
Volume II

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

Table des matières

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

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

Avant-propos

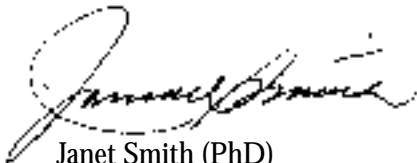
Dès le début des travaux menés par le Groupe de travail, il est devenu manifeste qu'en prenant l'opinion des citoyens comme point de départ pour repenser les activités et les services gouvernementaux et pour adopter une approche intégrée en vue de répondre aux besoins des clients, nous faisons oeuvre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

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

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

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

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

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Janet Smith". The signature is fluid and cursive, with a large initial "J" and "S".

Janet Smith (PhD)

Introduction

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les chômeurs

Aperçu

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

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

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

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

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

Alan

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dave

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Barbara

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

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

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

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

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

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

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

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

Kevin

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

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

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

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

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

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

*

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

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

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

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

Des semaines plus tard

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

Les demandeurs de la citoyenneté

Contribuer en votant : l'expérience de Richard

Aperçu

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les aînés

Aperçu

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

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

La première étape — Faire connaître aux aînés les services offerts

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

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

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

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

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

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

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

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

Rendre plus accessibles les renseignements au sujet des services

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'intégration des services aide les aînés

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

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

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

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

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

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

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

Regrouper les services sous un même toit

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Remanier le système interactif de réponse vocale (SIRV)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Améliorations constantes

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

Les petites entreprises

Les petites et moyennes entreprises prennent la parole

Aperçu

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

Aide aux entrepreneurs

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

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

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

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

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

Les possibilités de commerce international, un bienfait inestimable

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

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

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

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

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

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

Appel à un assouplissement de la réglementation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'efficacité : un objectif nécessaire

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Partenariats et ententes

avec le secteur privé



Commercialiser le Système de navigation aérienne de Transports Canada

Aperçu

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

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

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

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

Contexte

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

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

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

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

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

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

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

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

Le point de vue des clients/utilisateurs

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

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

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

Le point de vue de Transports Canada

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

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

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

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

Les arguments en faveur de la commercialisation

Le point de vue des clients/utilisateurs

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

Le point de vue des employés de TC

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

Le point de vue des gestionnaires de TC

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

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

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

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

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

Opter pour la société sans capital-actions

Le point de vue des clients/utilisateurs

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

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

Le point de vue des employés

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

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

Le point de vue de TC

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

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

NAV CANADA : création, structure et ressources

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Questions cruciales

Sécurité

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

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

Relations de travail et ressources humaines

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

Technologie

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

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

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

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

Obligation de rendre compte

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

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

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

La réglementation économique

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

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

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

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

9 *Ibid.*

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

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

Le processus de transition

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

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

Leçons retenues

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

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

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

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

Résumé

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

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

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

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

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

Document I - Calendrier de la commercialisation du SNA

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

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

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

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

Document II - Commercialiser le SNA - Les intervenants

Comité de direction sur la commercialisation du SNA

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

Transports Canada :

Sous-ministres adjoints

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

Directeurs généraux :

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

Chef de projet, Commercialisation du SNA.

Organismes centraux :

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

Autres organismes fédéraux :

Défense nationale, Service de l'environnement atmosphérique.

Comité consultatif sur la commercialisation :

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

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

Président : SMA, Aviation.

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

Syndicats touchés

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

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

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

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

Aperçu

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

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

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

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

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

Sociétés prises en charge par les employés de la CCN

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

Contexte

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

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

Mission et mandat

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

Responsabilités

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

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

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

Secteurs d'activité

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

Secteur des services de soutien

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

Réductions budgétaires et diminution des effectifs

Réductions budgétaires de 1985 à 1994

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

Pressions financières en 1994

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

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

² *ibid.*, p. 2

³ *ibid.*, p. 4 et 12.

Stratégie intégrée de gestion des biens immobiliers (SIGBI)

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

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

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

Stratégie intégrée de gestion des biens immobiliers

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

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

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

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

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

Examen du programme de 1994

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

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

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

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

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

Sociétés prises en charge par les employés (SPCE)

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

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

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

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

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

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

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

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

Le défi syndical

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

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

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

Le contexte actuel

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

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

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

Principaux enjeux

Partie A : Le processus doit être irréprochable.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Partie B : Prise en compte de la loi commerciale

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

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

Partie C : Reddition de compte

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

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

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

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

Partie D : Gestion des ressources humaines

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

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

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

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

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

Principaux facteurs de succès dans l'expérience des SPCE

1. Leadership au niveau de l'organisation

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

2. Choix

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

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

3. Traiter humainement les employés

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

4. Cadre stratégique

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

5. Communication avec le personnel

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

6. Relations syndicales

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

7. Processus justifiable

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

8. Documents joints à l'appel d'offres

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

9. Comité d'experts indépendants

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

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

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

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

10. Soutien aux auteurs de proposition

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

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

Leçons tirées de cette expérience

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

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

Résumé

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

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

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

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

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

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

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

Un dernier mot sur l'équilibre

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

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

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

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

Aperçu

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

Historique

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

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

Réponse aux préoccupations des clients

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

— Frank O'Neill

Vice-président directeur, Services extérieurs

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

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

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

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

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

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

— Richard Koroscil
Directeur, Opérations de l'aéroport

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

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

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

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

Prise de décision rationalisée

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

— Frank O'Neill

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

— Richard Koroscil

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

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

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

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

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

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

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

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

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

— Gordon Lancaster, C.A.

Vice-président directeur et agent financier principal

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

Croissance continue des résultats nets

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

Opérations plus efficaces

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

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

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

Les banques fournissent le financement et les passagers paient

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

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

Pourquoi tous ces gens semblent-ils si heureux?

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

— Ron Gilroy

Président de la section locale

Alliance de la fonction publique du Canada

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

— Richard Koroscil

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

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

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

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

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

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

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

Pouvons-nous accomplir cela ailleurs?

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

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

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

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

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

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

Leçons retenues

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

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

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

Conclusion

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

Forintek Canada Corporation

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

Aperçu

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

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

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

Le fondement de la société Forintek

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

Forintek Canada Corporation

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

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

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

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

La recherche sur les produits forestiers : un service public?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les leçons en rétrospective

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Asseoir les fondements d'une société

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Planification de l'avenir de la société

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Essais de privatisation

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

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

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

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

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

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

Les leçons retenues

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

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

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

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

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

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

Annexe I

Des activités de Forintek appuient les priorités du gouvernement

Le cas du nématode du pin

But de la politique

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

Le défi

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

La réponse de Forintek

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

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

Les répercussions économiques

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

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

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

L'élaboration des codes et des normes de la construction

But de la politique

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

Le défi

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

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

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

La réponse de Forintek

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

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

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

Répercussions de la politique et de l'économie

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

Encourager le développement durable

But de la politique

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

Le défi

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

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

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

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

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

La réponse de Forintek

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

Les répercussions des politiques

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

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

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

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

Annexe II

Avantages types que Forintek fournit aux compagnies membres

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- **Procédés de séchage au séchoir**

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

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

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

Organismes administratifs délégués en Alberta

Aperçu

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

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

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

Description de cas

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

Entente bipartite entre un DAO et le gouvernement

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

Organismes administratifs délégués

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

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

Création d'un DAO

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

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

Ressources humaines

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

Exemples

Alberta Boilers Safety Association

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

Petroleum Tank Management Association

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

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

Inspections pour la sécurité publique

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

Pensions

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

Inspections du gaz propane

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

Leçons retenues

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

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

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

Contexte

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

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

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

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

Il fallait trouver une nouvelle façon de faire les choses.

Des orientations nouvelles — ARET voit le jour

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

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

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

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

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

... et est menacé de dissolution à deux reprises

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mode de fonctionnement d'ARET

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

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

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

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

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

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

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

Résultats jusqu'à ce jour

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

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

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

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

Gestion du Secrétariat et rapports

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

Évaluations des initiatives du comité ARET

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

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

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

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

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

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

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

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

Vérification et obligation redditionnelle

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

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

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

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

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

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

VFA : Aucun.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VFA : Exact.

Leçons retenues

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

Partenariats et ententes

avec d'autres ministères,
des gouvernements
et des collectivités



Service Nouveau-Brunswick

Aperçu

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

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

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

Description de cas

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

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

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

Service Nouveau-Brunswick

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

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

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

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

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

Le programme comportait cinq éléments :

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

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

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

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

Nous avons deux normes principales de service :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(9) Quelles embûches avez-vous rencontrées?

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

(10) Quelle est la meilleure caractéristique de SNB?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Entre nous, votre attitude...

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

Série basée sur l'expérience

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

« Les bons employés sont difficiles à trouver. »

« Je ne vous donnerai pas de mes ressources. »

Série basée sur le service

« C'est nécessaire. Il faut changer. »

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

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

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

Leçons retenues

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

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

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

Aperçu

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le concept d'enregistrement et de déclaration à guichet unique

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

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

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

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

Le concept comporte les objectifs suivants :

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

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

³ *Ibid.* p. 3.

⁴ *Ibid.* p. 4-5.

Contexte

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Situation actuelle

Le lien provincial / fédéral

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

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

Résultats, avantages et succès jusqu'à maintenant

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

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

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

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

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

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

Les prochaines étapes

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

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

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

Principales questions

Technologie

Le terminal interactif

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

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

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

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

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

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

Le rapport commercial / technique

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Responsabilités

La législation

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

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

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

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

12 *Ibid.* p. 8-9.

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

14 *Ibid.* p. 6.

15 *Ibid.* p. 6.

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

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

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

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

Planification et hiérarchie

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

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

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

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

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

Ressources humaines

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

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

La hiérarchie du guichet unique

Les guichets uniques organisationnels et informationnels

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

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

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

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

Le guichet unique transactionnel

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

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

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

La hiérarchie

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

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

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

Principaux facteurs de succès

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

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

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

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

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

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

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

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

Embûches

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

Politique et technologie de l'information

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

Partenaires de prestation submergés

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

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

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

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

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

Leçons retenues

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

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

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

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

Résumé

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

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

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

Aide au commerce Équipe Nouveau-Brunswick

Aperçu

Sept ministères provinciaux et fédéraux ont collaboré pour rationaliser le processus de demande d'aide à l'exportation pour la petite et moyenne entreprise (PME). Le formulaire d'inscription issu de cette initiative peut être traité par n'importe lequel de ces ministères et les programmes de soutien seront coordonnés. Le comité de coordination recueille des données afin d'en vérifier l'efficacité.

Description de cas

La mise en oeuvre du Programme d'aide au commerce d'Équipe a commencé en août 1995. Le programme représente un effort gouvernemental visant à élaborer une stratégie commerciale complètement intégrée pour le Nouveau-Brunswick. Il a fallu un an pour définir un concept à partir du modèle d'Équipe Canada. Les participants comptaient l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), Industrie Canada, Affaires étrangères et Commerce international Canada et Agriculture Canada, ainsi que les ministères du Développement économique et du Tourisme, des Pêches et de l'Aquaculture et l'Agriculture du Nouveau-Brunswick.

Malgré leur enthousiasme, les partenaires ont trouvé le rythme des premières réunions un peu lent, alors qu'ils tentaient d'établir leur cadre de référence. À la fin du printemps 1995, le groupe travaillait bien ensemble. On a organisé une journée de brainstorming pour les SMA et leurs subordonnés, après quoi un sous-groupe a mis de l'ordre dans les idées. Deux sessions subséquentes d'une journée et plusieurs réunions de cadres intermédiaires ont complété le processus.

Le programme est fondé sur le principe d'un formulaire d'inscription commun à tous les partenaires. Des agents compétents de tous les ministères participants peuvent traiter les demandes d'information ou d'aide de la clientèle, offrant un service à guichet unique sans redondance, quel que soit l'organisme assumant le financement du projet.

Le programme appuie une stratégie fédérale et provinciale pleinement intégrée de développement du commerce international, qui tire profit des efforts antérieurs de chaque gouvernement. On met au point un système de suivi afin de mesurer l'efficacité des plans de travail et des programmes de financement intégrés. Les opérations sont activées par les rapports positifs entre les ministères, qui découlent des succès communs antérieurs, et par la réceptivité du secteur privé, qui a participé à l'élaboration des plans de travail.

Programme d'aide au commerce d'Équipe Nouveau-Brunswick

- ✓ Le succès sera mesuré au moyen de systèmes de suivi.
- ✓ Sept ministères peuvent utiliser un formulaire d'inscription commun.
- ✓ Le personnel a été formé pour fournir les services demandés pour le compte de tous les ministères.
- ✓ Des cadres supérieurs et subalternes ont conçu un projet viable.
- ✓ Les rapports entre les gestionnaires des ministères ont contribué à activer la mise au point du projet.
- ✓ La participation du secteur privé a garanti l'utilité du projet.

Des agents compétents de tous les ministères participants offrent un service à guichet unique sans redondance, quel que soit l'organisme assumant le financement du projet.

La réceptivité du secteur privé a contribué à l'élaboration des plans de travail.

Une croyance persiste à l'effet que le personnel des services liés au commerce n'a qu'une connaissance limitée des affaires et de l'exportation.

L'initiative s'est déroulée en suivant ces étapes :

1. Mise au point de listes de capacité d'exportation

Des équipes du gouvernement provincial ont évalué la capacité d'exportation de 2 300 entreprises du Nouveau-Brunswick, par secteur, et ont divisé chaque secteur en trois catégories : exportation, potentiel d'exportation et intérieur (potentiel d'exportation limité). Les classifications ont alors servi à identifier les compagnies, sur une base proactive, afin de leur assurer une meilleure préparation à l'exportation et de cerner leurs besoins de formation.

2. Établissement des profils sectoriels

On a établi des profils détaillés afin de déterminer quels sont les points forts, les points faibles, les occasions et les menaces pour les secteurs prioritaires d'exportation.

3. Élaboration d'une stratégie de commerce international

Chaque équipe sectorielle a mis au point une stratégie commerciale examinée par ses homologues fédéraux. Ensemble, ils ont créé une stratégie commerciale intégrée.

4. Détail des plans de travail coordonnés

Après l'établissement des objectifs mesurables, l'identification des activités particulières et le ciblage des entreprises, la préparation des plans de travail selon les listes de capacité d'exportation, les profils sectoriels, la stratégie commerciale intégrée, le Plan de promotion du commerce extérieur et Export Vision, ainsi que les interventions du secteur privé. La province a fourni les données relatives aux capacités d'exportation des entreprises, tandis que les organismes fédéraux ont fourni les renseignements commerciaux et les occasions. Dans les cas de participation multiple, on a attribué un rôle principal et des rôles de soutien.

5. Mise au point définitive du Processus d'aide au commerce à guichet unique

En même temps, on a rationalisé les programmes de financement commercial afin de réduire les doublons et de mieux coordonner le soutien à l'entreprise sur le plan international. Un client peut maintenant présenter une demande d'aide au commerce à n'importe lequel des bureaux participants et avoir accès à des programmes tels que le Programme de développement des marchés d'exportation, le Programme provincial d'aide au commerce et le Programme de soutien au marketing de l'APECA. Le processus emploie un formulaire général d'inscription, une liste de vérification d'admissibilité et une formule de repérage.

6. Engagement envers la formation du personnel

Le personnel de première ligne a participé à deux ateliers d'une journée. La formation englobait la préparation à l'exportation, le rôle du gouvernement, la constitution de réseaux et des connaissances spécifiques au programme. Les stagiaires ont également participé à une étude de cas visant à déterminer la préparation d'une entreprise prototypique à l'exportation et l'aide gouvernementale appropriée. Le personnel a rencontré des experts ministériels. La formation avait deux buts : la formation polyvalente pour tous les programmes et la transformation d'un fournisseur de programmes en

fournisseur de services. Ce dernier aspect doit être clarifié : une croyance persiste à l'effet que le personnel des services liés au commerce n'a qu'une connaissance limitée des affaires et de l'exportation. Cela ne constitue pas un handicap pour la prestation de programmes en fonction de critères bien définis. Par contre, quand l'objectif consiste à aider des entreprises dans leur préparation à l'exportation et à leur fournir un soutien financier, cela devient problématique. L'étude de cas a introduit cet objectif et on a prévu une formation supplémentaire en ce sens.

Les ministères conserveront leur responsabilité et leur autorité de supervision du personnel, mais le programme en général sera jugé en fonction, d'abord de l'augmentation du nombre d'entreprises exportatrices et de l'amélioration de leur rendement, ensuite en fonction du niveau des exportations et enfin en fonction de l'accélération du traitement des demandes de service. Ces données seront contrôlées par un comité de coordination.

Les membres du comité dressent un compte rendu de six facteurs cruciaux de succès :

- La volonté des hauts fonctionnaires de participer au processus, même lorsque le processus exige la flexibilité requise pour changer leurs procédures de travail.
- Des rapports positifs entre les employés des ministères, suite à des efforts de coopération préalables entre les ministères.
- La connaissance et le respect des besoins et des ressources de chacun.
- Une participation active des cadres supérieurs et subalternes au développement du processus.
- Les efforts des équipes provinciales à établir des profils sectoriels dont le comité pourrait tirer avantage pour accélérer ses travaux.
- Un programme complet de formation pour le personnel ministériel participant.

De plus, les membres du comité conviennent que les futurs efforts de même nature seront encore plus rapides et plus faciles et pourront s'appliquer à des domaines comme les programmes pour les aînés et pour les sans-emplois.

Leçons retenues

- ✓ Les connaissances et la confiance engendrées par des rapports établis entre des personnes de ministères différents facilitent les efforts coopératifs.
- ✓ Le succès viendra si les cadres de niveaux supérieur et subalterne veulent faire fonctionner un service dont on a besoin.
- ✓ L'un des partenaires a accepté d'assumer ce fardeau de la mise en oeuvre.
- ✓ L'accès à guichet unique à un programme permettra de distribuer la charge de travail plus également parmi les ministères, de réduire le doublement et, par conséquent, de diminuer les coûts tout en assurant un meilleur service, en simplifiant le processus pour le client.

« Bonjour, puis-je vous aider? »
« Je ne sais pas. Un ami m'a dit que je devrais venir ici pour savoir de quelle façon mon entreprise pourrait exporter ses services, mais quand j'ai vu l'affiche sur votre porte, j'ai pensé que je n'étais pas dans le bon ministère. »
« J'ai deux bonnes nouvelles pour vous. La première, c'est que vous êtes au bon ministère. La deuxième, c'est que vous n'êtes jamais dans le mauvais ministère. »

-
- ✓ Une formation plus complète et plus hâtive du personnel peut contribuer à l'efficacité d'un programme.
 - ✓ On peut avoir le meilleur de deux mondes — un meilleur service à un moindre coût. L'amélioration du service est due au concept de guichet unique. L'économie provient de la diminution du chevauchement et de la redondance des programmes.

Le Centre d'aide aux entreprises d'Edmonton

Aperçu

Le Centre d'aide aux entreprises d'Edmonton est le successeur de l'ancien Centre de services aux entreprises du Canada d'Edmonton. Conçu de façon véritablement intégrée, le centre prévoit ouvrir ses portes au début de 1996. Des protocoles d'ententes et des engagements tripartites ont été conclus. On en est actuellement à rédiger les ententes juridiques qui officialiseront ces engagements.

Description de cas

Les problèmes que nous avons rencontrés dans ce projet tournent tous autour du fait qu'une entité intergouvernementale intégrée fonctionne à l'encontre des mécanismes utilisés par les gouvernements pour contrôler leurs activités.

— Gary Webster, SMA, Diversification de l'Économie de l'Ouest Canada

Il reste à voir où se situera le centre, entre l'intégration complète et le simple partage de locaux. Si le centre pousse l'expérience jusqu'au bout, comme une exploitation complètement intégrée avec un seul directeur, il sera unique en son genre. Tel que conçu, il ne s'agit pas d'un simple partage de locaux (généralement appelé « l'approche en condominium »). Le directeur sera plutôt doté de toute l'autorité et de la responsabilité de l'ensemble du personnel, peu importe le ministère d'où viennent les employés. Le directeur embauchera et fera les évaluations de rendement. À titre de directeur général, il ou elle aura aussi l'autorité et la responsabilité d'assurer le rendement du centre, que ce soit décider de donner une formation sur la constitution d'équipes ou de la gestion financière — un véritable directeur général. Le centre est aussi conçu pour garder une partie de ses recettes. Les deux ordres de gouvernement et la municipalité sont censés contribuer « sans conditions » en fournissant de l'argent (40 p. 100 de la province et du fédéral; 20 p. 100 et quelque administration financière au lieu de contributions en espèces pour la municipalité). Réaliste, le comité directeur du centre veut une certaine rentabilité pour compenser les inévitables réductions budgétaires à venir.

Les réductions budgétaires sont remarquables — la réaction bureaucratique à l'épée à double tranchant des gladiateurs. Une initiative comme le centre n'existerait pas si le gouvernement était riche. Chaque ministère pourrait se permettre la belle pelouse d'une propriété unique. Mais, après les coupures, ils acceptent de partager des pissenlits et des mauvaises herbes simplement pour avoir une

Centre d'aide aux entreprises d'Edmonton

- ✓ Le prédécesseur du Centre d'Edmonton a été construit dans un effort de démarrage étonnamment rapide.
- ✓ Les leçons apprises durant l'expérience du prédécesseur ont formé le projet actuel.
- ✓ Le Centre d'Edmonton est conçu comme un projet à niveaux multiples entièrement intégré.
- ✓ L'évolution des services intégrés a été accélérée par l'analyse des données brutes du projet initial. Cela représente des changements systémiques à long terme afin d'éviter des problèmes et une inefficacité à court terme.
- ✓ Les ententes juridiques pour la création d'une opération entièrement intégrée présentent un défi. Il reste à voir où se situera le centre, entre l'intégration complète et le simple partage de locaux.

apparence de jardin. Toutefois, il y a des limites, même aux coupures de budget. Un jour ou l'autre, la forêt engloutira le jardin. Le Centre d'aide aux entreprises d'Edmonton désire empêcher cela. Garder les recettes est une façon de le faire.

Origines

Le Centre de services aux entreprises du Canada d'Edmonton remonte à juin 1992. À cette date, le ministre Don Mazankowski a lancé un défi à l'effet que le Centre de services aux entreprises du Canada ouvre en août 1992 — une vitesse astronomique pour tout projet, public ou privé. Le projet d'Edmonton (il y en avait deux autres, un à Winnipeg et un à Halifax) était conçu pour être un centre de service où les gens pouvaient venir rencontrer des fonctionnaires susceptibles de les aider. La puissance d'un délai imposé par un ministre qui l'appuie est impressionnante. Le centre a ouvert ses portes comme prévu. Initialement, on n'y trouvait que des fonctionnaires fédéraux qui donnaient des renseignements et référaient les clients. Un comité directeur composé de représentants de 20 ministères fédéraux fut constitué. Le personnel a mis l'accent sur des connaissances générales et le temps de roulement pour le client. On y a installé des ordinateurs reliés aux bases de données sur les entreprises. On a invité les clients à y butiner et à parler avec les fonctionnaires. Un geste visionnaire a amené l'installation à la réception, de bibliothèques remplies de documents pertinents venant des services provinciaux et municipaux, en plus des documents fédéraux courants. On a mis des salles de réunions et des bureaux privés à la disposition des clients qui désiraient y faire des transactions rapides. On a organisé des séances de formation pour les clients.

On a effectué des évaluations de rendement du centre, fondées sur de bons principes de gestion. Le nombre et la nature des demandes ont été suivis. Il est devenu bientôt évident qu'il fallait suivre le type de clients. Le personnel a été étonné du nombre de clients qui pensaient fonder leur propre entreprise — 40 %! Les partenaires fédéraux n'étaient pas prêts à traiter avec ce type de clients, mais la province était experte dans ce domaine. Graduellement, le centre a établi des liens avec la province. Les ministères provinciaux tenaient des séminaires dans le centre. Une formation d'initiation polyvalente s'y est déroulée.

Dix-huit mois après l'ouverture, une équipe d'experts-conseils a reçu le mandat d'évaluer le centre et de présenter des recommandations. Ils ont examiné les clients réels et les clients possibles du centre, les outils dont il dispose et son organisation. Ils font un sondage auprès d'anciens clients. Leur rapport est très honnête et, par conséquent, très utile.

Le rapport fut la goutte d'eau qui fit déborder le vase. Les clients méritaient un centre complètement intégré. Tant que les fonctionnaires relevaient de leurs ministères respectifs, il ne pouvait y avoir d'objectif commun. Il y eut une élection provinciale à peu près à cette époque. La campagne de Ralph Klein visant à réduire les chevauchements et dédoublements gouvernementaux ajouta d'autres gouttes d'eau. Enfin, les ministres fédéraux encourageaient, et continuaient d'encourager des liens avec les provinces. Le vase déborda.

Le personnel a été étonné du nombre de clients qui pensaient fonder leur propre entreprise — 40 %!

Au printemps 1994, les représentants provinciaux et fédéraux commencent à envisager des services conjoints dans toute la province et concluent un protocole d'entente (PE) qui définit leurs plans. Ils commenceraient par un noyau à Edmonton. Reconnaisant les avantages pour les clients d'Edmonton, la municipalité s'est jointe au projet.

Le Plan

Le 5 septembre 1995, les trois partenaires se sont entendus pour collaborer en matière de perfectionnement de la main-d'oeuvre et développer le secteur commercial et les services sociaux à Edmonton.

On signe un bail accordant 25 000 pieds carrés au centre. L'Agence canadienne d'évaluation environnementale y sera. La Chambre de commerce fait l'objet d'une cour assidue, ainsi que le Women's Enterprise Centre et le Micro-Business Centre que le Comité central mennonite est à mettre au point.

Six fonctionnaires fédéraux, cinq provinciaux et quatre ou cinq employés municipaux y emménageront. Ces personnes ont été consultées et se sont portées volontaires pour ces postes. La province a transféré les salaires de ses fonctionnaires à la ville pour une période de cinq ans (après quoi, la ville et le centre décideront de leur sort). Les partenaires fédéral et provincial ont esquissé un plan visant à ouvrir des centres dans d'autres municipalités. Cela permettra de renseigner les gens d'une autre façon, tout en garantissant que tout habitant de la province aura les mêmes possibilités d'obtenir l'information. Bref, tout est prêt.

Le hic

Les PE, les plans et les bonnes intentions ne remplacent pas les lois sur l'administration financière et les conventions collectives. Ironiquement, des procédures conçues pour contrôler et protéger certains intervenants ont eu l'effet contraire sur d'autres. Philosophiquement, la question qu'il faut se poser est : « Qui est le client? » Les PME? Les contribuables? Les bureaucraties? La réponse est évidemment : « Toutes les réponses qui précèdent ». Toutefois, il reste à démontrer si les difficultés juridiques pour satisfaire tous les clients peuvent être aplanies.

Facteurs de réussite essentiels

La réussite n'étant pas assurée, il pourrait être présomptueux de déterminer quels étaient les facteurs de réussite essentiels. Cependant, jusqu'à présent, certaines choses ont clairement permis à l'initiative de progresser.

Ironiquement, des procédures conçues pour contrôler et protéger certains intervenants ont eu l'effet contraire sur d'autres.

Des personnes très motivées, appuyées par une volonté politique, doivent se trouver près de la tête. Ajoutez de l'entêtement, une peau dure et de la persévérance pour faire bonne mesure — mais n'oubliez pas la compétence complémentaire sur les services chez les trois partenaires. Enfin, faites en sorte que tous les ministères soient les bienvenus et puissent retirer du projet ce qu'ils y investissent.

Des personnes très motivées, appuyées par une volonté politique, doivent se trouver près de la tête.

Embûches

Si ce n'étaient des détails juridiques mentionnés plus haut, le projet pourrait avoir accompli plusieurs autres choses.

Quand on a annoncé le centre de 1992, il n'y avait que deux mois pour le concrétiser. Il n'y avait pas assez de temps pour donner au personnel un préavis courtois et permettre qu'il participe à sa relocalisation. La planification plus longue du centre de 1996 a permis de surmonter cette embûche. Maintenant, le personnel participe et il est enthousiaste.

Le personnel a été formé par équipes. Les personnes ayant une compétence particulière aidaient les autres. Cela s'est avéré efficace. Toutefois, un module officiel de formation, avant l'ouverture des portes, aurait pu initier tout le monde aux mêmes normes de services. On devrait répéter cette formation pour perfectionner les normes et assurer un recyclage. En outre, une formation officielle ou de nouvelles procédures et des renseignements récents constitueront un ajout utile à la formation officieuse par équipes. Cette formation officielle devrait inclure les noms des personnes des ministères participants et qui peuvent agir comme personnes-ressources dans les cas plus complexes. Cela aurait aussi pour conséquence de souligner le rôle de chaque ministère dans le projet intégré.

Une embûche éventuelle du centre intégré est la nature des renseignements qu'un fonctionnaire peut donner. L'expérience révèle qu'un nombre important de clients savent qu'ils ont besoin de quelque chose, mais ne sont pas certains de ce que c'est. Une forme de méthode socratique, appelée « diagnostic superficiel » peut être utilisée, sans donner le type d'avis ou de conseils mieux assurés par des experts-conseils du secteur privé. Cette démarche « sur la corde raide » peut effrayer les coeurs tendres, mais elle est nécessaire pour accomplir le mandat du centre, qui est de servir ses clients.

L'expérience révèle qu'un nombre important de clients savent qu'ils ont besoin de quelque chose, mais ne sont pas certains de ce que c'est.

L'envers de la médaille de ce diagnostic superficiel est la réaction du client à un bon conseil. Les clients nous consultent parce qu'ils ignorent certaines choses sur la gestion d'une entreprise. Il en découle qu'ils peuvent être de bien mauvais juges de la valeur des renseignements qu'on leur donne. Donc, comment le centre évalue-t-il sa contribution si certains de ses clients ne peuvent pas reconnaître la valeur de ce qu'ils entendent?

Une autre embûche éventuelle est la contradiction inhérente entre le rendement d'une équipe et les divers programmes d'indemnisation pour les membres de l'équipe. Ceux qui y participent voient des systèmes de motivation partielle

comme la façon d'éviter cette embûche. Toutefois, il faut d'abord tenir compte des limites juridiques du degré d'intégration que l'on peut véritablement atteindre. La directrice du centre devra tenir compte de cinq conventions collectives pour diriger son personnel. Des choses simples, comme les horaires des quarts de travail deviennent plus complexes quand les heures de travail ne se limitent pas de 8 h 30 à 16 h 30 en semaine. De plus, l'autorité relève de la directrice, mais toute mesure disciplinaire ou de licenciement doit se dérouler conformément à la convention collective pertinente. Ainsi, ces mesures doivent remonter jusqu'aux ministères fonctionnels respectifs. De l'avis de l'auteur, cela suffit à miner, sinon à éliminer l'autorité hiérarchique de la directrice.

Toutefois, il faut d'abord tenir compte des limites juridiques du degré d'intégration que l'on peut véritablement atteindre.

Une autre embûche est le budget le plus récent du centre. Cinq postes doivent être occupés durant toutes les heures d'ouverture. :

- la personne qui accueille et oriente les gens (environ 120 à 200 visiteurs chaque jour);
- la standardiste de la ligne téléphonique sans frais (qui reçoit maintenant 100 appels par jour sans que ce service ait été annoncé);
- l'agent d'information (entre autres choses, cette personne contrôle les manuels de référence qui ne peuvent pas circuler);
- l'assistant-bibliothécaire à la salle des ordinateurs;
- le superviseur des opérations.

Avec les heures prolongées et la nécessité d'assurer le service durant les pauses cafés et l'heure du déjeuner, le minimum de personnel requis est d'environ 10 personnes. Et cela n'inclut personne pour les conseils relatifs aux diagnostics superficiels (à moins que le superviseur ne puisse s'en charger). Dans un bureau bien conçu et dégagé, le rôle du superviseur pourrait être très mineur. Même dans ce cas, les parties qui établissent le budget doivent se rendre compte qu'il faut plus de cinq personnes par semaine. Selon l'auteur, une telle idée ne se trouve même pas au niveau de « l'éclairage réduit » chez les personnes qui détiennent les cordons de la bourse.

Finalement, Edmonton vient d'élire un nouveau maire. Bien que favorable aux entreprises, il pourrait ne pas aimer la société-mère du Centre d'aide aux entreprises. Il reste à voir de quelle manière ces répercussions négatives seront distribuées.

Leçons retenues

- ✓ On a tiré de nombreuses leçons de l'expérience de trois ans, concernant les points de services en commun. La plus importante est de bien définir les rapports hiérarchiques des employés détachés avant l'ouverture du centre. La voie hiérarchique doit être claire, dans le centre, ou il n'y aura pas d'objectif commun.
- ✓ Ensuite, il est impossible de prévoir tous les détails au début, particulièrement à l'intérieur d'un délai très court. Il faut faire confiance. Toutefois, réglez les détails dès que possible dans le cours de l'opération du projet, puis faites en sorte que tous les intervenants sachent ce que sont ces détails.

La voie hiérarchique doit être claire, dans le centre, ou il n'y aura pas d'objectif commun.

-
- ✓ « Obtenez un avis de l'extérieur après la première année d'exploitation » pourrait être la devise gravée sur les murs du bureau de la directrice. Cela équivaut à suspendre : « On n'est jamais aussi bien que chez soi » chez la directrice. Le rapport honnête de l'expert conseil du début de 1994 a vraiment ouvert le bal.
 - ✓ Enfin, contrairement aux nombreux efforts de changement, dans ce projet, le scepticisme était fort au début, mais s'est atténué au fur et à mesure que le centre se précisait. Les participants ont commencé à croire aux avantages du centre comme il se précisait.

Représentants du gouvernement de la Colombie-Britannique¹

Les 60 bureaux des représentants du Gouvernement de la Colombie-Britannique constituent un système administratif décentralisé — unique au Canada — qui s'étend sur toute la province, à l'exception de la région métropolitaine de Vancouver et de Victoria (les deux plus grandes villes de la province). Les bureaux, qui font partie du ministère de la Petite entreprise, du Tourisme et de la Culture, assurent actuellement des services à plus de 50 secteurs de programmes pour le compte de 18 ministères clients, de nombreuses sociétés de la Couronne et d'autres organismes².

Ce système administratif a vu le jour longtemps avant la vague de réformes du secteur public dans cette province la plus à l'ouest du Canada. En fait, les premiers représentants du gouvernement ont été nommés en 1858, neuf ans avant la Confédération canadienne (la Colombie-Britannique, alors colonie britannique, s'est jointe à la Confédération en 1871).

Au départ, le système était une solution innovatrice face aux difficultés d'imposer l'ordre public à une population éparpillée dans une contrée rude et éloignée. Il a été modelé à l'image des bureaux semblables conçus pour le sous-continent indien et pour les anciennes possessions britanniques d'Afrique, où le représentant du gouvernement, le receveur et l'officier de district, respectivement, assumaient des fonctions similaires à celles des représentants de la Colombie-Britannique³.

Au XIXe siècle, les représentants du gouvernement étaient des commissaires de l'or et, entre autres responsabilités, ils agissaient à titre de registraires des naissances, des décès, des mariages et des électeurs. Évidemment, leurs fonctions ont changé considérablement depuis. Pourtant, quel que soit leur rôle dans la prestation des services, les représentants sont toujours considérés en partie comme des représentants du gouvernement provincial : « Dans 60 localités aux quatre coins de la province, le représentant du gouvernement est, comme ses prédécesseurs l'ont été depuis plus d'un siècle, désigné comme agent, de qui des milliers de Britanno-Colombiens ont cherché à obtenir les divers services de l'État⁴.

1 Extrait de : F. Leslie Seidle, *Rethinking the Delivery of Public Services to Citizens* (Montréal : Institut de recherches politiques, 1995), p. 118-121.

2 En 1994, l'effectif total des bureaux (équivalents temps plein) était de 316 personnes (Educom International Inc., *Government Agents Strategic Directions Initiative: A Report for the Ministry of Small Business, Tourism and Culture*, septembre 1994, p. 62.

