les fournisseurs privés. On s'inquiétait également que le modèle d'AMS crée simplement un autre palier de bureaucratie.

En juillet 1995, le gouvernement abandonnait la mise en place des AMS. En janvier 1996, à la suite de discussions sur les options permettant d'améliorer l'accès aux services et leur coordination, avec les représentants de diverses organisations présentes dans les soins de longue durée, le ministre de la Santé faisait connaître son plan de création de CASC.

La restructuration, par la province, des services de soins à domicile et des services de coordination du placement supposait un certain nombre de changements au système en place :

- Les services auparavant offerts par les 38 programmes de soins à domicile et les 36 services de coordination du placement ont été regroupés sous 43 CASC. L'objet de la fusion était de faire en sorte que les citoyens aient un accès plus équitable aux services par un même comptoir d'accès aux services communautaires et soins en établissement essentiels et reçoivent les soins appropriés à leurs besoins, que ce soit à la maison ou en établissement.
- Les CASC ont été constitués en sociétés sans but lucratif régies par des conseils d'administration indépendants. Les directeurs des premiers conseils d'administration ont été nommés par la province. Par la suite, leurs membres seront élus par l'assemblée générale de chaque CASC. La composition du conseil est représentative de la collectivité élargie et constitue un équilibre des perspectives entre les services sociaux et de santé. De façon à garantir la participation des consommateurs, le quart du conseil d'administration doit être composé d'utilisateurs des services de soins de longue durée. L'une des règles clés pour être membre d'un conseil d'administration est que ceux qui sont en situation de conflit d'intérêt ne peuvent être administrateurs (p. ex., représentant d'un organisme fournisseur de services sous contrat de service avec le CASC).
- Par l'entremise d'ententes de services, les conseils d'administration sont directement responsables au ministre de la Santé à l'égard des dépenses des CASC. Les CASC ont une enveloppe budgétaire fixe déterminée par une formule de financement reposant sur des principes d'équité et doivent gérer leurs centres à l'intérieur de leurs affectations.
- Voici les responsabilités des CASC :
 - préciser l'admissibilité aux services de visites professionnelles et auxiliaires familiales fournis à la maison ou dans des écoles publiques, ainsi que l'acquisition de services au nom des clients auprès de fournisseurs locaux de services;
 - préciser l'admissibilité et autoriser l'ensemble des admissions dans les établissements de soins de longue durée (même si trois établissements actuels de SLD situés sur les réserves et administrés par les Premières nations sont exemptés par la loi des exigences d'admission);
 - planification des services et gestion de cas pour chaque client;
 - fournisseurs d'information et de services d'aiguillage vers les soins de longue durée et les services connexes, y compris les services de soutien communautaires bénévoles.

- Au temps de leur maturité, les CASC se procureront les services communautaires clés chez les fournisseurs locaux de services, notamment les visites professionnelles et les services d'aide familiale. L'un des objectifs de l'approche courtage est d'obtenir des services professionnels et de soutien favorisant un mécanisme concurrentiel juste et équitable pour la sélection des fournisseurs de services. Par contraste, les anciens programmes de soins à domicile achetaient non seulement les services d'organismes locaux, mais employaient également du personnel offrant directement des services professionnels et de soutien.
- Les CASC doivent recourir au mécanisme des demandes de propositions (DP) pour obtenir au nom de leurs clients des services professionnels et de soutien de la part des fournisseurs locaux. Les organismes privés et sans but lucratif fournisseurs de services sont invités à se faire concurrence sur le même pied pour l'obtention de marchés de service. L'objet du mécanisme des DP est d'obtenir les services de la meilleure qualité au meilleur prix. Parmi les critères de sélection des fournisseurs de services, il faut mentionner le coût de prestation des services et les indicateurs de qualité (p. ex., formation du personnel, indices de satisfaction de la clientèle, expérience, références, dossier de rendement de l'agence).
- Le personnel du CASC doit connaître les services SLD et connexes dans son bassin de population, y compris les services de soutien communautaires et il doit pouvoir fournir des renseignements sur la totalité des services offerts sur son territoire et, au besoin, aiguiller les clients.

Le CASC est le contact général et le point d'entrée des personnes qui ont besoin de soins de longue durée par le truchement des services communautaires et des établissements. Les gestionnaires de cas des CASC ont la tâche d'évaluer les besoins des clients, de préciser leur admissibilité aux services, de préparer des plans de service, d'autoriser la prestation de ceux-ci, de coordonner la prestation des services multiples, de surveiller les besoins de service actuels et de planifier les congés, lorsque les services ne sont plus nécessaires. Ils aident également les clients non admissibles aux services à envisager d'autres solutions et font les aiguillages appropriés.

Une des fonctions clés du CASC est de déterminer l'admissibilité et d'autoriser les admissions dans les établissements de soins de longue durée. Il faut établir une évaluation fonctionnelle afin de savoir si les besoins de la personne peuvent être satisfaits par les services communautaires ou si celle-ci doit aller en établissement. Le CASC peut se charger de l'évaluation ou faire en sorte que celle-ci soit confiée à un fournisseur de services de la collectivité.

Problèmes rencontrés

Voici les problèmes rencontrés au cours de la mise en place des CASC :

Concurrence contrôlée. Les services locaux proviennent de deux types de fournisseurs : sans but lucratif et privés. Le virage vers les concours par demande de propositions n'avait pas pour objectif de favoriser la privatisation des services, contrairement à ce que certains craignaient, mais plutôt de préserver la combinaison de types de services et les perspectives futures. Toutefois, les organismes, pour être concurrentiels, doivent concentrer leurs ressources sur les services et rechercher l'efficacité au niveau des frais administratifs. Conscient que les fournisseurs avaient besoin d'un délai pour restructurer leurs organisations et s'adapter au nouveau mécanisme de demandes de propositions, le gouvernement a accepté d'établir une période de transition pouvant aller jusqu'à trois ans. Pendant cette période, les fournisseurs privés et sans but lucratif actuels peuvent bénéficier d'une protection de leur part de marché et la protection au niveau des coûts est étendue à tous les fournisseurs sans but lucratif. La période de transition se termine le 31 mars 1999.

Dessaisissement du personnel de service. La mise en place d'une politique vraiment concurrentielle d'achat de services nécessite le dessaisissement du personnel de service employé par le CASC. De manière à garantir une approche planifiée au dessaisissement, de sorte que les compétences précieuses ne se perdent pas sur le terrain et que les services aux clients ne soient pas perturbés, le Ministère a fait savoir que le personnel offrant des services directs devrait être mis en disponibilité dans les trois ans suivant le lancement de chaque CASC. Pendant cette période, le personnel visé a droit à des garanties de volume de service et, dans certains cas, à des indemnités de départ.

Échéancier. Certains CASC étaient fonctionnels moins d'un an après l'annonce de janvier 1996 et, dès avril 1997, tous avaient déjà ouvert leurs portes. Compte tenu de l'ampleur des changements attendus, le délai était très court. Pour éviter de tout perturber, les éléments clés de l'initiative ont été délibérément introduits progressivement (c.-à-d. périodes de transition appliquées pour parvenir à un mécanisme de sélection vraiment concurrentiel et à se dessaisir totalement du personnel).

Demande croissante et ressources financières limitées. Dans l'ensemble de la province, les CASC étaient aux prises avec une croissance de la demande de services difficile à satisfaire dans le cadre des ressources financières autorisées. La restructuration des hôpitaux et le vieillissement de la population ont imposé d'autres pressions aux CASC et aux autres fournisseurs de services de soins de longue durée. Certaines régions de la province continuent à éprouver une pénurie de fournisseurs de thérapies et ont des listes d'attente pour les services d'aide familiale. En avril 1998, le gouvernement a annoncé l'affectation d'une enveloppe de 551 millions de dollars aux CASC sur huit ans par une formule de financement par actions destinée à réduire les pénuries au niveau du service.

Automatisation. Les systèmes actuels d'information des CASC sont désuets et doivent être remplacés. Toutefois, les CASC ne disposaient pas des ressources financières requises pour mettre à niveau leurs systèmes. L'une des priorités est la nécessité d'un système informatique provincial d'information et la province travaille avec les CASC à créer un service d'information commun.

Facteurs de succès

Voici les facteurs dégagés comme essentiels au succès durable des CASC :

Communications. La permanence des communications avec les parties touchées est essentielle au succès de la plupart des entreprises, ce à quoi ne fait pas exception l'établissement des CASC. En tant qu'initiative pilotée par la province, il était et demeure très important que le gouvernement communique clairement et sans retard ses attentes et politiques sur les procédures, les pratiques et les rôles, tant aux CASC qu'aux autres fournisseurs de services de SLD. La structure de bureaux régionaux SLD du ministère de la Santé a favorisé la diffusion opportune de l'information; l'expérience de ces bureaux et leurs connaissances des structures et des préoccupations locales a permis au personnel de chaque bureau régional de fournir de l'information et d'expliquer les nouvelles attentes et les changements aux groupes locaux et aux autorités et de faciliter la transformation. Les communications permanentes à tous les niveaux, dans l'organisation des CASC, étaient également importantes pendant la période de transition et ont été maintenues par divers moyens, notamment des forums du personnel et des bulletins.

Soutien politique. Sans un soutien à l'échelon politique, il est peu probable que l'initiative ait pu voir le jour.

Reconnaissance de l'importance des organismes externes. Le modèle des CASC repose sur l'hypothèse que les fournisseurs de services externes constituent le moyen le plus efficace d'offrir des services de soins de longue durée. Puisque la participation de ces organismes est essentielle au volet de prestation de services du modèle de CASC, il était vital de maintenir en permanence les communications et de susciter des moyens de consultation. Pendant l'ensemble du mécanisme de mise en œuvre, le personnel cadre du Ministère a rencontré fréquemment l'association représentant les fournisseurs de services sans but lucratif et privés.

Embûches

Voici les écueils potentiels dégagés et dont doivent tenir compte ceux qui amorcent des initiatives analogues.

Les modèles utilisés par d'autres gouvernements pourraient ne pas fonctionner chez vous. Il faut veiller à ce que la conception du modèle corresponde aux exigences et circonstances particulières à la compétence visée. Éviter le piège de fonder de nouveaux concepts sur les recherches et travaux entrepris dans d'autres compétences sans tenir compte de la répercussion éventuelle des réalités, attentes et systèmes différents.

Connaître le groupe client et concevoir les services en conséquence. Il est essentiel que les administrateurs connaissent et intègrent les besoins particuliers de leur groupe de clients, afin que la conception de la prestation des services soit appropriée. Les administrateurs de CASC, sachant que leurs clients sont surtout des personnes âgées, étaient conscients que la technologie de pointe, par exemple Internet et les systèmes vocaux automatiques, ne pouvait probablement pas faciliter l'accès à l'information pour leur principal groupe client et ils ont planifié en conséquence.

Ne pas regrouper sans un système commun d'information. Il est prudent de mettre au point et d'installer la technologie nécessaire pour appuyer un nouveau modèle de services avant que l'initiative soit lancée. Même si les soins de longue durée coûtent environ 1 milliard de dollars par an à la province, les CASC sont surtout des systèmes bureaucratiques. L'on sait que la capacité d'avoir accès à certaines données, colligées et compilées selon une méthode

normalisée, est essentielle pour examiner les résultats et préciser quelles pratiques obtiendront des niveaux optimaux d'efficacité et d'efficience. Cette analyse est essentielle pour établir les normes de pratique, améliorer la planification du service et gérer les ressources financières. Toutefois, au moment où nous écrivons ces lignes, les CASC n'étaient pas encore reliés par un système informatique commun d'information et nombre d'entre eux travaillent encore avec des systèmes désuets. En plus de relever le défi logistique technique d'introduire un nouveau système à l'échelle provinciale, le volet technologique exige des engagements financiers appréciables. Toutefois, le projet de système d'information des CASC a été désigné prioritaire et on procède actuellement à l'examen d'un plan détaillé de mise en œuvre.

Leçon clé : Modifier un système complet est un défi

La modification d'un système de service est un défi de taille. En l'occurrence, l'introduction des CASC a marqué le début d'une période de changement, le démantèlement des structures en place et l'adoption de nouvelles. Certains éléments du nouveau modèle étaient particulièrement sensibles (la fusion des fonctions de coordination du placement et des soins à domicile sous une nouvelle entité, le passage à un mécanisme d'impartition des services par concours et le dessaisissement du personnel des services directs). De plus, on trouve dans le secteur des soins de longue durée toute une gamme d'intervenants, les personnes qui comptent sur les services SLD, leur famille, leurs amis et les fournisseurs de soins, les fournisseurs de services communautaires, les exploitants d'établissements, les bénévoles de la collectivité, les organismes de consommateurs, les associations de fournisseurs, les syndicats et les associations professionnelles, de sorte qu'il est facile de constater l'immense complexité de la mise en œuvre. Dans l'idéal, une initiative doit obtenir l'appui de tous les groupes touchés par un changement envisagé et être introduite de telle manière qu'elle en rassurera la plupart, voire tous, leur faisant saisir que, dans l'ensemble, le changement sera bénéfique. Il y aura bien de la résistance ou même une véritable opposition au changement (et habituellement plus qu'on ne prévoit), mais il sera essentiel de prévoir des communications efficaces à tous les niveaux et pendant toute la transition. De plus, puisqu'il est peu probable que tous adoptent d'emblée le nouveau système, le mécanisme doit répondre aux besoins d'information des groupes touchés et du public et leur laisser la possibilité de faire connaître leur opinion. Le mécanisme de mise en œuvre doit permettre aux personnes et groupes intéressés de participer au processus de changement, plutôt que d'adhérer à un processus qui ignore les enjeux, les préoccupations et les questions.