3 Educom International Inc., *Government Agents Strategic Directions Initiative*, p. 52.

4 Educom International Inc., *Government Agents Strategic Directions Initiative*, p. 53.

Une étude indépendante menée récemment par Educom International⁵ partage les activités actuelles des représentants du gouvernement en trois catégories :

- *Services à revenu.* Les bureaux effectuent une gamme de transactions entraînant la perception de fonds, dont la perception des taxes sur les propriétés forestières, des impôts fonciers et des cotisations au Plan de service médical et la vente des permis de pêche et de chasse. En 1994-95, les représentants du gouvernement et les « sous-délivreurs » ont perçu 1,64 milliard de dollars pour le compte de la province en vertu de 2,67 millions de transactions distinctes⁶.
- *Services non-rémunérés.* Ces services incluent la réponse aux demandes, la résolution des problèmes et la transmission de l'information, principalement en rapport avec les services à revenu offerts par les représentants.
- *Participation administrative / communautaire.* Cette catégorie englobe les activités non incluses dans les deux autres catégories, dont certaines (comme l'émission de chèques pour le compte de ministères) constituent des services à l'intérieur de l'administration fédérale et non destinés au public.

Bien que ce réseau de prestation de services soit très bien établi, il doit faire face à certains défis auxquels sont confrontés de nombreux autres organismes du secteur public. Par exemple, suite aux réductions de dépenses de 1982 du gouvernement créditiste, les effectifs de la Direction des représentants du gouvernement ont dû être réduits de 40 %. W.D. Mitchell, ex-directeur de la Direction, a raconté que lorsqu'il a accepté le poste en 1986, « la Direction avait l'air abattue ». Une réévaluation en profondeur de la raison d'être et de la clientèle de l'organisme a suivi et « toutes les opérations de la Direction ont été analysées du point de vue du service à la clientèle⁷ ». Il en a résulté : l'élaboration d'un nouvel énoncé de mission, l'implantation d'ordinateurs dans les bureaux des représentants du gouvernement, la mise en place de nouveaux bureaux dans des secteurs de commerce au détail à grand achalandage, l'installation de numéros de libre appel et de réponders téléphoniques et, enfin, une nouvelle formation axée sur le perfectionnement des compétences en prestation de programmes et de service à la clientèle. De plus, la Direction a entrepris des sondages auprès de son personnel « sur une base régulière et [a pris] des mesures continues pour améliorer le milieu de travail⁸ ».

Apparemment, ces changements ont eu des résultats positifs. Par exemple, en 1990, la Direction des représentants du gouvernement est devenue le premier organisme du secteur public à recevoir le Quality Service Award de la B.C.

5 Educom International Inc., *Government Agents Strategic Directions Initiative*, p. 6.

6 Les données relatives aux revenus et aux transactions de 1994-95 ont été fournies par Ardath Paxton Mann, directeur, Services des ministères clients et du soutien régional, ministère de la Petite entreprise, du Tourisme et de la Culture, communication à l'auteur, 11 octobre 1995.

7 Ces deux citations proviennent de W.D. Mitchell, « Rebuilding the B.C. Government Agents' Branch Around Customer Service », in James C. McDavid et Brian Marson (éd.), *The Well-Performing Government Organization* (Institut d'administration publique du Canada, 1991), p. 69.

8 Cette description des changements et ces citations sont extraites de Brian Marson, « Building Customer-Focused Organizations in British Columbia », *Public Administration Quarterly*, Vol. 17, No 1, (printemps 1993), p. 36-37.

Telephone Corporation (BC Tel). Plus récemment, l'étude Educom, qui a consacré beaucoup d'attention à la « satisfaction de la clientèle » dans les services des représentants du gouvernement, a constaté les faits suivants :

- Un sondage de 1992 (mené avant l'étude) a indiqué que la clientèle était « très satisfaite » des services offerts par les bureaux de représentants du gouvernement (l'information et les conseils, les permis de conduire et le Plan de service médical ont reçu les plus hautes cotes); les clients étaient également très satisfaits des « attributs du personnel des bureaux de représentants du gouvernement » (l'attitude amicale, l'obligeance et la capacité de répondre à des questions ont reçu les plus hautes cotes).
- Les répondants à un sondage B.C. Omnibus d'avril 1994, qui avaient obtenu des services des représentants du gouvernement, ont indiqué qu'ils avaient apprécié davantage les éléments suivants : service amical / obligeant / courtois (38 %), information adéquate / personnel compétent (21 %) et service rapide (16 %). Les répondants aimaient le moins : les longues files d'attente / le service lent (18 %) et le manque d'information (5 %).
- En mai-juin 1994, 299 enquêtes à la sortie ont été effectuées dans 15 bureaux de représentants du gouvernement (d'importance variée). Les personnes interrogées ont indiqué de hauts niveaux de satisfaction de services particuliers : la combinaison des réponses « très satisfait » et « entièrement satisfait » variait entre 95,5 % et 89 %. De plus, la majorité des réponses ont révélé que les services des représentants du gouvernement étaient supérieurs ou très supérieurs à ceux d'autres gouvernements provinciaux, du gouvernement fédéral, des sociétés de la Couronne et du secteur privé⁹.

Ces résultats ont montré un haut degré de satisfaction des services offerts par l'entremise de ce système de prestation de services à guichet unique. Même si les résultats du sondage omnibus ont indiqué que, pour une minorité non négligeable, le service n'était pas suffisamment rapide, on doit certainement tenir compte du fait qu'une nette majorité des répondants (51 %) n'ont trouvé aucune faille dans le service. Néanmoins, en se basant sur les sondages et sur d'autres aspects de son évaluation en profondeur, l'étude Educom a cerné certains problèmes, dont l'un très important, soit que « le matériel informatique incompatible et désuet était [...] un problème de plus en plus sérieux du point de vue du rendement et de l'efficacité¹⁰ ».

Suite à l'étude Educom, un certain nombre de changements majeurs ont été apportés¹¹. Un nouvel énoncé de mandat, comportant six « principes administratifs » a été élaboré. On a entamé des négociations avec les ministères et les organismes clients en vue d'en arriver à de nouvelles ententes de partenariat concernant la prestation de services pour leur compte. Ces ententes engloberont les normes de service, les objectifs de rendement et les mécanismes de rapport acceptables pour les parties. Bien que le financement d'une meilleure

9 Educom International Inc., *Government Agents Strategic Directions Initiative*, p. 41, 54-56.

10 Educom International Inc., *Government Agents Strategic Directions Initiative*, p. 49).

11 Les faits relatés ci-après sont tirés d'un entretien téléphonique avec Ardath Paxton Mann, 21 septembre 1995.

technologie de l'information ait été considéré essentiel, dans le climat fiscal actuel, on a jugé peu probable que le Conseil du Trésor approuve de nouvelles ressources financières ou du personnel supplémentaire. On a finalement décidé que, pour tous les services ajoutés à ceux qu'assurent actuellement les représentants du gouvernement, les coûts devraient être assumés par le ministère ou l'organisme client. Tout revenu additionnel ainsi généré sera consacré à la technologie de l'information. En attendant, on a pris un certain nombre de mesures :

- Avec 260 terminaux à guichet unique neufs ou reconfigurés, le personnel peut effectuer toutes les transactions au même endroit. Chaque terminal a accès aux bases de données et peut servir au traitement de textes.
- Des ordinateurs personnels interactifs ont été installés dans les bureaux des représentants du gouvernement, dans le cadre d'un projet-pilote, pendant l'exercice 1995-96.
- On étudie la faisabilité de « kiosques » électroniques pour la prestation de certains services gouvernementaux. Cette technologie avancée de « libre-service » serait utilisée pour fournir de l'information et pour permettre aux citoyens d'effectuer une partie des transactions actuellement réalisées face à face — par exemple, le renouvellement des permis de conduire et le paiement des contraventions ou de certaines taxes.

Selon toute évidence, le système de représentants du gouvernement de Colombie-Britannique est en plein renouvellement. Refusant de se reposer sur ses lauriers, comme l'indiquent le prix de BC Tel et les cotes de satisfaction de la clientèle mentionnées plus haut, il implante des changements qui faciliteront encore un plus grand nombre de transactions. Des mesures axées sur le rendement (définies au chapitre 1) ont été adoptées, ce qui devrait permettre à l'organisme d'évaluer plus exactement son efficacité à servir les citoyens. De plus, l'organisme n'a pas été ébranlé par le climat fiscal difficile : il a survécu à la réduction de 40 % de ses effectifs au début des années 80 et est devenu plus « entrepreneurial » (comme le reflètent les ententes sur le recouvrement des coûts des services supplémentaires). Les organismes centraux ont reconnu son leadership en assurant une « orientation commerciale », et favorisent sa candidature au titre d'organisme de service spécial au cours de l'exercice 1996-97 et sa désignation officielle en 1997-98. Ce changement structurel pourrait bien renforcer la vocation de prestation des services à la clientèle, déjà solidement établie, des représentants du gouvernement.

Accès Montréal¹

Le Réseau Accès Montréal de la Ville de Montréal est constitué principalement d'un réseau de 13 bureaux de service à guichet unique, situés dans les quartiers de la ville, et d'un service d'information téléphonique complémentaire, Accès Montréal première ligne. Le réseau a été mis au point après l'élection de Jean Doré à la mairie, en novembre 1986. Pendant sa campagne électorale, M. Doré s'était engagé à faciliter l'accès des citoyens à l'administration de la Ville²; cinq comités de fonctionnaires municipaux ont donc entrepris immédiatement de consulter les citoyens et d'élaborer des propositions. Ces comités se sont rendus compte de l'interdépendance de leurs travaux et, pour favoriser la coordination de leur approche, le Module des relations avec les citoyens et citoyennes a été créé en juillet 1987 et placé sous la direction de M. André Huneault. Le travail de cette unité a préparé la mise sur pied des premiers bureaux Accès Montréal, en novembre de la même année.

L'objectif principal des bureaux Accès Montréal est d'éviter la répétition des déplacements pour les citoyens³; avant leur mise sur pied, tous les services fournis par ces bureaux n'étaient accessibles qu'à l'hôtel de ville. Les bureaux, ouverts de 9 h 00 à 18 h 00, du lundi au vendredi, offrent les types de services suivants :

- *transactions* : par exemple, on peut payer les amendes et les taxes municipales et obtenir certains permis (p. ex. stationnement de voisinage, bicyclettes et chiens);
- *réception de demandes* : on peut effectuer dans un bureau Accès Montréal une gamme de demandes (p. ex. pour les autres permis) qui doivent être traitées par les services pertinents du gouvernement municipal;
- *information* : le public peut obtenir des renseignements sur la totalité des activités de la Ville de Montréal et consulter divers documents municipaux (p. ex. plans d'urbanisme de la ville et des arrondissements).

Accès Montréal première ligne permet aux citoyens de Montréal d'obtenir des renseignements sur une grande quantité de sujets, tels leur compte de taxe, les services de recyclage et les activités de loisirs. Le service téléphonique donne également aux citoyens l'occasion de formuler des commentaires, des suggestions, des demandes ou des plaintes concernant tous les programmes, activités ou services offerts par la Ville de Montréal. Il existe des numéros de téléphone distincts pour les travaux publics, les taxes et les renseignements généraux, ainsi que pour le service aux malentendants. Au début, on acceptait les appels de 7 h 00 à 23 h 00, du lundi au vendredi. En 1993, en partie par mesure

1 Extrait de F. Leslie Seidle, *Rethinking the Delivery on Public Services to Citizens*, (Montréal : Institut de recherches politiques, 1995), p. 121-125.

2 Les origines d'Accès Montréal sont documentées dans : Pierre Niedlispacher, « Accès Montréal : Customer-Driven Municipal Services », in McDavid et Marson (éd.), *The Well-Performing Government Organization*, p. 65.

3 « In Search of Excellence in the Public Sector », *Public Sector Management*, Vol. 1, No 1 (automne 1990), p. 5 (cet article résume les missions des lauréats du Prix IAPC pour la gestion innovatrice de la même année, pour lequel Accès Montréal s'est classé premier.

d'économie, on a supprimé le service en soirée, alors qu'il n'y avait que peu d'appels, de toute façon; le service est maintenant disponible de 8 h 00 à 18 h 00.

Évidemment, l'implantation d'un système aussi ambitieux de prestation à guichet unique a posé des défis. L'un d'eux consistait à éliminer les barrières entre les divers services municipaux, qui avaient leurs propres spécialistes. Dans le cadre d'un effort délibéré de recrutement pour les nouveaux bureaux de personnel provenant de partout au sein de l'administration, on a institué un concours général. Quelque 1 000 employés ont postulé au concours général, dont environ 200 ont été interviewés pour la cinquantaine de postes initiaux. Avant de commencer à travailler dans un bureau Accès Montréal, chaque employé a reçu une formation de dix semaines comportant deux éléments principaux : des sessions intensives, concernant la structure de l'administration municipale et la gamme complète de ses activités, et des instructions sur la façon de traiter les relations avec les citoyens (p. ex. les conseils aux personnes remplissant des formulaires, des demandes, etc., et le comportement envers les visiteurs agressifs). Selon M. Huneault, les principes de gestion de la qualité totale ont influencé la manière dont les cadres ont envisagé le rôle du personnel d'Accès Montréal. L'habilitation a été un concept particulièrement important : on a dit aux employés que, dans le cadre du processus de simplification des relations avec les citoyens, ils devraient résoudre eux-mêmes les problèmes, et non pas seulement les refiler à d'autres⁴.

Depuis leur création, les bureaux Accès Montréal ont acquis une grande popularité. En 1988, première année complète d'exploitation, 100 000 personnes ont visité les bureaux. Ce nombre a dépassé les 250 000 l'année suivante. En 1993, près de 309 000 personnes ont visité les bureaux et le personnel a répondu à quelque 505 000 requêtes. Au cours de la même année, les 35 agents de communication sociale assurant le service de première ligne ont reçu 568 924 appels (une moyenne de près de 2 200 par jour)⁵. Accès Montréal a remporté la Palme d'or (premier prix) du Concours de gestion innovatrice de l'Institut de l'administration publique du Canada (IAPC), sous le thème du « service au public ».

Le succès de cette innovation a été confirmé davantage par un sondage de 1992 auprès de 400 Montréalais ayant récemment fait usage des services publics de la Ville, dont ceux disponibles aux bureaux Accès Montréal. Les résultats suivants sont parmi les plus importants :

- Plus des trois quarts des répondants (78 % ont indiqué qu'ils étaient satisfaits des services offerts par la Ville de Montréal (les réponses « hautement satisfait » et « très satisfait » ont été combinées). De ceux qui avaient obtenu des services d'un bureau Accès Montréal, 95 % se sont dits satisfaits du service.

⁴ Les faits entourant la mise sur pied d'Accès Montréal sont tirés d'un entretien téléphonique avec André Huneault, ex-directeur adjoint, Service de la planification et de la concertation et responsable du Module des relations avec les citoyens et les citoyennes, 8 décembre 1994. M. Huneault a noté que les gestionnaires ont subi l'influence du concept de gestion de la qualité totale, mais n'a pas employé le terme « qualité totale » comme tel.

⁵ Module des relations avec les citoyens et les citoyennes, Réseau Accès Montréal, novembre 1994, p. 4.

-
- Les répondants qui ont indiqué qu'ils n'étaient pas satisfaits des services fournis par la Ville de Montréal ont néanmoins exprimé un haut degré de satisfaction (91 %) des services aux bureaux Accès Montréal.
 - Près des deux tiers des répondants (60 %) ont déclaré n'être jamais allés aux bureaux centraux de la Ville de Montréal pour y effectuer leurs transactions avec l'administration municipale; 86 % de ces répondants étaient satisfaits des services fournis par la Ville de Montréal⁶.

La réaction des citoyens a été évaluée plus en profondeur au moyen d'une série de six groupes de consultations organisés par une société de commercialisation dans différents secteurs de Montréal (aussi en 1992). D'après le rapport subséquent, le concept des bureaux Accès Montréal était « perçu unanimement » comme une façon de rendre l'administration municipale plus visible et plus accessible aux citoyens dans leur propre quartier. La qualité du service faisait généralement l'objet d'éloges. Cependant, selon quelques commentaires, le grand nombre de visiteurs à certains bureaux en retardait le traitement des requêtes. De plus, quelques participants ont déclaré que les services et même l'existence des bureaux Accès Montréal n'étaient pas suffisamment connus⁷.

La technologie de l'information a joué un rôle important dans la mise au point du Réseau Accès Montréal. Dès le départ, le personnel des bureaux disposait d'ordinateurs ayant accès aux bases de données de divers services municipaux. Des terminaux ont été installés dans le bureau Accès Montréal à l'hôtel de ville pour permettre aux clients commerciaux, comme les agents immobiliers et les notaires, de consulter les banques de données informatisées relatives à la taxation et aux rôles d'évaluation. En 1991, pour répondre à une demande croissante et surtout à l'instigation des agents immobiliers, on a installé des ordinateurs personnels dans tous les bureaux Accès Montréal pour accorder à ces clients un meilleur accès. En 1994, ce service a pris encore plus d'expansion : les utilisateurs ayant un ordinateur pourvu d'un modem peuvent maintenant consulter les bases de données à partir de leur bureau ou de leur domicile. En ce qui concerne le public en général, en octobre 1995, un nouveau service téléphonique interactif d'information a été approuvé. Les citoyens pourront ainsi choisir parmi un grand nombre de capsules enregistrées à l'avance, qui seront constamment actualisées pour refléter les questions les plus fréquentes — par exemple, après une chute de neige abondante, un message fournissant l'horaire de déneigement sera disponible. Le service interactif fonctionnera 24 heures par jour.

Accès Montréal est un bon exemple de réussite d'un système de prestation de services à guichet unique qui a su tirer avantage de ses réalisations initiales (comme le démontre le prix de l'IAPC de 1990) de nombreuses façons. Le fait de favoriser une approche axée sur le service a entraîné des progrès même si, dans leurs rapports avec les autres secteurs administratifs, les employés d'Accès

6 Service de la planification et de la concertation, Module des relations avec les citoyens et les citoyennes, *Étude quantitative auprès des citoyens et citoyennes sur la décentralisation des services municipaux de première ligne de la Ville de Montréal*, 30 octobre 1992, p. 4-5.

7 *Ad Hoc Marketing, Étude quantitative auprès des citoyens et citoyennes sur la décentralisation des services municipaux de première ligne*, 29 septembre 1992, p. 6.

Montréal se butent encore à une culture où l'on est moins enclin à adopter cette orientation⁸. On a accordé une importance considérable à l'évaluation de la satisfaction des citoyens (l'une des mesures axées sur le rendement étudiée au chapitre 1). Par exemple, conséquemment aux conclusions des groupes de consultation de 1992, mais aussi en résultat du traitement plus efficace des requêtes, on a apporté des changements permettant l'exécution d'un plus grand nombre de transactions dans les bureaux. Cette expansion du rôle « transactionnel » des bureaux Accès Montréal est également conforme à l'engagement du maire Pierre Bourque (qui a succédé à Jean Doré en 1995) à rapprocher l'administration municipale et la population. De plus, le service s'est amélioré en dépit de l'objectif de M. Bourque consistant à réduire d'environ 2 000 le nombre d'employés municipaux⁹. Enfin, la technologie de l'information a été au coeur de cette initiative et la croissance et l'adaptation se poursuivent. Il est clair, cependant, que le contact face à face, dans leur propre quartier, avec le personnel d'Accès Montréal est fort apprécié des Montréalais.

8 Selon l'observation de René Therrien, directeur adjoint, Service du secrétariat administratif, Module des relations avec les citoyens et les citoyennes, Ville de Montréal, lors d'une entrevue, le 5 janvier 1995. L'information concernant les nouveaux développements mentionnés dans ce paragraphe est tirée d'un entretien téléphonique ultérieur avec M. Therrien (3 octobre 1995).

9 Claude-V. Marsolais, « Montréal crée un service de relations avec les citoyens », *La Presse*, 8 août 1995, p. A2. L'intérêt de M. Bourque envers les relations du gouvernement municipal avec les citoyens s'est également manifesté dans sa décision de promouvoir le « module » dont relève Accès Montréal au niveau de « service ».

Alliance stratégique FIEF et Enregistrement immobilier de l'Ontario

Aperçu

Les systèmes d'enregistrement immobilier de l'Ontario sont demeurés pratiquement inchangés depuis 200 ans, à l'époque de la *Loi sur l'enregistrement des actes de 1795* (Registry Act) et de la *Loi sur l'enregistrement des droits immobiliers de 1885* (Land Titles Act). Ces deux registres étaient des systèmes d'enregistrement exigeant beaucoup de main-d'oeuvre et de stockage, de recherche d'index de registres sur papier et de documents et plans originaux. Dans les années 70, vu les quantités grandissantes de renseignements à enregistrer et à classer, on a réalisé que les systèmes devaient être informatisés.

En 1979, après avoir mené avec succès un projet pilote, le ministère de la Consommation et du Commerce a inauguré le Fichier informatisé d'enregistrement foncier (FIEF).

Description de cas

Le FIEF comprend en deux bases de données :

- Un index des titres, qui comprend les index d'enregistrement immobilier organisés en fonction des droits de propriété.
- Une base de données cartographiques des biens immobiliers, qui comprend les données d'arpentage, le cadastre et un système unique de numérotation des biens immobiliers.

Le FIEF fournit aux avocats, aux ingénieurs, aux urbanistes, à l'industrie immobilière, aux institutions financières et à beaucoup d'autres utilisateurs le moyen d'accéder aux textes, documents et cartes du territoire ontarien.

En 1979, suite à la réussite d'un projet pilote, le ministère de la Consommation et du Commerce a institué le Fichier informatisé d'enregistrement foncier (FIEF).

Le FIEF donne aux utilisateurs le moyen d'accéder aux textes, documents et cartes du territoire ontarien.

La naissance d'une idée

Constatant le potentiel du FIEF, plusieurs entreprises privées ont soumis des propositions spontanées au ministère de la Consommation et du Commerce dans le but de participer à ce qui s'annonçait comme un énorme projet. Il faudrait numériser les documents-papier relatifs à quatre millions de parcelles de terrain distinctes. Cette opération prendrait environ huit ans, coûterait 300 millions de dollars et nécessiterait les efforts de quelque 600 personnes. Une fois achevée, cependant, la base de données deviendrait assurément un actif très lucratif.

À mesure que se poursuivaient les discussions, la notion d'un partenariat au sein des secteurs privé et public a commencée à se préciser. Après beaucoup d'étude et de négociations (et après l'élection surprise du Nouveau parti démocratique, le 6 septembre 1990), on a finalement ratifié un accord général visant à constituer une alliance stratégique réunissant le gouvernement de l'Ontario et le consortium Real/Data Ontario Inc. (RDO).

Le fonctionnement de l'alliance

L'alliance stratégique résultante, Teranet Land Information Systems Inc.¹, a entrepris d'informatiser 200 millions de pages d'information. Comme l'a écrit un observateur :

Teranet fournit une gamme de services de pointe à une clientèle variée. À l'avenir, les services de recherche et d'enregistrement à distance feront que les avocats n'auront plus à se rendre à un bureau d'enregistrement immobilier pour rechercher des dossiers ou pour enregistrer des documents. Les courtiers et les évaluateurs de biens immobiliers auront des données exactes et opportunes au bout des doigts. Le cadastre numérique constituera la base d'une foule d'applications de planification, de routage, d'administration et de gestion d'installations... Teranet va créer un service public de données de références géographiques à l'échelle de la province, à l'usage d'un grand nombre de marchés des secteurs public et privé².

Essentiellement, l'accord entre le ministère de la Consommation et du Commerce et le secteur privé accorde à Teranet une licence de 10 ans pour gérer les bases de données d'enregistrement immobilier et pour fournir des services d'accès informatisés, moyennant des frais de service. Le gouvernement de l'Ontario demeure propriétaire de la base de données et offre des services d'enregistrement immobilier par l'entremise de son réseau de bureaux d'enregistrement immobilier. Les frais d'enregistrement et de recherche resteront fixés par le gouvernement.

Teranet fournira des services à valeur ajoutée, y compris l'accès et l'enregistrement à distance, ainsi que des produits d'information personnalisés fondés sur le système d'enregistrement et sur d'autres bases de données. Tous les nouveaux produits et services doivent être approuvés par le partenaire gouvernemental, mais Teranet est libre de commercialiser les services au Canada et à l'étranger.

La société est administrée par un comité de dix directeurs, dont quatre du gouvernement de l'Ontario et quatre de Teramira Holdings Inc., et deux personnes nommées.

Alliance stratégique FIEF

- Par l'entremise de Teranet, le gouvernement de l'Ontario bénéficie d'une énorme réduction des coûts du projet, d'une augmentation des revenus, de l'implantation plus rapide d'un système FIEF de pointe, d'une réduction des coûts internes d'exploitation et des avantages, du point de vue du développement industriel, de la création d'emplois et du perfectionnement professionnel.
- Des hauts fonctionnaires du ministère de la Consommation et du Commerce doutent que le FIEF ait pu être réalisé uniquement par le gouvernement. Entre autres, le projet exige des coffres bien garnis et de la patience. La nécessité pour le ministère de la Consommation et du Commerce de justifier continuellement les très grosses dépenses chaque année aurait retardé, sinon tué le projet.

1 Les partenaires du secteur privé de Teranet sont EDS, fournisseur mondial de systèmes de saisie et de bases de données, comptant 80 000 employés dans 35 pays, Intergraph Canada Ltd., chef de file dans le matériel, le logiciel et la consultation, SHLSYSTEMHOUSE, firme d'experts en développement et en intégration des systèmes, et KPMG, conseillers en gestion.

2 Brian Scrivens, « The Strategic Alliance Challenge: Balancing Divergent Interests in a Multi-Participant Project », 1992 URISAPROCEEDINGS, p. 5.

Le gouvernement de l'Ontario demeure propriétaire de la base de données et offre des services d'enregistrement immobilier par l'entremise de son réseau de bureaux d'enregistrement immobilier.

Relations humaines

Le gouvernement de l'Ontario est représenté auprès de Teranet par le ministère de la Consommation et du Commerce, puisque ce dernier est responsable de la législation et du fonctionnement du système d'enregistrement. On s'est entendu pour transférer du personnel du FIEF à Teranet. En vertu des dispositions de ces ententes, personne n'y perdrait au niveau de la rémunération globale et le gouvernement ferait tous les efforts pour trouver de nouveaux postes pour les employés qui préfèrent ne pas être transférés à l'alliance. Le Syndicat des employés et employées de la fonction publique de l'Ontario a été reconnu comme syndicat agréé pour la nouvelle société.

Le 31 décembre 1994, l'alliance stratégique avait créé, directement ou indirectement, environ 1 026 emplois.

Leçons retenues

Brian Scrivens, analyste principal du Bureau de l'alliance stratégique du ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario, a écrit qu'il existe trois « secrets pour obtenir le succès » dont devraient tenir compte les gestionnaires du secteur public, s'ils considèrent le modèle de l'alliance stratégique comme une approche à la prestation de services :

- ✓ **Recrutez des champions** — Le consortium a dû se serrer les coudes pendant plusieurs années, alors que les fonctionnaires ont travaillé avec trois gouvernements pour créer et maintenir la volonté politique de continuer avec le FIEF.
- ✓ **Définissez la vision** — « Il ne sert à rien de discuter des structures de redevances et des politiques de sous-traitance avant d'être parvenu à une entente mutuelle sur les questions plus floues comme la nature de l'organisme³. On a dû répondre à des questions essentielles : « Quel genre d'entreprise sommes-nous? » et « Qui sont nos clients? ».
- ✓ **Bouclez la boucle** — Même après s'être entendus sur une vision globale, les partenaires doivent négocier jusqu'au dernier détail.
 - Ne remettez pas les questions à plus tard.
 - Obtenez l'approbation écrite pour une question à la fois et conservez une documentation à toute épreuve.

*Le 31 décembre 1994,
l'alliance stratégique
avait créé, directement
ou indirectement,
environ 1 026 emplois.*

³ *Idid.*

Le Centre d'innovation régional de Tawatinaw (Alberta)

Aperçu

La région de Tawatinaw, juste au nord d'Edmonton, en Alberta, comprend des municipalités rurales qui réunissent une population globale de 25 000 personnes. Traditionnellement, divers organismes ont été actifs dans la région, assurant des services d'orientation professionnelle et d'aide aux petites entreprises. Entre autres sujets particuliers que l'on y traite, citons le démarrage d'une petite entreprise, des conseils d'experts en affaires et du soutien technique, des services de recherche, des programmes de parrainage, de l'aide financière et de la formation sur ordinateur. Incapables de soutenir des systèmes indépendants de prestation de services et conscients de la frustration que leurs services fragmentés causaient chez leurs clients, divers organismes sont devenus des partenaires actifs dans la mise sur pied du Centre d'innovation régional de Tawatinaw (CIRT), à Westlock.

Depuis juillet 1995, un des principaux secteurs d'activité du ministère de la Diversification de l'Économie de l'Ouest (DEO) est la poursuite de l'intégration des services pour les petites entreprises. Cette activité vise à améliorer les services aux entreprises de l'Ouest grâce à la prestation intégrée des services gouvernementaux au niveau des collectivités. Cela suppose des initiatives qui rassemblent une gamme de partenaires, dans le but de simplifier, d'intégrer, de rationaliser et d'améliorer la prestation des programmes et des services aux petites entreprises de l'Ouest.

La prestation intégrée des services suppose beaucoup plus que la simple proximité physique ou les points de services communs. Des services véritablement intégrés se caractérisent aussi par une prestation homogène, appuyée par des ententes administratives sans failles. (Voir l'étude de cas 34 sur la Diversification économique de l'Ouest). Le CIRT est devenu un des éléments du plan de DEO pour en arriver à une prestation intégrée.

La prestation intégrée des services suppose beaucoup plus que la simple proximité physique, ou les points de service en commun.

Description de cas

Le Centre d'innovation partage les bureaux de la Community Futures Development Corporation (CFDC) et ceux de l'Administration du rétablissement agricole des Prairies (ARAP). Ces organismes conservent leur identité propre, tout en collaborant pour intégrer les services offerts par le CIRT. De plus, le CIRT est présentement partenaire avec Développement des Ressources humaines Canada, Alberta Social Services, Alberta Advanced Education and Career Development, Alberta Economic Development and Tourism et Alberta Family and Community Support.

Le Centre d'innovation régionale de Tawatinaw

- ✓ Il offre un guichet unique pour la prestation de services aux petites entreprises rurales, par l'intégration des services gouvernementaux et communautaires au niveau des collectivités.
- ✓ La prestation des services aux petites entreprises rurales est intégrée pour améliorer la qualité des services aux personnes qui veulent devenir entrepreneurs, chefs d'entreprises/employeurs, aux jeunes et aux chômeurs.

Le CIRT cible ses services pour les personnes qui aspirent à devenir entrepreneurs, propriétaires d'entreprises/employeurs, pour les jeunes et les chômeurs de la région de Tawatinaw.

Les services offrent un guichet unique aux clients qui recherchent une variété de services. En outre, la Banque de développement des entreprises et l'Alberta Opportunity Company assurent des services courants à la collectivité par l'entremise du Centre d'innovation.

L'objectif du Centre d'innovation de Tawatinaw est l'intégration complète des services aux entreprises. Certains services, comme l'enregistrement des entreprises et la délivrance de permis ne sont pas encore disponibles au Centre, mais le plan d'affaires prévoit que tous les services offerts aux entreprises dans la région de Tawatinaw seront dispensés au CIRT. Les autres objectifs sont fondés sur une évaluation des besoins collectifs dans certains secteurs précis, y compris davantage de coentreprises avec les institutions prêteuses locales, l'expansion des réserves actuelles des centres de ressource et de meilleurs services pour la jeunesse.

Le CIRT a forgé des liens avec les bureaux de développement économique municipaux et provinciaux afin de travailler avec eux pour offrir un meilleur service à ses clients. Ces organismes préparent conjointement des séances de planification, des ateliers de développement et le partage de renseignements et de ressources pour aider à la prestation globale des programmes aux clients.

Un aspect intéressant de cet exercice d'intégration axé sur les collectivités est la variété des contributions à l'établissement du Centre. Les entreprises locales et les écoles communautaires ont offert des biens et des services pour rénover et décorer les bureaux du CIRT. Les organismes gouvernementaux ont offert de l'argent comptant, de l'ameublement et du matériel de bureau en trop et d'autres types de soutien du genre.

Clients

Le CIRT cible ses services pour les personnes qui aspirent à devenir entrepreneurs, propriétaires d'entreprises/employeurs, pour les jeunes et les chômeurs de la région de Tawatinaw.

Un client qui souhaite trouver du travail peut aller au Centre d'innovation régional de Tawatinaw pour se servir du Centre automatisé d'information sur l'emploi pour y vérifier les listes d'emplois offerts dans la région. Il ou elle pourrait profiter de sa visite pour consulter les progiciels de rédaction de curriculum vitae qui l'aidera à composer ou à peaufiner le sien. Le client pourrait aussi obtenir des renseignements sur la façon de fonder sa propre entreprise et s'inscrire à divers séminaires de formation ou de consultation offerts par les partenaires du Centre.

Si ce même client envisage de fonder sa propre entreprise, il ou elle pourrait parcourir l'Internet à l'aide des ordinateurs du Centre pour mener des recherches sur un secteur donné de l'activité commerciale. Le client pourrait aussi avoir accès à certaines bases de données du Centre des services aux entreprises du Canada pour mieux connaître les programmes et services gouvernementaux offerts aux petites entreprises.

Défis

Le Centre d'innovation a dû relever un certain nombre de défis durant sa mise en oeuvre, y compris les priorités divergentes des divers ordres de gouvernement qui participent au projet et la nécessité d'assurer des services de qualité à toutes les collectivités qu'il dessert.

Chaque ordre de gouvernement cherche à faire reconnaître ses efforts et son soutien dans de nombreuses ententes de collaboration. Cela se traduit par des exigences qui entrent parfois en conflit avec la volonté d'une collaboration étroite. Les partenaires du Centre d'innovation régionale de Tawatinaw ont relevé ce défi en travaillant en étroite collaboration et par des communications régulières entre les divers groupes pour établir et clarifier leurs rôles respectifs. C'est un processus continu que l'on suit de manière constante. Le fait que la CFDC, comme force d'entraînement de ce processus, soit un organisme du secteur privé, aide sans doute le Centre à éviter les nombreuses embûches dans lesquelles s'empêtrent souvent les gouvernements.

Des conflits surviennent parfois quand une collectivité croit qu'une autre est favorisée dans des secteurs comme l'emplacement d'un projet ou l'accessibilité aux programmes offerts. Les partenaires du CIRT ont réussi à minimiser l'engagement de membres influents de diverses collectivités qui consentent à travailler pour réduire ces obstacles et le ressentiment qui les accompagne. Le CIRT prévoit aussi compenser la perception de favoritisme au profit de la collectivité de Westlock, en installant des ordinateurs dans les autres collectivités du voisinage pour ainsi faciliter l'accès à l'information en direct disponible par des liaisons électroniques avec le Centre.

Discussion

L'intérêt de DEO à l'égard de ce projet était en trois volets : établir un projet expérimental pour offrir un service amélioré aux clients tout en réalisant des économies de coûts pour les partenaires; tirer avantage de l'élan établi au sein de la collectivité choisie, en ce qui concerne l'intégration des services aux entreprises, et relier concrètement entre elles les initiatives gouvernementales actuelles pour élaborer des points de contact uniques.

Innovations

Le Centre régional d'innovation de Tawatinaw a réussi diverses innovations, dans son évolution jusqu'à ce jour. La prise de décision avec les organismes partenaires suit un processus de collaboration auquel ils participent tous. Le fonctionnement du CIRT est supervisé par un groupe d'organismes participants bénévoles. Le comité directeur, comprenant trois personnes du milieu des affaires, trois du milieu de l'éducation et trois jeunes, n'a aucun pouvoir décisionnel sur les politiques, mais il se réunit officiellement tous les deux mois pour parler des problèmes. Les membres du comité sont tenus au courant des décisions par la directrice locale de la CFDC qui est chargée du comité. Elle assure alors le suivi des décisions prises par l'entremise de ce processus de sondage. Cette absence de

Le fonctionnement du CIRT est supervisé par un groupe d'organismes participants bénévoles.

Ce processus informel donne cependant au CIRT beaucoup de souplesse dans sa prise de décision.

forme ne serait pas possible dans un organisme plus important et ne l'est pas non plus à l'intérieur des ministères, ou entre eux. Ce processus informel donne cependant au CIRT beaucoup de souplesse dans sa prise de décision, lui permettant ainsi de réagir rapidement aux problèmes, aux besoins et aux préoccupations, quand ils se présentent. En outre, de nombreux membres du comité directeur jouent divers rôles importants dans leurs collectivités (par exemple, un des membres du comité siège au conseil d'administration de la CFDC, un autre est le maire d'une des localités voisines). Ces personnes jouent un rôle important dans la résolution de préoccupations et pour recueillir des appuis pour le Centre dans leurs collectivités.

L'aspect peut-être le plus nouveau de l'initiative de Tawatinaw est qu'elle a besoin de réseaux qui existent déjà naturellement dans les régions rurales et qu'elle les renforce avec des outils simples. Le CIRT rassemble ces réseaux au sein d'une entité physique, améliorant ainsi la capacité de la région de se prendre en mains — un approche dont les collectivités rurales s'enorgueillissent.

Répercussions sur les autres types de prestation

Les améliorations de la qualité des services, plutôt que la réduction des coûts, est l'objectif principal du processus d'intégration des services, mais les coûts diminuent quand même. Les économies réalisées par les initiatives d'intégration au niveau communautaire sont, toutefois, compensées, dans une large mesure, par la demande accrue de services. Les économies réalisées par les partenaires se traduisent généralement par une redistribution des fonds à d'autres programmes pour améliorer les services. De ce point de vue, la capacité de couper les budgets en réduisant les coûts est plutôt limitée.

Cet exemple d'intégration des services aux petites entreprises laissent aussi entendre que les organismes du secteur privé sont peut-être mieux adaptés à la prestation homogène de services aux entreprises. Peut-être les groupes communautaires du secteur privé sont-ils plus en mesure de relever le défi de mettre en place des services mieux axés sur la clientèle, rendant ainsi un meilleur service, à moins cher. La souplesse inhérente à ces organismes permet une réaction plus rapide aux changements des besoins des clients ou de la collectivité. Des centres, comme celui de Tawatinaw, sont à la fine pointe de la prestation de services vraiment axés sur les clients.

Des centres, comme celui de Tawatinaw, sont à la fine pointe de la prestation de services vraiment axés sur les clients.

Rôle de facilitation pour le gouvernement

L'expérience actuelle laisse prévoir que les gouvernements, s'ils agissent prudemment et posent les bonnes questions, peuvent faire une différence positive dans de telles entreprises. Parmi les façons tangibles de faciliter les choses, notons le financement. Mais il y a aussi les ententes contractuelles de prestation des services et l'apport de renseignements et de ressources qui peuvent aider à surmonter les obstacles bureaucratiques ou politiques éventuels.

Un résultat intangible de la participation de DEO au projet de Tawatinaw est que le profil et la crédibilité du projet sont valorisés aux yeux de la collectivité. Les principaux acteurs, dans le projet, ont constaté que leurs demandes d'aide et de collaboration avec leurs collectivités étaient mieux reçues parce qu'ils pouvaient parler du rôle de DEO dans leur initiative.

En fait, le projet représente un véhicule nouveau et innovateur par l'entremise duquel les gouvernements peuvent collaborer avec les organismes du secteur privé pour offrir des services de haute qualité aux petites et moyennes entreprises de l'Ouest canadien.

Leçons retenues

- ✓ Les réseaux officiels et officieux actuels peuvent représenter le point de départ de l'établissement de partenariats fédéraux-provinciaux-locaux efficaces.
- ✓ Les groupes du secteur privé pourraient être en mesure d'assurer la prestation homogène de services aux entreprises.
- ✓ Les partenariats fédéraux avec les organismes locaux exposent les partenaires fédéraux à des façons de transiger plus attentives et peuvent rehausser le prestige des partenaires locaux.
- ✓ Au fur et à mesure que le service s'améliore, les réductions des coûts peuvent être absorbées par la demande accrue de services.

Partenariats et ententes

Le partage des installations

Partage de services au niveau local en Nouvelle-Écosse

Aperçu

L'initiative de partage des services au niveau local a permis d'établir un cadre en vue d'une mise en commun de services ministériels fédéraux dans des domaines aussi divers que la formation, l'informatique, les installations de conférence, l'entreposage et les services de courrier. L'objectif est de réduire les coûts, d'alléger les procédures et de partager l'information dans une large gamme de ministères et d'agences.

En Nouvelle-Écosse, le Conseil fédéral a amorcé la mise sur pied d'un système en ligne reliant tous les ministères fédéraux de la province. (Le conseil regroupe des cadres supérieurs du gouvernement fédéral oeuvrant dans la province.) Dans la région atlantique du Canada, ce système sera étendu à tous les ministères.

Description de cas

Ce système est exploité par le bureau régional d'Environnement Canada avec la participation d'autres usagers. La page d'accueil, qui est rédigée dans les deux langues officielles, présente une série d'options : noms des personnes à contacter dans les divers ministères, disponibilité de salles de réunion dans des locaux fédéraux, renseignements sur les ressources humaines, liens avec Internet, composition des groupes de travail, emplois disponibles, sujets chauds, enquêtes, innovations et programmes informatiques, renseignements dans le domaine financier et administratif.

On remarquera l'existence d'une banque d'emplois parrainée par le Nova Scotia Joint Adjustment Committee. Il s'agit d'un organisme qui vient en aide aux employés gestionnaires pour leur permettre soit de poursuivre leur carrière dans la fonction publique, soit de chercher un autre emploi dans le secteur privé. Les utilisateurs ont la possibilité de faire parvenir leur profil de carrière ou des descriptions de postes. Ils peuvent également rechercher dans le système quelles sont les ouvertures disponibles; cela comprend un accès à Internet et à la base de données nationale de la fonction publique.

La page d'accueil est reliée à un centre d'apprentissage pour que le système informatique de communications puisse être utilisé de façon optimale. Le Centre d'apprentissage Plus est exploité par Santé Canada, en partenariat avec six ministères et agences ainsi qu'avec l'Université Mount Saint Vincent et McCains's Foods; son objet est de fournir des services d'apprentissage aux agences et ministères présents dans la région de Halifax-Darmouth. Ce programme convivial comporte des modules sur la formation continue et la sensibilisation, et ce dans les deux langues officielles. On prévoit élargir le programme pour y inclure des cours sur le cercle de qualité des gestionnaires et le réseau scientifique ainsi qu'un module sur les ventes et le marketing.

Pour les modèles de prestation de services, l'importance de cet exemple réside dans l'utilisation innovatrice d'Internet pour assurer des liaisons entre les ministères au niveau local.

La page d'accueil est reliée à un centre d'apprentissage pour que le système informatique de communications puisse être utilisé de façon optimale.

Les ententes et les négociations en vue d'un partage de services sont informelles et reposent sur l'engagement et la confiance des individus. Elles nécessitent une coopération poussée et une harmonisation de nombreuses questions de type horizontal. Elles fonctionnent mieux dans certaines provinces ou villes que dans d'autres. De façon générale, elles donnent de meilleurs résultats lorsqu'un ministère reçoit la charge de gérer et d'exploiter les services locaux dans une région donnée.

Leçons retenues

- ✓ Une collaboration entre ministères peut être bénéfique à toutes les parties.
- ✓ Les partenariats horizontaux fonctionnent mieux lorsqu'un ministère se charge de la gestion et de l'exploitation des services au niveau local.

Agences régionales et systèmes informatiques partagés

Aperçu

Bienvenue dans le Cyberspace

À Singapour, pour pouvoir acheminer un cargo, les négociants devaient entreprendre des formalités qui duraient deux jours. Aujourd'hui, grâce à un système de transfert électronique de données (TED), il suffit de quinze minutes.

Au Canada, lorsque les courtiers et les importateurs voulaient qu'une cargaison traverse la frontière, il leur fallait dix jours pour terminer toutes les formalités et obtenir les approbations. À l'heure actuelle, avec le Système automatisé d'échange de données sur les douanes (SAED), il suffit de trente minutes et les employés du gouvernement ne saisissent les données qu'une seule fois.

Peut-on faire appel à ces technologies pour raffiner la prestation des services et peut-être même pour améliorer le fonctionnement des agences de développement économique régional au Canada? Ces agences devraient-elles commencer à coopérer dans le domaine de l'informatique, voire partager un système unique qui serait convivial pour tous leurs clients du monde des affaires?

Revenu Canada accepte maintenant les déclarations d'impôts sur le revenu informatisées, qui sont traitées en deux semaines environ contre six à huit semaines pour une déclaration sur papier. Le transfert électronique de fonds (TEF) vous permet d'encaisser votre remboursement beaucoup plus vite qu'autrefois. Grâce au TEF, de plus en plus de Canadiennes et de Canadiens reçoivent leurs chèques de sécurité du revenu sous forme de dépôts directs dans leur compte en banque.

Description de cas

Au Canada, il existe quatre agences de développement économique régional :

- L'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA)
- Le Bureau fédéral de développement régional (Québec) (BFDR(Q))
- Diversification économique de l'Ouest (DEO)
- Industrie Canada, qui est responsable de l'orientation industrielle nationale et également des opérations de FedNor, qui livre des programmes de développement économique régional dans le nord de l'Ontario.

Ces organismes ont à peu près le même mandat et desservent des clients qui se ressemblent. Au premier abord, il semble donc qu'ils auraient de bonnes raisons de coopérer en vue de mettre au point des systèmes partagés d'échange de l'information. Mais il s'avère que la coopération est restée limitée. Pourquoi?

Si les agences coopéraient pour mettre sur pied un système informatique commun, ce serait presque une première.

L'APECA, le DEO et FedNor ont été fondés en 1987 et le BFDR(Q) en 1991. Ils ont remplacé le ministère d'État au Développement économique et régional et le ministère de l'Expansion industrielle régionale qui avaient été mis sur pied en 1982. Ces agences ont reçu des mandats très larges et généraux et ce sont les cadres qui ont eu pour tâche d'élaborer des objectifs et des programmes particuliers.

Étant donné que les objectifs et les programmes ne sont pas les mêmes d'une agence à l'autre, comment un réseau informatique interconnecté permettrait-il d'améliorer la prestation de services gouvernementaux aux clients du monde des affaires?

Les quatre organismes oeuvrent « à peu près » dans le même domaine. Ils s'adressent tous aux petites et moyennes entreprises (PME) et offrent divers types de financement pour permettre aux entreprises de démarrer ou de croître (beaucoup moins aujourd'hui qu'avant le budget de 1995 qui a presque éliminé leurs programmes de dépenses). Ils soulignent tous que leur principale tâche est de fournir aux PME l'information, la formation et les autres services non financiers dont elles ont besoin pour être compétitives au Canada et surtout à l'étranger.

Industrie Canada exploite un réseau étendu à l'échelle du pays qui, entre autres, relie entre eux dix Centres de services aux entreprises du Canada (CSEC). Cette « épine dorsale » donne accès à un certain nombre de bases de données d'Industrie Canada pouvant intéresser les entreprises. FedNor se sert de cette épine dorsale mais ce n'est pas le cas des autres agences. En plus des questions de nature stratégique qui font qu'il est souhaitable ou non que les agences soient reliées au réseau d'Industrie Canada, il semble qu'il existe aussi actuellement des problèmes d'ordre technique qui rendent impossible une telle interconnexion.

La coopération telle qu'elle existe actuellement

Si les agences coopéraient pour mettre sur pied un système informatique commun, ce serait presque une première. Leurs représentants ne se parlent pas beaucoup, probablement pas plus que ceux de quatre autres ministères pris au hasard. Cependant, il y a eu et il existe encore une très forte interaction entre chacune de ces agences et Industrie Canada en ce qui touche à la mise sur pied et à l'exploitation des CSEC (dont nous reparlerons plus loin).

Certains échanges, surtout ponctuels, se produisent à l'occasion de réunions, lors de conférences téléphoniques ou bien par courrier électronique. Les gestionnaires de chaque agence connaissent leurs vis-à-vis des autres agences mais ils ne communiquent pas régulièrement avec eux, par exemple toutes les semaines. L'APECA et le DEO ont tenté de mettre sur pied un système commun d'administration financière qui a dû être abandonné parce qu'il existait de trop grandes différences entre ces deux organismes : à cette époque, l'APECA accordait des subventions alors que le DEO effectuait des « contributions remboursables ». Le vérificateur général a souligné qu'il fallait être prudent lorsqu'on comparait les résultats des diverses agences de développement économique régional, mais que celles-ci présentaient assez de ressemblances pour qu'on puisse comparer leurs opérations et partager l'information dans une certaine mesure.

Le capitalisme presque sans entraves pour 2001

C'était une nuit sombre et orageuse. Réveillée par l'idée d'une affaire, Alice la femme d'affaire s'assied d'un bond sur son lit.

Elle murmure dans l'obscurité : « Colossal! ». Instantanément, une lueur bleutée envahit la chambre d'Alice. « Oui » répond l'ordinateur nommé Colossal de sa voix de baryton.

« Cherche les mots-clés suivants sur tous les réseaux et dans tous les sites ... ». Colossal se met aussitôt au travail. Ses impulsions électroniques explorent le réseau mondial, se glissent dans les réseaux locaux et les réseaux étendus, examinent les bases de données et les registres, parcourent à toute allure les sites du World Wide Web, recherchent, compilent, analysent et vérifient. Automatiquement, le puissant ordinateur applique les principes de la logique floue, de la reconnaissance latérale et de la théorie du chaos pour créer une matrice principale. Quelques instants plus tard, il annonce : « 8 500 résultats positifs ».

Alice émet d'autres commandes pour restreindre l'univers qu'elle vient de créer à quelques précieux marchés disséminés dans le monde entier, à Hong Kong, Sydney, Athènes et Minsk.

De plus en plus fébrile, Alice ordonne à Colossal de lui donner accès à REDEX, le système informatique de Développement économique régional, un organisme du gouvernement du Canada. Sur REDEX, elle élabore un système optimal d'approvisionnement, d'assemblage et de distribution reliant trois régions.

Par l'intermédiaire de REDEX et en se servant du numéro d'identification personnel attribué à son entreprise, Alice prélève à sa banque de Rangoon 850 000 cyberdollars qu'elle verse dans de nouveaux comptes situés à Moose Jaw, St-Louis-du-Ha!-Ha! et Come-By-Chance. À partir de ces comptes, elle affiche des garanties, paie ses taxes professionnelles et achète une assurance.

Tout va bien jusque-là mais Alice a besoin de plus d'argent. En passant par le Centre de services aux entreprises du Canada de Montréal, elle doit faire une demande de garantie financière auprès du gouvernement; c'est encore l'ordinateur Colossal qui s'en charge.

Colossal prouve aux ordinateurs de REDEX que l'idée d'Alice

- créerait 50 emplois dans des régions en difficulté,
- serait utile aux femmes et à d'autres groupes-cibles,
- produirait d'autres possibilités d'investissement dans trois régions,
- ne déplacerait aucune des entreprises actuelles,
- ne pourrait être mise en place sans l'aide de l'État,

-
- a de bonnes chances d'être autosuffisante,
 - contribuera à équilibrer la balance des paiements du Canada,
 - n'aura aucun effet sur l'environnement
 - et respectera les modalités du GATT ou d'autres accords.

Les garanties sont approuvées en quelques minutes. On a du mal à croire qu'il y a seulement cinq ans cette opération aurait duré au moins quatre-vingt-dix jours.

Munie de ses garanties, Alice obtient un prêt auprès d'un consortium de trois banques. On lui verse son argent en un tournemain.

Alice ordonne vivement : « apparier et prioriser ».

« Vérification » répond Colossal.

« Conformité avec toutes les licences, permis, règlements, droits d'importation, taxes, ... ». Alice a le souffle coupé.

Drôles de nouvelles du Cyberespace

À la fin de cette histoire fantastique, Alice pourrait mener à bien toutes ses transactions, gagner trois millions de cyberdollars et retourner se coucher parfaitement heureuse. Ou bien l'ordinateur Colossal pourrait lui annoncer que l'affaire a échoué parce le système informatique REDEX n'est pas doté de la largeur de bande, des perfectionnements ou de l'« interconnectivité » qui seraient nécessaires pour négocier toutes les ententes.

D'autre part, il est possible que tous les services gouvernementaux auxquels Alice accède (conseils, renseignements, fonds, etc.) se trouvent exclusivement sur des réseaux privés. Remarquez qu'Alice n'a besoin de se présenter dans aucun bureau, ni de se déplacer, ni de manipuler aucun papier pour conclure les ententes. Son seul point d'accès aux services gouvernementaux est un lien électronique avec le Cyberespace et non un bureau situé dans un immeuble.

L'évolution de la technologie, et tout particulièrement des techniques de communication, est si rapide que même les initiés sont toujours dépassés. Par exemple, les possibilités du World Wide Web (WWW) pour l'entreprise privée suscitent un enthousiasme délirant chez la plupart d'entre nous. Et pourtant Robert Metcalfe, éditeur du très respecté magazine Infoworld et père d'Ethernet, prédit que le WWW va s'effondrer en 1996 à cause de sa largeur de bande insuffisante et de l'engouement non fondé qu'il a provoqué.

L'évolution de la technologie, et tout particulièrement des techniques de communication, est si rapide que même les initiés sont toujours dépassés.

Quoi qu'il en soit, le vérificateur général a rédigé une note d'avertissement concernant la mise en place de systèmes de transfert de données :

À l'heure actuelle, la constitution de systèmes informatisés comporte de nombreux risques et beaucoup de défis. Étant donné l'évolution rapide des technologies et le contexte dans lequel elles sont mises en place, il est essentiel que l'État joue un rôle de leader en ce qui touche à la gestion des risques qui découlent de ces changements. Les causes de ces risques se trouvent à la fois au sein de l'appareil gouvernemental et à l'extérieur de celui-ci; ce sont les barrières structurelles, la complexité de la technologie, l'évolution du contexte législatif et économique et les retombées pour les fonctionnaires.

Quel type de service?

La plus grande partie de l'information que les agences régionales fournissent aux entreprises clientes sont vitales, mais il s'agit de renseignements pratiques et relativement terre à terre : comment mettre sur pied une entreprise, rédiger un plan d'affaires pour obtenir du financement, gérer une entreprise, mettre de nouveaux produits sur le marché, etc. Les agences divulguent déjà cette information sous plusieurs formes, soit par voie électronique, de personne à personne, dans le cadre de séminaires et d'ateliers ou dans des dépliants et des brochures.

Une autre forme d'assistance porte sur ce que l'on pourrait appeler les « tractations avec le gouvernement ». Cela comprend les renseignements sur les types d'aide accordés par l'État, les prêts, les contributions, les formes d'encouragement, les taxes, les crédits, les permis, les licences, les inspections, les approbations et les certificats. Dans ce cas, l'agence peut soit jouer le rôle d'éclaircir et montrer la direction à suivre, soit agir comme un consultant non rémunéré. Toutes les agences tentent de faire en sorte que leur région ait sa juste part des programmes d'approvisionnement de l'État.

Une autre catégorie concerne les services de plus forte valeur comme la formation, le conseil, l'encadrement, la mise sur pied d'alliances (regrouper des compagnies ayant le même objectif) et la défense d'une cause (faire en sorte que les ministères sachent ce que la région a à offrir).

Dans le cadre de ces activités, on organise parfois des expositions ou des conférences pour transmettre aux producteurs les dernières données sur les marchés; on assure également la recherche et la divulgation de renseignements sur les ouvertures commerciales et le remplacement des importations. Ces activités varient beaucoup dans le temps et d'une région à l'autre et elles sont trop nombreuses pour qu'on puisse en dresser la liste; de plus, elles évoluent au gré des circonstances.

Les CSEC : un service à guichet unique

Les agences gèrent également la plupart des dix Centres de services aux entreprises du Canada (CSEC) qui sont en place dans les principales villes du pays. L'objectif premier de ces centres est de fournir un point d'accès unique aux entreprises qui cherchent à se renseigner sur les programmes gouvernementaux tant fédéraux que provinciaux.

Étant donné l'évolution rapide des technologies et le contexte dans lequel elles sont mises en place, il est essentiel que l'État joue un rôle de leader en ce qui touche à la gestion des risques qui découlent de ces changements.

*Industrie Canada
souligne le volet humain
des CSEC.*

De nombreux CSEC relèvent d'ententes de partenariat avec les gouvernements provinciaux et, au Québec, d'un contrat conclu avec la Chambre de commerce. Certains de ces bureaux sont exploités dans le cadre d'accords fédéraux-provinciaux alors que dans les autres cas il existe des ententes informelles entre les divers gestionnaires.

Le monde des affaires a accueilli favorablement l'arrivée des CSEC. Ceux-ci accélèrent l'accès à l'information et réduisent les formalités. Dans l'ensemble du pays, chaque année, ils traitent quelque 800 000 demandes qui sont surtout acheminées par téléphone ou télécopieur. Cependant, Industrie Canada souligne le volet humain des CSEC :

... le personnel des centres est sélectionné tout particulièrement en fonction de son expérience dans le domaine des services aux entreprises et du contact avec des clients du monde des affaires. Il comprend le contexte où vit l'entrepreneur. Une conversation avec un agent ne mène pas à une simple réponse; par un ensemble de questions ouvertes mais jamais indiscrettes, celui-ci va au-devant des problèmes connexes ou présente des suggestions utiles sur les solutions de rechanges, les options possibles et d'autres points.

*Lorsqu'un tel produit
connaît le succès, on le
transpose à tous les
CSEC du pays.*

À partir d'un « fonds systémique » d'Industrie Canada, les CSEC investissent dans l'élaboration de divers produits d'information. On peut citer l'exemple du modèle de règlement mis sur pied par Agro-alimentaire Canada et les autorités provinciales de la Saskatchewan. Lorsqu'un tel produit connaît le succès, comme dans ce cas-ci, on le transpose à tous les CSEC du pays.

Dans les agences régionales, on considère que les CSEC assurent un service d'information de base alors que les agences offrent des services à valeur ajoutée en fonction des besoins régionaux, c'est-à-dire qu'elles adaptent le financement, l'information et le service aux particularités de leurs régions respectives. Nous soulignons ici que les agences tiennent des bureaux dans des centaines de petits centres dans l'ensemble du pays et qu'il s'agit parfois de guichets uniques d'accès à l'aide gouvernementale.

Facteurs et contraintes

- Les clients des petites entreprises ont déjà un accès rapide aux renseignements essentiels que les agences leur fournissent par l'intermédiaire à la fois des CSEC et de leurs propres bureaux.
- En théorie, aucune information n'est si complexe et aucun service n'est si personnel qu'il est impossible de les informatiser et de les acheminer par voie électronique. Toutes les connaissances d'un représentant du gouvernement s'adressant aux entreprises peuvent être saisies sur ordinateur et elles peuvent alors être mises à jour à tout moment. Cependant, la base de données ainsi créée ne saurait être dotée d'imagination créatrice, et c'est précisément l'élément que les agences régionales essaient d'apporter à l'interface entre l'appareil d'État et les entreprises.

- Dans la stratégie générale du gouvernement intitulée *Plan directeur pour le renouvellement des services gouvernementaux à l'aide des technologies de l'information*, on lit que les secteurs public et privé devraient avoir un accès illimité à l'ensemble des services gouvernementaux en s'adressant à un « guichet unique ». Il semble que ce guichet se trouvera de plus en plus souvent dans le Cyberespace et peut-être seulement de façon accessoire dans un bureau ou dans un centre commercial. Cependant, comme Internet et le WWW sont de plus en plus encombrés, les gens d'affaires jugeront plus approprié que le guichet unique passe par un réseau dédié à leurs besoins propres.
- On s'accorde en partie pour dire que la transmission des renseignements d'ordre pratique pourra se faire à moindre coût par voie électronique, surtout dans les régions rurales où elle est actuellement la plus coûteuse. D'autre part, au sein des agences, on reconnaît unanimement que le besoin d'un contact de personne à personne lors de la transmission de cette information continuera d'exister.
- Pour ce qui est de savoir si les agences pourront faire appel à l'informatique pour améliorer l'administration de leurs opérations, les avis sont plus partagés mais il existe certaines possibilités. L'APECA est probablement en avance sur les autres agences en ce qui touche à l'évaluation et à la vérification de ses programmes. Les résultats obtenus pourraient s'avérer utiles à Industrie Canada, au DEO et au BFDR(Q). De la même façon, il existe probablement de « meilleures pratiques » au sein d'Industrie Canada, du DEO et du BFDR(Q) qui pourraient être bénéfiques à l'APECA. Il n'est pas certain que cette information puisse être échangée par d'autres moyens (conférences, courrier électronique ou même poste-lettres).
- Il est possible que les agences régionales préfèrent *ne pas* mettre en commun certains types de données sur un système interrelié tel que le mythique réseau REDEX (des renseignements de nature délicate concernant les clients, par exemple).

On s'accorde en partie pour dire que la transmission des renseignements d'ordre pratique pourra se faire à moindre coût par voie électronique.

Les cadres des quatre agences ne s'entendent pas sur l'utilisation de l'informatique en coopération.

Divergences d'opinion

Les cadres des quatre agences ne s'entendent pas sur l'utilisation de l'informatique en coopération. Tous pensent que le Canada doit ajouter sans cesse de nouveaux outils informatiques à l'interface entre l'appareil d'État et les entreprises. Mais certains font remarquer que pour le moment il n'existe pas une demande clairement articulée à cet effet au niveau régional, et les opinions sont très divergentes sur ce point. Les commentaires ci-dessous n'ont pas vraiment été formulés tels quels, mais ils illustrent néanmoins des attitudes réelles :

- Il faut donner aux gens d'affaires le soutien technique dont ils ont besoin pour trouver les marchés mondiaux et les exploiter. Pour ce faire, l'informatique représente la voie à suivre. Si nous n'agissons pas rapidement dans ce domaine, le Canada ne sera pas compétitif, un point, c'est tout.

Certains de nos clients habitent de petites villes desservies par de vieux câbles en cuivre et ils ne peuvent même pas faire fonctionner leur télécopieur de façon appropriée.

- D'accord pour l'idée, mais quelle technologie utiliserez-vous? Je ne suis pas prêt à monter dans un autre train-fantôme en route pour nulle part. Même si une technologie est séduisante, elle n'est pas nécessairement adéquate.
- Le gouvernement ne pourra réduire ses coûts tout en améliorant ses services que s'il fait appel à la technologie.
- Ce type de soutien informatique s'adresse surtout aux grandes compagnies qui peuvent par ailleurs répondre à leurs propres besoins. Certains de nos clients habitent de petites villes desservies par de vieux câbles en cuivre et ils ne peuvent même pas faire fonctionner leur télécopieur de façon appropriée.
- Il s'agit d'une question de gestion et d'orientations et non de technologie. Tout cela est-il possible? Bien sûr que oui. Cela est-il souhaitable et savons-nous combien il devrait nous en coûter? Voilà les questions fondamentales qu'il faut poser.
- La « coopération » (en informatique) implique habituellement que quelqu'un doit changer d'avis, et c'est habituellement le plus faible qui doit opérer les plus grands changements.
- Je suis prêt à prendre en considération tout ce qui peut être utile à mes clients, mais je ne m'engagerai que lorsque vous m'en aurez démontré l'utilité.

Leçons retenues

- ✓ L'informatique est utilisée à bon escient et il ne fait aucun doute qu'elle permettra aux agences régionales d'offrir de meilleurs services aux petites et moyennes entreprises.
- ✓ Deux des domaines où l'informatique pourrait s'avérer utile sont la réduction des délais préalables à l'approbation d'une assistance financière et la transmission de renseignements qui évoluent dans le temps comme les données sur les marchés, les perspectives d'approvisionnement de l'État, etc.
- ✓ Les quatre agences ont quatre mandats distincts et autant de « points de vue » différents sur la technologie. Avant qu'on puisse relier ces organismes par un système informatique commun, il faudra que ces points de vue soient harmonisés.

Le Centre de services gouvernementaux de Winnipeg

Résumé

Le Centre de services gouvernementaux de Winnipeg est un édifice que Lloyd Axworthy, ancien ministre du Développement des ressources humaines, avait réservé pour la mise en place d'un « guichet unique » à l'intention des clients souhaitant avoir accès aux services de soutien qui sont actuellement offerts au public par trois différents paliers de gouvernement. Les deux premiers étages sont destinés à devenir des locaux partagés; soixante-dix-huit employés de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et soixante-trois des services sociaux de Winnipeg (direction de l'emploi et de la formation) y seront hébergés ainsi qu'un représentant de DRHC (Travail) et un représentant du ministère du Travail de la province. Des pourparlers sont en cours en vue de loger le Centre de services aux entreprises du Canada et son homologue du Manitoba au deuxième étage. Jusqu'à présent, les trois ministères provinciaux de la Formation et de l'éducation postsecondaire, des Services à la famille et du Travail ont pris part à la planification mais seul le ministère du Travail s'est engagé à loger du personnel dans l'édifice en question. Le ministère des Services à la famille négocie actuellement la mise sur pied d'un système commun avec les services sociaux de Winnipeg. On espère qu'il se joindra bientôt au projet.

Description de cas

Une autre journée de canicule à Winnipeg. Assis à son bureau, Ken Burfoot de DRHC se souvient qu'il y a déjà un an il est devenu le gestionnaire de projet du Centre de services gouvernementaux de Winnipeg. Le Centre n'était alors qu'un concept mis de l'avant par le ministre Axworthy. À cette époque, l'idée semblait simple: il s'agissait de faire en sorte que trois paliers de gouvernement unissent leurs efforts et leurs ressources pour permettre aux citoyens d'avoir une vie productive et intéressante leur procurant une stabilité économique. Mais au cours de l'année suivante, l'enthousiasme suscité par cette idée, à l'image du climat manitobain, s'est fortement refroidi, puis il a connu des jours plus cléments. On lui réserve maintenant un accueil aussi chaud que le sol de la rue où se trouve le bureau de Ken Burfoot. Celui-ci vient de recevoir l'approbation pour les travaux de rénovation de l'édifice du trois cent quatre-vingt-onze de la rue York. DRHC a accepté de loger soixante-dix-huit employés à cette adresse et la ville s'est engagée à y déménager soixante-trois employés des services sociaux. Les négociations avec la province sont sorties de l'impasse et il y a lieu d'être optimiste. Bien sûr, on a dû faire face à des tas de problèmes au cours de ces douze mois, mais cela n'a pas été en vain. On prévoit maintenant qu'à la fin du premier trimestre de 1996 l'idée sera devenue réalité. De nombreux fonctionnaires ont trimé dur mais leurs efforts se traduiront bientôt en avantages concrets pour les citoyens et l'efficacité des trois paliers de gouvernement s'en trouvera améliorée.

Le Centre des services gouvernementaux de Winnipeg

- ✓ Un projet de partage des locaux qui sera bénéfique à tous et dont le succès semble assuré.
- ✓ Pour l'avenir, une intégration souhaitée des services offerts par les divers paliers de gouvernement, bien qu'aucun engagement n'ait encore été pris dans ce sens.
- ✓ Un partenaire provincial qui est sur le point d'engager le personnel nécessaire dans le projet.

De nombreux fonctionnaires ont trimé dur mais leurs efforts se traduiront bientôt en avantages concrets pour les citoyens et l'efficacité des trois paliers de gouvernement s'en trouvera améliorée.

Le gouvernement fédéral a placé la création d'emplois et le renouveau économique au rang de ses premières priorités.

Pourquoi ce projet a-t-il été mis sur pied?

Le gouvernement fédéral a placé la création d'emplois et le renouveau économique au rang de ses premières priorités. La mise en valeur de la main-d'oeuvre est essentielle à la réalisation de ces objectifs, et c'est précisément pour cela qu'il a entrepris de renforcer les relations qu'il entretient avec les gouvernements provinciaux et municipaux. Il entend ainsi mettre à l'essai un nouveau type d'ententes de partenariat dans le domaine de la gestion des programmes de mise en valeur de la main-d'oeuvre.

Le 1er mars 1994, le ministre Axworthy a rencontré les dix ministres responsables des questions touchant à la sécurité et au marché du travail. Il a été convenu de rechercher des ententes administratives en vue:

- d'améliorer les services au public,
- d'éliminer les recoupements et les doublons,
- d'améliorer l'efficacité des opérations en réduisant les faux frais et les coûts administratifs.

À quels avantages peut-on s'attendre?

Pour les clients

- Lieu d'accès unique: que les clients recherchent de l'assistance (assurance-chômage, aide sociale, prestations sociales, aide aux étudiants), un emploi, une formation ou des conseils, ils pourront trouver tous les services pertinents dans le même édifice.
- Coordination des services: actuellement, les trois paliers de gouvernement fournissent de l'information sur le marché du travail, les emplois disponibles, la formation, la préparation à l'emploi, la rédaction de curriculum vitae et les méthodes de recherche d'emploi. Ils pourraient coordonner leurs efforts dans ces domaines pour offrir des services plus complets.
- Ressources partagées situées en un même endroit: on peut regrouper en un même lieu les renseignements sur le marché du travail, les carrières et la formation qui proviennent de chaque palier de gouvernement.
- Partage des services d'accueil: pas besoin de deviner à quel bureau on doit s'adresser. Il y aura du personnel pour donner les renseignements essentiels sur les programmes et les services offerts par les différents partenaires et pour expliquer la méthode à suivre si l'on veut avoir accès à ces mêmes programmes et services.
- Accès aux terminaux de la banque d'emplois, au réseau d'information et aux kiosques: les partenaires pourraient rendre accessibles sur terminal les renseignements relatifs à leurs programmes et services et même y indiquer les endroits où ces services sont dispensés. Le réseau de la banque d'emplois est accessible à partir de tous les Centres d'emploi du Canada et le sera bientôt à partir de tous les grands centres commerciaux de Winnipeg.
- Accès à des réseaux d'entraide libre-service et à CHOIX (renseignements informatisés sur les carrières): le centre pourrait fournir sur place des kiosques et des accès à ces bases de données.
- Disponibilité de services et de programmes connexes: dans le même édifice, les clients auront accès à des services de conseil à court terme, de

planification et de profil de carrière, à des programmes de formation à court terme, à des tests psychologiques et de mobilité professionnelle, et ils pourront également faire leur demande de numéro d'assurance sociale.

Pour les partenaires gouvernementaux

- Besoin de moins d'espace parce que les aires d'accueil et d'administration ainsi que les salles de réunion sont communes.
- Accès à des locaux pour les réunions et les travaux de groupe.
- Le DRHC pourrait gérer les aires communes affectées au courrier, à l'entreposage et à l'administration.
- Les besoins en matière de sécurité du personnel, des systèmes et de l'édifice sont communs. Ils pourraient faire l'objet d'une étude et être inclus dans le plan de regroupement des locaux.
- Possibilité d'un service bilingue partagé pour communiquer l'information de base.
- Emplacement central dans des locaux de premier ordre.
- Le personnel de DRHC peut assurer sur place un service de soutien pour résoudre les problèmes mineurs reliés aux systèmes informatiques; il peut également dispenser une formation de base portant sur l'utilisation des ordinateurs.
- Il sera possible de modifier les systèmes pour permettre un partage de base de l'information.
- Partage de l'information sur les clients pour des fins de formation, de conseil, de soutien et d'enquêtes. L'information mise en commun pourrait faire l'objet de protocoles d'entente pour répondre aux préoccupations concernant les renseignements confidentiels (par exemple, des enquêteurs seraient en mesure d'identifier les clients qui reçoivent à la fois l'assurance-chômage et l'aide sociale ou d'autres prestations, et cette vérification serait permise).
- Le partage des locaux peut aboutir à une même vision des objectifs communs, à une définition plus claire des rôles et des responsabilités et à une harmonisation des activités en vue d'éliminer les recoupements et de combler les lacunes.

*Possibilité d'un service
bilingue partagé pour
communiquer
l'information de base.*

Et maintenant, qu'est-ce qui est prévu?

À la fin du premier trimestre de 1996, le service sera amélioré et il y aura moins de recoupements et de doublons dans les cinq domaines énumérés ci-dessous:

- Placements. DRHC, la ville et un service du gouvernement provincial ont accès à la banque d'emplois et aux services de marketing.
- Formation. Tout comme la ville, DRHC a centralisé la formation qu'il dispense dans le cadre de projets. La ville détermine actuellement quel personnel elle va affecter au projet.
- Mise en valeur de la main-d'oeuvre. Les propositions de DRHC et de la ville font mention d'un personnel affecté à la mise en valeur de la main-d'oeuvre.
- Enquêtes. DRHC et la ville incluent également leurs enquêteurs, ce qui pourrait rendre les enquêtes plus efficaces à Winnipeg.

À partir de quels indices mesurera-t-on le succès?

Winnipeg a fixé un objectif tangible. On veut que trois cent cinquante à quatre cents personnes valides et sans emploi quittent l'aide sociale. Avec une moyenne de six mille dollars par personne valide sans emploi, on obtient des économies de deux millions de dollars par an.

D'un point de vue plus abstrait, le comité directeur recueillera les réactions des clients et du personnel. Si le service ne s'améliore pas, on devrait le lui faire remarquer souvent et sans tarder. On procédera à des enquêtes en bonne et due forme pour identifier la nature et le niveau des services qui ont connu une amélioration.