Évaluation et responsabilité

L'évaluation de l'efficacité du modèle de CASC est une grande priorité. La mise au point d'un nouveau système informatique reposant sur des éléments de données et des définitions normalisés permettra à la province de compiler, comparer et analyser les résultats et, en bout de ligne, d'améliorer les pratiques. À cette fin, le Ministère travaille de concert avec les CASC à mettre au point un système d'information qui normalisera les pratiques de gestion des cas et augmentera l'efficacité de fonctionnement.

Le Ministère a raffermi considérablement les rapports de responsabilisation avec les organismes subventionnés afin de mieux gérer les ressources. Plus particulièrement, il a apporté des améliorations importantes par l'entremise d'ententes de service. Dans le cadre des ententes de services, on fixe le budget, les niveaux de service et les protocoles de fonctionnement et on définit les exigences de rapport. Tous les organismes doivent signer une entente de service avec le Ministère en échange des fonds provinciaux, ce qui comprend les CASC (qui reçoivent la plus grande partie des fonds réservés aux services communautaires). Le cadre de gestion a été élaboré de concert avec les partenaires des SLD et leur participation. Le mécanisme de responsabilisation du Ministère comprendra des examens périodiques du rendement de toutes les agences de services communautaires qui ont signé une entente de service.

Le Ministère travaille également avec les CASC à élaborer des normes de service et des mesures de rendement pour les CASC et les autres fournisseurs de services SLD de la collectivité. Parmi les activités en cours, il faut mentionner l'amélioration des outils actuels de surveillance et l'élaboration de nouveaux outils de contrôle là où cela est justifié.

Prochaines étapes

- En partenariat avec les CASC et les agences de financement, on continuera à élaborer un cadre d'évaluation efficace.
- L'une des priorités est de mettre au point un système informatique qui permettra d'établir le lien entre les pratiques de gestion des cas, les résultats et les systèmes financiers. La mise en œuvre d'un nouveau système dans l'ensemble des 43 CASC devrait se produire en 1999-2000.
- On a rédigé la réglementation du nouveau réseau de services et elle sera publiée à des fins de consultation en 1999.
- On mettra en place en 1999 un instrument commun d'évaluation permettant de déterminer l'admissibilité aux services. Cet outil est nécessaire non seulement pour garantir une approche cohérente dans l'ensemble de la province, mais aussi pour obtenir des données sur les résultats issus de la normalisation des pratiques (c.-à-d. les résultats que l'on peut comparer et analyser).

Note

¹ Les programmes étaient gérés sous divers parrainages. Vingt-neuf étaient parrainés par les conseils locaux de la santé, quatre étaient gérés par les Infirmières de l'Ordre de Victoria du Canada (VON); trois par des hôpitaux, un par les services sociaux d'une municipalité et un autre par un conseil d'administration autonome.

Sources consultées

Interview avec Maxine Walsh, gestionnaire de l'élaboration des programmes, ministère de la Santé de l'Ontario, le 23 avril 1998.

Ministère de la Santé de l'Ontario, *Government Unveils Plan for Speedy Long-Term Care Reform*. Communiqué et document d'information (le 25 janvier 1996).

Personne-ressource

Maxine Walsh
Gestionnaire, Élaboration des programmes
Ministère de la Santé
(416) 326-9748

Le Numéro d'entreprise de Revenu Canada

Introduction

Les relations entre les gouvernements et les entreprises sont très complexes. Les entreprises ont des contacts réguliers avec les gouvernements dans une grande diversité de secteurs de programmes. Une grande partie de ces interactions est requise par les gouvernements dans leurs fonctions de réglementation. C'est pourquoi de nombreux gouvernements se sont donnés comme objectif de réduire le temps que les entreprises doivent consacrer aux interactions avec les gouvernements pour respecter leurs responsabilités réglementaires au moyen d'une diminution des dédoublements et des tracasseries administratives et par la simplification des processus. Ces améliorations vont diminuer les sommes qu'il en coûte aux entreprises pour interagir avec le gouvernement et devraient se traduire par des économies pour les gouvernements grâce à une plus grande efficacité et une diminution des dédoublements.

Le projet du Numéro d'entreprise de Revenu Canada est un exemple de la capacité des gouvernements de créer des processus d'affaires intégrés et des plates-formes technologiques afin de réduire les dédoublements et d'améliorer le service. Ce projet a jeté les bases de l'intégration des services liés aux affaires à l'intérieur des gouvernements et entre ceux-ci. Cette base est essentielle pour favoriser la mise en place de projets de prestation de services à guichet unique qui transcendent les compétences gouvernementales. Le projet du Numéro d'entreprise est aussi un exemple des nombreuses difficultés que les organismes doivent régler lorsqu'ils entreprennent des changements importants dans les relations avec le client à qui profitent les améliorations de services.

Historique

Avant l'introduction du Numéro d'entreprise unique, en 1994, Revenu Canada tenait des bases de données et effectuait des opérations distinctes pour quatre aspects essentiels de l'interaction gouvernement-entreprises : retenues sur salaire, TPS, impôt sur les sociétés et droits de douane à l'importation et à l'exportation. Cette fragmentation résultait en bonne part d'une restructuration ministérielle effectuée en 1992, qui avait mené à la fusion de deux ministères fédéraux – Revenu Canada-Douanes et Accise et Revenu Canada-Impôt – en un seul : Revenu Canada. Avant la mise en place du Numéro d'entreprise, les sociétés devaient fournir l'information séparément pour chacun des quatre secteurs de programmes et utiliser différents points d'accès au sein du Ministère pour chaque secteur. Par exemple, une société qui changeait d'adresse devait en informer chaque secteur de façon à ce que chaque base de données soit mise à jour. De plus, ceux qui lançaient une entreprise devaient se rendre à plus d'un endroit pour effectuer ces transactions. Ce processus était davantage compliqué par le fait que chacun de ces secteurs utilisait un code différent pour identifier l'entreprise. En bout de ligne, les entreprises devaient composer avec une fragmentation, des dédoublements et des chevauchements inutiles lorsqu'elles devaient traiter avec le gouvernement fédéral dans ce domaine. En outre, cette situation coûtait très cher au gouvernement, à une époque où la rentabilité était le mot d'ordre. Le Numéro d'entreprise visait à résoudre ces problèmes, et il y est parvenu.

Le gouvernement fédéral s'était engagé une première fois à adopter un numéro d'entreprise unique dans le budget de 1992. Le projet du Numéro d'entreprise a été conçu au départ comme un projet interministériel. Plus tard au cours de la même année, un groupe de travail interministériel, dirigé par Statistique Canada et regroupant Revenu Canada (Impôt), Revenu Canada (Douanes et Accise) et Consommation et Affaires commerciales, établit que la mise en place d'un système intégré et d'un code d'identification unique pour le gouvernement fédéral passait d'abord par le regroupement des quatre principaux comptes de Revenu Canada¹. Cette décision a été fondée sur le fait que Revenu Canada intervenait auprès des entreprises plus que tout autre ministère fédéral. Ainsi, le projet de Numéro d'entreprise a-t-il été transféré au nouveau ministère unique de Revenu Canada à l'automne de 1992.

L'importance et la portée du projet étaient telles que Revenu Canada a entrepris des consultations poussées auprès de la collectivité des affaires tout au long de l'élaboration et de la mise en oeuvre du projet. Ces consultations ont permis de sensibiliser le milieu des affaires à la raison d'être du projet et ont constitué une source précieuse de rétroaction sur la façon d'aborder la mise en oeuvre afin d'éviter les problèmes inutiles. De nombreuses associations ont été consultées, comme la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, ainsi que des intermédiaires,

Les guichets uniques : innovations et bonnes pratiques

comme l'Institut canadien des comptables agréés, des entreprises de service de paye et des courtiers en douane. Ces discussions ont mis en lumière certaines difficultés potentielles. Deux préoccupations principales ont été mises au jour :

Coûts transitionnels pour les entreprises. Lorsque le projet du Numéro d'entreprise a été annoncé, au début de 1992, le programme de la TPS n'était en place que depuis un an. Les entreprises avaient dû investir des sommes considérables pour se conformer à la nouvelle taxe. Une des principales dépenses était la nécessité d'imprimer le numéro de TPS de l'entreprise sur toutes les factures et relevés de carte de crédit. Étant donné que le nouveau Numéro d'entreprise allait éventuellement servir de numéro de TPS, Revenu Canada a reconnu que le remplacement du numéro de TPS entraînerait des dépenses inutiles pour les entreprises. Pour contourner ce problème, on a donc basé le numéro d'entreprise sur le numéro de TPS. Les entreprises ont aussi fait valoir qu'elles devraient encourir des dépenses importantes pour mettre à jour leurs systèmes informatiques en fonction du nouveau numéro. Pour atténuer l'impact de la transition, Revenu Canada a alloué une période de transition de deux ans pour permettre aux entreprises d'introduire graduellement les changements à même leurs propres plans de mise à jour des systèmes.

Confidentialité de l'information. Les entreprises se sont inquiétées de ce que l'adoption d'un numéro d'entreprise unique pourrait permettre à des tiers d'accéder plus facilement à de l'information commerciale confidentielle, comme le niveau de rentabilité. Auparavant, les sociétés ne faisaient généralement pas connaître leur numéro d'impôt sur le revenu et avaient ainsi l'impression de protéger l'information qui s'y rattache. Avec le nouveau système, le numéro d'entreprise allait être beaucoup plus accessible, puisqu'il apparaîtrait sur toutes les factures et relevés de carte de crédit. Pour atténuer ces craintes, Revenu Canada a entrepris une vérification interne pour démontrer que la confidentialité serait assurée.

Le projet du Numéro d'entreprise a aussi posé certaines difficultés à Revenu Canada. Il s'agissait d'un projet de technologie d'information très vaste et très complexe². Il fallait mettre en fonction un nouveau système informatique sans interrompre le service à la clientèle. Ainsi, le projet a-t-il comporté le rattachement des quatre anciens systèmes situés à deux centres de données différents au nouveau système d'inscription du Numéro d'entreprise. Le système informatique était une vaste application client serveur permettant la transmission synchronisée de données d'enregistrement du système d'inscription du numéro d'entreprise aux quatre anciens systèmes. Cette approche permettait d'éviter l'interruption du service.

Qu'est-ce que le numéro d'entreprise ?

Le numéro d'entreprise comprend trois composantes. La première est un numéro à neuf chiffres qui identifie l'entreprise de façon exclusive³. Cette série est suivie de deux lettres, qui servent à identifier les quatre principaux programmes de Revenu Canada. Par exemple, la série de neuf chiffres serait suivie de RT si le numéro s'appliquait à un compte de TPS. La dernière composante est une suite de quatre chiffres, qui permet à de grandes sociétés d'utiliser plusieurs comptes dans un secteur de programmes. Un numéro d'entreprise pourrait donc prendre la forme suivante : 123456789RT0001.

Avantages pour les clients

Le projet du Numéro d'entreprise offre différents avantages immédiats et à long terme aux entreprises. Grâce au numéro unique, les clients peuvent dorénavant inscrire, consulter ou fournir de l'information aux quatre principaux comptes de Revenu Canada en un seul appel téléphonique ou en une seule visite à un bureau de Revenu Canada. De plus, il n'est pas nécessaire de fournir plus d'une fois l'information utile à plus d'un programme. Le projet a aussi permis la mise en place d'un service important, celui des guichets d'affaires, établis dans tous les centres de Revenu Canada. Les guichets d'affaires intègrent les transactions autrefois fragmentées concernant l'impôt sur le revenu, la TPS et les droits d'exportation pour offrir aux clients de Revenu Canada un service à guichet unique. Bien que ce service n'ait pas constitué un préalable pour l'intégration des transactions effectuées dans les bureaux locaux des deux anciens ministères, cette intégration devenait un choix évident. Le projet de Numéro d'entreprise a aussi permis la mise en place d'un numéro sans frais unique permettant aux clients de demander un numéro d'entreprise ainsi que des renseignements sur tous les secteurs de programmes.

Le projet du Numéro d'entreprise offre également des possibilités d'améliorer le service du programme et la conformité des clients du fait qu'en demandant un numéro d'entreprise, ceux-ci s'inscrivent automatiquement à tous les programmes applicables de Revenu Canada et, éventuellement, à des programmes d'autres niveaux de gouvernement. Auparavant, la nature fragmentée du système exigeait que les clients connaissent et comprennent tous les programmes auxquels ils devaient s'inscrire.

On a constaté par la suite d'autres avantages offerts par cette approche. La mise en place du Numéro d'entreprise a créé l'infrastructure permettant de simplifier les interactions entre les entreprises et d'autres ministères du gouvernement au moyen de nouvelles mesures de simplification et d'intégration. Par exemple, Statistique Canada et Revenu Canada partagent maintenant l'information relative au Code de classification type des industries et évitent ainsi d'importants dédoublements puisqu'ils utilisent le système commun d'identification des entreprises. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a fait du numéro d'entreprise une norme de technologie de l'information que tous les ministères du gouvernement doivent utiliser (ou justifier leur décision de s'y soustraire) pour la création de systèmes d'information contenant des renseignements concernant les entreprises⁴. Cette exigence assure une compatibilité des données et favorise le partage d'information au sein du gouvernement fédéral.