De plus, le comité directeur a établi trois objectifs provisoires à atteindre avant la fin du premier trimestre de 1996:

1. La constitution d'une base de données conjointe pour répondre aux demandes élémentaires touchant à l'assurance-chômage et à l'aide sociale.
2. La mise en place d'un système de courrier électronique commun reliant tous les employés qui travaillent dans l'édifice quel que soit le service dont ils dépendent.
3. Dans le courrier électronique, l'envoi d'avis annonçant les réunions à venir.

L'un des objectifs à plus long terme est l'élaboration d'un système individualisé qui permettra aux employés de prendre connaissance des antécédents d'un client donné en matière d'assistance.

Partage des locaux et intégration

Il faut souligner ici que le Centre de services gouvernementaux de Winnipeg n'est pas encore véritablement un projet d'intégration des services gouvernementaux relevant de divers paliers. Pour l'instant, le plan se limite au partage des locaux. On espère que les expériences formelles (p. ex. accueil commun) et informelles (p. ex. salle à dîner et systèmes de courrier électronique partagés) faciliteront la dernière transition menant à un service intégré. Il sera d'autant plus facile d'atteindre cet objectif ultime que les frontières entre les divers programmes d'assistance sociale deviennent de plus en plus floues.

Facteurs essentiels de succès

Le plus grand facteur de succès a été la ténacité inébranlable des fonctionnaires qui ont poursuivi ce projet. Ken Burfoot n'a que des éloges à adresser aux employés de la municipalité pour leur persévérance. Il est également évident que le travail du gestionnaire de projet et celui du ministère dont il dépend ont joué un rôle crucial.

Et enfin, les facteurs économiques peuvent susciter une grande motivation. Au bout du compte, il faut économiser de l'argent tout en continuant d'assurer les services. En présence de budgets de plus en plus étriqués, on ne peut se contenter

Le plus grand facteur de succès a été la ténacité inébranlable des fonctionnaires qui ont poursuivi ce projet.

de protester indéfiniment. Mais il faut se demander si ce désir de changement aura raison de l'inertie. À Winnipeg, un petit groupe de fonctionnaires dévoués pensent l'avoir démontré.

Embûches

Les employés régionaux de DRHC n'ont identifié aucune embûche et il semble que le projet se poursuive sans heurts.

Et après?

Les gens de Winnipeg ont fait savoir qu'ils étaient prêts à créer, à partir du trois cent quatre-vingt-onze de la rue York, un « réseau de guichets uniques »; pour ce faire, ils regrouperaient leur personnel de Saint-Boniface avec DRHC en avril 1996. Des employés de la ville pourraient se joindre aux deux autres bureaux de DRHC aussitôt que ceux-ci auront des locaux. Ces deux autres exemples de partage des locaux pourraient devenir réalité dès l'automne de 1996.

Il est possible de créer un réseau de bureaux fédéraux-municipaux à locaux partagés où il y aurait une intégration complète des services destinés à tous les clients, que ceux-ci soient à la recherche d'aide, d'un placement, de formation ou de renseignements sur le marché du travail. En outre, il se peut que l'initiative soit reprise dans d'autres villes. La province prendra peut-être une position plus tranchée en ce qui touche à la fois au Centre de services gouvernementaux de Winnipeg et au réseau de guichets uniques puisque les gens de Winnipeg ont démontré qu'ils étaient prêts à travailler dans ce sens.

Pour Ken Burfoot, quel que soit le temps qu'il fera au Manitoba, l'hiver de 1995 - 96, n'apportera pas qu'un vent glacial et des froids sibériens. Ce projet qui se concrétise viendra réchauffer ses journées et celles du comité directeur.

Leçons retenues

- ✓ La persévérance d'un petit groupe de personnes, alliée à la réalité économique, permet parfois à un projet de se réaliser.
- ✓ Malgré tous les changements qui touchent deux grands services (services sociaux de la municipalité, diminution du budget et nouveaux systèmes de prestation de services à DRHC), il reste possible de mener à bien un programme conjoint.
- ✓ Le partage des locaux permet parfois de réaliser des économies.
- ✓ S'il n'y a pas d'autorité hiérarchique au centre de services, il n'y aura pas d'intégration. Le personnel ne sera pas encouragé à procéder à l'intégration et personne ne pourra imposer celle-ci.
- ✓ Le système « chacun pour soi » règnera en maître à moins qu'on change les grandes règles. Beaucoup de cadres intermédiaires souhaitent franchir les échelons comme leurs patrons l'ont fait avant eux. Si on continue d'accorder des promotions en suivant la même logique, les comportements resteront les mêmes. Au lieu de faire changer les motifs de promotion, il serait même peut-être préférable d'agir sur les besoins en

Il est possible de créer un réseau de bureaux fédéraux-municipaux à locaux partagés où il y aurait une intégration complète des services destinés à tous les clients, que ceux-ci soient à la recherche d'aide, d'un placement, de formation ou de renseignements sur le marché du travail.

cadres intermédiaires, c'est-à-dire de confier la plupart de leurs tâches à des cadres subalternes et de faire appel aux technologies de l'information pour effectuer le reste de leur travail. Il n'est pas étonnant que les cadres intermédiaires protègent leurs pouvoirs et s'efforcent de les étendre; non seulement cela mène à des promotions, mais ils évitent ainsi les mises à pied.

- ✓ Lorsque le client ne comprend pas dans quel domaine vous travaillez, il peut avoir une vision très déformée de votre valeur. La plupart des citoyens perçoivent le gouvernement comme monolithique. Pourquoi en serait-il autrement? Nous voyons des différences subtiles entre nous mais ces nuances sont noyées dans la mer de paperasserie dans laquelle le citoyen se débat. Dans un tel contexte, si un palier de gouvernement ne fait pas son travail, c'est comme si nous avions tous échoué. Il faut faire en sorte que nous réussissions tous.
- ✓ Les coupures budgétaires peuvent mener à des alliances surprenantes. C'est la planification qui doit déterminer les budgets et non l'inverse. Si une chose a clairement été démontrée, c'est bien qu'il est préférable de résoudre les problèmes au début d'un processus plutôt qu'à la fin. Lorsqu'on gaspille de l'argent à enquêter sur le « cumul de prestations », on aborde le problème par le mauvais bout. Il faut commencer par le début et éliminer les doublons; alors il deviendra tout simplement impossible aux clients de cumuler les prestations. Il n'y a là rien de nouveau; on l'a rabâché assez souvent, mieux vaut prévenir que guérir.
- ✓ On invoquera de nombreux arguments fallacieux pour éviter les grands changements. Ne vous laissez pas abuser, faites-vous plutôt l'avocat du diable. Et de quel diable serez-vous l'avocat? Du client.

Entrepôt partagé et ententes sur les achats en Colombie-Britannique

Résumé

Au début de 1993, Travaux publics et services gouvernementaux Canada (TPSGC) et la province de Colombie-Britannique ont eu des pourparlers concernant la disposition des biens de la Couronne et la possibilité d'un partenariat qui permettrait aux deux gouvernements de réaliser des économies. Au mois d'octobre 1993, TPSGC et la commission des achats des biens de la Couronne de la Colombie-Britannique ont conclu une entente prévoyant le partage d'espace d'entreposage ainsi que la vente conjointe de surplus de biens de la Couronne à Richmond. Au début de 1995, l'entente a été élargie en vue d'éliminer le personnel de la commission des achats et de mettre en place des services réciproques à Victoria. Le personnel de TPSGC est actuellement logé dans les locaux du Warehouse Asset Investment Recovery de la commission des achats.

Description de cas

Cette initiative a vu le jour parce que les deux parties avaient résolu de réduire leurs coûts. Les cadres supérieurs des deux organismes ont reconnu qu'ils pouvaient en retirer des avantages et des économies:

- Coûts d'occupation des bureaux et des entrepôts,
- Transport des actifs usagés,
- Ventes conjointes,
- Publicité conjointe,
- Partage du personnel et des remplaçants dans deux localités (Richmond et Victoria),
- Partage de la formation,
- Augmentation des revenus par l'échange de meilleures pratiques dans les ventes et le marketing,
- Occasion de mettre sur pied un modèle très convaincant de coopération fédérale- provinciale.

Les deux parties ont remarqué que ces initiatives leur avaient permis de réaliser d'importantes économies, principalement grâce à la réduction du personnel et des coûts de location. Par exemple, le gouvernement provincial a fermé deux de ses installations d'entreposage situées à Surrey dès le début du partenariat en octobre 1993 et, au mois de mars 1995, le personnel des entrepôts provinciaux était passé de cinq à deux équivalents à plein temps. Comme les fonctions touchant à la vente avaient été confiées au personnel du Centre de distribution des biens de la Couronne, la province a été en mesure d'éliminer les coûts dus aux heures supplémentaires. Le Centre de distribution des biens de la Couronne y a trouvé plusieurs avantages mais on retiendra surtout la réduction des coûts de location des bureaux et de l'entrepôt.

Une étude menée par Conseils et vérification Canada servira à valider le modèle actuel de partenariat et à identifier les avantages qui en ont découlé jusqu'à présent. TPSGC et la commission des achats des biens de la Couronne ont convenu de partager le coût de cette étude. Celle-ci portera sur les points suivants: vue d'ensemble des initiatives conjointes, retour sur les avantages et les économies réalisées, commentaires sur l'applicabilité de ce modèle à des initiatives conjointes fédérales-provinciales dans d'autres domaines et recommandations concernant les retouches et les perfectionnements à apporter aux ententes existantes en vue d'initiatives de partenariat à venir.

Partenariats et ententes

Partenariats communautaires

Nouveau-Brunswick : un « accès unique¹ »

Au Nouveau-Brunswick, toujours dans le domaine des soins de santé et des services sociaux, la Division des services familiaux et communautaires du ministère de la Santé et des services communautaires a lancé en 1989 un partenariat appelé modèle de l'« accès unique » et qui visait deux objectifs:

- mettre à l'essai un modèle fondé sur une évaluation globale et multidisciplinaire pour déterminer l'admissibilité des personnes âgées de plus de soixante-cinq ans aux soins prolongés et aux services de foyers de soins infirmiers.
- et démontrer que les services ainsi améliorés dans les domaines de la santé et des services sociaux apportaient un soutien efficace aux personnes âgées résidant chez elles.

Les facteurs suivants ont mené à la décision de mettre sur pied ce nouveau modèle de prestation de services:

- Le service suscitait des critiques concernant notamment les longues listes d'attente pour ceux qui souhaitaient obtenir des lits dans les foyers de soins infirmiers. De plus, « l'accès était complexe et déroutant pour le client ».
- « Ce changement a également été motivé par les conséquences qu'on entrevoyait suite au vieillissement de la population, l'augmentation des coûts des soins prolongés et la rareté croissante des fonds publics. » De plus, en 1988, le gouvernement de la province avait mis un terme à tous les plans de mise en place de nouveaux lits dans les foyers de soins infirmiers.
- Les services de santé communautaire, les services sociaux à la communauté et les foyers de soins infirmiers relevaient de différents centres de responsabilité, chacun de ceux-ci ayant « un sens aigu des prérogatives qui lui revenaient ». Les problèmes dont souffrait la prestation des services découlaient en partie du « manque de coordination entre les agences de soins prolongés ».
- Un certain nombre d'intervenants internes et externes avaient présenté au ministre des mémoires demandant la mise en place d'un système intégré².

Dans le dossier qu'il a soumis en vue du concours pour le prix IAPC de 1992, le ministère précise qu'on a « fait preuve d'esprit d'innovation non seulement en ce qui touche au modèle qui a été adopté mais également dans le processus de collaboration qui a permis de concevoir et d'implanter ce même modèle et d'en assurer le suivi ». Dès le départ, la structure dont relevaient les fonctions de planification, de mise en place et d'évaluation reflétait les principes de partenariat; elle rendait possible une représentation du ministère, de l'Hôpital extra-mural (une société provinciale qui a des bureaux dans toute la province et qui est chargée de la prestation des soins de courte durée et de longue durée à domicile) et des principaux groupes d'intervenants³.

1 Extrait de F. Leslie Seidle, *Rethinking the Delivery of Public Services to Citizens* (Montréal, Institut de recherches en politiques publiques, 1995), p. 149-151.

2 Les citations du sommaire ci-dessus sont extraites du dossier soumis par le ministère de la Santé et des services communautaires du gouvernement du Nouveau-Brunswick en vue du concours de gestion innovatrice de 1992 de l'Institut d'administration publique du Canada, 10 janvier 1992.

3 Ces groupes d'intervenants comprenaient des associations professionnelles, des associations de prestataires de service oeuvrant au sein du secteur public (p. ex. foyers de soins infirmiers) et à l'extérieur de celui-ci (p. ex. la Croix-Rouge) ainsi que des groupes de revendication.

Au niveau de la prestation des services, l'Hôpital extra-mural et le bureau des Services familiaux et communautaires ont conclu une entente de partenariat. Les fonctionnaires ont continué d'assurer les services professionnels alors que beaucoup de services de soutien à domicile (p. ex. livraison des repas à domicile) étaient achetés soit par des organismes oeuvrant dans le domaine social ou par des entreprises privées.

On a procédé à une évaluation globale du projet en 1990⁴. Pour ce faire, on a puisé à diverses sources: des entrevues ont été réalisées auprès de « pourvoyeurs de soins informels » et de clients prestataires de « services enrichis », et on a également envoyé des questionnaires aux intervenants provinciaux, aux foyers de soins infirmiers, aux prestataires de services et aux hôpitaux. Parmi les conclusions, qui sont positives de façon générale, on note ce qui suit :

- « Selon les résultats des sondages effectués auprès des personnes âgées et des prestataires de services des réseaux informels, nous concluons que le degré de satisfaction de la clientèle était élevé dans les deux régions-pilotes bien que celles-ci aient fait appel à des procédures différentes. De nombreuses personnes âgées ont déclaré que l'accès unique représentait pour elles un élément positif ou même très positif. »
- Dans les foyers de soins infirmiers, les agences de service et les hôpitaux, on était d'avis que l'amélioration de la coordination dans le domaine de la prestation des services communautaires aux aînés qui désirent continuer de vivre à leur domicile constituait « l'une des grandes forces de l'accès unique ».
- Le projet a fait preuve de « responsabilité financière », puisqu'il a respecté le plafond fixé pour les dépenses en matière de services communautaires.

La satisfaction des clients face au projet s'explique par les principales réalisations de ce dernier: l'amélioration découle de la « gamme élargie » de services fournis à domicile et de l'accroissement quantitatif des services personnels disponibles; de plus, on a réduit les délais d'attente pour l'admission aux foyers de soins infirmiers. Le projet est devenu un programme en 1993 et il a été étendu à l'ensemble de la province dès le début de 1994. Le suivi est encore assuré par sept comités régionaux regroupant des représentants du ministère, des prestataires de service internes et externes et des groupes de revendication. On procède actuellement à l'élargissement du programme, qui entre dans le cadre de la stratégie sur les soins de longue durée du Nouveau-Brunswick : l'objectif est de couvrir les adultes handicapés (quel que soit leur âge) et finalement les enfants ayant des besoins spéciaux. De plus, on envisage d'étendre le partenariat à la Commission de la santé mentale du Nouveau-Brunswick. Selon Aline Saintonge, représentante du ministère qui a travaillé de près au projet-pilote, l'« accès unique » s'est avéré être un « partenariat fructueux »; elle a précisé que « les participants avaient été en mesure de surmonter les difficultés découlant de ce type d'entente parce qu'ils partageaient une perception commune des objectifs à atteindre »⁵.

4 *Evaluation Report of the Single Entry Point Pilot Project*, Bureau de consultation ÉVAco enr., avril 1991.

5 Entrevue téléphonique réalisée avec Aline Saintonge, directrice, Analyse et évaluation des programmes, ministère de la Santé et des services communautaires, gouvernement du Nouveau-Brunswick, le 2 mars 1995. Lors d'une entrevue subséquente (le 15 août 1995), Mme Saintonge a fourni les renseignements relatifs aux résultats du projet et à l'élargissement éventuel du programme.

L'« accès unique » constitue un autre exemple de partenariat opérationnel réussi. Dans ce cas, les principaux partenaires sont des organismes du secteur public (Services familiaux et communautaires et l'Hôpital extra-mural). Cependant les organismes oeuvrant dans le domaine social sont intervenus au niveau de l'élaboration du projet-pilote, de son évaluation, de la prestation de certains services de soins à domicile et du suivi (par le truchement des comités consultatifs régionaux). L'amélioration du service constituait un objectif-clé et le rapport d'évaluation permet de penser que des progrès considérables ont été accomplis à ce chapitre. Et enfin ce partenariat reflète la convergence de plusieurs facteurs dont les impératifs d'ordre financier et la volonté de mener à bien une expérience grâce à laquelle cette initiative pourra devenir un programme provincial appelé à avoir une portée plus vaste.

Les microcomités et le programme « At Home » en Colombie-Britannique¹

Le programme « At Home » est un partenariat du domaine social regroupant le ministère des Services sociaux et le ministère de la Santé de la Colombie-Britannique, les représentants des communautés et les parents d'enfants handicapés. Les parents sont dans une large mesure chargés de l'administration du programme et ils ont pris part, de même que les autres partenaires, à l'évaluation et à la nouvelle définition du programme.

L'objet du programme « At Home », qui était finaliste du concours pour le prix IAPC 1992², était d'apporter une réponse aux principaux problèmes auxquels étaient confrontées les familles d'enfants souffrant de handicaps graves. Suite à un mémoire présenté en 1989 par un groupe de parents dont certains avaient des enfants en institution mais souhaitaient les garder à domicile, le gouvernement du Crédit social a pris les quatre décisions suivantes :

- Affectation de quinze millions de dollars à un programme visant à permettre aux enfants gravement handicapés de rester à domicile;
- Mise en place du programme dans les trois mois;
- Versement de la totalité de la somme de quinze millions de dollars directement aux parents qui se seront prévalus de services de relève³ ou de services médicaux, aucune somme n'étant affectée à une dotation en personnel relevant du secteur public ni à des coûts administratifs;
- Et administration conjointe du programme par deux ministères, soit le ministère des Services sociaux et celui de la Santé.

Les deux ministères se sont trouvés confrontés à un défi étant donné les délais et l'absence de nouvelles ressources destinées à l'administration. Mais, comme le fait remarquer Susan Doyle du ministère des Services sociaux, qui a touché de près à la mise sur pied du programme⁴, la nécessité est mère de l'invention. Il a donc été décidé de réunir les représentants des parents, des hôpitaux, des organismes à but non lucratif et des groupes de revendication pour les inviter à former un partenariat en vue de mettre le programme sur pied. Selon Mme Doyle, les représentants du ministère ont tout simplement déclaré à leurs

1 Extrait de F. Leslie Seidle, *Rethinking the Delivery of Public Services to Citizens* (Montréal, Institut de recherches en politiques publiques, 1995), p. 146-149.

2 Voir « Prix IAPC 1992 pour gestion innovatrice », p. 15.

3 Le service de « relève » se définit comme suit: « Service de soutien familial dispensé par le ministère des Services sociaux et ayant pour objet de libérer des parents des soins à apporter à un enfant identifié pendant une période limitée dans le but de leur permettre de se reposer ou de se détendre ». (Communication faite à l'auteur par Paul Grant, directeur, Division des services de soutien à la communauté, ministère des Services sociaux, gouvernement de la Colombie-Britannique, le 3 août 1995).

4 Entrevue téléphonique réalisée avec Susan Doyle, directrice, Division des services de santé, ministère des Services sociaux, gouvernement de la Colombie-Britannique, le 17 novembre 1994.

interlocuteurs : « Nous avons besoin de votre aide, et tout de suite ». Pendant les réunions qui ont suivi, chaque partie a soulevé des réserves :

- Les groupes externes ont demandé aux fonctionnaires s'ils avaient l'intention de s'engager dans un véritable partenariat équilibré ou d'émettre de simples vœux pieux, et également s'ils étaient prêts à récolter les fruits du succès ou s'ils cherchaient simplement à partager avec d'autres le poids de la responsabilité dans l'éventualité d'un échec. Ils voulaient aussi savoir si en fournissant du temps, de l'énergie et de l'enthousiasme à titre de bénévoles ils pouvaient compter sur les employés de l'État pour faire preuve d'ouverture d'esprit face à leurs nouvelles stratégies.
- De leur côté, les fonctionnaires éprouvaient également quelques craintes. Ces gens qui défendaient leurs propres intérêts pouvaient-ils élargir leur perception au point de reconnaître les besoins des autres?

On a convenu qu'il était possible de surmonter les obstacles éventuels. « Comme nous n'avons pas le choix et après avoir reconnu que chacun prenait des risques, nous avons tous accepté de canaliser notre impatience et de passer à l'action⁵. » Le lancement du programme a respecté le délai de trois mois.

Parmi les éléments qui avaient été inclus dans l'entente dès le départ, on remarque que l'admissibilité au programme devait être déterminée par un comité regroupant des professionnels, des représentants de la communauté et des parents d'enfants handicapés. Comme on peut le lire dans le dossier présenté par le ministère en vue du concours de l'IAPC, « pour l'essentiel, la bureaucratie a abandonné le contrôle de la porte d'entrée ». Cependant, les demandes d'admission rejetées devaient être revues par un comité régional et des représentants du ministère. De plus, on avait établi que les prestations versées en vertu du programme devaient être auto-administrées dans toute la mesure du possible. Les parents admis reçoivent un montant discrétionnaire pouvant aller jusqu'à deux mille huit cents dollars par an pour les soins de relève. Ils touchent un paiement par mois et sont tenus de présenter les reçus au ministère. Un manuel de politiques détaillé a été rédigé pour guider les parents.

Dès le départ, le programme a été conçu pour être flexible. Selon Mme Doyle, cela s'est avéré être d'une grande importance. « Nous nous trompions sur certains points », a-t-elle déclaré, par exemple sur le nombre de personnes qui ont pris part au programme et sur la demande de services. Plus tard, on a rajusté les critères d'admission pour faciliter l'accès au programme. Selon Paul Grant, un autre représentant qui a travaillé à l'élaboration du programme, la principale difficulté était qu'il fallait s'assurer que l'admissibilité était déterminée de façon juste et équitable⁶. Cette question a été résolue en grande partie. De plus, on a envisagé de décentraliser la procédure de révision des dossiers de demande d'admission,

5 Cette citation et celles qui figurent dans les deux paragraphes précédents sont extraites du dossier soumis par le ministère des Services sociaux du gouvernement de la Colombie-Britannique en vue du concours de gestion innovatrice de 1992 de l'Institut d'administration publique du Canada, 31 décembre 1991.

6 Entrevue téléphonique réalisée avec Paul Grant le 19 août 1994.

c'est-à-dire de la confier à des comités relevant des communautés et non à des comités régionaux; cependant aucune mesure n'a encore été prise dans ce sens.

En 1992, le ministère a effectué une évaluation du programme « At Home » à partir d'un sondage réalisé auprès des parents d'enfants qui recevaient des prestations en vertu du programme et d'un examen des dossiers des enfants.

Parmi les principales conclusions, on remarque ce qui suit :

- Les parents considéraient que le programme constituait un « service efficace fourni à la famille ». Ils ont déclaré qu'il leur permettait d'être mieux en mesure de prodiguer des soins à leur enfant handicapé (96 %), qu'il les soulageait d'une partie de leurs soucis d'argent (91 %), qu'il leur permettait de mieux répondre aux besoins spéciaux de leur enfant (88 %) et qu'il « était bénéfique à toute la famille d'une façon ou d'une autre » (83 %).
- « Les parents se sont dits extrêmement satisfaits de toute la gamme d'avantages dont ils pouvaient se prévaloir grâce au programme. »
- « Bien qu'un fort pourcentage des parents aient éprouvé des difficultés à trouver des pourvoyeurs de soins, la majorité d'entre eux étaient satisfaits des services de relève sous leur forme actuelle⁷. »

Un autre partenariat ayant des objectifs comparables a vu le jour à partir d'un projet-pilote qui a été amorcé en 1990 par le ministère de la Santé de la Colombie-Britannique (remplacé plus tard par le ministère des Services sociaux), la Vela Housing Society (un petit organisme à but non lucratif légalement reconnu par la province) et trois « microcomités » mis sur pied, par société, pour venir en aide aux handicapés multiples. Ces comités, qui sont enregistrés comme organismes à but non lucratif, sont formés d'au moins cinq membres qui sont parents avec la personne handicapée ou qui la connaissent. Chacun de ces comités reçoit tous les mois une subvention du ministère pour le paiement de soins; tous les comités sauf deux emploient leur propre personnel. Les membres de chaque microcomité rencontrent les représentants du ministère une fois par année pour revoir leur budget. Pour ce qui est de leurs dépenses, les comités doivent respecter les règles qui s'appliquent aux autres organismes à but non lucratif.

Selon Linda Perry de la *Vela Housing Society*, qui a travaillé depuis le début à la mise sur pied et au soutien des microcomités, les personnes qui ont participé au projet-pilote « s'efforçaient de trouver une solution de rechange innovatrice pour desservir certaines personnes dont les besoins étaient très complexes ». Il fallait donc que « la bureaucratie fasse preuve d'assez de souplesse ». Dans son évaluation, le ministère a répondu par « un acte de foi⁸ ». Le projet-pilote est devenu un programme en 1991 et le gouvernement provincial a poursuivi son financement. Mme Perry a qualifié de « très positives » les conclusions d'une

7 Direction de la recherche, des évaluations et des statistiques, ministère des Services sociaux, gouvernement de la Colombie-Britannique, *An Evaluation of the At Home Program*, juillet 1993, p. ii, iii.

8 Les citations précédentes et la description du projet des « microcomités » sont tirées d'entrevues téléphoniques réalisées avec Linda Perry, coordinatrice du projet des microcomités, Vela Housing Society, Vancouver, Colombie-Britannique, le 16 janvier et le 14 août 1995.

évaluation indépendante effectuée au début de 1995. Vers cette date, la société a embauché deux facilitateurs régionaux pour venir en aide aux microcomités de toute la province et Mme Perry pensait que cette croissance allait se poursuivre.

Le programme « At Home », qui est en place depuis plus de six ans, et le projet des « microcomités » illustrent la façon dont des partenariats peuvent naître et évoluer en réponse aux changements qui affectent les besoins des citoyens; dans ce cas, on souhaitait délaissier l'ancienne approche qui consistait à placer les personnes handicapées dans des institutions et opter pour la prestation de soins à domicile. Le programme « At Home » est un exemple particulièrement éloquent d'interaction entre le secteur public et les intervenants du domaine social. Bien que le gouvernement du Crédit social ait décidé de procéder à des coupures, il a néanmoins répondu aux demandes des parents d'enfants handicapés; il a affecté des fonds à la prestation de services et non à de nouvelles ressources administratives publiques. Même ainsi, les représentants du ministère jouent encore un rôle important dans le cadre de la prestation de services décentralisés et du processus de révision. Le rapport opérationnel permet de penser que c'est là l'un de ses points forts. En outre, l'esprit de collaboration dont les participants ont fait preuve permet de comprendre qu'ils sont prêts à faire des rajustements à la lumière de l'expérience passée et de l'évaluation formelle.

Partenariats et ententes

**Partenariats dans le cadre
de la gouvernance**



Faire du Lac Supérieur un Grand Lac

Collaboration fédérale-provinciale à l'Office du Programme du Lac Supérieur

Aperçu

Les Grands Lacs — Supérieur, Michigan, Huron, Érié et Ontario — constituent la plus importante réserve d'eau douce au monde. Ils revêtent une importance extrême pour l'écologie du Canada et des États-Unis : un Canadien sur trois et un Américain sur sept, soit 37 millions de personnes, habitent autour des lacs. La moitié des produits fabriqués au Canada et le cinquième de ceux fabriqués aux États-Unis le sont dans le bassin. Mais la dépendance même vis-à-vis de l'utilisation des lacs pour la fabrication, le transport maritime et d'autres activités économiques a entraîné de hauts niveaux de pollution et une détérioration générale de la qualité de l'eau.

Contexte

Le Lac Supérieur est le plus vaste des Grands Lacs et le plus grand au monde. Des cinq, il est le plus élevé par rapport au niveau de la mer, le plus profond et, en un cycle continu de près de 200 ans, il sert de source aux autres Grands Lacs et au fleuve St-Laurent. Comme le niveau d'industrialisation est moindre sur ses rives, le Lac Supérieur est aussi le plus propre.

L'importance des Grands Lacs et la gravité de la menace représentée par la pollution ont été mis en évidence quand le Canada et les États-Unis ont conclu l'Accord de 1972 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Cet accord oblige les deux pays à prendre des mesures pour restaurer, améliorer et protéger ces eaux et les débarrasser des substances toxiques persistantes dans l'environnement. En 1987, un protocole est venu modifier l'accord pour demander aux deux pays de préparer également des plans de gestion pour l'ensemble des lacs et des plans d'assainissement pour restaurer les secteurs qui sont dégradés au point que la faune et les poissons sont malades ou menacés, ou que la pollution oblige les gens à restreindre leur utilisation de l'eau. La réaction des pays à l'accord est examinée régulièrement par la Commission mixte internationale, un organisme de surveillance où les deux pays sont représentés.

Faire du Lac Supérieur un Grand Lac

L'Office du Programme du Lac Supérieur fait la preuve que les modèles de prestation de services parallèles fonctionnent au sein du gouvernement, si tous les partenaires croient en un même objectif. Des structures innovatrices peuvent franchir les « lignes imaginaires » entre les compétences, les ministères, les disciplines et les gens.

L'étude de cas suggère les lignes directrices suivantes pour créer un modèle de prestation de services parallèles :

- ✓ Si la politique gouvernementale traditionnelle ne fonctionne pas, agissez autrement.
- ✓ Créez des partenariats innovateurs;
- ✓ Prenez des mesures pratiques pour amoindrir les différences administratives entre les ministères et les paliers de gouvernement.
- ✓ Le but ultime est l'accomplissement de l'organisme.
- ✓ Un bon personnel fait toute la différence.
- ✓ Tous les partenaires et tous les détails sont importants — corrigez les éléments qui ne fonctionnent pas.

Qu'a-t-on vraiment fait pour nettoyer les Grands Lacs?

Après la signature de l'entente sur la qualité de l'eau, le Canada et les États-Unis ont fait leur service périodique en rapportant les progrès réalisés grâce au nettoyage des Grands Lacs et en y éliminant les substances toxiques persistantes. La Commission mixte internationale a étudié ces compte rendus et commenté les efforts quelque peu mitigés des parties dans ses rapports bisannuels. En 1990, la Commission a rapporté ce qui suit :

Dans ses rapports précédents, la Commission a recommandé une stratégie binationale de gestion des substances toxiques dans les Grands Lacs et elle en a proposé les éléments. Toutefois, les parties n'ont pas véritablement tenté de mettre en place une stratégie globale de contrôle des substances toxiques qui soit efficace et coordonnée.

Un effort binational, regroupant plusieurs organismes et engageant plusieurs compétences est nécessaire, à un niveau que l'on n'a pas encore conçu ni, à plus forte raison, mis en place. Cet effort doit aller au-delà des tentatives de contrôle de la pollution et le travail actuel des organismes de contrôle de la pollution, y compris ceux qui sont chargés du poisson et de la faune, ainsi que de la santé et du bien-être publics. Il est nécessaire de coordonner les efforts des gouvernements fédéraux et des autres sphères de compétences des deux pays pour qu'ils participent directement à ces travaux.

La Commission a aussi répété son appel en faveur de l'élimination des sources ponctuelles de pollution dans la zone supérieure des Grands Lacs.

La Commission a aussi répété l'appel qu'elle avait fait plus tôt en faveur de l'élimination de la pollution ponctuelle dans la zone supérieure des Grands Lacs et elle est allée plus loin en recommandant que les deux pays « désignent le Lac Supérieur comme secteur de démonstration, où l'on ne tolérera aucun déversement localisé de quelque substance toxique persistante que ce soit ».

Le Canada et les États-Unis ont compris le message. En 1990, le gouvernement du Canada a établi le Fonds d'assainissement des Grands Lacs et, plus tard dans la même année, s'est joint au gouvernement de l'Ontario pour créer l'Office des Programmes du Lac Supérieur (OPLS). Issu d'un protocole d'entente entre Environnement Canada et le ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario, l'OPLS s'inscrivait dans le cadre d'un plan quinquennal visant à aider les deux ministères, ainsi que Pêches et Océans Canada et le ministère des Ressources naturelles de l'Ontario, et d'autres gouvernements et organismes, à coordonner leurs efforts et à mobiliser leurs ressources financières afin de procéder au nettoyage du Lac Supérieur. Les gouvernements du Canada et des États-Unis ont par la suite signé le Programme bilatéral de restauration et de protection du Lac Supérieur, en septembre 1991.

- Si les politiques gouvernementales traditionnelles ne fonctionnent pas, faites autre chose.
- Il a fallu un nouveau type de structure pour travailler avec six gouvernements — le Canada, les États-Unis, l'Ontario, le Minnesota, le Wisconsin et le Michigan — et pour réaliser des progrès dans le nettoyage du Lac Supérieur.

Nous n'aurions pas obtenu le même succès dans la mise en oeuvre de l'Accord Canada-É.-U. (le Programme binational du Lac Supérieur) sans l'OPLS.

— Griff Sherbin
Environnement Canada

Comment un fonctionnaire provincial peut-il représenter un ministère fédéral et un gouvernement national ?

Grâce à une entente en vertu de laquelle Environnement Canada a accepté de rembourser certaines dépenses d'un groupe de fonctionnaires provinciaux qui avaient les compétences nécessaires pour effectuer nos tâches scientifiques et administratives, le Ministère a obtenu d'être fortement représenté en ce qui touche le Lac Supérieur.

Le personnel de l'OPLS se compose de cinq fonctionnaires provinciaux, qui relèvent de deux ministères fédéraux ou plus et de deux ministères provinciaux : Environnement Canada, Pêches et Océans Canada, les ministères provinciaux de l'Environnement et de l'Énergie et des Ressources naturelles. C'est le point de contact avec un nombre effarant d'organismes gouvernementaux, de groupes communautaires, de partenaires du secteur privé, de chercheurs universitaires, de conseils tribaux aux États-Unis, de conseils municipaux, de groupes environnementaux et d'autres parties intéressées.

Le gestionnaire de l'OPLS représente les programmes fédéraux lors des discussions et des négociations avec les représentants de l'industrie, d'autres gouvernements et du public de la région. Il assure, conjointement avec un représentant américain, la présidence du Groupe de travail du Lac Supérieur, une équipe de techniciens et de personnes-ressources provenant des gouvernements et d'autres organismes. Des représentants canadiens et américains de jusqu'à 18 organismes fédéraux, provinciaux, d'États et de tribus peuvent participer à une réunion du Groupe de travail. Le gestionnaire est aussi l'agent de liaison canadien auprès du Forum du Lac Supérieur, un groupe de 24 représentants des principaux intervenants et des groupes d'intérêts américains et canadiens, y compris les groupes environnementaux.

Le personnel inclut également un coordonnateur de la prévention de la pollution, un spécialiste des habitats du poisson et de la faune, des coordonnateurs de plans d'assainissement et, selon les besoins du travail, d'autres employés des domaines scientifique, technique et administratif.

L'OPLS a participé à la mise au point du plan d'aménagement panlacustre pour la restauration du Lac Supérieur et coordonne les travaux canadiens qui en découlent. Il est responsable de l'élaboration, de la préparation et de la coordination des cinq plans d'assainissement visant des problèmes particuliers, dans le bassin du Lac et dans la rivière St. Marys, pour des travaux de restauration et de réparation.

L'OPLS a participé à la mise au point du plan d'aménagement panlacustre pour la restauration du Lac Supérieur et coordonne les travaux canadiens qui en découlent.

Nous contribuons à modifier les attitudes, les perceptions et les modes de vie, en faisant participer les gens aux prises de décisions.

La notion d'écosystème désigne-t-elle la science ou les gens, la perspective ou le processus?

À l'Office des Programmes du Lac Supérieur, nous contribuons à modifier les attitudes, les perceptions, et les modes de vie à long terme, en faisant participer les gens aux prises de décisions et en démontrant qu'il est possible de faire des affaires d'une autre façon.

—Jake Vander Wal
Gestionnaire, OPLS

L'OPLS nous rassemble en une seule équipe.

—Bob Thompson
Ministère des Ressources naturelles de l'Ontario

Dans son rapport de 1992, la Commission mixte internationale était plus éloquente sur la façon dont le Canada et les États-Unis doivent oeuvrer pour restaurer et protéger le Lac Supérieur et les autres Grands Lacs. Mettant l'accent sur le problème des substances toxiques persistantes, la Commission écrivait :

... les substances toxiques persistantes ... les chevauchements de juridiction, les limites géographiques et interdisciplinaires ont cherché à limiter les efforts précédents visant à restaurer et à protéger l'écosystème. Les substances toxiques persistantes ont aidé à concrétiser le terme « écosystème » en nous contraignant à éliminer ces lignes imaginaires. À leur place, nous constatons qu'il n'y a pas de frontières prescrites dans la façon dont fonctionne le système naturel et dont les humains interagissent avec lui et y habitent. Toutes les parties du système sont maintenant reconnues comme interdépendantes.

La Commission a ensuite proposé une stratégie qui permettra aux institutions de franchir « ces lignes imaginaires » :

... un processus de résolution plus coopératif, fondé sur la collectivité, devrait être la stratégie préférée, celle qui débouche sur un partenariat entre tous les ordres de gouvernement, l'industrie, le secteur commercial dans son acception la plus large, divers autres organismes d'intérêts professionnel, communautaire et d'intérêts particuliers et le public.

Une telle optique, fondée sur le partenariat, est essentielle pour le mandat, la philosophie et l'approche de l'OPLS.

Une telle optique, fondée sur le partenariat, est essentielle pour le mandat, la philosophie et l'approche de l'OPLS, qui se décrit lui-même comme « fondé sur la collectivité, son objectif étant d'habiliter et de servir le public ». L'Office considère son ouverture comme essentielle à la réussite de ses programmes, puisque tous ses partenaires s'engagent à réaliser des progrès et à assumer la responsabilité de l'échec ou la réussite des efforts : « Participer à l'amélioration de l'environnement dénote un sens de la propriété, et la propriété engendre la responsabilité ». En rassemblant les gouvernements, les scientifiques de diverses disciplines, les partenaires de la collectivité et les décideurs, l'OPLS prouve que

l'approche écosystémique ne concerne pas seulement la science. Elle concerne aussi les relations entre les personnes, une perspective plus ouverte sur les solutions et un processus complètement intégré de définition des problèmes et de mesures à prendre.

Donc, qu'a réalisé Environnement Canada grâce à l'OPLS?

La meilleure mesure de la réussite d'un programme gouvernemental et d'un effort collectif est dans leurs résultats concrets. Certaines des réussites de l'OPLS, au début de 1996, seulement cinq ans après avoir été constitué sont :

- Contribuer à faire avancer le plan d'aménagement panlacustre à la Phase II;
- Faire progresser les travaux en réaction à au moins un plan d'assainissement au point que ce secteur pourra être rayé de la liste des secteurs à problème;
- Faire participer les partenaires de la collectivité aux efforts de nettoyage, avec la participation du secteur privé et d'autres gouvernements, alors que ceux-ci excèdent la contribution fédérale par une marge de deux pour un;
- Établir une liste complète des réussites résultant d'efforts collectifs pour améliorer les eaux et le bassin du Lac Supérieur.

Une autre réussite attribuable à l'effort collectif dans le cadre du programme binational est l'entente conclue entre les deux pays sur les normes communes de mesure et de d'évaluation des produits chimiques toxiques dans le Lac Supérieur. Cela facilite la tâche de comparer les conclusions et d'évaluer les efforts de réduction des déversements de polluants au Canada et aux États-Unis.

Plan d'aménagement panlacustre

L'entente sur la qualité de l'eau prévoit un plan de gestion pour l'ensemble du lac. Ce plan sera élaboré en quatre étapes :

- 1) définir le problème,
- 2) établir un calendrier de réduction des produits toxiques chimiques et non chimiques,
- 3) sélectionner des plans d'assainissement;
- 4) faire la preuve, grâce à un suivi, que les contaminants ne nuisent plus à la santé du Lac.

Les représentants du Canada et des États-Unis ont terminé la Phase I du plan d'aménagement panlacustre en septembre 1995. Ils ont établi la liste des neuf substances toxiques persistantes qui ont été reconnues auparavant et de 13 autres polluants critiques et ils ont ajouté des renseignements sur d'autres sources, comme les déversements, les égouts pluviaux, les usines de traitement des eaux usées, l'eau souterraine, les sédiments contaminés et les substances transportées dans l'air. Le gestionnaire de l'OPLS a participé à ce processus à titre de coprésident du Groupe de travail du Lac Supérieur, l'un des nombreux organismes binationaux qui ont contribué au projet. Le rapport de la Phase I a été soumis à l'approbation et aux commentaires de la Commission mixte internationale.

La meilleure mesure de la réussite d'un programme gouvernemental et d'un effort collectif est dans leurs résultats concrets.

Aussitôt après avoir déposé le rapport de la Phase I, une ébauche a été publiée. La Phase II donnera des renseignements plus détaillés sur les niveaux de contaminants comme les biphényles polychlorés (BPC), le mercure et les pesticides et établira des objectifs quinquennaux visant à réduire, puis à pratiquement éliminer leur présence d'ici l'an 2020.

Plans d'assainissement

L'OPLS est chargé d'élaborer et de gérer cinq plans d'assainissement sur la rive canadienne du Lac Supérieur.

L'OPLS est chargé d'élaborer et de gérer cinq plans d'assainissement sur la rive canadienne du Lac Supérieur : à Thunder Bay, Nipigon Bay, Jackfish Bay, Peninsula Harbour et la rivière St. Marys. Le processus du plan d'assainissement concerne tous les partenaires de l'OPLS, soit Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et les ministères de l'Environnement, de l'Énergie et des Ressources naturelles de l'Ontario.

La première étape du Plan d'assainissement de Nipigon Bay, qui consistait à reconnaître les polluants critiques, a été achevée en 1991, tandis que la deuxième étape, un plan pour corriger la situation, a été déposée en 1996, faisant de Nipigon Bay la deuxième région inquiétante à être rayée de la liste dans les Grands Lacs.

Partenariats communautaires

Les partenariats communautaires, bénéficiaires d'un investissement de 3,3 millions de dollars du Fonds d'assainissement des Grands Lacs d'Environnement Canada, ont recueilli des contributions totalisant 8,7 millions de dollars provenant de 34 organismes à l'appui de l'effort d'assainissement. L'OPLS a aussi oeuvré de concert avec cinq comités consultatifs qui comprennent 75 personnes résidant dans la région pour prendre ses décisions en matière d'environnement.

Par exemple, quand la ville de Red Rock, à Nipigon Bay, a voulu améliorer son développement économique en construisant un port de plaisance, l'OPLS a invoqué une clause du Fonds d'assainissement des Grands Lacs pour faire en sorte que le projet soit écologique. L'équipe chargée du programme d'assainissement a oeuvré avec le comité consultatif public et le comité directeur du projet pour établir le plan et construire le premier brise-lames écologique au monde. En ajoutant des billes, des rochers, des racines et des abris en brelle à l'intérieur du brise-lames, la collectivité a pu créer un habitat qui pouvait accueillir diverses espèces de faune aquatique. Le projet a aussi prévu la construction de deux îles, incluant une végétation indigène et des structures sous-marines. Depuis la fin du projet, les scientifiques ont constaté que des truites de lac et des grands corégones y frayent. Le port de plaisance, qui offrira la gamme complète des services, comportera des installations d'amarrage pour 253 embarcations et rehaussera l'écosystème de la baie au lieu de lui nuire.

Le projet de port de plaisance à Red Rock a aussi reçu des contributions du gouvernement de l'Ontario, de la collectivité, y compris de la terre arable pour le brise-lame et une ancienne balance pour camions (évaluée à 45 000 dollars) qui sert de plate-forme pour la passerelle piétonnière, le travail de bénévoles de la société horticole et une collecte de fonds du Red Rock Fish and Game Club.

Efforts collectifs

L'OPLS a particulièrement bien réussi à rassembler les membres et les industries de la localité pour planifier des projets écologiques et réparer les dommages causés par les abus antérieurs. Ainsi, à l'été 1993, la campagne « Wake Up Your Waterfront » (Réveillez votre secteur riverain) a réuni 2 500 personnes dans la région de Thunder Bay. Elles représentaient des collectivités, des organismes, des industries ou simplement elles-mêmes, pour faire un nettoyage massif de la rive. Pendant deux jours, les bénévoles ont effectué un total de 5 000 heures de travail et ramassé 55,5 tonnes de déchets, sans compter les débris de bois, sur 125 km de rivage. L'enthousiasme soulevé par cet effort en a fait une manifestation annuelle, y ajoutant un défi industriel, car les industries riveraines se livrent une certaine concurrence pour obtention un trophée qui est attribué à celle qui nettoie le mieux sa propriété industrielle. Ce projet couronné de succès s'est répandu autour du Lac Supérieur et des lacs de l'Ouest canadien, du sud des États-Unis et d'autres pays.

C'est compliqué. Mais ça marche!

C'est le système le plus complet et le plus efficace — complet et intégré — que j'ai jamais vu. Il donne au personnel l'envergure nécessaire pour régler des problèmes sur une échelle plus vaste.

— Marilyn Fesnak

Ministère de l'Énergie et de l'Environnement de l'Ontario

Un organigramme de l'OPLS, montrant ses rapports avec les gouvernements nationaux, provinciaux et des États américains, les administrations locales et les groupes communautaires, ses ententes hiérarchiques au sein de deux paliers de gouvernement et de quatre ministères, son travail de liaison avec les comités consultatifs et ses efforts de coopération avec les établissements de recherche et les universités, ses responsabilités relatives aux plans d'assainissement et sa participation au plan d'aménagement panlacustre, ressemblerait à un enchevêtrement de toiles d'araignées. Ce ne serait pas joli.

Bien qu'il soit difficile d'avoir un aperçu du rôle fonctionnel important qu'il a joué dans la restauration du Lac Supérieur, il est beaucoup plus facile de mieux apprécier la façon dont les quelques personnes qui y travaillent s'adressent aux personnes clés à l'échelle internationale, nationale, provinciale et locale et travaillent avec elles pour réaliser les changements. L'Office est aussi en mesure d'offrir un riche ensemble de programmes gouvernementaux et de compétences, dans la collectivité où le travail doit s'accomplir. Marilyn Fesnak décrit ce mélange de capacités du programme et d'aptitudes scientifiques et administratives comme une coupe en diagonale à travers une grille de ministères et de programmes gouvernementaux et des diverses disciplines — établissement de politiques, consultation, recherche, gestion et soutien administratif — nécessaires pour soutenir chacun d'entre eux. Elle reconnaît que l'entente peut sembler confuse, mais insiste sur le fait que c'est un modèle d'efficacité.

*Il est facile d'apprécier
que les quelques
personnes travaillant à
l'OPLS s'adressent aux
personnes clés et
travaillent avec elles
pour réaliser les
changements.*

John Hartig, spécialiste de l'environnement à la Commission mixte internationale et membre d'une équipe chargée de l'évaluation officielle de l'OPLS, déclare que la clé du succès de ce système de gestion en fonction des emplacements est « l'appui constant de tous les partenaires ». Il souligne que la complexité de l'accord peut parfois inciter les personnes concernées à « se disputer pour de petites sommes d'argent, mais l'OPLS a été très efficace dans la façon dont il a obtenu que les intervenants fassent des progrès sur les points importants ». En outre, il insiste sur le fait que l'OPLS « produit des résultats pour l'écosystème » et précise que l'Office possède « une crédibilité scientifique, de bonnes relations de travail et un excellent personnel ».

En fait, Jake Vander Wall rend hommage aux efforts du personnel pour la réussite de l'entreprise :

Les membres du personnel doivent rendre compte aux organismes qu'ils représentent, mais la réussite de l'OPLS repose sur une volonté hors du commun de dépasser les rôles traditionnels et d'aller vers un but collectif. Les contacts quotidiens et le travail en équipe permettent au personnel de mieux comprendre les différentes attributions de chaque organisme, de se tenir au courant des divers programmes du bureau, d'assurer la meilleure utilisation possible des compétences de chaque personne et de faciliter la coopération et l'innovation dans l'élaboration de solutions.

Ce style d'entreprise est axé sur les résultats, est souple et adaptable aux besoins changeants de la collectivité du Lac Supérieur.

Avec autant de joueurs, prévoir l'imprévu

Pour que ça fonctionne, nous avons eu besoin d'un gestionnaire créatif, mais qui pouvait travailler dans un carcan fiscal, et nous l'avons obtenu.

Pour que ça fonctionne, nous avons eu besoin d'un gestionnaire créatif, mais pouvant travailler dans un carcan fiscal, et nous l'avons obtenu.

— Simon Llewellyn
Environnement Canada

S'ils devaient recommencer, et ils recommencent, car l'accord doit être renégocié le 1er avril 1996, les fonctionnaires d'Environnement Canada préciseraient quelques détails pour que les ententes administratives soient plus efficaces. Simon Llewellyn, directeur régional chargé de l'OPLS, indique trois secteurs qu'il faudra préciser davantage et où il faudra être plus imaginatifs :

1. Simplifier les modes de transactions financières pour faciliter le paiement des dépenses et la collecte des dons et pour s'assurer que les normes fédérales en matière de transactions financières ou autres sont respectées.
2. Améliorer les rapports hiérarchiques et les communications afin qu'Environnement Canada soit informé de façon régulière et opportune de sorte que ses fonctionnaires soient tenus bien au fait des activités relatives aux programmes et des relations avec les intervenants.
3. Clarifier les relations entre les organismes et les personnes pour établir des attentes claires en ce qui concerne la façon dont les personnes et les organismes transigent entre eux et les objectifs d'ensemble des plans et des programmes.

Bien qu'Environnement Canada souhaite acquérir plus d'assurance pour élaborer le présent accord, cela pourrait être difficile à réaliser étant donné les incertitudes auxquelles tous les ordres de gouvernement doivent faire face. Les plans du gouvernement ontarien ne sont pas encore établis. Les coupures provinciales toucheront-elles l'activité au Lac Supérieur? Et qu'en est-il des problèmes budgétaires du gouvernement américain? Les coupures gouvernementales entraîneront-elles des réductions dans les programmes ou dans leur personnel? À quelles autres mesures fédérales et provinciales assisterons-nous? Pêche et Océans Canada a coupé 2,5 millions de dollars dans son programme pour les Grands Lacs. Les autres ministères fédéraux et provinciaux renonceront-ils à leurs efforts à l'égard des Grands Lacs, plus particulièrement dans le Lac Supérieur? L'importance de ces questions souligne la fragilité des ententes intergouvernementales.

Y a-t-il une meilleure façon?

Une relation hiérarchique permet à Jake d'avoir accès au ministère.
— Marilyn Fresnak

Le but de l'Office du Programme du Lac Supérieur est de simplifier l'interaction des paliers de gouvernement préoccupés de faire du lac une zone exempte de déversements (de substances chimiques toxiques persistantes). Son but est de nous rendre plus efficaces.
— Simon Llewellyn

Certains fonctionnaires engagés dans l'administration de l'OPLS envisagent de passer à des ententes plus cohérentes, où les gouvernements mettraient en commun les fonds de leurs programmes dans un OPLS reconstitué comme organisme indépendant. D'autres pensent que les relations officielles actuelles sont essentielles pour l'Office. Par ses liens officiels avec Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et deux ministères provinciaux, l'OPLS peut avoir accès aux principaux décideurs, à une série de possibilités de programmes et aux vastes ressources du gouvernement. Il représente aussi le gouvernement dans ses négociations et dans ses projets conjoints avec le secteur privé et avec d'autres gouvernements. Le gestionnaire de l'OPLS souligne trois conséquences négatives qui pourraient découler de tout changement fondamental dans les relations hiérarchiques de l'organisme :

- « Nous ne ferions plus partie de la famille. » L'OPLS perdrait ses liens internes essentiels avec les organismes gouvernementaux importants.
- « Les gouvernements perdraient le sens de leurs responsabilités à la réussite ou à l'échec. »
- « Cela laisserait entendre que le gouvernement ne peut pas faire le travail. » Une modification fondamentale de la structure administrative équivaldrait à admettre que le gouvernement ne peut pas se mobiliser pour relever les défis environnementaux. Jake Vander Wall souligne que l'OPLS a pour but de « pousser le gouvernement à mieux travailler, non pas d'établir de nouvelles structures à l'extérieur du gouvernement ».

*« Nous ne ferions plus partie de la famille. »
L'OPLS perdrait ses liens internes essentiels avec les organismes gouvernementaux importants.*

-
- «Aller à l'extérieur du gouvernement n'est pas toujours la bonne réponse. »
 - «Des méthodes de travail nouvelles qui font appel à l'imagination et qui permettent de récupérer des fonds et des activités d'autres secteurs, même si les coffres du gouvernement sont peu garnis. Étudiez des modèles optionnels pour tirer avantage au maximum des fonds limités réservés aux programmes. »

Leçons apprises

Pour évaluer la réussite d'une entreprise, recherchez ce qui est vraiment réalisé.

- ✓ **Créer des partenariats innovateurs**
Environnement Canada n'avait pas de personnel là où il en avait besoin, c'est-à-dire au Lac Supérieur. Ce partenariat créatif a amené du personnel expérimenté et compétent, déjà sur les lieux, de l'intérieur du gouvernement provincial.
- ✓ **Prendre des mesures pratiques pour travailler à l'intérieur des limites administratives entre les ministères et les ordres de gouvernement**
C'est important d'abattre les barrières institutionnelles dans de nombreux secteurs de la prise de décisions, pas seulement au chapitre de l'environnement.
- ✓ **Les réussites de l'organisme sont ce qui importe**
Pour évaluer la réussite d'une entreprise, ne visez pas la norme d'un idéal impossible ou une norme bureaucratique, recherchez ce qui est vraiment réalisé.
- ✓ **Un bon personnel fait toute la différence**
Un modèle organisationnel, peu importe s'il est complexe, peut fonctionner s'il est animé par des personnes de talent, créatrices et engagées, oeuvrant vers un but commun.
- ✓ **Tous les partenaires et tous les détails comptent — corriger les éléments qui ne fonctionnent pas**
Les détails ralentissent le travail important. Réglez les ententes administratives qui causent des problèmes aux partenaires.

Conclusion

L'OPLS a, véritablement, une structure administrative inextricable, mais il fonctionne, et fonctionne bien. La structure a besoin d'être perfectionnée pour améliorer ses exigences hiérarchiques, ses procédures comptables et le contrôle de ses dépenses, mais elle est essentiellement une entreprise gouvernementale couronnée de succès, qui dessert sa clientèle de façon remarquable.

Fiducie de régénération du secteur riverain de Toronto

L'eau devenait de plus en plus sale et c'était la faute de personne.

— Ron Doering

Ex-directeur général

Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto

Aperçu

En 1988, personne ne contestait le fait que la régénération du lac Ontario s'imposait. La Commission mixte internationale (CMI), l'organisme où les deux pays concernés sont représentés et qui surveille l'action du gouvernement relativement aux Grands Lacs, a signalé huit secteurs de préoccupation pour le lac et un autre pour la rivière Niagara qui relie le Lac Ontario au Lac Érié. Tous reconnaissaient qu'il y avait un problème et qu'il fallait agir, mais les responsables n'arrivaient pas à s'entendre sur les mesures à prendre, et aucun mécanisme n'a été adopté pour faire avancer les choses.

Le secteur riverain de Toronto posait un défi particulier, à cause de son industrialisation avancée, de sa population très dense, des chevauchements de sphères de compétence et de sa surexploitation.

Les responsables n'arrivaient pas à s'entendre sur les mesures à prendre, et aucun mécanisme n'a été adopté pour faire avancer les choses.

Contexte

En mars 1988, le gouvernement du Canada a établi une commission royale pour « enquêter et faire des recommandations sur l'avenir du secteur riverain de Toronto ». Quand la Commission a publié son premier rapport provisoire en 1989, le gouvernement de l'Ontario s'est joint au gouvernement fédéral pour l'endosser et confier d'autres tâches à la Commission en lui demandant de faire rapport sur les « problèmes de développement du secteur riverain dans l'ensemble du bassin ouest du lac Ontario ». Ainsi pour la deuxième fois seulement, une commission royale se trouvait à servir deux ordres de gouvernement.

Les gouvernements ont tendance à exercer leurs activités en vase clos malgré les efforts fournis par des bureaucrates très compétents et efficaces.

L'histoire de la Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto et de la Fiducie de régénération du secteur riverain, l'organisme qui a succédé à la Commission, se caractérise par l'innovation au chapitre des modèles et des processus institutionnels. Les innovations ont permis aux gouvernements, par le truchement de ces organismes :

- d'introduire une méthode basée sur les écosystèmes pour l'élaboration des politiques;
- de faire participer le public à la résolution des problèmes;
- d'inciter les organismes publics à agir sans recourir à l'autorité formelle;
- d'utiliser des ressources privées dans l'intérêt public;
- de créer des politiques d'intérêt public qui bénéficient d'un appui général.

Comblent les lacunes entre les sphères de compétence et les disciplines

Les gouvernements ont tendance à exercer leurs activités en vase clos, malgré les efforts fournis par des bureaucrates très compétents et efficaces.

— David Carter

Commissaire adjoint

Fiducie de régénération du secteur riverain

L'analyse des problèmes du secteur riverain menée par la Commission laissait entendre qu'il fallait trouver de nouvelles façon de régler ces problèmes. Dans son deuxième rapport provisoire intitulé Watershed, la Commission demandait aux gouvernements d'adopter une méthode basée sur les écosystèmes pour s'attaquer aux problèmes, en examinant les répercussions de toutes les mesures et toutes les politiques sur l'environnement en général, y compris les incidences sur la santé de la collectivité, l'économie et les générations futures.

Les gouvernements et le public ont eu une réaction positive; ils étaient en faveur de la méthode basée sur les écosystèmes pour les villes, que préconisait le rapport. Cette méthode intégrée accorde la priorité à l'environnement au cours des analyses et du processus décisionnel et reconnaît que les décisions prises dans un secteur, comme l'économie ou le bien-être social, touchent tous les autres systèmes.

Selon la Commission royale, une méthode basée sur les écosystèmes :

- *Concerne le milieu naturel et physique, l'économie ainsi que le contexte social et culturel*

La méthode vise tout le système; elle reconnaît que les humains font partie de la nature et se penche sur les interactions entre les éléments de l'écosystème, par exemple entre les espèces et entre les zones rurales et les zones urbaines;

- *Examine les répercussions des mesures à adopter au cours des années à venir*
Les décisions sont prises dans un contexte dynamique et sont perçues, non pas comme des photographies présentant des images fixes, mais comme des films qui montrent le mouvement. Le processus tient compte de la capacité de tolérance et de régénération, de la viabilité de l'environnement et du fait qu'il y a des limites à l'activité humaine et que les décisions prises aujourd'hui touchent les générations futures;
- *Franchit les obstacles artificiels*
La méthode basée sur les écosystèmes fonde son analyse sur des unités géographiques naturelles, comme les lignes de partage des eaux, plutôt que sur les frontières politiques, et elle lie tous les niveaux de l'activité gouvernementale;
- *Mesure le progrès en fonction de la qualité, du bien-être, de l'intégrité et du respect des systèmes naturels, sociaux et économiques.*

Certains des principaux intervenants « n'avaient jamais travaillé ensemble, ou ne s'étaient même jamais rencontrés auparavant ».

La Commission, qui réunissait des experts et des intervenants de plusieurs disciplines, gouvernements et organismes pour une activité collective a indiqué plus tard que, même s'ils avaient travaillé dans un but commun, certains des principaux intervenants « n'avaient jamais travaillé ensemble, ou ne s'étaient même jamais rencontrés auparavant ». Dans son rapport final, la Commission déclarait :

Durant les trois années de son mandat, la Commission a créé 16 équipes chargées de rédiger des rapports, en regroupant toujours des personnes de divers secteurs dont les antécédents et les intérêts étaient différents : les promoteurs ont commencé à parler aux environmentalistes, les ingénieurs de la circulation aux paysagistes, les scientifiques aux militants d'action communautaire, et les fonctionnaires fédéraux aux employés municipaux. Cela a souvent favorisé le consensus, la confiance et la promotion de partenariats qui autrement n'auraient pas pu être créés.

La Commission a reconnu que la fragmentation entre les sphères de compétence et les disciplines posait des problèmes sur le plan de l'action environnementale, et d'autres l'ont considérée comme nuisible. En 1990, le vérificateur général du Canada, dans un rapport annuel qui étudiait la façon dont les divisions constitutionnelles au Canada influaient sur les mesures prises en la matière, indiquait comment la division des responsabilités pour l'environnement et les attributions connexes, mais distinctes, des ministères avaient nui aux mesures :

Ces répartitions des responsabilités fédérales-provinciales et interministérielles en ce qui a trait à l'environnement ont fait qu'il est presque impossible d'assigner une responsabilité publique pour la protection de l'environnement du Canada. Il n'y a pas de centre de coordination de la responsabilité à l'égard des Canadiens, en ce qui concerne ce problème fondamental.

Dans son rapport final intitulé *Regeneration*, la Commission a qualifié ce problème « d'entremêlement des compétences ». Ron Doering, l'ex-directeur général de la Commission, décrit le dilemme sur les problèmes

environnementaux comme « des problèmes horizontaux, traités par une organisation verticale ». Ce qu'il fallait, c'était un organisme qui servirait d'agent de coordination des responsabilités et de l'intérêt public.

Influence sans autorité

L'enchevêtrement des compétences signifiait que les gens ne pouvaient faire avancer les choses ... Nous ne pouvions pas faire ce que nous faisons — ça n'aurait pas fonctionné — si nous avions le pouvoir.

— David Crombie

Président-directeur général

Fiducie de régénération du secteur riverain

La Commission royale a réussi à inciter d'autres personnes à agir, mais elle l'a fait sans avoir l'autorité juridique ou le pouvoir de commander l'observation. Elle s'est plutôt efforcée de concilier les intérêts opposés, de trouver des terrains d'entente entre les intervenants et des solutions réalistes à des problèmes jusque là insolubles. Cette influence informelle a été plus efficace qu'une autorité directe et a permis à la Commission d'influer sur une vaste gamme de sujets. Les chefs de la Commission ont admis que, même si les bureaucraties pouvaient répondre efficacement à des ordres directs d'agir, il est peu probable qu'ils acceptent d'être dirigés par un organisme de réglementation ou de supervision sur des questions qui ne relèvent pas de leur compétence. Toutefois, on peut les persuader d'agir pour une cause commune afin de promouvoir leur intérêt personnel.

Dans *Regeneration Toronto's Waterfront and the Sustainable City: Final Report*, la Commission a décrit son modèle d'influence sans autorité :

Simplement en offrant ses « bons offices », la Commission a souvent été en mesure d'aider à débloquer un processus, en créant un comité directeur, en convoquant une réunion, en jouant un rôle d'animateur (et parfois de médiateur). Elle a pu analyser les problèmes, faciliter le changement et démêler un enchevêtrement de compétences. Comme la Commission n'était qu'un organisme consultatif qui n'usurpait pas les pouvoirs d'une autre entité et dont le mandat était temporaire, elle pouvait agir à titre d'intermédiaire impartial plus qu'un organisme permanent doté de pouvoirs juridiques n'aurait pu le faire.

Pour donner un exemple de cet enchevêtrement de compétences, la Commission a raconté l'histoire du traversier *Prince Edward Island*, qui appartenait à une société ontarienne locale. En 1986, on y avait chargé deux transformateurs remplis de BPC pour en faire une centrale électrique flottante dans les Caraïbes. Toutefois, cette affaire n'a pas donné les résultats attendus, et le traversier a été immobilisé dans le port de Whitby pendant trois ans à cause de conflits sur les champs de compétences. Durant toute cette période, le Canada a perçu des droits de mouillage payés par le propriétaire. Environnement Canada a bloqué

Simplement en offrant ses « bons offices », la Commission a souvent été en mesure d'aider à débloquer un processus.

toutes les tentatives visant à déplacer le traversier à cause des BPC qu'il contenait, et la municipalité de Whitby ainsi que la province de l'Ontario ne pouvaient agir, parce que le port relevait de la compétence fédérale. Pendant ce temps, le traversier a rompu ses amarres deux fois et, en décembre 1990, il a coulé au fond du port. La catastrophe que craignaient les divers ordres de gouvernement s'est concrétisée à cause de leur incapacité de démêler leurs responsabilités et leurs intérêts.

Ron Doering a indiqué que, comme plus de 100 gouvernements et organismes de réglementation environnementaux à but lucratif ou non lucratif participent à la gestion du secteur riverain de Toronto, l'introduction d'une autre autorité n'aurait que peu d'effets.

Réunir des gens, des idées et des fonds

... nous aider à découvrir des moyens de rendre notre lac accessible au public — que l'on puisse boire son eau, y pêcher et s'y baigner. Cela ne sera pas possible tant que les rivières qui se jettent dans le lac seront contaminées, que l'air ambiant sera vicié, que les eaux souterraines seront polluées et que les sols qu'elles traversent seront contaminés.

— Commentaire public tiré de *Regeneration*

Le gouvernement fédéral a répondu au rapport final de la Commission le jour de sa publication, en se déclarant d'accord avec ses recommandations et en en mettant quelques-unes en pratique. Le gouvernement de l'Ontario a accepté de préparer une loi créant un organisme distinct chargé d'appliquer les autres recommandations. La Loi de 1992 sur l'Agence fiduciaire de régénération du secteur riverain a établi l'organisme successeur comme société d'État provinciale. La Fiducie a conservé les bureaux et le personnel de la Commission royale. Son statut d'organisme de l'annexe 3 signifie qu'elle peut recevoir des contributions du secteur privé et des autres gouvernements.

Le mandat de la Fiducie de régénération du secteur riverain est de « réunir des gens, des idées et des fonds pour investir dans la revitalisation d'une ressource provinciale — le secteur riverain du lac Ontario ». La Fiducie est structurée de façon souple et comporte trois vastes secteurs de programmes :

- le Lac Ontario;
- le secteur riverain central autour de la ville de Toronto;
- les partenariats avec les collectivités, les entreprises et d'autres organismes, ainsi que le grand public.

Son conseil d'administration représente l'ensemble de la collectivité.

Ron Doering qualifie de « confus » le modèle structurel de la Fiducie, mais il souligne que de nombreux organismes environnementaux qui réussissent ne sont pas de bons modèles théoriques, alors que de nombreux modèles théoriques excellents ne mènent pas à l'exécution convenable du travail. Il a fait la

La catastrophe que craignaient les divers ordres de gouvernement s'est concrétisée à cause de leur incapacité de démêler leurs responsabilités et leurs intérêts.

On ne peut pas gérer d'une manière intellectuelle ou pratique la complexité au moyen de contrôles accrus ou d'une gestion descendante. Il n'y a rien de linéaire quand il est question d'environnement. Nous devons être souples et nous adapter.

déclaration suivante : « On ne peut pas gérer d'une manière intellectuelle ou pratique la complexité au moyen de contrôles accrus ou d'une gestion descendante. Il n'y a rien de linéaire quand il est question d'environnement. Nous devons être souples et nous adapter ».

Les personnes qui travaillent pour la Fiducie se rallient au point de vue de l'organisme et n'ont aucun lien de dépendance avec le gouvernement. Elles travaillent dans les domaines qui ne sont pas couverts par les attributions des autres gouvernements et organismes. Suzanne Barrett, directrice des études environnementales de la Fiducie, a dit : « Nous créons des organisations au sein desquelles les personnes peuvent coopérer. Nous travaillons là où nous pouvons ajouter de la valeur. Là où les autres font du bon travail, laissons-les faire ».

L'importance de parler et d'écouter

Nous étions tous des enseignants. Nous respections l'apprentissage et l'enseignement qui nous stimulaient.

— David Crombie

Selon David Crombie, « il était essentiel de parler et d'écouter » pour que la Commission royale et les travaux de la Fiducie de régénération du secteur riverain aient du succès. Les employés, qui travaillaient avec des experts-conseils, passaient des heures à discuter de problèmes réels. Ils croient que ce processus leur a permis de vraiment « apprendre à connaître le terrain » et affirment que d'autres personnes pourraient parvenir aux mêmes conclusions sur les problèmes environnementaux en utilisant la même méthode.

Résoudre les questions relatives au secteur riverain suppose souvent qu'il faut trouver un équilibre entre des intérêts opposés et entre les objectifs des intéressés. Par exemple, si on veut accroître l'accès public et qu'on opte pour l'accès illimité, cela risque de nuire aux habitats naturels délicats ou aux villes et villages paisibles. Le défi est posé dans l'ouvrage publié par la Fiducie en 1995 sous le titre *Lake Ontario Greenway Strategy* :

Le défi consiste à créer un secteur riverain qui demeurera sain et continuera de favoriser la diversité.

Le danger est dû, en partie, au fait que certains essaient de répondre à chaque besoin dans le secteur riverain. Le défi consiste à créer un secteur riverain qui demeurera sain et continuera de favoriser la diversité, en améliorant les installations pour les visiteurs humains, dans certaines zones, et en augmentant les possibilités d'y habiter ou d'y travailler, dans d'autres. La nécessité de s'entendre sur la façon de réaliser cette diversité et de composer avec la nature, de sorte que les priorités environnementales du secteur riverain soient respectées, n'est pas une mince tâche.

La stratégie est une invitation à passer à l'action pour « régénérer un secteur riverain sain et viable qui soit propre, vert, accessible, relié aux autres secteurs, ouvert, utilisable, diversifié, abordable et attrayant ».

« Rechercher, analyser, consulter, conclure. » Suzanne Barrett a décrit en ces termes le modèle de travail de la Fiducie. Quand elle a élaboré la *Lake Ontario Greenway Strategy* (un travail de trois ans), par exemple, la Fiducie a entrepris des recherches originales et secondaires importantes, a fait participer des représentants de groupes d'intérêt et des représentants des gouvernements aux travaux des comités consultatifs et a invité des représentants du grand public à faire partie des groupes de travail et à prendre part aux discussions. Lorsqu'elle a été rendue publique, la stratégie n'a pas été présentée comme un *fait accompli*. Elle a été élaborée avec les membres des collectivités qui devaient la mettre en oeuvre. La stratégie a donc été acceptée par un grand nombre de gens, et elle aide les gouvernements et d'autres organismes à prendre des mesures touchant la rive canadienne du Lac Ontario et l'intérieur des terres environnantes, et ce, sur une grande distance.

Prise de décisions basée sur le consensus

Le processus d'écoute et de discussion que préconise la Fiducie de régénération du secteur riverain s'inscrit dans le cadre d'une approche fondée sur le consensus pour l'analyse des problèmes et la recommandation de solutions. Dans de nombreuses circonstances, cette approche peut rallier des intérêts qui semblaient incompatibles. En effet, comme la Fiducie l'a indiqué au sujet d'un ensemble de mesures qu'elle recommandait pour gérer des plans de développement dans le marais Westside, l'autre option comporte des coûts pour tous :

L'autre option est un litige et un examen par un tribunal conventionnel dont les résultats sont difficiles à prédire. Toutefois, les litiges comportent des certitudes comme les retards, les allégations, les rancunes et les frais juridiques.

En vertu de cette proposition, chaque groupe d'intervenants doit faire une contribution, mais nous croyons que chacun en retirerait des avantages substantiels. Fait plus important, il est possible de régler la question et de choisir un plan qui se traduira par des progrès et une administration collective du secteur riverain.

L'approche basée sur le consensus adoptée par la Commission royale et maintenue par la Fiducie a été appuyée par la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, qui a publié un ensemble de principes directeurs pour les processus fondés sur le consensus [voir boîte]. La Table ronde souligne que certaines situations ne conviennent pas à de tels processus et dresse la liste des questions susceptibles d'aider à déterminer si le consensus permet de résoudre un problème particulier.

Pourriez-vous construire une piste de 300 km en trois ans?

Nous l'avons fait à leur manière.
— David Crombie

La Fiducie et ses nombreux partenaires ont construit une piste facilement accessible aux personnes en fauteuil roulant et aux cyclistes.

Quand la Fiducie de régénération du secteur riverain a été créée, en 1992, un de ses objectifs était d'aménager une piste riveraine et des espaces verts ou ouverts autour du Lac Ontario. Au cours des trois années qui ont suivi, la Fiducie a oeuvré avec 44 collectivités, six offices de protection de la nature, les gouvernements fédéral et provincial, des clubs philanthropiques, des clubs de cyclisme, des groupes de jogging et des sociétés privées pour créer une piste de 300 km. La Fiducie et ses nombreux partenaires ont construit une piste facilement accessible aux personnes en fauteuil roulant et aux cyclistes et qui est en même temps une route intéressante et variée pour les marcheurs et les joggers. Ceux qui ont créé le parcours ont suivi les pistes existantes dans la mesure du possible et tenu compte de la géographie, de la topographie, de l'histoire et du patrimoine culturel, des marécages, des types de rives, de l'archéologie et des possibilités de tourisme et de loisirs.