La possibilité la plus intéressante que pourrait offrir le projet du Numéro d'entreprise est l'intégration des processus entre les niveaux de gouvernement. La création d'une « fédération » de bases de données d'ordre commercial avec un seul code d'identification d'entreprise a présenté des possibilités en ce sens. Par exemple, Revenu Canada collabore avec le ministère des Services aux entreprises et aux consommateurs et la Commission des accidents du travail de la Nouvelle-Écosse à la création du Registre des affaires de la Nouvelle-Écosse. Ce système électronique est basé sur celui du Numéro d'entreprise et permettra aux entreprises de s'inscrire par un guichet unique à des programmes offerts par les deux niveaux de gouvernement. Les clients vont pouvoir fournir les données d'inscription au système de registre par voie électronique, aux bureaux d'Accès Nouvelle-Écosse ou de Revenu Canada ou encore par téléphone. Le système fonctionne de façon à ce que tous les systèmes reçoivent l'information appropriée, sans égard au lieu d'origine de la transaction. Des projets semblables sont en voie d'élaboration en Colombie-Britannique et en Ontario.

Difficultés rencontrées

Diverses difficultés se sont posées au personnel de Revenu Canada au cours de l'élaboration et de la mise en oeuvre du Numéro d'entreprise :

Résistance au changement. Les entreprises et le personnel de Revenu Canada se sont montrés réticents à adopter le nouveau système du Numéro d'entreprise. Pour les entreprises, cette attitude se fondait sur différents facteurs comme le coût, les éventuelles interruptions de service et les préoccupations concernant la confidentialité. Pour le personnel de Revenu Canada, la réticence venait de la récente restructuration ministérielle comportant la fusion des deux ministères et des changements additionnels qui résulteraient de la mise en oeuvre du nouveau Numéro d'entreprise. La direction a pu vaincre cette résistance au changement par une communication tant à l'interne qu'à l'externe.

Compétences et formation. La direction de Revenu Canada reconnaît que les besoins de formation liés au projet ont été sous-estimés. On aurait dû se pencher plus tôt sur les besoins de formation du personnel de première ligne et il aurait fallu offrir une formation de suivi pour s'assurer de l'apprentissage du personnel.

Former et maintenir une équipe de projet solide. Un projet bien structuré et stimulant attire des gens de valeur. Cependant, l'éventualité d'un échec peut faire fuir des participants du projet. Par conséquent, les gestionnaires doivent s'efforcer d'attirer et de conserver des participants compétents et fiables en les informant régulièrement de leur vision et de l'orientation du projet.

Échéancier inadéquat. L'échéancier établi au départ pour l'élaboration d'un projet pilote était d'approximativement un an à compter de l'annonce de l'établissement du Numéro d'entreprise, en 1992. Les gestionnaires du projet ont pu négocier un échéancier plus réaliste, soit la réalisation d'un projet pilote en 1994 et la mise en oeuvre définitive du système en 1995. Cependant, à l'intérieur du Ministère, le contexte de la restructuration faisait en sorte qu'il était impérieux d'obtenir des résultats. Le personnel de la technologie de l'information à Revenu Canada a donc réalisé en 13 mois un système qui aurait dû en demander 19. Une évaluation du Numéro d'entreprise par le

Vérificateur général a indiqué que la vérification subséquente du produit a été compromise par ces échéanciers serrés⁵. Finalement, le système a bien fonctionné en situation réelle, malgré ces contraintes.

Différents systèmes de TI. La création d'un système intégré de TI a constitué un problème majeur pour l'équipe du projet Numéro d'entreprise. Elle s'est acquittée de cette tâche en liant et en synchronisant les quatre programmes existants à l'intérieur d'un nouveau système de TI. Les données sont transférées du système du Numéro d'entreprise aux quatre autres systèmes au moyen d'une architecture client-serveur sur macroordinateurs. Toutefois, ces programmes étaient situés à différents centres de données et utilisaient divers moyens technologiques.

Facteurs de réussite

Certains facteurs ont été vus comme des éléments essentiels au succès du projet du Numéro d'entreprise, notamment :

Définir tôt les objectifs et les priorités. Le travail de base réalisé par l'équipe chargée de définir l'étude, menée par Statistiques Canada, ainsi que l'évaluation et la consultation qui ont suivi ont fait que les objectifs et priorités essentiels du projet ont pu être définis puis approuvés par le sous-ministre au cours des deux premiers mois du projet. Cela a assuré que les objectifs et les priorités allaient être maintenus tout au long de la mise en œuvre du projet. L'objectif du projet était de mettre en place un numéro d'entreprise unique pour les quatre principaux programmes de Revenu Canada sans occasionner d'interruption importante du service aux entreprises. Cet objectif, qui devait être réalisé en deux ans, visait l'amélioration du service offert aux entreprises canadiennes et l'allègement des obligations de conformité. En outre, le projet allait permettre l'utilisation du numéro d'entreprise par tous les ministères et organismes gouvernementaux détenant un droit reconnu par la loi d'utiliser un tel code d'identification.

Confier la direction du projet à un seul organisme. Étant donné que le projet du Numéro d'entreprise avait des conséquences pour différents ministères du gouvernement, dont Revenu Canada, Statistique Canada et Consommations et Affaires commerciales⁶, il aurait été concevable d'administrer le projet au moyen d'une structure administrative mixte. Généralement, ce type d'approche nécessite une gestion par consensus, susceptible de créer des barrières et de retarder la réalisation du projet. Dans le cas du projet du Numéro d'entreprise, c'est au sous-ministre de Revenu Canada qu'a été confiée la responsabilité directe du projet. En outre, celui-ci avait le contrôle absolu sur les finances du projet. Bien que les autres ministères aient été largement consultés tout au long du processus, cette approche a été un facteur de réussite en ce qu'elle a permis des prises de décision rapides lorsque cela était nécessaire.

Utiliser les nouvelles technologies Internet. Au moment du lancement du projet, en 1992, les conditions technologiques faisaient qu'il était nécessaire que toutes les données soient regroupées et conservées dans un macroordinateur central. Cela signifie que tous les macroordinateurs des ministères devaient se conformer aux normes du système. Ainsi, pour réaliser une modification des spécifications du système, tous les participants devaient modifier leur système. Le personnel du projet devait donc obtenir un consensus sur les modifications du système et cette tâche s'avérait de plus en plus ardue à mesure que le système accueillait de nouveaux partenaires. Par la suite, le développement rapide de la technologie Internet a permis aux partenaires d'élaborer une interface commune. Les partenaires avaient ainsi la possibilité d'effectuer des modifications de leur système sans que cela n'entraîne de conséquences pour les autres. De plus, le système du Numéro d'entreprise est maintenant compatible avec tout système conforme à cette norme d'interface.

Consulter les clients et les parties intéressées. Comme nous l'avons mentionné, Revenu Canada a mené des consultations poussées avec les clients et les parties intéressées à toutes les étapes de l'élaboration du projet. Divers groupes clients, comme l'Association des manufacturiers canadiens, la Fédération canadienne des entreprises indépendantes et le Conseil canadien des chefs d'entreprise, ont été consultés au cours des phases de conception et de planification et ils ont formulé des observations précieuses sur les nouveaux besoins de la collectivité des affaires et la conception du Numéro d'entreprise. Au sein du gouvernement, un comité directeur des sous-ministres, formé de représentants de Revenu Canada, de Consommation et Affaires commerciales et de Statistique Canada, était chargé d'orienter le projet. De plus, on a consulté dès le début du projet un grand nombre de ministères concernés afin de recueillir leurs idées et de mieux comprendre le concept du Numéro d'entreprise.

Contrôler les attentes. Il était important que Revenu Canada et ses partenaires n'insistent pas trop sur les avantages immédiats et à long terme de la mise en oeuvre du Numéro d'entreprise. On a fait peu de publicité afin de contenir les attentes tant qu'on n'obtiendrait pas un produit tangible.

Mener des projets pilotes. Revenu Canada a effectué concurremment divers projets pilotes dans des villes de moindre importance avant la mise en oeuvre nationale afin de cerner les problèmes du système. Des observations ont été recueillies auprès des coordonnateurs affectés à chaque région et on a effectué les changements au système en fonction des résultats des projets pilotes. Par exemple, on s'est vite rendu compte qu'il fallait améliorer le processus de formation. Ces projets pilotes ont aussi favorisé la décision de regrouper les transactions des bureaux dans les Guichets d'affaires pour les villes abritant des locaux distincts pour l'impôt sur le revenu, la TPS et les douanes. Ces bureaux n'étaient pas obligés de regrouper leurs activités avant les projets pilotes. Toutefois, ceux qui avaient décidé de ne pas regrouper leurs activités au départ ont vite reconnu que l'intégration constituait la suite naturelle du projet de Numéro d'entreprise. Cette approche a évité de forcer les bureaux à regrouper leurs fonctions de prestation des services et a permis de convaincre plus facilement les autres bureaux de faire de même.

Utiliser efficacement les entrepreneurs. Des entrepreneurs ont été utilisés en tant que conseillers et formateurs tout au long du projet, surtout pour la formation du personnel à l'utilisation des nouvelles technologies liées au nouveau système. Cependant, la direction a pris soin de ne pas se fier uniquement aux entrepreneurs et s'est assurée que le personnel était formé pour utiliser aussi l'ensemble des nouvelles technologies. Cette approche a stimulé le moral du personnel et a permis de développer la mémoire organisationnelle⁷.

Effectuer une évaluation indépendante constante. Un vérificateur interne de Revenu Canada a été affecté au projet durant plus d'un an afin de mettre en place un processus d'évaluation et d'offrir une rétroaction constante avant et après le lancement. De plus, le groupe de vérification interne a effectué une vérification avant la mise en oeuvre afin de s'assurer du fonctionnement du projet avant son lancement. Des études externes ont aussi été utilisées tout au long du projet. La contribution des groupes de vérification interne et externe a constitué une source importante de rétroaction indépendante durant le projet.

Évaluation et responsabilité

Revenu Canada a effectué divers sondages quantitatifs afin de mesurer le degré d'acceptation du Numéro d'entreprise au cours de la phase d'essai du projet. Les résultats montrent un appui important à l'égard du projet :

- 82 p. 100 des entreprises ont estimé que le Numéro d'entreprise constituait pour le gouvernement un bon moyen d'améliorer son efficacité;
- 72 p. 100 des entreprises ont estimé que le Numéro d'entreprise va aider Revenu Canada à améliorer le service qui leur est offert⁸.

Outre les sondages effectués au cours de la période d'essai, le projet a été évalué par les vérificateurs internes et externes durant la mise en oeuvre de l'ensemble du projet.

Maintenant que le système est en place, l'efficacité du Numéro d'entreprise ne fait pas l'objet d'une évaluation directe puisqu'il s'agit d'une plate-forme stratégique qui a permis des améliorations dans d'autres services. Cependant, les divers services et processus qui l'entourent sont régulièrement évalués. Par exemple, des groupes de réflexion évaluent la facilité avec laquelle les clients peuvent demander un Numéro d'entreprise. De plus, on effectue des sondages de la clientèle pour l'ensemble des services de Revenu Canada, dont fait partie le Numéro d'entreprise.

La responsabilité du projet du Numéro d'entreprise est celle du sous-ministre du Revenu national, de même que la responsabilité des services gravitant autour du Numéro d'entreprise, comme les Guichets d'affaires.

Prochaines étapes

Revenu Canada poursuit présentement différentes orientations stratégiques rendues possibles par le projet du Numéro d'entreprise :

- Comme nous l'avons indiqué, Revenu Canada entreprend des projets visant à partager le Numéro d'entreprise avec des systèmes provinciaux en Colombie-Britannique, en Ontario et en Nouvelle-Écosse. Ces approches, surtout dans le domaine des services aux entreprises, vont permettre aux utilisateurs de fournir de l'information aux deux niveaux de gouvernement par une seule transaction effectuée au moyen d'un guichet unique.
- Revenu Canada élabore présentement une nouvelle plate-forme de comptabilité pour l'impôt sur le revenu, la comptabilité de la paye, les douanes et accise et la TPS, de façon à simplifier les services concernant les programmes du revenu et d'alléger les obligations de conformité pour les entreprises. Ce système va permettre aux entreprises de faire affaire avec Revenu Canada par un mode électronique de prestation des services à guichet unique.

Notes

¹ Entrevue avec Rod Quiney, le 24 avril 1998.

² Rod Quiney, « The Adoption of a Single Business Number by the Government of Canada », exposé présenté lors de la Troisième conférence internationale de l'administration de l'impôt, avril 1998.

³ Il s'agit de l'ancien numéro de TPS pour les entreprises créées avant l'introduction du numéro d'entreprise.

⁴ Rod Quiney.

⁵ Chapitre 20.69 du *Rapport du Vérificateur général du Canada*, « Revenue Canada – Creating One Revenue Canada : The Administrative Consolidation of Customs & Excise and Taxation » (accessible par Internet au www.oag-bvg.gc.ca).