La Fiducie a pu recueillir des dons d'autres ordres de gouvernement, du secteur privé et de groupes communautaires. Ces dons ont doublé la contribution du gouvernement provincial. La Fiducie a aussi tiré profit des programmes d'immobilisations existants pour construire des ponts et d'autres éléments qui relient les différents secteurs de la piste.

Principes directeurs d'un processus décisionnel fondé sur le consensus

- *Axé sur l'objectif*
Les gens doivent avoir une raison pour participer au processus.
- *Inclusif, non exclusif*
Toutes les parties qui s'intéressent beaucoup à la question devraient participer au processus.
- *Participation volontaire*
Les parties peuvent quitter quand elles le désirent.
- *Conception autonome*
Les parties conçoivent elles-mêmes le processus.
- *Souplesse*
- *Égalité d'accès*
Égalité d'accès aux renseignements pertinents et possibilité de participer durant tout le processus.
- *Respect des divers intérêts*
Acceptation des valeurs, des intérêts et des connaissances variés des parties concernées.
- *Responsabilité*
Responsabilité à l'égard de leurs commettants et du consensus comme tel.
- *Délais*
Des délais réalistes sont nécessaires durant tout le processus.
- *Mise en oeuvre*
Un engagement pour la mise en oeuvre et un contrôle de suivi efficace.

— Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie

L'approche de la Fiducie à l'égard des collectivités qu'elle a invitées à prendre part à l'aménagement de la piste encourageait les intervenants à suivre le modèle établi par les municipalités. À propos du processus décisionnel municipal et de la propriété privée, considérés comme des valeurs fondamentales, la Fiducie disait : « Si vous ne voulez pas de nous, nous partirons ». En fait, au début, une collectivité ne voyait pas comment elle pourrait participer. La Fiducie a donc attendu qu'elle donne la direction pour tracer le parcours de la piste dans ce secteur. D'autres collectivités situées hors de portée de la nouvelle piste ont demandé que la piste soit prolongée jusqu'à leur zone. David Crombie décrit cette approche en citant un dicton des Quakers : « La façon d'avancer est de suivre le chemin au fur et à mesure qu'il s'ouvre ».

Pouvez-vous nous aider à nettoyer six rivières et 45 km de secteur riverain urbain?

Il ne faut pas se faire d'illusions. Toronto sera la dernière zone préoccupante sur le Lac Ontario à être rayée de la liste [mais] ce que nous verrons [quand la Fiducie de régénération du secteur riverain et la Metro Toronto and Region Conservation Authority prendront le relais dans l'administration du Plan d'assainissement] ressemblera davantage à une symphonie; ce ne sera pas comme les séances de mise au point des instruments que nous avons connues jusqu'à maintenant.

— David Crump

Ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario

Le succès de la Fiducie de régénération du secteur riverain pour ce qui est d'aider les gens et les institutions à travailler ensemble afin de faire avancer les choses l'a obligée à faire davantage. Ainsi le Plan d'assainissement (PA) pour régénérer le secteur riverain de Toronto et les municipalités adjacentes est grandement considéré comme le PA qui a le moins de succès et celui qui avance le plus lentement pour le Lac Ontario. Pour faire avancer le processus, le comité directeur du PA a recommandé que la Fiducie de régénération du Lac Ontario et la Metro Toronto and Region Conservation Authority soient les administrateurs conjoints du processus de nettoyage. En effet, les experts-conseils qui ont élaboré ce plan ont conclu que la Fiducie apporterait « une capacité démontrée de faciliter l'action et d'inciter les municipalités à prendre des mesures ».

Lors d'une réunion du Comité consultatif public sur le processus de PA, tous les secteurs ont appuyé la proposition, y compris les gouvernements fédéral et provinciaux. Si le plan reçoit l'autorisation finale, la Fiducie de régénération du secteur riverain fera bénéficier le Plan d'assainissement du fait qu'elle a toujours respecté le leadership des collectivités, grandement consulté les intéressés, fondé ses décisions sur le consensus et fait participer les diverses autorités.

Comme le souligne David Carter, commissaire adjoint de la Fiducie de régénération du secteur riverain : « Il n'y a pas de magie organisationnelle dans le modèle administratif de la Fiducie, ce sont les méthodes qui servent de modèle ».

Il n'y a pas de magie organisationnelle dans le modèle administratif de la Fiducie, ce sont les méthodes qui servent de modèle.

Leçons retenues

- ✓ **Un organisme distinct indépendant, qui considère les problèmes selon une approche globale, peut combler les lacunes entre les diverses compétences des gouvernements et des ministères et offrir un point de coordination des responsabilités publiques.**
La Fiducie de régénération du secteur riverain aurait pu avoir été mise sur pied comme un organisme paragouvernemental sévère, qui utilise son pouvoir pour inciter quelques participants récalcitrants à prendre des mesures sporadiques. On a plutôt créé un organisme sans lien de dépendance, qui manipule un instrument d'influence beaucoup plus puissant.
- ✓ **Quand l'autorité ne donne pas de bons résultats, il faut créer des organismes qui ont recours à l'influence pour arriver à leurs fins.**
La Fiducie de régénération du secteur riverain a réussi à inciter les autres à assumer des responsabilités et à faire quelque chose pour régénérer le Lac Ontario. La direction de la Fiducie croit qu'une autorité officielle nuirait à ces efforts.
- ✓ **Faire ce que les autres n'ont pas fait et rassembler les morceaux et les gens.**
Quand les problèmes sont dus aux lacunes entre les organismes et les champs de compétence, il faut créer un organisme et un processus qui combleront ces lacunes.
- ✓ **Rechercher, analyser, consulter, conclure, et le faire avec les collectivités concernées.**
Lorsqu'elle consulte les membres des collectivités pendant tout le processus d'évolution stratégique, la Fiducie de régénération du secteur riverain incite les collectivités à accepter ses plans.
- ✓ **Parler et écouter. Si possible, montrer aux parties comment une méthode basée sur le consensus peut les aider à atteindre leurs buts et à éviter les coûts et les pertes inhérents aux batailles juridiques.**
- ✓ **Reconnaître la complexité des autorités locales et respecter leurs décisions sur des questions locales.**

Améliorations pratiques du service

Développement des ressources humaines Canada : le réseau de prestation de services

Aperçu

Suite aux coupures imposées par le budget fédéral de 1995-1996, Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a révisé sa vision et son plan pour son Réseau de prestation de services (RPS).

Contexte

Novembre 1993 : À la fin de novembre 1993, le gouvernement a créé Développement des Ressources humaines Canada, afin de réformer la prestation des programmes sociaux. DRHC a été chargé du soutien du revenu, de l'assurance-chômage, de l'aide à l'emploi et à la formation, des activités concernant la main-d'oeuvre et de la gestion des transferts aux provinces pour la santé et l'aide sociale.

La création de DRHC a donné lieu à la révision des façons d'améliorer la prestation des services aux clients. DRHC a reconnu que l'environnement changeant impose des changements dans la culture, les attitudes, la gestion et la philosophie. Une vision a commencé à prendre forme, dans l'optique des nouvelles orientations.

« Nous avons une vision de la prestation de services et des idées pour mieux intégrer les divers programmes et services dans un réseau de guichets uniques. »

Mars 1995 : Le budget de 1995-1996 a obligé le ministre à réduire de 600 millions de dollars les dépenses de DRHC pour 1995-1996 et de 1,1 milliard celles des deux exercices financiers suivants. Ces réductions ont entraîné des compressions de personnel (5 000 équivalents temps plein (ETP) pour mars 1997), soit une réduction d'environ 35 p. 100 des effectifs à l'administration centrale et dans les régions et de 17 p. 100 dans les bureaux locaux et les services d'accueil.

« C'était beaucoup. Les décisions financières nous ont obligé à repenser la prestation des services. Nous avons dû faire rapidement une révision en profondeur. »

« L'intégration du nouveau ministère et les réductions difficiles ont fourni des arguments convaincants en faveur d'une nouvelle forme de prestation des services. Le personnel et les gestionnaires ont tous été inclus dans un processus intensif de consultation. »

DRHC : le Réseau de prestation de services

Le RPS est un modèle de prestation de services utile, pour les raisons suivantes :

- ✓ il apporte un élément neuf dans un contexte ministériel où le gouvernement fédéral maintiendra sa participation;
- ✓ il intègre la tendance dans les systèmes de gouvernance, à décentraliser, à consolider et à déléguer l'autorité;
- ✓ il démontre la valeur d'une vision stratégique en matière de développement;
- ✓ il s'applique à tout le pays et est conçu pour être souple et servir de cadre à la prestation de services autres que ceux de DRHC.

L'environnement changeant impose des changements dans la culture, les attitudes, la gestion et la philosophie. Une vision a commencé à prendre forme, dans l'optique des nouvelles orientations.

Le ministre a présenté un Plan de prestation de services qui portait sur les coupures budgétaires et facilitait l'accès aux services.

Août 1995 : La vision de la prestation de services de DRHC avait été établie et fournissait des paramètres pour l'avenir.

« DRHC fournit des services de qualité aux Canadiens qui ont besoin d'un soutien du revenu, de renseignements et de certains services pour être autonomes; le ministère veille à ce que le milieu de travail soit sécuritaire, équitable et productif, au moyen d'un réseau intégré permanent, économique et souple. »

Conformément à cette vision, le ministre a présenté un Plan de prestation de services qui portait sur les coupures budgétaires et facilitait l'accès aux services de DRHC. Le plan de réduction incluait la mise en oeuvre d'initiatives découlant de l'examen des programmes et des activités. Le Plan prévoyait aussi un Réseau de prestation de services qui utiliserait les bureaux d'accueil, les stands, des services à accès électronique direct et des partenariats communautaires pour améliorer l'accès aux services pour tous les clients.

Les services de DRHC qui seront assurés par le truchement du RPS sont :

- le soutien et le supplément du revenu pour les chômeurs, les handicapés, les aînés et les autres personnes qui cherchent à se recycler ou à entrer sur le marché du travail;
- les services d'information sur le marché du travail, les droits et obligations des employeurs et des employés en milieu de travail, les prévisions sur l'emploi, les normes du travail, l'équité en matière d'emploi, les services sociaux (pauvreté des enfants, retraite, etc.), et autres;
- les services découlant des programmes pour les ressources humaines, comme les évaluations, les services d'orientation et de counselling et l'aide à l'apprentissage ou au perfectionnement¹.

« *Un seul* réseau de prestation de services assure *tous* les services ministériels. »

« Évidemment, il y a beaucoup de souplesse et de variété. Vous entendrez parler d'un réseau de prestation pour divers programmes, mais ils sont tous considérés comme faisant partie du réseau de prestation de services de DRHC. »

Décembre 1995 : Les initiatives incluent le projet de création d'un Centre canadien des ressources humaines (CCRH) à Edmonton, dans le cadre d'un partenariat avec l'Alberta, et un partenariat regroupant trois organismes gouvernementaux (Winnipeg, le Manitoba et DRHC), dans une installation commune dont on attend l'ouverture à Winnipeg.

« Dans le cas de Winnipeg, le partenariat existe depuis 1991, et il précède le modèle du RPS. Nous allons dans cette direction depuis quelque temps. Le cas de l'Alberta est plus récent, et la progression a été rapide. »

¹ Fiche d'information d'un communiqué de presse de DRHC, août 1995

Avril 1997 : Le Réseau de prestation de services est établi à 90 p. 100.

« La mise en place et l'acceptation du RPS et de la nouvelle technologie sont prévues pour le printemps 1997. Nous aurons besoin d'un an pour aplanir les difficultés et d'une phase opérationnelle de deux ans pour voir si le système donne de bons résultats. »

Éléments stratégiques et opérationnels du RPS

Le RPS garantira pour les Canadiens un accès général aux services de DRHC, de façon économique et responsable. L'accès général signifie qu'un CRHC qui assure les services fondamentaux sera à une distance raisonnable pour les clients qui préfèrent s'y rendre plutôt que d'utiliser un stand ou le téléphone. Certains services de DRHC pourraient être fournis par d'autres organismes gouvernementaux ou par une tierce partie convenable. Cet objectif sera atteint, sauf dans les régions peu peuplées.²

Le modèle de RPS applique les principes suivants :

- faire passer le client en premier;
- refléter les priorités locales et tirer parti des partenariats;
- offrir plus de points de service grâce à la technologie;
- offrir à la plupart des clients la possibilité de faire des demandes en personne;
- accroître l'efficacité tout en réduisant les coûts;
- traiter toutes les régions du Canada de la même manière.

Le RPS a une structure « bureau central et satellite » asymétrique qui permet aux clients d'avoir accès aux services dans quatre environnements.

- **Chez soi.** Environ 70 p. 100 des visites annuelles aux centres d'emploi du Canada sont des visites pour l'obtention de renseignements sur les programmes, les services, le marché du travail et le milieu de travail, ou pour la présentation d'une demande. On peut avoir accès à la majorité de ces services chez soi, par téléphone, par la télédistribution (télévision communautaire), par la poste et de plus en plus par ordinateur.

Un réseau comprenant environ 15 centres d'appel assurera une aide téléphonique aux clients, surtout pour l'assurance-chômage et les services de soutien du revenu. Ces centres utiliseront un système de réponse vocale (SRV), mais les clients pourront toujours obtenir une aide personnelle.

- **Aux stands libre-service des Ressources humaines** qui assureront un accès élargi aux services de DRHC de base. Au cours des cinq prochaines années, on aménagera jusqu'à 6 000 stands libre-service (terminaux interactifs semblables aux guichets bancaires automatiques) dans des endroits publics et des édifices municipaux, ainsi qu'aux bureaux de DRHC. Il sera aussi possible d'obtenir une aide personnelle.

Étant donné l'augmentation des demandes faites à partir de chez soi et de l'utilisation des stands pour obtenir des renseignements et demander des services, le nombre de CRHC passera de 450 à 300.

² Réseau de prestation de services, Document de référence (anglais), octobre 1995

*Des employés habilités
et polyvalents
répondront aux besoins
particuliers des clients
(entretiens avec la
personne ou orientation
vers les terminaux
libre-service).*

- **Centres de Ressources humaines Canada satellites.** Ces CRHC satellites seront situés dans les collectivités et offriront une foule de produits et de services de base de DRHC grâce à des terminaux informatiques. L'orientation assurée par des partenaires de la collectivité locale ou les gouvernements aidera environ 200 bureaux locaux à mettre en place des ressources pour répondre aux besoins des clients locaux.
Des employés habilités et polyvalents répondront aux besoins particuliers des clients (entretiens avec la personne ou orientation vers les terminaux libre-service, ou vers les partenaires de DRHC, au même endroit ou dans la collectivité). Il y aura une supervision limitée. Le soutien administratif et spécialisé sera assuré par les bureaux centraux.

Le RPS est conçu pour habiliter le personnel et rapprocher le plus possible la responsabilité et l'obligation de rendre compte par rapport au client.

- **Bureaux centraux de Ressources humaines Canada.** Ces 100 CRHC centraux situés dans les diverses régions du Canada constitueront l'épine dorsale du RPS. Leur objectif est de « maximiser la réceptivité et l'efficacité du traitement³ ». Ils fourniront tous les services de DRHC, ils seront actifs dans les collectivités et assureront le leadership et des services spécialisés de soutien aux programmes des centres satellites qui relèvent d'eux.

La responsabilité de la gestion et de la prise de décisions incombe au gestionnaire du CRHC central. C'est pourquoi nous haussons le niveau de classification du poste à EX ou PM6.

Nous prévoyons qu'il y aura plus de 300 bureaux, satellites ou centraux, où le gestionnaire participera au développement communautaire avec tous les intervenants et les divers ordres de gouvernement. L'emplacement des bureaux dépend du nombre de clients et de leur répartition géographique.

Un aspect important du RPS est que tous ses éléments fonctionnent dans le contexte d'un partenariat avec les gouvernements fédéral et provinciaux, d'autres ministères fédéraux et les groupes communautaires, et il pourrait éventuellement y avoir des partenariats avec le secteur privé et des organismes à but non lucratif. Des partenariats relatifs à des emplacements communs pour certains services et au partage des frais administratifs et généraux seront établis dans les collectivités où les bureaux actuels fermeront.

Nous prévoyons une utilisation locale souple du RPS, avec des installations différentes pour répondre à différents besoins.

³ Document sur la vision de DRHC

Principaux problèmes

Ressources humaines

Le RPS aplanira la structure de DRHC, rendra le ministère plus souple et plus réceptif aux clients. Les rôles de la direction et du personnel ont changé; un plus grand nombre de décisions sont prises à l'échelle locale, et les éventails de compétences se sont élargis.

La vision de DRHC en matière de prestation des services comprend les éléments suivants :

- Une réduction importante du personnel;
- Les employés travaillent dans un milieu exemplaire en ce qui concerne la culture et l'apprentissage.

Le programme de rachat d'emplois du gouvernement a été bien accueilli et il y a eu très peu de renvois. Si nous devons faire de nombreuses mises à pied, nous aurions un sentiment quelque peu différent.

Les cadres intermédiaires sont les plus menacés. On les incite à déléguer toutes sortes de contrôles, et cela suscite des attentes au sein du personnel des bureaux d'accueil.

L'initiative de RPS indique à quel point le travail change au sein du gouvernement fédéral. Les responsabilités sont déléguées et les employés des bureaux d'accueil ont des pouvoirs. Un des plus gros défis est la nécessité de convaincre les gens de s'adapter à la façon de faire affaire avec le gouvernement à l'avenir.

Lorsque les services de DRHC seront situés au même endroit que ceux des autres ordres de gouvernement, les employés utiliseront des installations et des services communs, comme la réception. Le personnel sera en mesure de répondre à une vaste gamme de demandes et sera autorisé à prendre les mesures appropriées.

Obligation de rendre compte

Au sein de DRHC et du RPS, l'obligation de rendre compte a été accrue de deux façons :

- Augmentation externe - en dehors de DRHC, ce sont les partenariats qui doivent rendre des comptes, et les structures redditionnelles sont partagées;
- Augmentation interne - aux échelons inférieurs de la hiérarchie, pour modifier le rôle et les responsabilités du personnel.

On prévoit que les partenariats oeuvreront dans les diverses sphères de compétence; ils incluront des groupes d'action communautaire et peut-être des organismes privés et du secteur communautaire.

Le RPS vise à établir l'équilibre entre les opérations et les exigences fédérales en matière de reddition de comptes et de responsabilité.

Le RPS aplanira la structure de DRHC, rendra le ministère plus souple et plus réceptif aux clients.

On prévoit que les partenariats oeuvreront dans les diverses sphères de compétence; ils incluront des groupes d'action communautaire et peut-être des organismes privés et du secteur communautaire.

À l'interne, l'obligation de rendre compte et les responsabilités sont davantage déléguées à un plus bas niveau dans la hiérarchie, à des gestionnaires très compétents et expérimentés. Les employés polyvalents des services d'accueil seront soutenus par une kyrielle d'outils informatiques. Il n'y aura qu'un seul niveau de gestion au-dessous du gestionnaire ou du directeur de DRHC.

C'est ce qui se produit quand il y a un transfert de pouvoir et d'autorité : les gens commencent à se dire qu'il peuvent faire beaucoup. Ils commencent à faire leur part et ainsi l'innovation est permanente.

Maintenant, les principaux éléments sont l'innovation et la prise de risques. L'appui est assuré à des niveaux plus élevés.

Qualité du service, rendement et mesure de la réussite

La vision du RPS incite à fournir au client un service de qualité, dans une culture d'amélioration continue. Les taux de productivité quantifiables (clients servis, demandes traitées, etc.) sont élevés malgré l'ampleur des changements qui découlent du RPS. Une telle productivité est due en partie à la loyauté du personnel à l'égard des clients de DRHC.

« Les employés ont toujours accordé une très grande importance au service à la clientèle, plus qu'à DRHC comme tel. »

Au cours de ses deux premières années d'existence, la structure du RPS sera axée sur l'amélioration du service dans un environnement changeant, la mobilisation du soutien communautaire, l'aide à l'adaptation du personnel et la préservation des services essentiels. Elle évaluera la rapidité des services et les volumes traités, fera des sondages auprès de la clientèle et évaluera les incidences économiques. Des leaders communautaires et des clients évalueront le rendement de DRHC dans leur collectivité⁴.

Le RPS vise à préserver la qualité du service et la productivité, tout en réduisant les coûts. Les normes et les évaluations de rendement ont été élaborées au moyen d'un système de rétroaction des clients et du personnel. On cherche à améliorer le service en mesurant ce que les clients et DRHC apprécient⁵.

Technologie

La vision de DRHC indique que la technologie vise à offrir aux Canadiens un plus grand choix à un plus grand nombre d'emplacements. Grâce au libre-service, les clients peuvent retirer du système ce dont ils ont besoin ou rencontrer des employés polyvalents qui offrent une foule de services. De plus, grâce à la technologie, il est facile de partager les services de DRHC avec d'autres organismes et partenaires.

Les fonctions de traitement sont des opérations qui se prêtent bien à l'utilisation de la technologie et à la restructuration pour réduire les coûts.

⁴ Réseau de prestation des services, Manuel de référence, octobre 1995.

⁵ Vision de la prestation de services de DRHC, août 1995.

La structure du RPS sera axée sur l'amélioration du service dans un environnement changeant, la mobilisation du soutien communautaire, l'aide à l'adaptation du personnel et la préservation des services essentiels.

La technologie vise à offrir aux Canadiens un plus grand choix à un plus grand nombre d'emplacements.

La technologie facilite l'accès aux services du RPS et les transactions de base avec les clients, permettant au personnel de traiter les cas plus complexes. Par exemple, si un message de changement d'adresse est laissé au service de réponse vocale, il est entré électroniquement dans la base de données, ce qui libère une personne. La technologie contribue à axer le service sur le besoin.

La technologie permet de réduire le personnel en offrant une voie d'accès aux services différente, mais on ne peut pas mettre en place une technologie majeure en quelques heures. Il y a beaucoup de travail de développement dans un nouveau système, et sa mise en service se fait par étapes.

On estime que 50 p. 100 des clients de DRHC ne savent pas se servir d'un ordinateur et ne sont pas à l'aise s'ils doivent utiliser un terminal. Toutefois, la rétroaction des clients indique qu'un pourcentage élevé de ceux-ci se serviront des stands et des autres points d'accès informatisés :

- s'ils ont l'assurance que les demandes d'aide financière ne seront pas compromises;
- s'ils peuvent obtenir des renseignements seulement à ces points;
- s'ils peuvent entrer dans le système en moins de 10 minutes et obtenir des renseignements utiles;
- s'ils connaissent le français ou l'anglais.

Attention aux clients

La vision de la prestation de services précise qu'on introduira une culture unique, axée sur les clients et fondée sur le choix offert aux clients. Les clients pourront rechercher les services de leur choix, chez eux ou dans leur collectivité. Le RPS est conçu pour offrir un choix plus vaste et davantage de possibilités à ces clients.

Les aînés sont un excellent exemple de ce que signifie le RPS. Les programmes de sécurité du revenu comptent 75 centres d'information répartis dans tout le pays. Grâce au RPS, nous aurons 300 CRHC qui offriront des services de base, y compris les services liés aux programmes de sécurité du revenu.

Différentes générations de personnes ont accès à nos services. Elles ont toutes des préférences différentes en ce qui concerne la technologie et l'interaction humaine. Le RPS nous force à gérer les attentes des clients. À un moment donné, nous pouvions faire presque tout ce que nous voulions pour répondre aux attentes des clients. Pendant 20 ans, nous les avons incités à venir à nos bureaux pour se faire dire ce qu'ils devaient faire. Nous ne pouvons plus agir ainsi parce que maintenant les clients choisissent leur propre voie d'accès.

Principaux facteurs de succès

- **La volonté politique**
Le RPS bénéficie d'un engagement ministériel ferme, et les organismes centraux appuient son modèle et son organisation.

*Une culture unique,
axée sur les clients et
fondée sur le choix
offert aux clients.*

-
- **Une vision claire et logique de la prestation des services**
La vision qui a été élaborée en premier lieu donne la priorité à DRHC et au RPS.
 - **L'engagement de la direction à l'égard de la vision du RPS**
La direction assure le leadership nécessaire grâce à son engagement à l'égard de la vision.
 - **Les partenariats**
Les partenariats engageront les collectivités et les autres institutions civiles du Canada et permettent un partage des responsabilités au sein du RPS.
 - **Une culture de service à la clientèle**
Le personnel de DRHC est fermement engagé envers ses clients et s'empresse de les servir.
 - **L'empressement et l'habilitation des employés**
Les employés estiment que les intérêts des clients sont servis lorsque le personnel des bureaux d'accueil a des pouvoirs.
 - **Des programmes efficaces de formation et de perfectionnement pour les gestionnaires, le personnel et les partenaires de DRHC**
DRHC a fait un investissement important.
 - **La volonté de prendre des risques et d'innover**
Cela requiert l'appui de la haute direction et le désir d'appuyer l'apprentissage par les erreurs.
 - **Une nette attention aux mesures de la réussite**
Il faut la maintenir lorsque les mesures appropriées changent.
 - **L'utilisation efficace de la technologie**
Le RPS intègre une technologie qui a fait ses preuves pour offrir le choix et un système souple à ses clients. Le système recherche l'équilibre entre la technologie et le service personnel.

Leçons retenues

- ✓ La vision doit être acceptée par les intervenants. Il faut obtenir leur appui et gagner leur confiance. Il faut prévoir de vastes consultations. Les décisions relatives à l'infrastructure et à l'organisation seront acceptées et appliquées sans problèmes.
- ✓ Les pressions politiques. Il faut indiquer comment les services seront maintenus dans les collectivités. Les gestionnaires des CRHC doivent avoir des aptitudes sur le plan politique quand ils font face à des intérêts politiques.

Dès le début, le défi consistait à expliquer aux députés et aux politiciens pourquoi nous allions dans cette direction et à leur faire savoir que les services dans leur circonscription ne seraient pas compromis.

Les ministères ont pris des décisions dans un contexte de pressions extrêmes. DRHC pouvait indiquer de façon rationnelle comment les services seraient maintenus, malgré les modifications et les réductions dans les emplois et les installations ou les fermetures.

-
- ✓ Les gestionnaires doivent administrer moins et exercer davantage de leadership. Ils travaillent directement avec le personnel pour créer un esprit d'équipe et favoriser la collaboration.
 - ✓ Il faut déléguer la prise de décisions dans la collectivité à des personnes qui sont proches des clients et qui connaissent bien leurs besoins. Le défi et la force résident dans la gestion, qui devient l'essence du réseau.
 - ✓ Il faut faire en sorte que les nouvelles technologies soient utilisées en même temps que les anciens systèmes, avant que ceux-ci soient éliminés.

Avant de réduire le personnel des bureaux d'accueil, nous devons nous assurer que la technologie et la nouvelle structure sont efficaces. Si nous ne le faisons pas, nos clients seront mécontents, et beaucoup de députés le seront également.

- ✓ L'éducation et la communication sont essentielles. Il faut éduquer et former les clients et le personnel pour qu'ils puissent utiliser les nouveaux systèmes, communiquer constamment.

Nos vies vont changer. Il est primordial d'éduquer les gens et d'assurer une communication honnête, cohérente et continue.

- ✓ Il faut appliquer des principes pour ancrer la qualité dans les opérations.

Les gens s'attachent au processus de suivi de la qualité, au lieu d'améliorer la qualité. Nous avons opérationnalisé la qualité en adoptant des principes que les gens doivent suivre. Nous avons réalisé davantage de progrès en intégrant la qualité à l'organisation qu'en établissant des procédures.

- ✓ Un réseau asymétrique et souple assorti à la nette obligation de rendre compte donne des résultats. Les parties du réseau sont différentes pour ce qui est de leur taille, leur forme et leur position, et elles ne s'articulent pas autour de structures rigides et qui créent la division. Ainsi les systèmes demeurent souples, et les gestionnaires habiles et responsables peuvent obtenir des résultats.

Il y a des façons que nous ne pouvons pas encore connaître, qui permettront au réseau d'atteindre ses buts.

Embûches, préoccupations et incertitudes

Partenariats

« Les questions de protection de la vie privée et d'accès à l'information posent un problème sur le plan du partenariat. En effet, les mêmes employés peuvent fournir des services à des clients des gouvernements fédéral et provinciaux et des administrations municipales. Les rapports employé/employeur, les échanges de renseignements et l'accès à l'information sont des questions qui n'ont pas encore été résolues. »

« Le RPS a été construit à partir de l'idée que nous deviendrons partenaires avec, pour le moins, les gouvernements provinciaux. Mais actuellement il y a beaucoup d'incertitude sur la question constitutionnelle, en ce qui concerne les relations fédérales-provinciales. »

« Nous avons prévu de créer des partenariats pour le RPS et nous avons pris des engagements à cet égard. Nous entendons continuer à le faire. S'il y a d'autres coupures radicales, nous pourrions être incapables de respecter les ententes que nous concluons avec nos partenaires. »

Dans le passé, les partenariats avec des groupes communautaires ont été consolidés grâce à un financement de DRHC. Si les mêmes sommes ne sont pas fournies, l'intérêt de ces groupes pour les partenariats pourrait diminuer considérablement.

La différence entre la sous-traitance, les partenariats et les délégations de pouvoirs n'est pas claire. Certains employés ne sont pas à l'aise lorsqu'il est question de partenariats parce qu'ils ne perçoivent guère les différences entre le partenariat et la sous-traitance et que les répercussions possibles des partenariats aux plans des ressources humaines et de l'obligation de rendre compte ne sont pas claires.

Ressources

Nous avons puisé énormément dans les réserves et l'énergie du ministère. Nous sommes encore confrontés à des changements législatifs et autres, et les réductions des effectifs se poursuivront. Nous avons tenu compte de ces facteurs dans notre planification. Toutefois, il nous faut une certaine marge de manoeuvre, ou nous risquons de compromettre, durant les deux années à venir, une bonne partie de ce que nous avons accompli.

Conclusion

Le rôle du gouvernement fédéral dans la société et l'économie canadiennes change. Ces changements sont caractérisés par la décentralisation, le regroupement et la délégation des pouvoirs. Dans certains cas, le gouvernement abandonnera complètement la prestation des services et dans d'autres, il maintiendra son niveau de participation tout en partageant les responsabilités avec diverses autres autorités.

Dans les secteurs où le gouvernement fédéral doit maintenir sa présence, le Réseau de prestation de services de DRHC établit un précédent. Le RPS tient compte du rôle changeant du gouvernement en regroupant les services de prestation du DRHC et en décentralisant l'autorité, tout en se rapprochant des clients et des collectivités qu'il dessert. Le RPS offre un service rapide, efficace et précis dans un environnement axé sur le client, et il offre des choix.

À partir de la vision stratégique de son orientation, DRHC a créé une infrastructure ouverte de prestation de services dont les partenaires peuvent profiter. Son architecture est asymétrique et souple, et elle permet d'accueillir les partenaires et d'autres services et compétences, devenant ainsi un atout du gouvernement pour la prestation de services gouvernementaux dans tout le Canada. À l'avenir, le gouvernement fédéral pourrait avoir seulement besoin d'un petit nombre de réseaux de ce genre pour assurer la prestation des services fédéraux.

Citoyenneté, région de la Colombie-Britannique

Aperçu

En 1993, une partie du ministère du Solliciteur général a pris le nouveau nom de ministère de la Citoyenneté. Sa mission consistait à émettre les certificats de citoyenneté aux Canadiens admissibles; le ministère a accepté 90 % des demandes.

Le taux d'acceptation aurait dû représenter une bonne nouvelle pour le Ministère et pour le gouvernement. Le serment d'allégeance symbolisait la réalisation du rêve d'une nouvelle vie pour les immigrants venus au Canada. Mais il n'y avait aucune gloriole à en tirer, car le service était atroce.

Le taux d'acceptation était de 90 %, mais les procédures étaient archaïques et axées sur le processus. L'arriéré dans les demandes atteignait deux ans. Les clients devaient effectuer toutes leurs transactions en personne et consacrer en moyenne de 15 à 20 heures pour faire avancer leur dossier. Les files étaient longues et les appels retournés avec beaucoup de retard.

Le budget de février 1995 a réduit de 50 % les crédits du Ministère. Il y a eu également une réduction similaire d'effectifs (équivalents temps plein). Étant donné la nouvelle réalité, le bureau régional de la C.-B. a amorcé des consultations avec la clientèle les groupes communautaires et le personnel, dans le but de tracer un plan d'action pour améliorer le système de prestation des services.

Les résultats n'ont surpris personne. Les clients s'attendaient à un processus plus efficace et le personnel voulait être habilité à prendre des décisions rapides.

Description de cas

À cette fin, la direction et le personnel des centres de service ont adopté une série de mesures innovatrices :

- Des postes de superviseurs ont été éliminés et le personnel de première ligne a été regroupé en équipes de travail autogérées. Les anciens superviseurs sont devenus des personnes-ressources qui apportent un soutien technique aux équipes de travail. Cela a entraîné une hausse de la productivité de 600 %.
- La mise en place d'un système informatisé national a considérablement amélioré les délais d'exécution de vérification et de contre-vérification des renseignements fournis par les demandeurs.
- Les employés touchés ont été placés dans des organismes communautaires, ce qui a rendu le processus plus accessible aux citoyens.

Ministère de la Citoyenneté (Colombie-Britannique)

- ✓ On peut améliorer considérablement le service sans changer les règlements ou les lois.
- ✓ On peut apporter ces améliorations même avec des ressources très réduites.

On étudie la possibilité de nouveaux partenariats pour élargir le réseau de cheminement de l'information.

Il est possible de regrouper les services d'immigration, de passeports et de citoyenneté en utilisant la même base de données.

Les défis que doit relever le Ministère sont la création d'un mécanisme amélioré de prestation de services, avec la moitié des ressources humaines et financières. Le bureau régional de la C.-B. a commencé par consulter ses clients, son personnel et les groupes communautaires. Ensemble, ils ont atteint des résultats qui ont amélioré le service, satisfait la clientèle et remonté le moral du personnel.

Ces innovations ont été mises en place sans modification des lois ou des règlements.

Leçons retenues

- ✓ Consultez les clients, faites participer le personnel de première ligne, rationalisez le processus décisionnel et utilisez la technologie pour améliorer la prestation des services.
- ✓ Il est possible de surmonter des obstacles qui semblent insurmontables.

Archivage électronique à l'Office national de l'énergie

Aperçu

Chaque année, les organismes de réglementation traitent des centaines de demandes et en assurent le suivi. Le système actuel d'archivage des éléments probants de toutes les demandes est basé sur le papier, ce qui occasionne des dépenses et des retards énormes. Les modifications et le classement supplémentaire de documents ajoutent à ces délais interminables.

On a tenu des consultations de grande portée avec l'industrie pétrolière et gazière, à la suite de quoi l'Office national de l'énergie (ONE) a lancé un projet pilote de conception d'un système d'archivage électronique en vue de passer de la méthode papier à un système en direct. Le projet pilote proposé comportera trois éléments principaux : l'échange de documents électroniques, la création d'un dépôt public de documents électroniques et des modifications facultatives aux systèmes d'information et aux processus internes.

Description de cas

Un des principaux défis sera l'élaboration de normes pour les documents, ce qui nécessite de prendre les mesures suivantes :

- Analyser la circulation actuelle des documents;
- Élaborer un modèle approprié qui servira à diffuser l'information relative à la gestion de la réglementation;
- Évaluer les incidences de l'utilisation de documents électroniques;
- Améliorer la gestion de réglementation pour tirer avantage du système;
- Élaborer des normes pour les documents.

Le projet pilote doit être prêt pour les essais et la mise en oeuvre au cours de l'exercice financier 1997-1998.

On prévoit qu'un échange accéléré d'information pendant les négociations débouchera sur des règlements plus rapides. L'information stockée sera facilement accessible à d'autres utilisateurs et pourrait être élargie pour une utilisation future. Le système d'enregistrement électronique aura des retombées positives grâce à la souplesse de l'échange d'information dans l'industrie.

Les avantages connexes seront financiers et qualitatifs. On prévoit des coûts réduits de manipulation, de copie, de distribution et d'entreposage de l'information. En même temps, on obtiendra une meilleure productivité, un processus plus rapide et une norme d'échange de documents établie à l'échelle de l'industrie.