⁶ Consommations et Affaires commerciales relève maintenant d'Industrie Canada.

⁷ Chapitre 20.67, *Rapport du Vérificateur général*.

⁸ Prairie Research Associates, *Single Business Registration Number – Initial Scan – Final Report*, rapport préparé pour Revenu Canada (Winnipeg, 1995).

Sources consultées

Vérificateur général du Canada, « Revenue Canada – Creating One Revenue Canada: The Administrative Consolidation of Customs & Excise and Taxation », dans *The Report of the Auditor General of Canada*, septembre 1996, chapitre 20 (<http://oag-bvg.gc.ca>).

Entrevue avec Rod Quiney, directeur général, Direction du traitement des déclarations et des paiements des entreprises, Revenu Canada, 24 avril 1998.

« Revenue Canada: The Business Number », dans *Public Sector Management*, vol. 7, n° 2 (1996).

Quiney Rod, « The Adoption of a Single Business Number by the Government of Canada », document présenté lors de la Troisième conférence internationale de l'administration de l'impôt, University of New South Wales, 16 avril 1998.

Personne-ressource

Rod Quiney
Directeur général
Direction du traitement des déclarations et des
paiements des entreprises
Revenu Canada
(613) 941-5007

Services Nouveau-Brunswick

Introduction

Depuis un certain temps déjà, on reconnaît que les pouvoirs publics peuvent et même devraient aider les citoyens à obtenir plus facilement les services dont ils ont besoin. En effet, beaucoup de citoyens ont de la difficulté à s'y retrouver dans le dédale de services gouvernementaux, gênés par le réseau morcelé de points d'accès, la paperasserie administrative et les chevauchements. D'après les sondages, les citoyens préconisent l'accès aux services gouvernementaux selon la formule simplifiée du « guichet unique »¹. C'est donc aux pouvoirs publics mêmes qu'il revient de trouver des façons de rendre l'appareil gouvernemental plus accessible et plus profitable au public.

La solution du Nouveau-Brunswick : Services Nouveau-Brunswick

En 1991, le Nouveau-Brunswick faisait face aux mêmes pressions financières que les autres provinces. Durant l'automne cette année-là, le ministre des Finances de la province a mis en branle un processus de consultation pour connaître l'opinion de la population quant à la façon de composer avec ces pressions. Rapidement, à la lumière de toute une série de discussions en groupe, de sondages et de séances de discussion ouverte, on s'est rendu compte que le public était très insatisfait, qu'il voulait que le gouvernement offre des services améliorés, plus facilement accessibles et à moindres coûts.

En guise de réponse aux résultats de la consultation, la province a annoncé, en janvier 1992, la mise sur pied d'un projet pilote visant à éprouver la valeur du concept de centre de services gouvernementaux de type « guichet unique ». Exploités par Services Nouveau-Brunswick (une société d'État), les nouveaux centres ont pour but de servir de foyer principal pour la prestation intégrée de services généraux pour toutes sortes d'opérations. On peut par exemple y acquitter différents frais, se procurer et déposer divers formulaires de demande et obtenir de l'information générale sur le gouvernement. Le personnel de ces centres n'a ni la formation ni l'équipement nécessaires pour offrir des services spécialisés comme des services de libération conditionnelle, d'orientation professionnelle, de santé ou d'essais de certification. Dans la plupart des cas, ces services continuent d'être offerts par les ministères qui en ont la responsabilité. Cependant, des spécialistes de différents ministères acceptent de venir aux centres y donner des consultations au besoin. Les clients n'ont qu'à s'adresser aux bureaux de Services Nouveau-Brunswick, qui organisera les rencontres.

Depuis 1992, Services Nouveau-Brunswick remporte un succès phénoménal. Les sondages réguliers auprès des clients de chaque centre révèlent des taux de satisfaction à la sortie oscillant entre 87 et 95 p. 100. Ce projet, qui a commencé par la mise sur pied de deux bureaux pilotes à Caraquet et à Woodstock, s'est transformé en un réseau de huit bureaux de services répartis un peu partout dans la province. On compte même en ouvrir cinq autres durant l'exercice 1998-1999. Services Nouveau-Brunswick s'est fixé comme règle qu'au moins 85 p. 100 de la population doit habiter tout au plus à 30 minutes de route de l'un de ses bureaux. L'ouverture de cinq nouveaux bureaux pourrait contribuer à dépasser cet objectif.

Par l'intermédiaire de leur personnel polyvalent, les centres de Services Nouveau-Brunswick offrent 110 services pour le compte de différents ministères clients. Et la liste ne cesse de s'allonger. De plus, les Néo-Brunswickois peuvent y payer les factures émises par la Ville de Saint John, NB Tel et NB Power. Services Nouveau-Brunswick est également en pourparlers avec d'autres villes et ministères fédéraux pour offrir des services en leur nom.

À titre de service complémentaire, Services Nouveau-Brunswick a établi un centre de renseignements téléphoniques, Renseignements N.-B. Semblable aux services de renseignements mis sur pied par d'autres provinces, Renseignements N.-B. est un moyen peu coûteux et efficace d'obtenir de l'information sur les services gouvernementaux. L'un de ses principaux avantages est qu'on peut le consulter au-delà des heures normales de travail durant la semaine et les samedis. Renseignements N.-B. permet l'accès immédiat au gouvernement, atout important pour les habitants des collectivités éloignées.

À l'heure actuelle, les Néo-Brunswickois peuvent également se servir de ce système téléphonique pour renouveler l'immatriculation de leur véhicule. Services Nouveau-Brunswick est en train d'étudier le moyen d'élargir la

gamme de services offerts par l'intermédiaire du système. On espère notamment fournir sous peu divers services liés à la conduite de véhicules ainsi qu'un service de commande de formulaires de demande et de permis.

Difficultés rencontrées

La mise sur pied de Services Nouveau-Brunswick ne s'est pas déroulée sans embûches :

Culture organisationnelle et protection du territoire. Dans les premiers temps, les ministères ont eu du mal à accepter l'idée que leurs services soient fournis par une autre organisation. Ils ont dû se mettre à considérer la prestation des services gouvernementaux non pas comme un programme, mais plutôt comme un service orienté vers la clientèle. Certains craignaient que leurs clients ne bénéficient plus du même niveau de service, et on a dû les convaincre, en les invitant à prendre part au processus de conception, que les niveaux de service pourraient être maintenus, voire améliorés, grâce à une formule de prestation intégrée des services.

Culture et formation du personnel. Les employés des bureaux de Services Nouveau-Brunswick proviennent de divers ministères provinciaux. Par conséquent, ils ont dû se familiariser avec toute une gamme de services et de programmes, généralement différents de ceux dont ils s'occupaient particulièrement à leur ancien poste. La conception d'un programme de formation permettant de transmettre les connaissances nécessaires au personnel s'est révélée une entreprise colossale et fastidieuse.

Compatibilité technologique. Dès le début du projet, il a fallu composer avec les différentes technologies de l'information utilisées par les ministères clients. Services Nouveau-Brunswick a eu beaucoup de difficultés à adapter toutes ces techniques pour ses bureaux. On a donc dû faire des compromis avec les ministères sur la façon de transmettre l'information aux bureaux de Services Nouveau-Brunswick et de la recevoir, jusqu'à ce qu'on installe des systèmes compatibles.

Ressources financières. À titre de société d'État, Services Nouveau-Brunswick doit devenir autonome d'ici 2002, ce qui l'oblige à toujours tenir compte de cette échéance avant d'accepter de nouvelles responsabilités et de modifier des modes de prestation de services existants.

Facteurs de réussite

Les facteurs qui suivent ont contribué au succès de Services Nouveau-Brunswick :

Protection d'un champion. Dès ses débuts, Services Nouveau-Brunswick a profité de l'appui de hauts placés dans l'appareil gouvernemental ou l'administration publique. Dans les premiers temps, le premier ministre et le ministre des Finances en ont défendu le concept. Puis, ils ont confié à un haut fonctionnaire la tâche de mettre au point l'initiative, poursuivant ainsi la tradition des « champions ». De nos jours, c'est le président de Services Nouveau-Brunswick qui veille aux intérêts de ce mécanisme de prestation intégrée des services. La protection continue et manifeste d'une personne influente a été un facteur décisif du succès de l'initiative.

Maintien de l'orientation définie. Les représentants de la classe politique, la direction de Services Nouveau-Brunswick et les ministères n'ont jamais perdu de vue le mandat de l'organisation, qui est de fournir des services généraux d'information et de soutien aux opérations. Services Nouveau-Brunswick n'accepte pas d'offrir tous les services gouvernementaux qu'on lui propose. En effet, il lui arrive parfois de refuser de fournir certains services au nom de ministères parce que ceux-ci sont trop spécialisés et que leur prestation exige des compétences qu'il n'a pas.

Établissement d'objectifs et discussion des progrès avec le personnel. Bien qu'il soit justifié d'établir des objectifs à long terme qui soient ambitieux, il est tout aussi important de fixer des objectifs à court et à moyen terme raisonnables. Il importe également que les gestionnaires tiennent constamment leurs employés au courant des progrès dans la poursuite de ces objectifs, afin qu'ils aient une meilleure idée de l'orientation que prend l'organisation et maintiennent le rythme de changement.

Participation des ministères clients. Pour Services Nouveau-Brunswick, les ministères clients comptent autant que les clients. En effet, il est essentiel qu'ils prennent part à la conception du mode de prestation des services et aient régulièrement leur mot à dire concernant les changements à apporter aux services et les besoins connexes, faute de quoi les relations et, en bout de ligne, la prestation des services, pourraient en souffrir.

Mise sur pied de projets pilotes. Avant d'étendre le concept de Services Nouveau-Brunswick à toute la province, on a commencé par faire un essai dans deux petites collectivités. Ce projet pilote a permis de tirer de nombreuses leçons concernant la technologie, l'accès et l'aménagement des bureaux. En optant pour des collectivités de petite taille, on a pu adapter les services avec plus de facilité. Pour les essais pilotes, il importe de choisir des endroits qui offrent de bonnes chances de réussite.

Échéancier serré. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick a donné son appui au projet de guichet unique en janvier 1992, et le premier bureau a été ouvert en décembre 1992. Dans l'intervalle, on a dû consulter les ministères, conclure des ententes et mettre en place l'infrastructure nécessaire. Un échéancier aussi serré a permis de garder le projet sur la bonne voie et de le maintenir sur la liste des priorités du gouvernement.

Priorités flexibles. Le Nouveau-Brunswick est caractérisé par une grande diversité culturelle et économique. C'est ce qui explique les différences entre les régions au chapitre des besoins en services et des priorités connexes. Par conséquent, on a établi un ensemble de priorités distinct et flexible pour chaque centre de Services Nouveau-Brunswick, afin de s'assurer que chacun réponde aux besoins de la clientèle qu'il sert.

Accent sur la formation et le perfectionnement. Les employés suivent une séance de formation/perfectionnement deux fois par année. Dans le cadre de ces séances, on leur rafraîchit la mémoire et on leur présente les nouveaux services que Services Nouveau-Brunswick se prépare à offrir.

Embûches

Voici quelques conseils pour éviter certaines embûches lors de la mise en oeuvre d'une initiative semblable ailleurs :

Connaissez bien votre produit et vos clients. Ne présumez jamais que ce que vous offrez répond à coup sûr aux besoins de vos clients. La rétroaction et l'évaluation constantes sont cruciales.

Traitez tous les partenaires comme vos égaux. Les ministères clients et les autres organisations qui contribuent à la prestation des services sont sur un pied d'égalité avec vous. On a tendance à se concentrer uniquement sur le public, aux dépens des clients qu'on sert.

Assurez-vous d'offrir une valeur supérieure. Acceptez de fournir un service seulement si vous êtes en mesure d'offrir une qualité supérieure à celle que trouverait le client s'il s'adressait directement au ministère responsable.

Un mandat légal n'est pas le garant du succès. En tant que société d'État, Services Nouveau-Brunswick a le mandat légal de fournir des services gouvernementaux généraux. Cependant, ce mandat n'a pas été adopté dans le but d'obliger les ministères à céder leurs services. Si tel était le cas, les relations entre Services Nouveau-Brunswick et ses ministères clients s'en trouveraient compromises, provoquant en bout de ligne une baisse de la qualité des services au public. Comme nous l'avons mentionné, tous les partenaires doivent travailler de concert pour améliorer efficacement les services.

En rétrospective

S'il y a une leçon importante à retenir de cette expérience, c'est qu'il faut mettre en place des instruments de mesure très précis avant la mise en oeuvre d'une telle initiative. Dans le cas des bureaux pilotes de Services Nouveau-Brunswick, on ne disposait que de données non scientifiques sur l'efficacité de l'ancien mode de fonctionnement et le degré de satisfaction à son égard. Par conséquent, même si on a commencé à mesurer les progrès dès l'ouverture du premier bureau, on n'a pas pu établir de comparaisons objectives avec le fonctionnement antérieur. Cette information aurait été très utile pour mesurer le véritable succès du projet pilote.