L'importance de ce modèle de prestation des services réside dans l'utilisation de la technologie de l'information pour améliorer les services à la clientèle et réduire les frais afférents aux démarches réglementaires.

Cette initiative regroupe la plupart des principaux intervenants de l'industrie, ainsi que d'autres ministères fédéraux et certains services publics provinciaux.

Leçons retenues

- ✓ L'utilisation de la technologie de l'information pour améliorer les services à la clientèle et pour réduire les coûts pourrait aussi servir à établir des normes qui accéléreront l'échange de l'information dans l'ensemble de l'industrie.

Vers une culture de prestation des services

Prestation de services groupés : innovations hors du gouvernement du Canada¹

Introduction

En ces temps de restrictions financières et de hausse des attentes des citoyens, les gouvernements du monde entier à tous les paliers cherchent des façons de fournir à leurs citoyens des services adaptés à leurs besoins et ce, à un prix raisonnable. Le recours à des modèles différents de prestation de services leur offre une façon de tenter d'atteindre ce but. Certains gouvernements expérimentent une approche en particulier, celle de la prestation de « grappes » de services qui répondent à de multiples besoins de leur clientèle.

À maints égards, le concept du « groupement » des services gouvernementaux n'est pas nouveau dans l'administration publique. Depuis les années 60, les théoriciens et les praticiens s'acharnent à relever le défi de l'intégration des services qui permettra de répondre aux multiples besoins des clientèles. En général, leurs premiers efforts ont porté sur des populations ou des problèmes particuliers.

Ce rapport présente un éventail d'initiatives avant-gardistes à l'extérieur du gouvernement fédéral canadien. Les exemples proviennent de gouvernements d'Amérique du Nord, d'Europe, d'Australie, de Nouvelle-Zélande, de Malaisie et du Koweït, sans compter ceux tirés du secteur privé. Leur identification est le fruit d'une analyse bibliographique, d'une étude du réseau de la gouvernance internationale du CCG et de conversations avec les praticiens et les théoriciens de l'administration publique. Nous avons examiné les modèles de prestation de services allemands et espagnols et avons constaté que ces deux pays n'ont pas encore généralement adopté l'innovation dans ce domaine.

La Partie I du rapport présente plusieurs optiques d'étude des innovations en matière de prestation de services. Les tableaux 1, 2 et 3 classent les innovations étudiées suivant le type de client, le type de service et le type de mécanisme de prestation. En conclusion de cette partie, on donne un cadre général de prestation de « grappes » de services.

La Partie II fournit une première définition de certains des avantages et de certaines des difficultés qui sont associés à l'approche de la prestation de grappes de services.

La Partie III présente plusieurs exemples de prestations innovatrices de services groupés dans le secteur public. Ils sont donnés par ordre alphabétique de pays et sont plus ou moins détaillés suivant la quantité d'information que nous avons pu recueillir sur chacun. Ils ne constituent pas des études de cas complètes, mais de simples résumés des innovations en question.

¹ Réimpression d'un rapport du Centre canadien de gestion, août 1995.

Ces résumés illustrent la gamme des possibilités en matière de prestation de services « groupés » et mettent en lumière quelques-uns des pays qui tendent à être les plus innovateurs dans ce domaine.

La Partie IV offre, sous forme de petits résumés, des exemples dans le même domaine tirés du secteur privé.

Partie I : Survol des innovations en matière de prestation de services

Trois catégories d'innovations

Il existe diverses façons de classer et d'analyser les exemples d'innovations en matière de prestation de services. Dans ce rapport, nous les avons répartis en trois catégories :

1. par type de client
2. par type de service
3. par type de mécanisme de prestation des services

1. Type de client

Le tableau 1 (page 4) donne une vue d'ensemble des innovations par type de client qui sont examinées dans ce rapport. Bien que le « groupement » de services puisse aboutir à leur meilleure administration, les innovations entrant dans cette catégorie sont habituellement faites dans le but principal d'améliorer les services fournis à un certain groupe de clients. Par exemple, les groupes linguistiques ont été identifiés comme des groupes clients à qui on pouvait offrir des services « groupés ». Certaines innovations, comme les guichets automatiques, permettent de mieux les servir en leur offrant les services dans leur langue. Il y a aussi un gain d'efficacité en ce sens que la traduction n'est faite qu'une fois pour de nombreux usagers.

2. Type de service

Le tableau 2 (page 6) offre une vue d'ensemble des innovations par type de service qui sont examinées dans ce rapport. Après avoir identifié les besoins multiples des clients, il faut déterminer quel genre de services peuvent leur être offerts « groupés ». Pour diverses raisons, il n'est pas toujours possible ou souhaitable d'offrir la gamme complète des services. Dans beaucoup de cas, il suffira de grouper un petit nombre de services d'information.

3. Type de mécanisme de prestation des services

Le tableau 3 (page 8) donne une vue d'ensemble des innovations, par type de mécanisme de prestation de services, examinées dans ce rapport. Si certaines innovations se fondent sur des mécanismes de prestation conventionnels (comptoirs de service), d'autres font appel aux progrès technologiques (guichets automatiques). Dans nombre de cas, les services n'auraient pas pu être groupés sans les nouvelles technologies.

Types de groupements possibles

Le cadre de prestation de services (page 35) donne un aperçu général des innovations discutées dans ce rapport en tenant compte des trois facteurs susmentionnés. C'est un outil utile pour examiner l'éventail des possibilités de groupement des services à offrir à la clientèle. Chaque groupement est expliqué ci-dessous :

A Services d'information

Il s'agit d'innovations qui portent sur la prestation de services d'information et d'orientation exclusivement au moyen de mécanismes comme les lignes téléphoniques, les guides à l'intention des citoyens et les comptoirs de services.

B Libre-service électronique en direct

Ce sont les innovations qui font appel à la communication électronique d'information par ordinateurs et modems.

C Guichet unique — Grand public

Il s'agit d'innovations qui permettent d'offrir une gamme de renseignements et certains services au grand public au moyen d'un bureau commun.

D Guichet unique — Groupe-client particulier

Il s'agit d'innovations qui permettent d'offrir une gamme de renseignements et certains services à un groupe-client plus particulier au moyen d'un bureau commun.

E Guichet unique — Groupe-client particulier + guichet automatique

Cette innovation permet d'offrir une gamme de renseignements et de services à un groupe-client particulier au moyen d'un bureau commun de même qu'à l'aide de terminaux d'ordinateurs placés dans des endroits publics.

F Guichets automatiques, comptoirs de libre-service

Ces innovations permettent d'offrir une gamme de services à des groupes-clients particulier à l'aide de cartes à pistes magnétiques et de guichets automatiques.

G Réorganisation par région

Il s'agit d'une innovation qui se fonde sur l'amalgamation des bureaux régionaux pour offrir une gamme de services aux clients dans des régions particulières.

H Co-occupation

Ces innovations font appel au regroupement à proximité les uns des autres des bureaux de différents ministères et paliers de gouvernement pour offrir une gamme de services aux clients.

I Gestion de cas

Ces innovations permettent d'offrir une gamme de services à des groupes particulier de clients grâce à des chargés de cas qui guident les clients dans toute la filière administrative du début à la fin du traitement de leur dossier.

Tableau 1 : Exemples d'innovations en matière de prestation de services par type de client

Innovations	Type de client							
	Citoyens	Gens d'affaires	Promoteurs	Assistance sociale	Contribuables contrevenants	Main-d'oeuvre	Conducteurs	Plaideurs
Iowa Work Dev. Prog (É.-U.)	x							
Info/Cal (É.-U.)	x							
US Commercial Centres (É.-U.)		x						
LA Permit Centres (É.-U.)			x					
Arizona QuickCourt (É.-U.)								x
IRS Collections Div. (É.-U.)					x			
BC Govt. Agents (Can.)	x							
Enquiry BC (Can.)	x							
BC Online (Can.)		x						
Accès Ontario (Can.)	x							
Accès Montréal (Can.)	x							
Centres de Service NI- B. (Can.)	x							
Alberta WCB (Can.)						x		
Centres de service aux entreprises (Can.)		x						
Ottawa-Carleton Entrep. Centre (Can.)		x						
Min. Transports Can. Comptoir de libre-service (Can)							x	
Commonw. Employ. & Dept. of Social Security (Australie)								x

Innovations	Type de client							
	Citoyens	Gens d'affaires	Promoteurs	Assistance sociale	Contribuables contrevenants	Main-d'oeuvre	Conducteurs	Plaideurs
ACT shopfronts (Australie)	x							
Link Centres (Nouvelle-Zélande)	x							
Govt. Within Reach - Liste des inscriptions téléphoniques (N.-Z.)	x							
GOYH (G.-B.)	x							
Guichet unique (Finlande)	x							
Guide-citoyen (Finlande)	x							
Social Welfare Services localization (Irl.)				x				
Services d'assistance sociale (Irl.)				x				
Système d'information des municipalités (Italie)	x							
Chambre de commerce de Milan (Italie)	x							
Bureaux d'info. (Danemark)	x							
Services par téléphones (Danemark)	x							
Prog. de modernisation (Mexique)		x						
Centres guichet unique (Malaisie)	x							
Centres d'info. sur fonction pub. (Koweït)	x							

Tableau 2 : Exemples d'innovations en matière de prestation de services par type de service

Innovations	Type de service		
	Information et orientation	Information et service de base	Service complet
Iowa Work Dev. Prog (É.-U.)			X
Info Cal (É.-U.)	X		
US Commercial Centres (É.-U.)			X
LA Permit Centres (É.-U.)			X
Arizona QuickCourt (É.-U.)		X	
IRS Collections Div. (É.-U.)			X
BC Govt. Agents (Can.)		X	
Enquiry BC (Can.)	X		
BC Online (Can.)	X		
Accès Ontario (Can.)		X	
Accès Montréal (Can.)		X	
Centres de service du Nouveau-Brunswick (Can.)		X	
Alberta WCB (Can.)			X
Centres de service aux entreprises (Can.)			X
Ottawa-Carleton Entrep. Centre (Can.)			X
Min. Transports comptoir libre-service (Can.)		X	
Commonwealth Employment & Dept. on Social Security (Australie)			X
ACT Shopfronts (Australie)		X	

Innovations	Type de service		
	Information et orientation	Information et service de base	Service complet
Link Centres (Nouvelle-Zélande)		x	
Govt. Within Reach			
Liste des inscriptions téléphoniques (Nouvelle-Zélande)	x		
GOYH (Grande-Bretagne)			x
Guichet unique (Finlande)		x	
Guide-citoyen (Finlande)	x		
Social Welfare Services			x
Localization (Irlande)			x
Cartes Services d'assistance sociale (Irlande)			x
Système d'information des municipalités (Italie)	x		
Chambre de commerce de Milan			x
Bureaux d'information (Danemark)	x		
Services par téléphone (Danemark)	x		
Programme de modernisation (Mexique)			x
Centres guichet unique (Malaisie)			x
Centres d'info. sur fonction publique (Koweït)			x

Tableau 3 : Exemples d'innovations en matière de prestation de services par mécanisme de prestation

Téléphone	Guides	Libre service électronique en direct	Libre service Guichet unique Comptoirs d'info	Guichet unique	Guichet unique et comptoirs d'info	Co-occupation	Gestion de cas
<ul style="list-style-type: none"> • Enquiry B.C. (Can.) • Services par téléphone (Danemark) 	<ul style="list-style-type: none"> • Guides du citoyen (Finlande) • Govt. Within Reach Liste des inscriptions téléphoniques (Nouvelle-Zélande) 	<ul style="list-style-type: none"> • B.C. OnLine (Can.) • Oregon VIP (É.-U.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Arizona Quick Court (É.-U.) • Kiosques libres-services du MDT (Can.) • Info/Cal (É.-U.) • Carte des services de bien-être social (Irlande) 	<ul style="list-style-type: none"> • Agents du gouv. de C.-B. (Can.) • Centres Services N.- B. (Can.) • Accès Montréal (Can.) • Accès Ontario (Can.) • Bureaux d'info (Danemark) • Guichets uniques (Finlande) • Localisation des services de bien-être social (Irlande) • Centres de services aux entreprises du Canada (Can.) • Centre de services aux entreprises d'Ottawa-Carleton (Can.) • US Commercial Centre (É.-U.) • ACT shopfronts (Australie) • Link Centres (Nouvelle-Zélande) • GOYH (G.-B.) • Prog modernisation (Mexique) • Centres guichet unique (Malaisie) • Service d'info. sur fonction publique (Koweït) 	<ul style="list-style-type: none"> • Iowa workforce Dev. Prog. (É.-U.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Commonwealth Employment & Social Security (Australie) • Chambre de commerce de Milan (Italie) 	<ul style="list-style-type: none"> • IRS Collections Division (É.-U.) • IBM Credit Corp. (É.-U.) • Mutual benefits life (É.-U.) • Alberta WCB (Can.)

Innovations en matière de prestation de services

Gestion des cas

I

Alberta WCB (Can.)
IRS Collection division (É.-U.)
IBM credit corp (É.-U.)
Mutual Benefits Life (É.-U.)

Co-occupation

H

Commonwealth
Employment, Department
on Social Security
(Australie)

Réorganisation par région

G

GOYH (Grande-Bretagne)

Services d'info

A

Enquiry B.C.(Can.)
Enquiry offices (Danemark)
Services par téléphone (Danemark)
Système d'information des municipalités (Italie)
Guides-citoyen (Finlande)
"Govt. Within Reach" - liste des inscriptions téléphoniques (Nouvelle-Zélande)

Guichet unique

C

Agents gouvernementaux de C.-B. (Can.)
Centres de services du Nouveau-Brunswick (Can.)
Accès Ontario (Can.)
Accès Montréal (Can.)
Info/Cal (É.-U.)
Link Centres (Nouvelle-Zélande)
Guichets uniques ACT (Australie)
Guichets uniques (Finlande)
Guichet unique de paiement de factures (Malaisie)
Centre d'info. sur fonction publique (Koweït)

Libre-service : guichets automatiques

F

Arizona Quick Court Kiosk (É.-U.)
Kiosque libre-service de MDT (Can.)
Carte des services d'assistance sociale (Irlande)

Libre-service électronique en direct

B

Oregon VIP (É.-U.)
B.C. OnLine (Can.)

D

Centres de service aux entreprises du Canada (Can.)
Centre de services aux entreprises d'Ottawa-Carleton (Can.)
US Commercial centre (É.-U.)
Social Welfare services localization (Irlande)
Programme de modernisation (Mexique)
Guichet unique d'investissement (Malaisie)

Structure de la prestation des services

© 1995 Centre Canadien de gestion

Partie II : Avantages et difficultés de l'approche des services groupés

Avantages

Il existe essentiellement deux manières de rationaliser le « groupement » des services :

1. **La commodité** — les clients peuvent recevoir une gamme de services sans avoir à aller aux bureaux des différentes organisations.
2. **L'efficacité** — le travail administratif peut être fait plus efficacement quand les décisions mutuellement interactives sont prises à un seul endroit.

En se fondant sur ces deux rationalisations, les innovations qui permettent d'offrir des « groupes » de services peuvent profiter tant aux clients qu'aux fournisseurs des services.

Satisfaction des clients

La satisfaction des clients s'en trouve améliorée lorsque l'information et les services gouvernementaux sont d'accès facile, bons, adaptés aux besoins et fournis au moment opportun. Beaucoup d'innovations décrites dans ce rapport présentent ces qualités en combinant plusieurs services à un seul endroit, en faisant appel à un personnel spécialement formé, en donnant des services personnalisés et en allongeant les heures de bureau.

Abordabilité

L'abordabilité est un point important tant pour le client que pour le fournisseur du service. Nombre des innovations qui comportent le « groupement » des services se traduisent par l'augmentation de leur abordabilité qui résulte d'une hausse d'efficacité. Par exemple, le regroupement en un seul endroit du *Department of Social Security (DSS)* et des *Commonwealth Employment Service Offices (CES)* en Australie a permis de réduire leurs coûts de location de bureaux et ceux de leurs services auxiliaires. L'initiative *Enquiry BC* a favorisé **l'efficacité** dans l'ensemble du gouvernement en réduisant le fardeau que représentait pour chaque ministère la réponse aux demandes d'information générale et le renvoi des clients au service compétent. Les ministères disposent désormais de plus de ressources à consacrer à la prestation des services qui relèvent directement de leur compétence.

Le « groupement » de services présente aussi plusieurs autres avantages uniques et indirects. Par exemple :

Taux de conformité

La plus grande satisfaction du client attribuable à une meilleure accessibilité, etc. des services peut augmenter le taux de conformité. Par exemple, en Australie, la co-occupation de bureaux par le DSS et le CES a abouti à la diffusion d'une information plus cohérente au sujet des obligations des prestataires de l'assistance sociale, qui, par conséquent, peuvent s'y conformer plus facilement. De même, des innovations comme Service Ontario, Accès Montréal et les guichets de service uniques en Finlande facilitent aux citoyens la tâche de **payer promptement** leurs amendes et leurs taxes.

Confiance du public

Certaines innovations permettant d'offrir un éventail d'information aux clients peuvent aider à redonner confiance au public dans un gouvernement juste et transparent. Par exemple, le **Vendor Information Program** en Oregon qui a mis l'information gouvernementale à la disposition des entrepreneurs aurait contribué à restaurer la confiance dans le système d'approvisionnement de l'état en le rendant plus équitable.

Bureaux régionaux

La fermeture de bureaux régionaux constitue un autre avantage du « groupement » des services. Les services traditionnellement offerts par des bureaux régionaux qui se sont révélés trop coûteux à exploiter peuvent être fournis de façon innovatrice en les groupant. Par exemple, certaines collectivités rurales de Colombie-Britannique ont continué de recevoir les services gouvernementaux à la fermeture des bureaux régionaux grâce au transfert d'employés aux bureaux des agents gouvernementaux locaux de C.-B. ou au Centre d'accès.

Perspectives d'avenir

Si les autorités gouvernementales sont à l'aise avec l'idée de partager l'information et de voir des tiers chargés de la prestation de leurs services, alors plusieurs perspectives d'avenir s'ouvrent aux innovations comportant le « groupement » des services. Par exemple, en Irlande, le ministère des Services d'assistance sociale incite d'autres organisations gouvernementales à ajouter leurs services à la carte d'assistance sociale et suggère même que la carte puisse inclure un jour les services de firmes commerciales. En outre, le ministère des Finances du Nouveau-Brunswick a suggéré qu'il serait opportun de confier au secteur privé la prestation de certains « groupes » de services suivant une approche semblable au franchisage de Postes Canada.

Difficultés

Les exemples contenus dans ce rapport décrivent les innovations en matière de prestation de services du point de vue de la « prestation », c'est-à-dire au niveau où les clients reçoivent le service. Il est clair que la prestation de « groupes » de services exige plus qu'un bon mécanisme de prestation. Il faut aussi tenir compte d'autres facteurs comme la nécessité d'élaborer une politique et une stratégie, de concevoir la forme organisationnelle indiquée, de planifier le fonctionnement, d'établir le programme et le budget et de créer des systèmes qui répondront aux besoins des clients. Plusieurs problèmes et questions qui sont associés à la prestation de services « groupés » sont énumérés ci-dessous. Si certains sont communs à toute innovation dans ce domaine, d'autres sont particuliers à certains types d'innovations.

Lorsque plus d'une division, d'une organisation ou d'un palier de gouvernement sont engagés dans une prestation de services innovatrice, cela soulève plusieurs questions importantes. Par exemple :

Répartition des coûts

Il peut s'avérer difficile de déterminer à qui les coûts incomberont. (On pourra décider d'en faire porter une partie aux clients en imposant des frais d'utilisation.)

Cultures/valeurs organisationnelles

Il risque de se produire des conflits de valeurs lorsque les employés de différentes organisations et professions sont regroupés sous un même toit pour travailler.

Reddition de comptes

Il faudra peut-être implanter des systèmes communs de vérification et d'information comptables.

Prise de décisions

Il faudra déterminer quelle liberté d'agir il convient d'accorder aux non-spécialistes ou aux employés d'une organisation qui fournissent les services d'une autre organisation.

Guerre de territoire

Il faudra peut-être convaincre les cadres et les employés de certains services de permettre la prestation de « leurs » services par quelqu'un d'autre.

Confidentialité

Il se peut que certains clients s'opposent à ce que leurs dossiers puissent être consultés par plusieurs organisations et certaines organisations ne voudront peut-être pas partager les renseignements sur leurs clients.

Compatibilité des ordinateurs et des bases de données

Comme de nombreuses innovations en matière de prestation de services comportent le partage de l'information, la compatibilité des systèmes d'information devient souvent une nécessité.

Il existe d'autres points qui devront sans doute être considérés en rapport avec les innovations de prestation de services « groupés ». En voici quelques-uns :

Coûts

Les coûts les plus importants dont il faut tenir compte sont les coûts d'implantation d'une nouvelle technologie, les coûts des bureaux communs et les coûts de formation.

Exigences législatives

Dans certains cas, il faudra adopter une loi pour permettre aux organisations de partager les ressources nécessaires à la prestation de « groupes » de services. La Finlande a vécu un projet pilote de trois ans avant d'adopter une loi. En outre, les lois actuelles feraient obstacle à l'innovation. Au Nouveau-Brunswick la loi empêche le partage de l'information sur la clientèle entre certains ministères.

Impact sur les associations/groupes de pression

Certaines innovations en matière de prestation de services risquent de subsumer le rôle de ces organisations. Par exemple, en Ontario, la proposition du gouvernement de créer un guichet unique pour les prestataires de soins de santé de longue durée a suscité l'opposition d'organisations comme la Croix-Rouge et les infirmières de l'Ordre de Victoria qui craignaient d'être évincées de ce secteur de travail.

Tensions entre les tendances vers d'autres formes d'organisation (les OSS) et le « groupement » de services

Certaines autres formes d'organisation comme les organismes de service spécial (OSS) présentent des caractéristiques comme la spécialisation et la séparation qui s'opposent carrément aux principes de l'intégration ou du « groupement » des services.

Ce premier rapport ne se veut qu'un survol des innovations en matière de prestation de services. Si le comité manifeste un intérêt pour la question, elle pourra être traitée de manière plus détaillée dans un rapport subséquent.

Partie III : Résumés des innovations dans le secteur public

Australie

Cohabitation du ministère de la Sécurité sociale (DSS) et des Bureaux du service d'emploi du Commonwealth (CES)

I Origine

La décision d'oeuvrer activement à la cohabitation des bureaux locaux de prestation de services de ces organisations est née du souci de commodité pour la clientèle et du besoin d'instaurer une meilleure collaboration entre les deux pour donner aux chômeurs de meilleures chances de se trouver un emploi.

La croissance du chômage de longue durée durant la récession du début des années 90 a accentué la volonté d'aborder d'une manière concertée tous les obstacles à l'aboutissement des efforts de recherche d'emploi.

La cohabitation, pensait-on, permettrait également une meilleure communication et collaboration au niveau régional, ainsi que la réalisation d'économies au titre des coûts de location de bureaux.

II Description

En Australie, c'est le gouvernement fédéral qui se charge lui-même de payer le soutien du revenu aux chômeurs et de les aider à se trouver un emploi par l'entremise, respectivement, du ministère de la Sécurité sociale (DSS) et du Service d'emploi du Commonwealth (CES), une agence du ministère de l'Emploi, de l'Éducation et de la Formation.

Pour profiter du soutien du revenu le chômeur doit rester inscrit au CES et chercher activement du travail. Le CES communique au DSS les activités de recherche d'emploi (ou de formation) des prestataires et peut recommander l'interruption provisoire ou définitive des paiements de soutien du revenu.

Tant le CES que le DSS ont des bureaux régionaux à des endroits accessibles à leurs clients. Le DSS en a environ 250 et le CES en avait environ 400 jusqu'à récemment. Les bureaux du DSS compteraient de 50 à 100 employés et ceux des CES de 10 à 40.

Il y a toujours eu des désaccords entre les deux organisations, désaccords en partie attribuables à la divergence d'opinion quant à la clientèle qu'elles servent. Le DSS estime qu'il doit servir les chômeurs tandis que le CES doit jongler avec les exigences des employeurs et des chômeurs.

Tout récemment, cette ambiguïté a été résolue lorsque le CES a été prié de s'intéresser d'abord aux chômeurs et d'élargir ses services de manière à accorder plus d'importance à la formation et à l'administration des subventions à l'emploi. Il doit aussi rationaliser son réseau de bureaux régionaux.

Grâce à une informatisation plus poussée le DSS maintient une base de données nationale sur sa clientèle et partage de plus en plus l'information qu'elle contient avec le CES. Le CES, quant à lui, n'est vraiment entré dans l'ère de la technologie de l'information que récemment, mais il rattrape rapidement son retard.

La mise en compétition du CES avec des chargés de cas externes a contribué substantiellement à lui faire améliorer ses services.

Clients

Les chômeurs, plus particulièrement les chômeurs chroniques constituent la clientèle principale. Les autres clients comprennent les familles monoparentales et les personnes souffrant d'incapacités qui recherchent de l'aide pour se trouver un emploi. Les employeurs, surtout ceux qui veulent obtenir des subventions à l'emploi, sont une ressource importante et, par conséquent, une clientèle secondaire.

Services

Le CES et le DSS offrent ensemble aux chômeurs, conseils et orientation vers des employeurs éventuels et des formateurs. Également, ils se fournissent l'un l'autre des données essentielles sur leur clientèle pour contrôler la fraude et les abus.

III Résultats

De manière générale, la co-occupation signifie la location de bureaux contigus dans des centres commerciaux régionaux. Elle signifie guichet unique pour le chômeur qui doit se rendre au DSS au moins une fois toutes les deux semaines et se présenter à des entrevues menées par le DSS et le CES ensemble.

Elle signifie aussi qu'il est plus facile pour le personnel du DSS et du CES d'organiser de telles entrevues et que, par conséquent, il en organise plus souvent. Du point de vue du client, ces entrevues l'informent d'une manière cohérente sur ses droits et ses obligations et l'incitent davantage à s'y conformer. La co-occupation devrait donc accroître les réussites dans la recherche d'emplois et réduire les fraudes et les abus.

En règle générale, la co-occupation réduit le loyer et permet aux bureaux de partager les coûts des services auxiliaires. Un plus grand contact informel entre les deux organisations favorise une meilleure compréhension et réduit les frictions attribuables aux méprises touchant la culture organisationnelle de chacune. Tout cela devrait aussi avoir un effet positif sur la recherche d'emplois.

Guichets uniques du *Australian Capital Territory Government (ACT)*

I Origine

Les guichets uniques du ACT visaient à regrouper en des endroits centraux les services offerts par le *Australian Capital Territory Government*. (Le *ACT Government* offre une gamme de services qui comprend les services généralement offerts par les administrations municipales, régionales et provinciales au Canada.)

Canberra ayant été aménagée suivant un plan à trois zones centrales, les gens qui voulaient obtenir de l'information et payer leurs factures en personne devaient parcourir de longues distances pour aller aux différents bureaux. Étant donné la petitesse de Canberra, nombre d'administrations estimaient qu'il n'était pas rentable pour elles d'ouvrir des bureaux dans chaque zone.

II Description

Deux guichets uniques ont été installés à chaque extrémité de la ville. Ils ressemblent à des banques avec des comptoirs où sont offerts différents services du ACT dont tarifs et taxes, tarifs pour l'eau et l'électricité, immatriculation des chiens, parcs et jardins, concessions de transport, etc.

Nombre des fonctions du gouvernement territorial sont absentes des guichets uniques : permis d'utilisation et immatriculation des véhicules automobiles, permis de construire, enregistrement des armes à feu et police entre autres.

Clients

Tous les résidents du territoire desservi par le ACT sont des clients éventuels s'ils souhaitent payer leurs factures en personne ou ont des informations à obtenir qu'ils n'obtiendraient pas par téléphone.

Services

D'ordinaire, les guichets uniques ne traitent que les demandes d'information simples et reçoivent les paiements en argent et sous forme de chèques.

III Résultats

L'initiative a amélioré la gestion des fonds pour les ministères et les agences en favorisant le paiement des factures en personne et en centralisant la réception des fonds.

L'impact sur les services à la clientèle n'a pas eu que du bon. Le personnel du guichet unique est souvent incapable de répondre aux demandes d'information élémentaires et se limite à donner aux clients des numéros de téléphone où ils pourront obtenir une aide additionnelle. La centralisation de la réception de l'argent a incité d'autres organisations comme la police à avoir recours au percepteur des fonds publics au guichet unique de sorte que les gens doivent désormais aller chez le fournisseur du service initial et au guichet unique.

Grande-Bretagne

Government Office for Yorkshire and Humberside (GOYH)

I Origine

Le bureau gouvernemental pour Yorkshire et Humberside (GOYH) est le résultat de la fusion, en avril 1994, des bureaux régionaux du ministère du Commerce et de l'Industrie, du ministère de l'Environnement, du ministère des Transports et du ministère de l'Emploi. Cette fusion s'est produite après la publication par le gouvernement central de son livre blanc sur la compétitivité.

II Description

Mandat

Le mandat du GOYH est de promouvoir une approche cohérente à la compétitivité, au développement et au renouveau économiques durables en se servant de ressources publiques et privées pour, de cette façon, amener des améliorations en éducation, en formation et en gestion et développement des entreprises dans ce district du nord-est de l'Angleterre. Le GOYH a choisi de fonder sa stratégie sur « une vision étendue de la gestion des programmes et des politiques du gouvernement central ».

Clients

Les résidents de la région de Yorkshire et de Humberside.

Services

Le GOYH offre aux habitants de la région un seul point de contact avec le gouvernement en leur fournissant tous les services qui étaient auparavant fournis par les ministères du gouvernement central conformément aux principes de la Charte des citoyens. Parmi ses activités principales, le GOYH doit aussi créer des partenariats avec et entre les secteurs d'activités locales et faire part des opinions et des expériences locales au gouvernement central pour qu'il en tienne compte dans l'élaboration et la communication de ses politiques et de ses décisions.

Pour s'acquitter de toutes ces tâches, le GOYH est organisé en cinq directorats : Logement, planification et transports; Emploi et formation; Renouveau; Commerce, industrie et Europe; et Stratégie et ressources.

III Résultats

Le GOYH compte parmi ses réussites la mise sur pied d'un programme d'apprentissage pour la région dans des secteurs comme la création de logiciels, l'aide aux entreprises en matière d'exportations et l'octroi de subventions pour stimuler l'investissement du secteur privé dans l'infrastructure physique et humaine.

Canada (les provinces)

Centres de services aux entreprises du Canada (CBSC)

I Origine

Le système des CBSC a été créé en réponse aux préoccupations que suscite chez les gens d'affaires le fait d'avoir à traiter avec le gouvernement, tant au niveau fédéral que provincial. Elles touchent principalement la perception qu'ils ont de se faire renvoyer d'un numéro de téléphone à un autre, de recevoir des renseignements insuffisants ou erronés, qu'on est indifférent à leurs besoins, et qu'il y a un double emploi et un chevauchement inutile.

II Description

Industrie Canada, Western Economic Diversification Canada, le Bureau fédéral du développement régional (Québec) et l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), en partenariat avec les provinces, ont récemment mis sur pied dans tout le Canada un réseau de centres de services aux entreprises. Ces centres se trouvent dans les grandes régions métropolitaines et sont dotés d'un personnel fédéral et provincial.

Les CBSC fonctionnent en vertu d'ententes officielles signées par l'associé fédéral chargé de la direction générale d'un site particulier et la province concernée. En Ontario, par exemple, Industrie Canada travaille en collaboration avec le ministère provincial du Développement économique et du Commerce. Dans les Maritimes, l'associé fédéral qui assume la direction générale des centres est l'APECA. Les seules exceptions sont les centres d'Edmonton et de St-Jean Terre-Neuve dont le fonctionnement dépend d'ententes informelles.

Le réseau des CBSC a un budget triennal d'environ 15 millions \$ qui provient directement du Conseil du Trésor. Les décisions touchant la dépense du budget sont prises par un comité des partenaires en gestion au niveau de sous-ministre adjoint.

Mandat

Les centres de services aux entreprises du Canada offrent un service à guichet unique à toute la collectivité d'affaires du Canada. Ils visent à donner un meilleur accès aux programmes et services gouvernementaux tant fédéraux que provinciaux, à améliorer l'information disponible et à fournir des services plus complets et de meilleure qualité aux entreprises canadiennes.

Clients

Principalement les petites et moyennes entreprises.

Services

Le Centre Canada-Ontario et d'autres centres de service aux entreprises offrent un service de téléphone et de réponse automatique par télécopieur. Ils incitent aussi leur clientèle à consulter une base de données informatisée qui comprend quelque 800 programmes fédéraux administrés par plus de 20 ministères et agences. Cette base de données fournit une brève description de chaque programme, des conditions d'admissibilité à chacun d'eux ainsi que d'autres renseignements élémentaires touchant le monde des affaires. Elle comporte aussi un excellent système d'orientation qui permet aux utilisateurs de naviguer dans les programmes à partir d'un sujet particulier (p. ex. importation).

Le niveau de service offert par les centres varie d'un endroit à l'autre du pays.

III Résultats

La satisfaction des clients est mesurée au moyen des conseils consultatifs de la clientèle qui existent à plusieurs centres (p. ex. Montréal) et par des études officielles sur les réactions des clients.

Gestion de cas

Commission des accidents du travail de l'Alberta

I Origine

Avant 1989, la Commission des accidents du travail de l'Alberta traitait les demandes d'indemnisation des travailleurs accidentés suivant une méthode linéaire et liée au temps. Beaucoup de ministères se sont impliqués dans le traitement d'un cas seulement après que d'autres ministères avaient exécuté certaines fonctions. Cette approche ne favorisait ni l'interaction entre les employés, ni la coordination des activités. Le traitement de demandes d'indemnisation complexes présentait de nombreux problèmes aux travailleurs. Ils consacraient environ 80 % de leur temps à s'occuper de 20 % des demandes longues et complexes. La clientèle n'était donc pas satisfaite du service qu'elle recevait. Dans un effort pour améliorer le service aux travailleurs accidentés et à leurs employeurs, la Commission des accidents du travail adopta une approche de gestion de cas pour traiter les demandes d'indemnisation particulièrement complexes.

II Description

Mandat

Le programme de gestion des cas de la Commission des accidents du travail de l'Alberta est destiné à améliorer les services offerts aux clients dont les demandes d'indemnisation visent plus de trente jours de perte de travail.

Clients

La Commission des accidents du travail de l'Alberta dessert les travailleurs accidentés et leurs employeurs.

Services

Le programme de gestion des cas permet d'identifier les clients dont la demande d'indemnisation risque d'être complexe. Ces demandes sont ensuite traitées par des préposés généralistes au règlement des demandes qui s'assurent de fournir aux clients tous les services dont ils ont besoin. Les chargés de cas supervisent une grande gamme de cas pour leurs clients, allant de l'acceptation de la demande à l'autorisation de l'indemnisation en passant par l'établissement d'un plan de réadaptation adapté au travailleur. Les chargés de cas sont appuyés par des unités de services intégrés (USI). Ces unités sont des équipes de spécialistes de diverses disciplines (médecine, réadaptation, indemnisation et psychologie) qui travaillent et communiquent les uns avec les autres dans le même bureau.

Les chargés de cas ont l'entière responsabilité de tous les aspects d'un cas. Si dans le passé, on mettait jusqu'à cinq jours pour obtenir une réponse à une simple question médicale, le chargé de cas peut désormais l'obtenir immédiatement d'une personne travaillant dans le même bureau que lui. Le chargé de cas sert d'unique point de contact entre l'employé accidenté et son employeur qui auparavant avaient à communiquer avec plusieurs ministères et recevaient différentes réponses.

III Résultats

L'implantation de l'approche de la gestion de cas à la Commission des accidents du travail de l'Alberta a exigé l'élimination de plusieurs niveaux d'administration et la formation poussée des employés dont les tâches étaient devenues beaucoup plus professionnelles et administratives. Le moral et l'efficacité de l'organisation se sont accrus depuis l'adoption de cette approche. On mesure la satisfaction du client, le rapport coût-efficacité et le taux de retour au travail pour s'assurer que le service à la clientèle continue de s'améliorer.

L'innovation de la gestion de cas à la Commission des accidents du travail de l'Alberta faisait partie d'une initiative plus globale qui a gagné le prix d'argent lors du concours de 1990 de l'IAPC pour gestion innovatrice.