Évaluation et responsabilité

Services Nouveau-Brunswick a établi neuf critères pour l'évaluation du service offert dans chaque centre : fiabilité, opportunité, compétence, accessibilité, politesse, communication, sécurité, compréhension/connaissance des besoins des clients et actif corporel (p. ex., équipement). Cependant, étant donné la grande diversité qui caractérise

Les guichets uniques : innovations et bonnes pratiques

la province et les différences entre les besoins d'une région à l'autre, les centres n'accordent pas tous la même importance à chacun de ces critères. Pour aplanir ces différences, les critères sont classés par ordre d'importance par un comité consultatif du service à la clientèle composé de représentants du grand public. Le comité en contrôle l'évolution grâce à des sondages à la sortie menés auprès des clients des bureaux de Services Nouveau-Brunswick. Le bureau central se base aussi sur ces critères pour ses rapports mensuels. Comme nous l'avons mentionné plus tôt, les taux de satisfaction à l'égard des divers centres oscillent entre 87 et 95 p. 100.

Les gestionnaires de chaque centre de Services Nouveau-Brunswick sont responsables du rendement de leurs propres effectifs. Les ministères fonctionnels chargés auparavant des services n'interviennent pas dans la dotation des centres mais ont leur mot à dire sur le contenu des programmes. Chaque gestionnaire rend compte du rendement de son centre au bureau central. Le président de Services Nouveau-Brunswick relève du conseil d'administration de l'organisme, qui est composé de représentants du secteur privé. Services Nouveau-Brunswick est responsable devant l'assemblée législative et rend compte de ses activités dans un rapport annuel.

Prochaines étapes

Les étapes qui suivent illustrent l'orientation que compte prendre Services Nouveau-Brunswick au cours des prochaines années :

- ouvrir cinq nouveaux bureaux durant l'exercice 1998-1999;
- élargir la gamme de services offerts par l'intermédiaire de Renseignements N.-B. Ce service offre une solution de rechange peu coûteuse et facile à utiliser aux personnes qui ne veulent pas se rendre dans un centre ou qui habitent dans des régions rurales ou éloignées;
- utiliser d'autres modes de prestation des services comme Internet, un service de réponse vocale intégrée et d'autres nouveautés technologiques;
- développer le commerce électronique sur Internet;
- encourager l'intégration verticale des services grâce à des partenariats intergouvernementaux;
- fournir davantage de services pour le compte du secteur privé;
- profiter d'autres points d'accès comme ceux offerts par le secteur privé, les bureaux de poste et d'autres bureaux gouvernementaux;
- permettre au secteur privé d'offrir plus de services basés sur de l'information gouvernementale.

Note

¹ Les Associés de recherche Ekos Inc., *Rethinking Government*: presentation to the Canadian Centre for Management Development, novembre 1997.

Sources consultées

Baseline Market Research Ltd. *Rapport final : Évaluations de Services Nouveau-Brunswick*, le 28 décembre 1993.

Groupe de travail des sous-ministres sur les modèles de prestation de services. « Service Nouveau-Brunswick » dans *Rapport du groupe de travail sur les modèles de prestation de services, vol. 2, Vers des services centrés sur les citoyens – Études de cas*, Ottawa, Bureau du Conseil privé/Centre canadien de gestion, 1996, p. 101-107.

Entrevue avec Marilyn Driscoll, Services Nouveau-Brunswick, 1^{er} avril 1998.

Division du revenu, ministère des Finances. *Services Nouveau-Brunswick : passé, présent et avenir*, Fredericton, 1994.

Personne-ressource

Maggie Henderson-Davis
Directrice de la planification
Services Nouveau-Brunswick
(506) 444-2207

Guichets ServiceOntario

Introduction

Le projet des guichets ServiceOntario est né d'une entente de partenariat que le ministère des Transports de l'Ontario et IBM Canada ont conclue en vue d'offrir un certain nombre de services provinciaux (ainsi que quelques services municipaux) par l'intermédiaire de guichets électroniques. Ce projet permet aux citoyens d'obtenir auprès d'un guichet électronique unique une série de services transactionnels dans des lieux publics de l'ensemble de la province. Les guichets ServiceOntario offrent aux citoyens un moyen économique et pratique d'accéder en un seul point et de façon équitable à des transactions et à des renseignements gouvernementaux¹.

Contexte

Le ministère des Transports a mis en place un service automatique dans le but d'améliorer la qualité des services tout en diminuant les coûts. Il s'est mis à étudier la possibilité d'offrir ces services transactionnels par l'intermédiaire de guichets en 1993. Le service de conception intraministériel créé à cet effet a élaboré un prototype qui a fait l'objet de tests dans sept sites de la province. Les tests effectués sur le guichet devaient servir avant tout à mieux connaître les différents aspects liés à l'offre de services par l'intermédiaire d'un guichet ainsi qu'à démontrer l'utilité d'un concept de ce type. Au cours de cette phase pilote, le Ministère a du reste tiré un certain nombre de leçons importantes au sujet des préférences des utilisateurs et des limites du système. En voici quelques exemples :

- les guichets pilotes offraient aux utilisateurs la possibilité d'obtenir leurs services en se servant soit d'un écran sensible, soit d'un clavier informatique standard. Quatre-vingt pour cent des utilisateurs ont opté pour la première option. C'est pourquoi la version définitive du guichet n'est pas équipée d'un clavier standard;
- la plupart des formules de demande gouvernementales doivent comporter une signature d'autorisation. Durant la phase pilote, les clients glissaient dans une fente un exemplaire papier signé de leur demande. Il est cependant apparu que les utilisateurs ne voulaient pas utiliser de documents papier lorsqu'ils se servaient des guichets. En outre, le personnel du Ministère s'est également rendu compte qu'il serait très difficile d'insérer une signature numérique dans le système. Ils ont donc décidé de régler ce problème en introduisant dans les guichets une déclaration d'autorisation électronique que le client doit approuver pour pouvoir mener à bien sa transaction.

Le projet pilote, qui a été mené durant deux ans, a pris fin au printemps 1995. On a demandé au gouvernement d'approuver la mise en œuvre officielle du projet sous sa forme définitive, ce qui a été accordé en automne 1995. Au total, les guichets pilotes avaient été utilisés pendant deux ans, laps de temps qui a permis d'obtenir l'accord du gouvernement, de mener à bien les processus relatifs à la Demande de propositions (DP) ainsi que de donner au fournisseur la possibilité de mettre au point la version définitive du guichet.

Partenariat entre le gouvernement de l'Ontario et IBM

Le ministère des Transports (MTO) a défini des conditions précises dans la DP émise durant l'automne 1995 : le candidat gagnant serait responsable de toutes les étapes du projet des guichets, y compris de la conception, de la production, de la mise en œuvre et de l'entretien régulier du produit. Au début de 1996, IBM, l'entreprise sélectionnée pour ce projet, a accepté de travailler pendant six ans en partenariat avec le gouvernement de l'Ontario. L'une des particularités de ce partenariat est que le MTO n'a alloué aucun soutien financier à IBM pour la conception et l'élaboration du système. L'entreprise ne reçut que les frais imposés pour chacune des transactions gratuites réalisées par l'intermédiaire d'un guichet.

De surcroît, IBM doit, en vertu des conditions de l'accord, assumer certaines responsabilités telles que le stockage et le ravitaillement des guichets, la réparation et l'entretien du réseau et du matériel ainsi que la mise sur pied d'un service de téléassistance à l'intention des utilisateurs. IBM assure une partie de ces responsabilités et charge des tiers d'offrir certains services. IBM doit également respecter un certain nombre de normes de services. Ainsi,

- la réparation d'un guichet en panne doit être effectuée dans les deux heures qui suivent la détection de la panne. La qualité de ce service doit toujours être conforme aux normes en vigueur;

Les guichets uniques : innovations et bonnes pratiques

- en tout temps, 97 p. 100 des guichets doivent être en état de fonctionner;
- une inspection du matériel doit être faite régulièrement.

En vertu de l'accord qui lie IBM et le MTO, le matériel des guichets appartiendra à IBM lorsque l'accord arrivera à échéance dans six ans. Le MTO aura cependant la possibilité d'acheter cet équipement à IBM au prix d'un dollar, s'il le désire à ce moment-là. L'accord permet également d'effectuer, si nécessaire, des modifications technologiques telles que des mises à niveau du système. En outre, IBM a le droit d'utiliser, de commercialiser et de vendre à d'autres clients les logiciels et le matériel développés dans le cadre du projet.

Le guichet ServiceOntario

Tous les services offerts par l'intermédiaire du réseau du guichet ServiceOntario sont de nature transactionnelle (en général, les transactions sont réalisées en trois minutes au maximum et n'exigent aucune information détaillée ou opération de balayage). Bien que la plupart d'entre elles concernent le MTO, les ministères de la Santé et le Procureur général ainsi que les villes d'Ottawa et de Toronto y offrent également certains services, dont :

- des vignettes d'immatriculation;
- des résumés des dossiers des conducteurs et des véhicules;
- des changements d'adresse pour le MTO et le ministère de la Santé;
- des trousseaux d'informations relatives aux véhicules d'occasion;
- la commande de plaques d'immatriculation personnelles;
- le paiement d'amendes auprès du Procureur général;
- le paiement d'amendes pour stationnement irrégulier auprès des villes de Toronto et d'Ottawa;
- l'affichage de publicités de sécurité et de promotion de produits lorsque le guichet n'est pas utilisé.

Le système ServiceOntario a été conçu pour pouvoir communiquer avec les anciens systèmes ministériels sans qu'il soit nécessaire de modifier ces derniers. Les renseignements sont transmis du réseau des guichets aux divers systèmes ministériels de la même manière que des données sont transmises à partir des terminaux informatiques ministériels situés dans les bureaux du gouvernement. Chaque guichet est relié au réseau IBM par des lignes d'accès spécialisées, réseau qui est lui-même relié aux divers systèmes ministériels existants.

Les guichets, qui sont équipés d'écrans sensibles, ont été conçus de façon à être conviviaux pour les utilisateurs novices. Ils sont entièrement bilingues et accessibles aux personnes handicapées. Les paiements par carte de crédit y sont acceptés et les utilisateurs devraient également pouvoir bénéficier de services Interac sous peu. Les 61 guichets installés en Ontario se trouvent pour la plupart dans des centres commerciaux. Les utilisateurs y ont ainsi accès durant les heures d'ouverture des centres, c'est-à-dire au-delà des heures d'ouverture normales des bureaux du gouvernement. Les guichets enregistrent entre 50 000 et 60 000 transactions par mois dont environ 60 % sont effectuées en dehors des heures de bureau. On prévoit que, d'ici à 1999, plus d'un million de transactions, soit l'équivalent de 60 millions de dollars de recettes brutes, auront été effectuées chaque année grâce à ce système².

De surcroît, le projet ServiceOntario offre aux consommateurs d'autres possibilités. Certains services, tels que les résumés des dossiers de conducteurs, sont maintenant affichés sur la plate-forme du guichet, ce qui les rend plus visibles et donc plus accessibles au public. Ainsi, la demande pour des services tels que celui-là, auparavant assez faible, ne cesse de croître. Ce nouvel affichage a permis d'augmenter les possibilités d'utilisation du guichet et d'améliorer la qualité des services offerts au public.

Difficultés rencontrées

Au cours de la mise en œuvre des guichets ServiceOntario, les problèmes suivants sont apparus :

Médiocrité de la commercialisation. La plupart des caractéristiques du réseau du guichet ServiceOntario sont similaires à celles d'un projet de vente au détail. En effet, sa réussite dépend entièrement du nombre de clients qui s'en servent. C'est pourquoi il est essentiel de commercialiser ce genre d'innovation de façon à ce que les gens en entendent parler et se familiarisent avec le concept. Les employés du MTO reconnaissent que le projet aurait dû faire l'objet d'une meilleure commercialisation en marge des voies gouvernementales traditionnelles de manière à éveiller la curiosité des gens et à les inciter à se servir du système;

Lacunes relatives à l'anticipation de certains besoins. Les parties ont décidé de la souplesse de certains aspects de l'arrangement contractuel de façon à pouvoir répondre à des besoins qui pourraient apparaître par la suite. Par exemple, l'accord permet, grâce à une procédure clairement définie, d'ajouter des services à la plate-forme du guichet de façon que l'utilisation du système soit agréable pour les deux parties. Cependant, tous les aspects de l'accord ne permettent pas une telle marge de manœuvre du fait que les parties n'avaient pas jugé nécessaire de se montrer plus flexibles au moment des négociations. Il serait compliqué, il est vrai, de renégocier des volets tels que la commercialisation, étant donné que les conditions de l'accord sont déjà fixées dans ce domaine. Il est toutefois important que les planificateurs d'un projet se réservent une certaine marge de manœuvre en vue de satisfaire des besoins qui pourraient surgir par la suite;

Les anciens systèmes informatiques du gouvernement. La majorité des ministères utilisent encore les anciens systèmes informatiques, énormes et complexes. C'est pourquoi les systèmes équipés de technologies nouvelles doivent pouvoir s'adapter à une technologie moins évoluée. Le guichet ServiceOntario a donc été conçu de façon à éviter toute modification importante des systèmes exploités par les ministères;

Réticences de certains ministères à l'égard de la plate-forme ServiceOntario. Certains ministères du gouvernement de l'Ontario refusent d'offrir leurs services transactionnels sur la plate-forme du guichet en raison des frais initiaux nécessaires à la conception, à l'élaboration et à la mise en œuvre du système. En outre, certains ministères ne savent pas vraiment quelle place réserver aux services du guichet dans leur propre stratégie de prestation de services.

Facteurs de réussite

Les facteurs suivants ont été déterminants dans la réussite du projet des guichets ServiceOntario :

Garder présent à l'esprit que les guichets doivent produire des recettes. Certains gouvernements ont échoué en utilisant des guichets dans le seul but d'offrir des informations au public. En effet, cette stratégie ne permet pas de produire les recettes nécessaires pour compenser les coûts de développement et d'infrastructure, ce qui fait du guichet un moyen très coûteux de communiquer des renseignements. De surcroît, ce moyen d'offrir des services d'information incite les adeptes du balayage, qui ne recherchent pas un service particulier, à se servir du guichet, ce qui ajoute encore au coût du système. Si l'objectif unique est d'offrir de l'information, alors mieux vaut s'en remettre à Internet, qui présente des possibilités bien supérieures à celles des guichets dans ce domaine;

Offrir un réel avantage au client. Pour pouvoir s'imposer, un projet tel que celui des guichets ServiceOntario, doit permettre d'améliorer la qualité des services offerts aux citoyens, objectif qui n'aurait certainement pu être atteint si l'on avait uniquement remplacé les bureaux gouvernementaux existants par des guichets. Le projet ServiceOntario présente une commodité d'utilisation supérieure pour les clients qui peuvent maintenant obtenir des services auprès d'un plus grand nombre de points d'accès, après les heures de travail normales. Conséquence : le niveau de satisfaction des clients vis-à-vis des services au guichet s'élève à 95 p. 100;

Posséder un solide dossier commercial. L'équipe chargée du projet ServiceOntario n'a pas ménagé ses efforts pour élaborer un dossier commercial solide pour les services du guichet. Elle a mis en œuvre une phase pilote extensive de validation du projet afin de démontrer que les guichets permettaient effectivement d'améliorer la qualité des services et que le public était conscient des avantages du concept. Ces preuves solides ont grandement favorisé l'obtention de l'accord nécessaire à la mise en œuvre du projet officiel;

Rapidité de la mise en œuvre. Une fois le contrat signé, IBM a disposé de neuf mois pour concevoir et installer les guichets ainsi que l'ensemble du réseau. Grâce à son niveau de technicité élevé, IBM a réussi à atteindre l'objectif fixé dans les délais définis. Cette rapidité d'exécution a également permis de réaliser le projet dans le cadre du programme établi par le gouvernement;

Le soutien des politiques supérieures et de l'administration. Le soutien des représentants de l'administration et des niveaux politiques supérieurs était essentiel à la réussite du projet, notamment du fait qu'il a permis au projet de rester sur la liste des priorités du gouvernement.

Embûches : Ne pas attribuer aux guichets les mauvaises fonctions

Les guichets ne doivent pas remplacer l'ensemble des services gouvernementaux. Les gestionnaires du MTO sont conscients du fait que la majorité des services transactionnels devront être effectués par des personnes et que seuls 10 à 15 % de l'ensemble des services transactionnels du Ministère seront réalisés par l'intermédiaire de guichets. Les guichets se sont cependant révélés appropriés pour certains types de services transactionnels et ont permis d'améliorer la qualité des services offerts aux clients. Cependant, les personnes qui veulent utiliser les guichets doivent tout d'abord s'assurer que ces derniers leur permettront d'obtenir ce qu'elles désirent.

En rétrospective : Commercialiser le projet

Le personnel du MTO définit le projet du guichet ServiceOntario comme un commerce de détail gouvernemental. C'est pourquoi il est important de faire connaître aux clients l'existence du nouveau service. Étant donné que le MTO n'a pas fait de la commercialisation une partie intégrante de son accord avec IBM, il a maintenant des difficultés à faire connaître le projet au public. Le MTO est donc convaincu que la stratégie de commercialisation aurait dû être l'un des principaux aspects du partenariat.

Grandes leçons : Collaborer avec le secteur privé peut permettre d'améliorer la qualité des services

Le projet des guichets ServiceOntario prouve que le gouvernement peut améliorer la qualité de ses services en collaborant avec le secteur privé. Le partenariat entre le MTO et IBM présente des avantages pour les deux parties et s'est révélé peu onéreux pour le public. En effet, les clients bénéficient de meilleurs services et IBM a eu l'occasion de prouver ses capacités dans le domaine de la technologie des guichets, ce qui représente, pour l'entreprise et ses services, la meilleure publicité qui soit auprès d'autres administrations publiques.

Évaluation et responsabilité

Le ministère des Transports se sert de divers moyens pour évaluer le rendement des guichets :

- On demande aux utilisateurs des guichets de répondre à un questionnaire de satisfaction volontaire à la fin de leur transaction. Le niveau de satisfaction s'élève en moyenne à 95 p. 100, bien que la majorité des transactions concernent des impôts ou des amendes. En octobre 1997, les résultats du sondage mensuel ont révélé d'autres éléments intéressants : 97 p. 100 des personnes interrogées pensaient que les guichets permettaient d'économiser du temps; 95 p. 100 étaient prêtes à le réutiliser au besoin; 95 p. 100 trouvaient le guichet facile à utiliser; 94 p. 100 trouvaient l'emplacement du guichet pratique; 94 p. 100 ont jugé l'utilisation du guichet *agréable*³;
- Le Ministère évalue régulièrement le rendement des guichets. Quatre-vingt-dix-sept pour cent des guichets doivent être opérationnels en tout temps et IBM (ou son entrepreneur délégué) doit réparer un guichet en panne dans les deux heures suivant le repérage de la panne;
- Des représentants du MTO et d'IBM se réunissent chaque mois aussi bien au niveau de la direction qu'au niveau opérationnel afin de discuter du rendement du système.

IBM traite la majorité des demandes et des problèmes que les clients présentent en direct au sujet des guichets. Cependant, les clients peuvent également soumettre au Ministère leurs plaintes ou leurs problèmes. En effet, bien qu'IBM soit le fournisseur du service, le MTO n'en reste pas moins responsable du rendement des guichets. Le Ministère communique chaque mois le rendement des guichets à tous les ministères concernés par le projet (les ministères de la Santé, du Procureur général, du Commerce et de la Consommation, des Richesses naturelles et des Transports).

Prochaines étapes

Le MTO cherche à offrir un plus grand nombre de services par l'intermédiaire des guichets. Les utilisateurs ont souvent indiqué dans le questionnaire électronique qu'ils aimeraient obtenir un plus grand nombre de services par l'intermédiaire des guichets. Le MTO étudie actuellement la possibilité d'offrir sur le réseau des guichets des services tels que l'émission de certificats de brefs et de jugement, des informations relatives à la Banque d'emploi, des trousseaux d'informations relatives à la protection des locataires, la réservation de terrains de camping et d'espace récréatifs ainsi que des permis pour des occasions spéciales. De surcroît, le MTO évalue le rendement de toutes les options de prestation de services tels que les services offerts au comptoir, par téléphone, sur Internet et par l'intermédiaire du guichet afin d'offrir le meilleur service possible.

Notes

- ¹ Mee, David, *ServiceOntario Kiosk – A Service Improvement Case Study*, 1997. Exposé sur diapositives présenté lors de l'*Ontario Regional Forum of the Citizen-Centred Service Network*, (Toronto).
- ² Mee, David, *ServiceOntario Kiosk – A Service Improvement Case Study*.
- ³ Mee, David, *ServiceOntario Kiosk – A Service Improvement Case Study*.

Sources consultées

Canada. Le Centre canadien de gestion, *Delivering Clusters of Services to Citizens: Innovations from outside the Government of Canada*, Ottawa, 1995.

Entrevue avec David Mee, directeur du Groupe d'intégration commerciale et technologique du ministère des Transports de l'Ontario, réalisée le 29 avril 1998.

Mee, David. « ServiceOntario Kiosk – A Service Improvement Case Study », 1997. Exposé sur diapositives présenté lors de l'*Ontario Regional Forum of the Citizen-Centred Service Network* qui s'est tenu à Toronto en novembre 1997.

Ontario. Ministère de Transports. « Ministère des Transports de l'Ontario – Comptoirs libres – ServiceOntario », 1997. (*Management et Secteur public* Vol. 8 n° 2 p. 10-11).

Vous pouvez obtenir de plus amples informations au sujet des guichets ServiceOntario à l'adresse suivante : <http://www.mto.gov.on.ca/french/kiosk/main.htm>.

Personne-ressource

David Mee
Directeur, Groupe d'intégration commerciale et
technologique
Ministère des Transports de l'Ontario
(416) 235-3589

Ville de Vancouver : équipes communautaires de services intégrés

Introduction

Trouver des solutions aux problèmes ou aux questions communautaires ayant des incidences sur un certain nombre de services gouvernementaux de divers niveaux et de différentes formes nécessite la coordination et la coopération de toutes les organisations touchées. Il n'est pas avantageux pour le citoyen que ces organisations ne puissent unir leurs efforts pour comprendre et résoudre de tels problèmes. La plupart des citoyens sont incapables de discerner facilement la répartition des pouvoirs et des responsabilités au sein et entre les divers gouvernements, organisations et autres organismes. De plus, on ne peut et on ne doit pas s'attendre à ce que les citoyens s'adressent efficacement et simultanément à chacune de ces organisations lorsqu'ils essaient de faire part des problèmes et des questions communautaires qui les touchent. Il faut faire en sorte que les citoyens puissent clairement communiquer les problèmes de leur collectivité à tous les niveaux et à toutes les formes de gouvernement, et que des procédures soient instaurées pour garantir que les gouvernements unissent leurs efforts pour trouver des solutions.

Équipes communautaires de services intégrés – Ville de Vancouver

En 1994, la Ville de Vancouver a lancé un programme intitulé *Better City Government*. Le but de cette initiative consistait à améliorer les opérations municipales de façon à ce que les citoyens bénéficient d'une prestation des services plus efficace et efficiente de la part de la municipalité. À cette fin, le programme *Better City Government* comprenait une vaste gamme d'études et de projets stratégiques.

L'une des principales études a eu lieu dans un atelier mené par le personnel de tous les services municipaux avec la participation des résidents de deux collectivités. Intitulé « Partenariat des collectivités et prestation des services intégrés » (*Neighbourhood Partnership and Integrated Service Delivery*), l'atelier s'est penché sur les façons d'intégrer les services municipaux et de les rendre plus accessibles afin que le personnel puisse travailler avec la collectivité à résoudre les problèmes locaux. Il a été clairement reconnu qu'on avait besoin d'un mécanisme grâce auquel le personnel de première ligne de tous les services pourrait unir ses efforts à ceux des résidents pour aborder les questions soulevées par la collectivité. À la suite de l'atelier, en 1995, la Ville a conçu et mis en oeuvre les équipes communautaires de services intégrés (ECSI).

Le concept des ECSI est simple. La municipalité est divisée en quinze collectivités et une équipe est assignée à chaque collectivité. Tirant profit de plus de 90 installations municipales et de 113 écoles dispersées dans toute la ville, les ECSI sont composées de membres du personnel de première ligne de chaque service qui, pour la plupart, travaillent au sein de leur collectivité. Les services touchés comprennent ceux des parcs, de la police, des bibliothèques, des incendies, de santé, du génie civil, de la planification, de l'organisation sociale, et des permis et licences. Des représentants de la commission scolaire, des fonctionnaires des conseils de santé et d'autres organisations communautaires travaillent également en collaboration avec les équipes en fonction des problèmes individuels. Cet aspect intergouvernemental encourage les gouvernements, indépendamment de leur niveau ou de leur compétence, à unir leurs efforts dans le but de répondre aux besoins des citoyens.

Chaque ECSI compte environ dix membres. L'un de ces membres est un animateur, dont le rôle est de coordonner et de motiver les équipes. Tous les membres du personnel participant aux ECSI continuent d'accomplir leurs tâches régulières et se rapportent à leurs services d'attache. Ainsi, ils servent de lien direct entre les ECSI et leurs services. Puisque le personnel continue de s'acquitter de ses responsabilités, un autre élément intéressant du modèle ECSI est qu'il n'est pas nécessaire d'ajouter du personnel aux équipes. Le seul membre du personnel assigné directement aux équipes est un coordonnateur administratif qui s'assure que les revendications du personnel et des citoyens sont dirigées vers l'équipe appropriée.

Les guichets uniques : innovations et bonnes pratiques

Les buts des ECSI peuvent se résumer en cinq points¹ :

- assurer une prestation des services accessible, efficace, efficiente et conviviale;
- établir des approches à un niveau communautaire en matière de problèmes et de services;
- obtenir la participation de la collectivité pour ce qui est de la formulation des problèmes et de la résolution de ceux-ci;
- aboutir à une résolution des problèmes qui soit créative et collaborative;
- offrir à la collectivité un accès facile à l'information municipale.

Il y a deux façons pour les ECSI de participer aux questions communautaires. La première permet à chaque ECSI de signaler les problèmes de sa collectivité et de tenter de les résoudre. La deuxième façon suppose que les divers services ou organisations réfèrent les problèmes aux ECSI. Les équipes se réunissent à tous les mois et communiquent régulièrement entre elles par le truchement de boîtes vocales, de messages électroniques et de groupes de nouvelles Internet. Lorsqu'un problème ne nécessite pas la participation de tous les membres de l'équipe, on demande aux membres compétents de se pencher sur le problème. En plus de rendre le gouvernement plus accessible au public, la plupart des réunions des ECSI ont lieu au sein même de la collectivité que l'ECSI représente.

Difficultés rencontrées

Telles ont été les difficultés rencontrées lors de l'élaboration et de la mise en oeuvre du projet ECSI :

Blocages internes. À l'origine, certains services ne voyaient pas d'un bon oeil la nouvelle approche utilisée par les équipes pour solutionner les problèmes, jugeant que les procédés déjà en place étaient adéquats et efficaces. De plus, certains membres du personnel continuaient d'essayer de résoudre des problèmes entre les compétences sans avoir recours aux équipes parce qu'ils croyaient avoir des solutions viables provenant des services mêmes. Cependant, ces blocages se sont dissipés avec le temps, à mesure que le personnel a commencé à réaliser que les ECSI peuvent contribuer à traiter des problèmes très difficiles et qui persistent depuis longtemps.

Protection des territoires. La nature des équipes de service est telle que les membres du personnel doivent maintenant leur confier des questions qu'ils étaient autrefois tenus de résoudre. En conséquence, certains d'entre eux ont réagi en protégeant jalousement leurs tâches parce qu'ils s'inquiétaient d'être remplacés par les ECSI. La direction générale a résolu une bonne part de ce problème en faisant savoir que les ECSI n'ont pas été créées à cette fin.

Culture organisationnelle. Certains services municipaux se sont adaptés facilement à l'approche utilisée par les équipes pour solutionner les problèmes. D'autres, tels que les services d'incendie et de police, disposent de structures hiérarchiques très strictes. Par conséquent, le personnel de ces services a constaté qu'il était très difficile de participer à la résolution des problèmes en équipe. Cette question a été réglée en encourageant constamment les membres des équipes à participer activement aux activités de ces dernières.

Compréhension des rôles et des responsabilités. Les ECSI ont été créées pour se pencher sur les problèmes dans la collectivité. Cependant, certaines équipes ont essayé d'élargir leur mandat à une participation proactive au développement communautaire. Vu que ceci ne reflète pas les buts des équipes, la haute direction a dû reformuler les rôles et les responsabilités des équipes.

Accès et connaissance de la technologie. La Ville de Vancouver compte plus de 8 000 employés dans divers emplacements disséminés dans l'ensemble de son territoire. Au début de l'initiative, on a supposé que tous les membres du personnel avaient accès au matériel standard tel que les téléphones, les boîtes vocales et les télécopieurs. Les chefs de projet se sont vite aperçus que certains employés assignés à des équipes n'avaient pas accès à ce matériel. Par la suite, les chefs de projet ont dû travailler considérablement avec les divers services pour faire en sorte que le matériel de communication puisse être utilisé par tous les membres des équipes. De plus, il a été nécessaire de donner une formation additionnelle à certains employés afin de leur permettre d'utiliser des technologies nouvelles telles qu'Internet et les groupes de nouvelles. Les équipes utilisent maintenant les groupes de nouvelles d'Internet, les bases de données, le courrier électronique et les boîtes vocales pour communiquer entre elles et pour partager l'information.

Facteurs de réussite essentiels

Les facteurs suivants ont été déterminants au succès des ECSI :

Pilotage limité. Une ECSI pilote a été mise sur pied au cours d'une période de deux mois avant la mise en oeuvre générale du projet. À l'origine, on avait prévu que l'équipe pilote serait en place pendant une période prolongée avant l'étape de l'expansion. Cependant, les dirigeants ont décidé que la mise en oeuvre devait démarrer aussitôt que possible dans toutes les collectivités dès que l'expérience de l'équipe pilote serait réussie.

Assurer l'objectivité. S'assurer que les ECSI demeurent objectives lorsqu'elles se penchent sur les problèmes de leur collectivité s'est révélé un défi. On craignait que, à défaut de demeurer objectives, les ECSI ne deviennent un moyen de servir les intérêts communautaires pour exercer des pressions sur le gouvernement municipal.

Leadership. Au niveau de la direction, le concept des ECSI a été appuyé par tous les cadres supérieurs de la Ville de Vancouver. Au niveau opérationnel, on a nommé un animateur pour chaque équipe. Bien que les animateurs soient des dirigeants comme tels, ils assurent également la liaison avec les cadres supérieurs quant aux façons de motiver et de développer les ECSI.

Communication des changements aux membres du personnel. Il était essentiel que les membres du personnel comprennent bien l'orientation de toute initiative susceptible d'avoir une incidence sur eux. Ceci a aidé à promouvoir l'adhésion et la participation active du personnel. Dans le cas de l'initiative des ECSI, les dirigeants ont constamment communiqué l'orientation du projet aux membres du personnel.

Formation. Tous les employés ont reçu une formation intensive au début du projet des ECSI. Vu que ce modèle était susceptible d'avoir une répercussion directe sur la compétence des cadres intermédiaires, les dirigeants se sont assurés que les cadres intermédiaires comprennent leur rôle dans le nouveau modèle.

Embûches

On devrait tenir compte des difficultés suivantes lorsqu'on entreprendra une initiative semblable aux ECSI :

- Certaines personnes ne savent pas comment travailler en groupe ou de quelle façon partager les responsabilités. L'organisation hiérarchique traditionnelle n'a pas tendance à favoriser ces habiletés. En conséquence, il faut accorder un temps considérable pour s'assurer que les employés sont capables de travailler en équipe. Le modèle des ECSI ne fonctionnera pas si les employés sont incapables d'unir leurs efforts.
- Les gestionnaires doivent accorder aux équipes la liberté de résoudre les problèmes par elles-mêmes. Il est naturel que les gestionnaires désirent participer directement à la résolution des problèmes. Bien que les équipes puissent souhaiter que les gestionnaires adoptent une approche normative et offrent des conseils complémentaires, ces derniers doivent permettre aux équipes de travailler de façon autonome.

En rétrospective

Un élément essentiel du modèle des ECSI est l'animateur qui dirige chaque équipe. Le succès d'une ECSI dépend beaucoup des capacités de leadership de son animateur. Conscients de ce fait dès le début du projet, les organisateurs des ECSI ont choisi les animateurs qui étaient les principaux meneurs dans l'organisation. Cependant, un défi constant été de garder ces meneurs puisqu'ils sont constamment attirés vers d'autres projets et responsabilités. En rétrospective, les dirigeants perçoivent les avantages de trouver des animateurs à long terme pour assurer la stabilité du projet.

Principale leçon

Les gestionnaires doivent prendre le temps de solliciter patiemment les membres des équipes pour qu'ils opèrent à l'extérieur des paramètres de leurs secteurs de projet et qu'ils envisagent les problèmes de façon holistique. Il est naturel que les membres du groupe perçoivent les problèmes dans le cadre de leurs propres secteurs de programme. Cependant, les employés peuvent devenir habiles et efficaces à résoudre les problèmes et le deviendront si on les y encourage et si on les forme adéquatement.

Évaluation

La Ville de Vancouver élabore présentement un processus d'analyse comparative afin d'être en mesure d'évaluer annuellement l'efficacité et l'efficience des ECSI. En général, les domaines qui font l'objet d'un examen comprennent le nombre de questions abordées, le nombre de problèmes résolus et la rapidité avec laquelle ceci est accompli. Les résultats de la première évaluation réalisée démontrent que les équipes se débrouillent bien sur ce plan. La municipalité envisage également la tenue d'une enquête de suivi pour s'assurer que les équipes répondent aux besoins des citoyens.

Toutes les évaluations des ECSI font l'objet de rapports annuels au conseil municipal de Vancouver, et la structure de responsabilisation est telle que le gestionnaire de la municipalité est directement responsable de leur rendement.

Prochaines étapes

Les dirigeants de la Ville de Vancouver reconnaissent que la fourchette de citoyens y est très diversifiée. Par conséquent, ils s'efforcent d'améliorer les compétences et les capacités de leurs employés, surtout ceux qui font directement affaire avec le public de façon régulière. Par exemple, le personnel a reçu une formation portant sur la résolution de conflits et sur d'autres techniques de résolution de problèmes.

Les gestionnaires pourraient également proposer la réaffectation de certaines des ECSI. Au cours des deux dernières années, il est devenu évident que certains secteurs de la ville causent un plus grand nombre de problèmes. Ces secteurs sont ceux dans lesquels les ECSI sont les plus actives. Réciproquement, certains secteurs causent moins de problèmes qui doivent être résolus et sous-utilisent leurs ECSI. Par conséquent, les gestionnaires pourraient proposer un rajustement de l'allocation des ECSI pour en optimiser l'utilisation.

Note

¹ Ville de Vancouver, Directeur général, *Compte rendu administratif – Équipes de services intégrés* (le 28 novembre 1995) 2.

Sources consultées

Ville de Vancouver, Directeur général, *Compte rendu administratif – Prestation des services intégrés*, le 20 septembre 1994.

Ville de Vancouver, Directeur général, *Compte rendu administratif – Équipes des services intégrés*, le 28 novembre 1995.

Ville de Vancouver, Directeur général, *Compte rendu administratif – Dotation en personnel pour les équipes communautaires de services intégrés*, le 17 janvier 1997.

Ville de Vancouver, *Équipes des services intégrés – Séance d'orientation (Guide)*, octobre 1995.

« Ville de Vancouver – Équipes communautaires de services intégrés » *Gestion dans le secteur public* Vol. 8, n° 2 (1997).

Entrevue avec Judy Rogers, directrice-adjointe, Ville de Vancouver, le 14 avril 1998.

Personne-ressource

Judy Rogers
Directrice-adjointe
Ville de Vancouver
(604) 873-7626

Annexe I – Aperçu des études de cas

ACCÈS NOUVELLE-ÉCOSSE ET LE MINISTÈRE
DES SERVICES AUX ENTREPRISES ET
AUX CONSOMMATEURS

Les bureaux d'Accès Nouvelle-Écosse assurent la majorité des services transactionnels de masse de première ligne offerts par le gouvernement provincial. Le concept sous-tendant cette initiative s'appuie sur le principe de la prestation de services multiples à partir d'un guichet unique.

AGENTS DU GOUVERNEMENT DE LA
COLOMBIE-BRITANNIQUE

Les agents du gouvernement de la Colombie-Britannique garantissent la prestation à guichet unique de centaines de services dans les régions rurales et éloignées de la province.

ATLANTIQUE CANADA – EN LIGNE

Atlantique Canada – en ligne est une alliance stratégique regroupant les quatre provinces de l'Atlantique et un consortium d'entreprises privées dirigé par Unisys Canada Inc. Le but de cette alliance est d'assurer aux entreprises et aux consommateurs l'accès, par voie électronique, à des renseignements fournis et gérés actuellement par le gouvernement des quatre provinces.

CENTRES D'ACCÈS AUX SOINS
COMMUNAUTAIRES DE L'ONTARIO

Les Centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario ont été ouverts pour servir de points d'accès uniques à des soins à domicile et à des soins de longue durée et ce, à diverses fins : évaluation des besoins, renseignements et aiguillage.

CENTRE DE DOCUMENTATION DE BURLINGTON

Le Centre de documentation de Burlington est un projet fédéral-provincial-municipal de prestation de services en matière d'emploi et de ressources humaines à partir d'un guichet unique.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES
CANADA (DRHC) ET POSTES CANADA, PARTE-
NARIAT À L'ÎLE BELL (TERRE-NEUVE)

DRHC a conclu une entente pour l'aménagement d'un kiosque de ressources humaines dans l'un des points de vente de Postes Canada à l'Île Bell, à Terre-Neuve. En vertu de cette entente, Postes Canada s'engage à garnir les kiosques de DRHC des documents de référence nécessaires et à répondre aux demandes de renseignement élémentaires, tout en percevant en contrepartie un montant sur chaque transaction.

ENTREPRISES BRANCHÉES DE L'ONTARIO –
POSTES DE TRAVAIL

Les postes de travail d'Entreprises branchées de l'Ontario permettent aux entrepreneurs d'effectuer nombre des transactions requises par la province pour le démarrage ou l'expansion d'une petite entreprise. Les propriétaires d'une petite entreprise peuvent, à partir de ces postes de travail, obtenir des renseignements sur toute une gamme de programmes, de services et d'exigences réglementaires.

ÉQUIPES COMMUNAUTAIRES DE SERVICES
INTÉGRÉS – VILLE DE VANCOUVER

Grâce aux équipes communautaires de services intégrés, on peut surmonter les obstacles relatifs aux champs de compétence au sein de la Ville de Vancouver et, ce faisant, favoriser l'élaboration de solutions intersectorielles à des questions débordant les confins d'un seul service municipal. Regroupant des représentants de tous les services municipaux et de certains organismes externes, ces équipes s'occupent chacune de l'une des 15 communautés de Vancouver.

GUICHETS SERVICEONTARIO

Installés dans des endroits très passants comme les centres commerciaux, les guichets ServiceOntario donnent accès, par voie électronique, à de nombreux services gouvernementaux. Ils sont le fruit d'un partenariat entre IBM Canada et le ministère des Transports de l'Ontario.

Les guichets uniques : innovations et bonnes pratiques

INFRASTRUCTURE CANADIENNE DES DONNÉES GÉOSPATIALES (ICDG)

L'Infrastructure canadienne des données géospaciales (ICDG) est un projet intergouvernemental visant à promouvoir le partage de données géographiques numériques au moyen d'Internet. Le but est de réduire le double emploi et d'éliminer les obstacles au foisonnement des données géographiques sur Internet.

INITIATIVE DE GUICHET UNIQUE POUR LES AUTOCHTONES

L'Initiative de guichet unique pour les Autochtones, dont les bureaux sont à Winnipeg, vise à améliorer l'accès des Autochtones citoyens aux programmes fédéraux, provinciaux et municipaux. C'est un exemple de partenariat entre les trois ordres de gouvernement.

LIAISON ENTREPRISE, LE CENTRE DE SERVICES AUX ENTREPRISES D'EDMONTON

Ce partenariat – représentant l'un des Centres de services aux entreprises du Canada – met à contribution l'administration fédérale, la province de l'Alberta et la Ville d'Edmonton.

NUMÉRO D'ENTREPRISE DE REVENU CANADA

Le numéro d'entreprise de Revenu Canada sert de numéro d'identification commun pour quatre programmes centraux de Revenu Canada. Ainsi, les clients peuvent en une seule transaction, soit en téléphonant, soit en se rendant à un guichet d'affaires de Revenu Canada, soumettre ou obtenir des renseignements relatifs à ces programmes.

OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE – EXAMEN CONJOINT DU PROJET DE L'ÎLE DE SABLE

L'Office national de l'énergie a mis en branle un certain nombre d'initiatives pour réduire le double emploi et promouvoir le concept de guichet unique dans un cadre de réglementation. L'examen conjoint du projet de l'Île de Sable renvoie à une enquête publique plurilatérale portant sur un projet de forage, de pipeline et de transformation dans la région de l'Atlantique.

RENSEIGNEMENTS COLOMBIE-BRITANNIQUE

Le centre Renseignements Colombie-Britannique offre un numéro d'appel donnant accès aux services gouvernementaux de la province. C'est un service d'aiguillage à guichet unique où l'on transfère les appels des citoyens au ministère ou à l'organisme approprié.

SERVICE MANITOBAIN DE RENSEIGNEMENTS AUX CITOYENS

Né d'un partenariat entre les administrations fédérale et provinciale, le Service manitobain de renseignements aux citoyens est un centre téléphonique intégré qui donne aux Manitobains accès à des informations sur les services et programmes fédéraux et provinciaux.

SERVICES NOUVEAU-BRUNSWICK

Les bureaux de Services Nouveau-Brunswick constituent le principal mécanisme de prestation intégrée de services généraux à caractère transactionnel. Ils servent de point d'accès pour payer divers frais, obtenir et soumettre un vaste éventail de formulaires gouvernementaux ainsi que pour obtenir des renseignements généraux.

SITE INTERGOV ET SERVICE D'INFORMATION MUNICIPALE DU CANADA

Le centre d'information en direct inter-gouvernemental (InterGov) est un guichet unique en ligne qui donne accès au principal site Web du gouvernement fédéral, à l'ensemble des sites Web des provinces et des territoires et à une quantité de sites Web municipaux. Le Service d'information municipale du Canada est une initiative fédérale visant à promouvoir la prestation de services d'information municipale, à partir d'un guichet unique, sur Internet.

Annexe II – Méthode

Le projet a été conçu en quatre étapes, qui se sont déroulées de janvier à septembre 1998. Dans la première, on a étudié la prestation de services par guichet unique au Canada pour se faire une meilleure idée des activités dans ce domaine. On a consulté diverses sources, dont le rapport de 1996 du Groupe de travail des sous-ministres sur les modèles de prestation des services; des publications sur la prestation de services, notamment *La prestation de rechange de services : pour une gouvernance partagée au Canada* (KPMG, 1997) et *Rethinking the Delivery of Service to Citizens* (Seidle, 1995); des revues sur la gestion publique, ainsi que divers sites Web gouvernementaux et paragouvernementaux. On s'est également servi des conclusions découlant des réunions du Réseau du service axé sur les citoyens et on a envoyé une demande au gestionnaire Listserv du Réseau pour avoir des exemples de guichets uniques. En tout, on a passé en revue une quarantaine d'exemples de guichets uniques au Canada.

Dans la deuxième étape, on a procédé à la sélection des études de cas en fonction de plusieurs critères. Ainsi, on a voulu que les études représentent les trois ordres de gouvernement, qu'elles portent sur des partenariats intergouvernementaux, secteur public-organismes sans but lucratif et secteurs public-privé en matière de prestation de services par guichet unique, qu'elles illustrent les différents modes de prestation par guichet unique (Internet, services téléphoniques), qu'elles comprennent les kiosques et qu'elles proposent des stratégies d'investissement dans l'infrastructure matérielle. On a retenu 22 exemples en vue d'une étude approfondie, tout en sachant qu'une vingtaine d'entre eux seulement feraient l'objet d'une étude de cas et seraient pris en considération dans le présent rapport final.

Dans la troisième étape, on a interviewé des hauts fonctionnaires responsables des cas choisis, puis relaté ces expériences sous forme d'études de cas en se servant d'un questionnaire type. Cela dit, il faudrait noter qu'on a fait preuve d'une certaine souplesse afin de refléter les points saillants le plus efficacement possible.

Dans la quatrième et dernière étape, on a analysé les études de cas pour avoir une idée d'ensemble des principales difficultés et des ingrédients de la réussite en matière de prestation de services par guichet unique, ainsi que des principaux facteurs à prendre en considération dans la perspective de nouvelles initiatives.

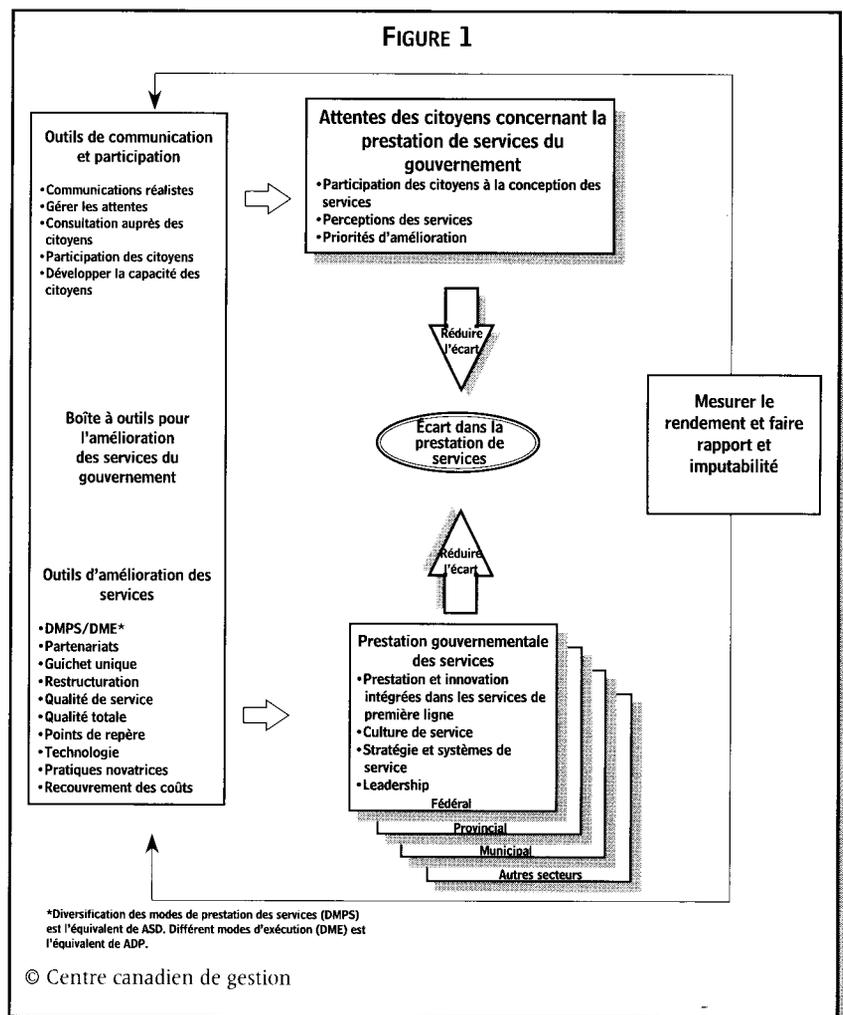
Annexe III – Le Réseau du service axé sur les citoyens

Contexte

Établi par le Centre Canadien de Gestion (CCG) en juillet 1997, le Réseau du service axé sur les citoyens vise à accélérer la modernisation de la prestation de service dans tout le secteur public canadien. Il se compose de plus de 200 cadres provenant des trois ordres de gouvernement ainsi que d'un certain nombre de chefs de file parmi les universitaires et d'experts de l'extérieur dans le domaine de la prestation de services dans le secteur public.

Quand le réseau a été établi lors d'un atelier tenu en juillet 1997, les participants ont utilisé un schéma conceptuel de l'écart dans les services (Figure 1) afin de combler l'écart qui existe présentement entre les attentes des citoyens en matière de prestation de services et la performance actuelle du secteur public au Canada. Les participants ont tiré les conclusions suivantes :

- en dépit des progrès importants réalisés dans la modernisation de la prestation des services, un écart important existe encore au Canada entre les attentes des citoyens et l'expérience concrète des clients des services du secteur public.
- il faut élaborer et mettre en oeuvre une stratégie de prestation de services axés sur les citoyens au sein du secteur public afin de combler le plus rapidement possible l'écart qui existe dans ce domaine.
- la stratégie de comblement de cet écart doit être fondée sur une meilleure compréhension des priorités des citoyens au chapitre de l'amélioration des services, ainsi que sur une meilleure compréhension des niveaux actuels de satisfaction en ce qui a trait à chaque service public en particulier.
- la stratégie de comblement de l'écart doit également être fondée sur une approche de co-opération entre les gouvernements, en réponse à la demande du public qui désire une prestation de services dans le secteur public qui soit davantage intégrée et axée sur les citoyens;
- une stratégie de prestation de services axés sur les citoyens doit, pour réussir à atteindre ses objectifs, assurer aux gestionnaires publics les appuis nécessaires en vue d'améliorer la satisfaction des citoyens/clients concernant la prestation de services dans le secteur public, et faire en sorte que ces gestionnaires soient tenus responsables des résultats de cette prestation.



Pour éclairer la voie à suivre: la piste de recherche du Réseau

Les membres du Réseau ont proposé un programme ambitieux de recherche à court terme en vue d'identifier les priorités des citoyens en matière d'amélioration de service, d'élaborer des outils communs d'évaluation et d'examiner, de documenter et de partager les pratiques novatrices en matière de prestation de services axés sur les citoyens.

Le CCG et le Réseau ont donné suite à cette proposition en mettant en oeuvre plusieurs projets de recherche, notamment des recherches visant à mieux comprendre les niveaux actuels de satisfaction des citoyens relativement à la prestation de services, les facteurs qui sous-tendent cette satisfaction, et les priorités des citoyens en matière d'amélioration de service. Pour ce faire, un sondage national portant sur le comportement des citoyens vis-à-vis des services offerts par le secteur public (sondage mené par le CCG et co-parrainé par les gouvernements du Manitoba, du Nouveau-Brunswick, de Terre-Neuve, de l'Ontario, par Postes Canada ainsi que par le Secrétariat du Conseil du Trésor fédéral) a été mis au point puis envoyé à 35 000 ménages canadiens en avril 1998. Au nom du Réseau, Erin Research a ensuite élaboré un rapport sur les résultats du sondage, qui s'intitule *Les citoyens d'abord*. Ce rapport permet non seulement de connaître ce que pensent franchement les citoyens des services offerts par le secteur public, mais également de donner aux gestionnaires des indications précises qui les aideront à continuer d'améliorer la qualité des services offerts aux citoyens. D'autres projets de recherche portent sur l'élaboration de meilleures pratiques, de guides, dont un guide sur les sondages à l'intention des gestionnaires ainsi que d'un outil de mesures communes dont l'objectif est de promouvoir la cohérence en matière de mesure de la satisfaction des clients à long terme et entre les différents organismes.

Comblent l'écart dans les services : la stratégie et la piste d'action du Réseau

Les membres du Réseau du service axé sur les citoyens ont recommandé qu'une série de Forums régionaux sur les services soit tenue à l'échelle du pays pour encourager la participation de cadres des trois ordres de gouvernement. Les expériences et les résultats des recherches du Réseau sont utilisés au cours de ces forums pour soutenir l'élaboration d'une stratégie prospective visant à combler l'« écart dans les services ». Du reste, entre novembre 1997 et mai 1998, des événements de ce type ont lieu à Charlottetown, à Montréal, à Toronto, à Winnipeg et à Vancouver, sans oublier le Forum national qui s'est tenu à Ottawa les 15 et 16 juin 1998.

Dans la plupart des régions, des réseaux permanents ont été créés pour gérer des projets conjoints particuliers touchant l'amélioration des services, et pour mettre en commun les connaissances sur les pratiques novatrices. Lors du premier atelier régional tenu en Ontario en novembre 1997, un réseau permanent de cadres gouvernementaux a été établi sous la coprésidence de représentants des trois ordres de gouvernement en Ontario. Cet atelier a fait l'objet d'un suivi en juin 1998.