Agents gouvernementaux de Colombie-Britannique et Centres d'accès - guichet unique

I Origine

L'histoire de la Direction des agents du gouvernement remonte aux années 1800. Durant la ruée vers l'or, le gouverneur Douglas nomma des percepteurs d'impôts

et des commissaires de l'or — postes qui sont les précurseurs des agents gouvernementaux. À ce moment-là, les agents gouvernementaux étaient des hommes à tout faire qui se chargeaient de faire régner la paix et l'ordre et d'assurer une saine administration. Au fil des années, l'agent gouvernemental a assumé de nombreux rôles : perceuteur des impôts, coroner et chargé de questions touchant les assurances pour la Insurance Corporation on B.C. Dans les années 70 et au début des années 80, nombre des fonctions de la Direction des agents gouvernementaux ont été touchées par la régionalisation. En 1986, la Direction a fait un énorme effort pour devenir une organisation supérieure de prestation de services et le rester.

II Description

Actuellement, la direction offre plus de 550 services gouvernementaux et services d'information au nom de 19 ministères. Il y a 60 bureaux d'agents gouvernementaux dans toute la province. L'importance et le type des services offerts varient suivant les besoins de la collectivité. Vingt-huit des 60 bureaux sont des centres d'accès en ce sens que chacun sert de base de fonctionnement à au moins trois ministères. Les centres d'accès sont en fait, des « guichets uniques » d'information publique et de services gouvernementaux. Ils se trouvent dans des endroits renommés et fréquentés, pour être facilement accessibles. Le personnel chargé de leur fonctionnement varie. Il comprend des gens de divers services et ministères comme : Government Agents Branch, Consumer Taxation Branch, Safety Engineering Services, Public Gaming Branch, Mines Inspection, Agriculture, Motor Vehicle Branch, Liquor Inspection Branch et Waste Management Branch.

Mandat

La Direction des services gouvernementaux n'a pas de programmes proprement dit, elle sert exclusivement d'agent à d'autres ministères. Son but n'est que d'offrir un accès facile et commode aux renseignements et aux services gouvernementaux.

Clients

Les citoyens.

Services

Information et services de base : impôt foncier, titres fonciers, information sur l'enregistrement des titres de propriété des terres publiques, immatriculation des véhicules automobiles, permis de chasse et d'exploitation minière, taxes à la consommation, enregistrement et facturation des régimes de services médicaux. Le personnel au comptoir offre information, orientation vers les services compétents, conseils généraux et aide pour compléter les formulaires. Dans certains centres, des services étendus sont fournis par le personnel du ministère.

Cinq directeurs régionaux supervisent les 60 bureaux et rendent compte au sous-ministre adjoint du Développement communautaire et régional (ministère des Petites entreprises, du Tourisme et de la Culture). L'administration et le fonctionnement de chaque bureau d'agents du gouvernement sont dans les mains d'un comité de gestion.

Questions abordées au moment de la création de ces centres :

1. Le partage des responsabilités. Certains ministères, qui font partie intégrante de la région, ne voulaient pas se joindre à un bureau d'agents du gouvernement. Certains ministères n'acceptèrent de s'y joindre qu'après de longues négociations et d'autres que lorsque le Cabinet en fit une initiative gouvernementale.
2. Coûts de démarrage élevés. Parce que les centres d'accès doivent se trouver à des endroits renommés où il y a du stationnement, ils coûtent souvent cher. Les autres coûts à considérer sont ceux de l'équipement des bureaux et de leur adaptation aux handicapés. Les centres d'accès sont souvent construits pour répondre à des exigences particulières.
3. Politiques internes. Comme il y a des employés de différents ministères dans chaque bureau, il faut donc s'attaquer aux politiques administratives et de gestion conflictuelles.
4. Il faut assurer une formation polyvalente au personnel pour qu'il puisse fournir l'information et le service à la clientèle.
5. Technologie — les systèmes d'information doivent être en place pour que le personnel ait accès à l'information propre à chaque ministère.

La Direction des agents du gouvernement a été la première à recevoir le prix de la qualité du service de B.C. Tel.

III Résultats

La satisfaction du client est élevée. Les agents du gouvernements sont bien informés et fournissent information et conseils au public sur divers services gouvernementaux.

Les coûts de fonctionnement sont réduits du fait de la mise en commun des ressources et du partage des bureaux. Certaines collectivités rurales continuent de recevoir les services gouvernementaux lorsque les bureaux des ministères ferment parce que des employés de ces ministères sont transférés au bureau des agents du gouvernement ou au centre d'accès.

Enquiry B.C. Program — Service téléphonique sans frais d'information et d'orientation

Ministère des Services gouvernementaux, Colombie-Britannique

I Origine

En 1990, le Groupe de travail sur l'amélioration des services au public et le Secrétariat de Service Quality B.C. sont allés dans tous les coins de la province consulter le personnel d'exécution et les cadres régionaux sur la qualité des services.

Les deux premières recommandations du plan d'entreprise de Service Quality B.C. étaient (1) de créer une ligne téléphonique sans frais qui permettrait aux gens d'obtenir l'information gouvernementale voulue et (2) un guide des programmes du gouvernement.

Le Centre d'information a été créé en juillet 1991.

II Description

Mandat

Le Centre d'information Enquiry B.C. vise d'abord et avant tout à offrir à tous les résidents de la province un accès égal à de l'information sûre et actuelle du gouvernement.

Le centre d'information est géré par un fonctionnaire. Le service d'orientation sans frais est exploité sous contrat à Vancouver.

Clients

Les citoyens

Services

Le service téléphonique sans frais d'orientation pour l'information Enquiry B.C. fonctionne de 7 h à 19 h en semaine, et de 9 h à 17 h le samedi. Le Centre se sert d'une base de données informatisée pour répondre aux demandes de renseignements généraux et orienter les demandeurs vers les services compétents.

III Résultats

Durant la première année d'exploitation, le volume des appels a doublé; de 15 489 en juillet 1991, il est passé à 33 062 en juillet 1992. Ce volume a continué de croître au cours des années suivantes. En juin 1995, le volume se situait à 84 523.

En janvier 1995, un sondage auprès de la clientèle a été fait pour savoir ce qu'elle pensait de Enquiry B.C. Il a révélé que 86 % de la clientèle sondée était satisfaite du service reçu au premier point de contact avec le gouvernement (Enquiry B.C.). La majorité des personnes avait obtenu les renseignements ou réglé leurs affaires après un seul transfert au bon ministère. Le service d'information et d'orientation épargne du temps au personnel de tous les ministères.

Au nombre des choses envisagées il y a la création d'un service 900 qui permettra aux résidents de la Colombie-Britannique, au moyen d'un appel téléphonique, de changer leur adresse auprès de multiples programmes gouvernementaux.

**B.C. Online — Service d'information électronique en direct payé
par l'utilisateur
British Columbia Systems Corporation**

I Origine

B.C. OnLine est une entreprise d'information gouvernementale payante qui offre de l'information gouvernementale aux secteurs privé et public. Elle est exploitée par B.C. Systems Corporation (une société d'État) en partenariat avec le gouvernement provincial. B.C. OnLine a été créée en 1989 dans l'intention de tirer parti de l'énorme investissement du gouvernement dans les technologies d'information pour améliorer le service, réduire les coûts et générer des recettes.

II Description

Mandat

B.C. OnLine sert de courtier de l'information aux ministères et aux entités. Elle fournit un mécanisme électronique et des services de soutien aux ministères pour qu'ils puissent vendre l'information au détail électroniquement. B.C. OnLine offre un accès étendu au cadastre provincial à la convenance de l'utilisateur. L'accès se fait de n'importe où dans la province par téléphone, ordinateur et modem.

B.C. OnLine fonctionne sans subvention du gouvernement. Elle dessert plus de 15 000 usagers dans plus de 5 000 cabinets d'avocats, banques, agences immobilières et autres entreprises de la province.

Clients

Entreprises générales, avocats, institutions financières, vendeurs d'automobiles et d'équipement, agents immobiliers, comptables, notaires, chargés de recherche de titres de propriété et tous les niveaux de gouvernement.

Services

Fournir de l'information sur : le cadastre, le registre des titres fonciers corporatifs et personnels, la base de données de l'administration de l'évaluation foncière, la base de données sur les taxes foncières rurales, les bulletins sur la taxation du ministère des Finances et des relations corporatives, les mises à jour du guide sur la pratique touchant les titres fonciers.

B.C. OnLine offre aussi un numéro sans frais à ceux qui veulent obtenir une aide technique (de 8 h à 20 h, du lundi au samedi).

Les clients paient chaque recherche de titre et consultation de registre. C'est le détenteur de la base de données qui détermine le prix de chaque transaction. B.C. OnLine perçoit le tarif et en conserve une partie pour rembourser ses frais avant de déposer le reste dans le compte du détenteur de l'information.

Les frais d'utilisation de B.C. OnLine sont gérés au moyen d'un compte de dépôt. Les clients alimentent leur compte de dépôt par transfert de fonds électronique ou par paiement à un bureau des titres fonciers, de la Direction des agents gouvernementaux ou de l'Administration de l'évaluation des biens fonciers personnels.

III Résultats

B.C. OnLine est un service payé proportionnellement à l'utilisation et c'est la façon la moins coûteuse d'acheter de l'information gouvernementale. Un des avantages du modèle de l'utilisateur-payeur est d'éliminer l'interfinancement d'un programme à un autre. Un plus grand nombre de clients se servant eux-mêmes électroniquement, les frais généraux entraînés par le service au comptoir par des fonctionnaires sont également réduits.

En 1992/1993, les recettes brutes ont été de plus de 32 millions \$ pour un volume d'environ 4,2 millions de transactions.

La clientèle s'est accrue de 10 à 15 % depuis la mise en place du service. Le dernier sondage auprès de la clientèle a révélé qu'elle était à 85 % très satisfaite ou satisfaite de B.C. OnLine.

Facteurs de réussite :

1. Le type d'information fournie par B.C. OnLine se fonde sur la demande mesurée.
2. Infrastructure existante — L'information se trouve déjà dans les bases de données qui tournent sur les gros ordinateurs de la Colombie-Britannique.
3. À titre de société d'État, B.C. Systems a pu créer l'entreprise d'information et l'administrer.
4. Collaboration et soutien mutuel des ministères quant à l'adoption d'un modèle de prestation de services alternatifs. Cette collaboration a créé un solide partenariat entre B.C. Systems et les « détenteurs des données » du gouvernement.
5. Le gouvernement a établi au départ une politique de double structure tarifaire. Il existe une différence de un ou deux dollars entre le service électronique et le service au comptoir.

Centres de service Nouveau-Brunswick Ministère des Finances — Division des services de gestion

I Origine

À l'automne 1991, le ministère des Finances du Nouveau-Brunswick entreprenait un processus consultatif qui visait à trouver des façons d'offrir les services gouvernementaux dans un contexte de restrictions financières. Les contribuables ont dit vouloir un gouvernement plus petit, plus accessible et plus convivial. La

même année, une étude sur la prestation de services dans la province révélait que le gouvernement provincial avait 890 points de service dans 195 collectivités. Les inefficacités de ce type de prestation sautèrent aux yeux : manque de commodité pour les usagers et coûts élevés. La Division des services de gestion du ministère des Finances décida, compte tenu du souhait exprimé par les citoyens d'avoir un service plus accessible, du contexte des restrictions financières et du potentiel offert par les nouvelles technologies de gestion de l'information, que l'automne 1991 était un moment opportun pour commencer à planifier la création de deux centres multiservices.

II Description

Mandat

Les centres de services Nouveau-Brunswick sont des bancs d'essai d'une autre façon d'offrir des services plus accessibles aux citoyens avec les mêmes ressources, voire avec des ressources réduites.

Clients

Le grand public.

Services

Les centres de services Nouveau-Brunswick offrent 50 services rattachés à 16 ministères sous un même toit et à un seul comptoir. Le public peut payer taxes et frais, obtenir permis et produits, payer ses factures de services publics et obtenir de l'information sur les services gouvernementaux.

Les services sont assurés par un personnel polyvalent qui a été détaché de divers ministères. Il a reçu une formation poussée qui mettait l'accent sur le service à la clientèle. On compte que le personnel fasse siennes les demandes des citoyens et ils sont en mesure de le faire grâce aux puissants ordinateurs personnels dont ils disposent et qui sont reliés à plusieurs bases de données du gouvernement.

Résultats

Offrir 50 services différents de 16 ministères à un seul bureau a représenté un défi de taille pour la Division des services de gestion du ministère des Finances. Il a fallu de longues consultations avec les sous-ministres, les cadres supérieurs et le personnel pour déterminer si les ministères autoriseraient la prestations de « leurs » services par quelqu'un d'autre. Établir les coûts associés au fonctionnement d'un centre de services, mettre en place les contrôles comptables et la technologie d'information indiqués, recruter et former le personnel et faire preuve d'une forte tolérance au risque sont les éléments qui ont été cités comme essentiels à la réussite du projet. Les règles établies (lois et règlements ministériels) ont été jugées les principaux obstacles à la réalisation du projet. Par exemple, dans certains cas la loi empêche l'échange d'information sur les clients entre les ministères.

Les centres de service Nouveau-Brunswick se sont engagés à constamment s'améliorer. La mesure de facteurs comme le type de transactions, le temps d'attente et la demande de nouveaux services fournit de précieux renseignements à la direction. Les réactions de la clientèle indiquent que les citoyens sont satisfaits de l'accessibilité des services, de l'étendue des connaissances du personnel et de l'approche axée sur la clientèle qui est appliquée à la prestation des services.

Bien que les centres de service Nouveau-Brunswick n'offrent actuellement que les services du gouvernement provincial, on n'exclut pas la possibilité d'y ajouter à l'avenir des services fédéraux et municipaux et même des services du secteur privé. Le franchisage de certains services gouvernementaux au secteur privé (suivant le modèle de Postes Canada) est également envisagé.

Accès Ontario

Conseil de gestion du gouvernement

I Origine

Les centres d'Accès Ontario ont été établis dans toute la province en 1983. Ils sont exploités par le Conseil de gestion du gouvernement.

II Description

Mandat

Ces centres visent à fournir de l'information accessible au sujet des lois, des programmes et des services du gouvernement provincial.

Clients

Les citoyens.

Services

Les centres, qui sont décrits comme des « fenêtres sur le gouvernement ontarien », offrent des services d'information et d'orientation au public. Ils offrent aussi un petit nombre de services de base comme la vente de permis de pêche.

Les centres ont un bon stock de brochures sur les programmes gouvernementaux qui sont mises à la disposition du public sans frais. Ils vendent aussi certaines des publications les plus populaires du gouvernement.

Les centres sont une forme très modeste de « guichet » unique. Ce n'est pas chez eux que l'on peut obtenir de l'information sur les comptes-clients ou les demandes pour profiter des programmes gouvernementaux. Leur personnel renvoie plutôt les citoyens aux bureaux gouvernementaux où ils obtiendront les permis, les formulaires de demande et autres formulaires.

Cependant, les citoyens y trouvent des lignes téléphoniques grâce auxquelles ils pourront joindre le ministère voulu. Accès Ontario offre aussi un service téléphonique d'orientation.

III Résultats

Les centres existent maintenant depuis 12 ans et à en juger par la réaction de leur clientèle, ils donnent satisfaction.

Projet-pilote des comptoirs de libre-service Ministère des Transports de l'Ontario

I Origine

Le projet-pilote des comptoirs de libre-service a été la réponse de la Division de la sécurité et de la réglementation du ministère des Transports de l'Ontario aux compressions budgétaires et à la demande répétée de l'amélioration du service à la clientèle.

II Description

Le projet-pilote, lancé en 1993, fait appel à une technologie de libre-service semblable à celle des guichets automatiques bancaires. Au départ, on a installé huit comptoirs dans des endroits facilement accessibles de la province, habituellement des centres commerciaux. Le projet a depuis pris de l'ampleur. La Division de la sécurité et de la réglementation a réalisé environ le tiers de son plan de création d'un réseau de 60 kiosques.

Mandat

Les kiosques de ServiceOntario visent à donner un meilleur accès à certains services du ministère des Transports.

Clients

Les kiosques sont destinés à une clientèle urbaine (plutôt que rurale). La Division de la sécurité et de la réglementation n'a pas réussi à partager sa clientèle autrement.

Services

À l'étape de projet-pilote, les comptoirs distribuaient des vignettes autocollantes et permettaient aux conducteurs de faire des recherches dans les dossiers sur les conducteurs, les véhicules et les transporteurs, d'enregistrer les changements d'adresse et de payer certaines amendes. Les kiosques acceptaient les paiements par carte de crédit.

Le projet, désormais élargi, permet aux usagers de commander des plaques d'immatriculation et de payer par carte de crédit et carte de débit. En outre, le ministère des Transports est récemment entré en partenariat avec (1) le ministère de la Consommation et du Commerce, pour fournir des trousseaux d'information

sur les véhicules usagés aux comptoirs de ServiceOntario; et (2) avec le Toronto métropolitain et Ottawa-Carleton pour donner aux utilisateurs des comptoirs la possibilité d'y payer leurs amendes municipales.

III Résultats

Les comptoirs de ServiceOntario ont fait plus de 60 000 transactions durant les onze premiers mois du projet. Ces transactions ont représenté plus de 2,5 millions \$ de recettes brutes. On estime qu'aujourd'hui la formule du libre service sert à la prestation de 10 à 15 % du type des services offerts par les comptoirs. La Division de la sécurité et des règlements a déterminé, en se fondant sur son analyse de l'utilisation du libre-service par la clientèle, que ces pourcentages représentent probablement un maximum.

Le principal avantage du comptoir de libre-service est d'offrir une plus grande liberté au client. Plus de la moitié ces transactions de ServiceOntario se font actuellement en dehors des heures de bureau normales (jusqu'à un tiers en 1993), et un quart les fins de semaine. La Division de la sécurité et des règlements réalise des sondages périodiques auprès de la clientèle pour mesurer sa satisfaction. Les derniers sondages ont révélé que :

- 94 % des utilisateurs se serviraient des comptoirs à nouveau;
- 87 % estimaient que les comptoirs leur épargnaient du temps;
- 95 % aimeraient que les comptoirs ServiceOntario demeurent;
- 78 % pensaient que les comptoirs étaient bien situés;
- 87 % ont bien aimé se servir du comptoir;
- 87 % ont trouvé le comptoir d'utilisation facile.

Le projet des comptoirs ServiceOntario est considéré comme le banc d'essai qui servira à élaborer une stratégie globale de libre-service pour donner accès au grand public aux services du gouvernement provincial.

Canada (Municipalités)

Bureaux d'Accès Montréal

Ville de Montréal

I Origine

Dans les années 1980 l'administration municipale montréalaise s'est engagée à décentraliser la prestation de ses services. Elle voulait répondre aux différents besoins d'une clientèle diverse et exigeante, particulièrement dans la collectivité des gens d'affaires. L'expression la plus concrète de l'engagement de la municipalité a été la création de treize bureaux d'Accès Montréal depuis 1987.

II Description

Mandat

Les bureaux d'Accès Montréal offrent aux citoyens un vaste éventail d'information et de services à un seul endroit. Ils visent à leur épargner des visites répétées à plusieurs ministères différents.

Clients

Les bureaux d'Accès Montréal mettent leurs services à la disposition de tous les citoyens de la ville. Toutefois, ils ont reconnu que leur clientèle variée avait des besoins différents et ils offrent donc des services additionnels aux entrepreneurs.

Services

Les bureaux d'Accès Montréal servent de bureau central d'information sur la gamme complète des services municipaux et de points de contact où les citoyens peuvent faire acheminer leurs demandes aux divers organismes municipaux. De plus, les citoyens peuvent y faire certaines transactions avec la municipalité comme payer amendes et taxes, faire des demandes de permis et enregistrer les naissances. Les bureaux d'Accès Montréal jouent enfin un rôle consultatif en recueillant les réactions des citoyens et en les communiquant aux comités des élus municipaux.

Pour en favoriser l'accessibilité, les bureaux d'Accès Montréal sont répartis dans tous les coins de la ville et sont situés dans de grandes artères au coeur des quartiers. Le personnel de chaque bureau comprend des agents de communication sociale qui se chargent de l'orientation de la clientèle. Grâce à des ordinateurs reliés aux bases de données sur les services municipaux, 100 employés à 13 bureaux offrent un service personnalisé aux citoyens. Un quatorzième bureau d'Accès Montréal a été mis sur pied pour ne répondre qu'aux demandes par téléphoniques des citoyens.

III Résultats

Avant la création des bureaux d'Accès Montréal, ce n'est qu'à l'hôtel de ville que l'information sur le gouvernement et ses services était disponible. Pour les offrir à des guichets uniques dans toute la ville, il a fallu non seulement adopter une nouvelle approche de la gestion de l'information et des services de première ligne, mais aussi obtenir la collaboration des administrateurs de plusieurs ministères qui pouvaient autoriser la diffusion de l'information, l'accès aux dossiers des citoyens et déléguer des portions de leurs fonctions aux bureaux d'Accès Montréal.

L'initiative Accès Montréal a amélioré le flux de l'information entre les ministères et, pour les citoyens, l'accès à l'information sur le gouvernement et ses services. En 1989, plus de 300 000 personnes sont passées par les bureaux d'Accès Montréal pour obtenir de l'information et des services, et depuis, ce nombre est en hausse. En outre, les associations privées et les groupes communautaires

seraient heureux du service qu'Accès Montréal offre à ses membres. On envisage désormais d'ajouter un autre service au public, un service sur les bureaux des élus municipaux. Mais, en raison du coût élevé de tels sites, l'avenir des centres d'Accès Montréal est en danger.

L'initiative Accès Montréal a gagné le prix d'or IAPC pour gestion innovatrice en 1990.

Le Centre de services aux entreprises d'Ottawa-Carleton (OCEC) Ville d'Ottawa-Carleton

I Origine

L'ouverture du Centre de services aux entreprises d'Ottawa-Carleton en juillet 1992 traduisait la reconnaissance du rôle important que jouait depuis quelques années le secteur des petites entreprises dans la croissance de l'économie régionale et nationale et la création d'emplois. Elle traduisait aussi un effort pour grouper, élargir et rationaliser le méli-mélo de programmes et de services locaux offerts jusque-là par le bureau d'auto-assistance aux petites entreprises du ministère du Développement économique et du Commerce de l'Ontario et le Centre de développement des petites entreprises de la ville d'Ottawa.

II Description

L'OCEC est un programme de la Société de développement économique d'Ottawa-Carleton, l'entité privée et sans but lucratif de la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton qui est consacrée au développement économique. Il offre un guichet unique aux petites entreprises de la région, les nouvelles et celles en expansion. Le bureau de l'OCEC est petit et ne compte que de 3 à 5 consultants-employés.

L'OCEC est un partenariat entre les gouvernements régionaux et provinciaux et le secteur privé. Le financement et les commandites proviennent de l'OCEC et de ses 450 sociétés membres, de la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton et aussi du ministère du Développement économique et du Commerce de l'Ontario.

L'OCEC se prépare en ce moment à élargir son rôle au moyen d'un projet en collaboration avec le réseau des centres de services aux entreprises Canada-Ontario du gouvernement fédéral.

Mandat

L'OCEC aide les entrepreneurs à réussir en affaires en leur offrant des conseils pratiques au moment opportun sur tout ce qui concerne les affaires.

Clients

Petites entreprises nouvelles et en expansion de la région d'Ottawa-Carleton.

Services

L'OCEC offre une grande gamme de services à sa clientèle, dont :

- un service téléphonique (p. ex. pour se renseigner sur la réglementation applicable aux petites entreprises);
- un programme d'extension communautaire;
- un centre de ressources sur place;
- une aide fonctionnelle électronique;
- ateliers et séminaires sur des sujets pertinents (p. ex. démarrage ou expansion d'une entreprise, préparation d'un plan d'entreprise, réglementation touchant l'exploitation d'une entreprise, sources d'assistance financière, possibilités de franchisage, brevets, marques déposées, copyright, création industrielle et fiscalité);
- consultations individuelles;
- programme de mentorat.

L'OCEC est aussi l'un des quinze sites d'un projet-pilote du gouvernement ontarien, Ontario Business Registration Access, qui permet aux clients, à l'aide d'un ordinateur, de faire une recherche de raisons sociales, de l'enregistrer et de s'inscrire aux fins d'impôt-santé des employeurs et d'impôt sur le revenu des entreprises.

III Résultats

L'OCEC fait, tous les mois, un sondage auprès de sa clientèle des six derniers mois (p. ex. Avez-vous créé votre entreprise ? Quel montant y avez-vous investi ? Combien d'emplois avez-vous créés ?).

Pendant sa première année de fonctionnement (1993) l'OCEC a reçu environ 38 000 clients et plus de 40 000 en 1994. On prévoit qu'il dépassera 60 000 en 1995 à la suite de la réduction des effectifs du gouvernement fédéral.

L'OCEC prétend avoir contribué au démarrage de plus de 650 entreprises dans Ottawa-Carleton l'année dernière, à la création de 11 000 emplois et à la génération de 20 millions \$ provenant de ventes.

Danemark

Bureaux d'information

À la fin des années 80, les gouvernements municipaux ou locaux ont commencé à installer de simples bureaux de réception et d'information.

Le but était d'améliorer et de simplifier les services offerts par les municipalités, et aussi de rendre l'information plus accessible aux citoyens.

La fonction principale de ces bureaux était de fournir l'information, plus particulièrement celle touchant l'administration de la sécurité sociale et des taxes et l'emploi (p. ex. orienter les citoyens vers le bureau gouvernemental compétent et leur fournir les formulaires voulus et des brochures). Leur personnel avait cependant une certaine latitude pour prendre des mesures et des décisions dans les cas simples.

En 1990, une trentaine de municipalités avaient de tels bureaux.

Services par téléphone

Les services par téléphone sont assez récents au Danemark. Ils visent à fournir des informations à des clients individuels et à les aider à s'y retrouver dans la bureaucratie.

Ces services ont une vocation départementale en ce sens qu'ils ne sont consacrés qu'à une sphère particulière de l'administration municipale.

Finlande

Au début des années 80, les gouvernement national et locaux de Finlande ont lancé une initiative qui consolidait l'orientation du service à la clientèle de l'administration publique finnoise. Entre 1986 et 1988, ils ont mené une campagne en faveur d'une meilleure fonction publique. Cette campagne s'est terminée par une déclaration publique selon laquelle les gouvernements et les fonctionnaires du pays s'engageaient à axer davantage l'administration publique sur le service à la clientèle. Depuis, plusieurs initiatives de groupement de services aux clients ont été mises en oeuvre.

Guichets uniques

En 1989, le Groupe de travail du ministère des Finances a été mis sur pied et chargé de trouver comment répondre au plus grand nombre possible des besoins des clients à un seul endroit. Le gouvernement a vu dans les unités multiservices ou guichets uniques une façon d'améliorer l'efficacité et la qualité des services à sa clientèle.

Après plusieurs années de projets-pilotes, une loi a été adoptée en 1993 qui favorise la création d'unités multiservices. Cette loi autorise les ministères du gouvernement finnois à décider eux-mêmes quels services se prêtent à une prestation groupée et à déterminer la répartition des coûts et le partage des ressources.

Sous la direction du ministère de l'Intérieur et de l'Association finnoise des autorités locales, vingt et un guichets uniques ont été mis en place.

Guide à l'intention du citoyen

Les gouvernements nationaux et locaux, tenant à leur engagement d'axer davantage les services sur la clientèle de la fonction publique, ont voulu offrir aux

citoyens une seule source d'information sur tous les services publics du pays. En 1992, ils ont publié un guide à l'intention du citoyen.

Ce guide fournit une brève description des services publics, des droits des citoyens à ces services, des programmes et des routines administratives. Il remplit aussi une fonction d'orientation en indiquant aux citoyens avec quelle organisation communiquer en premier pour régler tel ou tel problème. Le guide est organisé selon l'optique du client en ce sens que les services publics y sont décrits en fonction des situations dans lesquelles les citoyens ont généralement à faire appel (À qui m'adresser lorsque je cherche du travail ? — Quels sont mes droits et mes devoirs en tant que parent ?, etc.). Le guide est aussi disponible en version électronique aux réseaux de données accessibles aux citoyens et sur disquette pour les ordinateurs personnels.

Les citoyens ont très bien reçu le guide. Le premier tirage de 20 000 exemplaires est épuisé et une édition revue de 15 000 exemplaires est récemment parue.

Italie

Systèmes d'information des municipalités

Un certain nombre de municipalités (Arresto, Palma et Bologne, entre autres) ont mis sur pied des guichets d'accès à l'information dans tous les corps publics qui existent dans leur région. Dans le passé, les corps publics avaient leurs propres stratégies, habituellement improvisées, pour traiter avec le public. L'information offerte porte sur le système de soins de santé, la sécurité sociale et les programmes et services du gouvernement régional et municipal.

Les utilisateurs peuvent aussi recevoir des services personnalisés à ces guichets, par exemple, déterminer s'ils sont admissibles à des subventions gouvernementales.

Chambre de commerce de Milan

En Italie, les chambres de commerce sont des corps publics et, en règle générale, elles jouent un rôle important dans la réglementation des affaires.

La chambre de commerce de Milan a récemment lancé un projet d'installation de postes multiservices près des services et bureaux gouvernementaux avec lesquels ses clients, en l'occurrence les gens d'affaires, traitent étroitement — plus particulièrement, ces postes se trouvant près des tribunaux et des bureaux de sécurité sociale.

La raison d'être de ces postes est de réduire les coûts des transactions des entreprises.

Irlande

Jusqu'à récemment, les Services de sécurité sociale (SWS) de l'Irlande n'avaient pas la réputation de bien servir leur clientèle. De l'avis de leurs clients (personnes retraitées et malades et celles touchant des prestations pour enfants et des allocations familiales), les SWS étaient lents, lourds, sujets aux erreurs, distants et indifférents. Dans le cadre d'un vaste effort d'amélioration du service à leur clientèle et de leur propre fonctionnement, les SWS ont mis sur pied deux initiatives qui comportent le groupement des services qu'ils offrent.

Projet de localisation

Le projet a été mis sur pied pour faire en sorte que toute demande quelle qu'elle soit puisse être traitée à l'un des 200 bureaux des SWS. Tous les bureaux devaient donc disposer de toute l'information sur le client et sa famille pour que n'importe quel bureau soit le « bon bureau ». Au lieu d'indiquer aux prestataires à quel bureau ils doivent se rendre, les SWS les laissent désormais choisir celui qui leur convient le mieux. En outre, les clients n'ont plus à faire la navette entre différents bureaux puisqu'ils peuvent obtenir tous les services à un seul endroit.

Cartes de sécurité sociale

Les SWS ont aussi donné des cartes à pistes magnétiques à leurs clients. Elles servent de carte d'identité en quelque sorte et permettent d'avoir accès aux dossiers électroniques des clients. Elles aident à découvrir les fraudes et les abus, mais sont aussi employées comme moyen d'offrir un groupe de services liés aux SWS. Par exemple, les conseils de santé et les programmes de formation de la main-d'oeuvre les utilisent pour avoir accès à l'information sur leurs clients qui sont aussi des clients des SWS. Les SWS incitent également d'autres ministères à ajouter leurs produits et leurs services à cette carte. Les SWS estiment que toute la population adulte aura bientôt cette carte et croient que cela attirera des investissements de la part de firmes qui voudront, elles aussi, se servir de cette carte à diverses fins.

Nouvelle-Zélande

Centres de liaison

Ministère des Affaires intérieures

En 1992, des centres de liaison étaient établis dans les bureaux régionaux du ministère des Affaires intérieures. Ils offrent un éventail de renseignements et quelques services aux clients d'environ 18 ministères et agences. Au nombre des ministères représentés, il y a : la protection du consommateur, l'environnement, les statistiques, la jeunesse et le Commissariat à la protection de la vie privée.

Presque tous les organismes participant à cette innovation sont petits et n'ont pas leur propre réseau de bureaux régionaux. En outre, beaucoup ont une vocation axée davantage sur l'adoption de politiques que sur la prestation de services. Les centres de liaison leur permettent donc de fournir de l'information et des services là où il n'y aurait autrement aucune présence physique.

La majorité des services offerts aux centres de liaison relèvent de la compétence du ministère des Affaires intérieures (passeports et citoyenneté, publications officielles, juridiques et historiques, traduction et subventions aux collectivités, etc.). Le financement des centres provient principalement du ministère des Services intérieurs bien que certains coûts soient compensés par les cotisations des clients. En outre, un centre est exploité en collaboration avec les pouvoirs locaux.

« Government Within Reach »

Le projet « Government Within Reach » est un autre exemple de l'effort que fait le gouvernement de Nouvelle-Zélande pour rendre ses services plus accessibles aux citoyens. « Government Within Reach » est un projet interministériel qui comporte l'établissement d'une liste d'organismes gouvernementaux qui sera placée au début des annuaires de téléphone. En ce moment, les organismes gouvernementaux apparaissent par ordre alphabétique dans les annuaires. Cette liste aidera les citoyens à décider avec quel ministère communiquer et comment.

États-unis

« One-Stop Office Away from Home »

U.S. Commercial Centres

I Origine

Les centres commerciaux des États-Unis ont été créés par l'entremise de la Jobs Through Exports Act de 1992 pour aider à promouvoir les exportations américaines vers les gros marchés naissants. Le premier centre commercial a été celui de Sao Paulo (Brésil). Il a ouvert ses portes en 1994. Le 14 novembre 1994, le président Clinton, durant la réunion sur la coopération économique Asie-Pacifique (APEC), a ouvert le deuxième centre commercial à Jakarta (Indonésie). Ces centres commerciaux symbolisent le nouveau partenariat commercial que les États-Unis veulent établir avec les marchés naissants à l'étranger.

II Description

Ces centres offrent un bureau unique et très en vue à l'étranger, aux entreprises américaines qui sont à la recherche de possibilités commerciales dans le pays hôte et les régions avoisinantes. Ces centres sont le fruit de la collaboration des secteurs public et privé et des travaux de coordination de divers organismes gouvernementaux.

Mandat

L'objectif des centres commerciaux est de faciliter le commerce et la création de liens commerciaux avec les pays où ils se trouvent en aidant les entreprises américaines à se familiariser avec leurs industries, leurs marchés et leurs us et coutumes.

Clients

Les entreprises américaines désireuses d'exporter vers les marchés naissants étrangers et de commercer avec eux.

Services

Information : droit commercial et renseignements pertinents sur le commerce et les exportations.

Services : traduction et travaux de bureau, facilitation des contacts entre les acheteurs, les vendeurs, les banquiers et les fonctionnaires, coordination des missions commerciales et aide relative aux demandes, aux contrats et aux autorisations, conseils touchant l'identification des agents et des distributeurs éventuels.

Installations : bibliothèque commerciale, matériel de promotion et d'expositions commerciales, bureaux temporaires, salles de conférence et ordinateurs.

Ces centres sont situés à des endroits agréables et très en vue. Par exemple, le centre de Jakarta est logé dans le complexe du centre du commerce mondial dans le grand quartier commercial de la ville.

III Résultats

Depuis l'ouverture du centre de Sao Paulo, plus de 2 100 visiteurs ont participé à des manifestations commerciales.

Le centre reçoit quotidiennement une moyenne de 12 visiteurs, 300 demandes de renseignements par téléphone et plus de 20 demandes de renseignements par télécopieurs et lettres.

Son succès repose sur un programme dynamique de marketing et de relations publiques — l'information sur le centre est diffusée auprès des hôtels « d'affaires » et dans les revues disponibles à bord des avions des transporteurs desservant les pays hôtes.

On prévoit ouvrir un autre centre à Shanghai (Chine) bientôt.

Quickcourt system

Cour suprême de l'Arizona

I Origine

Les tribunaux de l'Arizona reçoivent chaque année plus de deux millions de cas à juger. Nombre de plaideurs assurent leur propre défense mais ne connaissent pas

la procédure des tribunaux. Le système « quickcourt » a été mis en place en 1993 par la cour suprême de l'Arizona pour aider les citoyens à s'occuper eux-mêmes d'affaires simples sans l'aide d'un avocat. L'idée de mettre la technologie au service des tribunaux est venue d'un projet-pilote réalisé au Colorado.

II Description

Le système « Quickcourt » est un système informatique interactif qui, à l'aide d'un écran tactile, permet aux usagers d'avoir accès aux services et aux procédures juridiques. Ces services sont gratuits et offerts en anglais et en espagnol. Les comptoirs « Quickcourt » se trouvent au tribunal de Scottsdale, de Moss dans le comté de Maricopa et de Tucson dans le comté de Pima.

Le système « Quickcourt » a été mis au point grâce à une subvention de développement de logiciel de l'Institut de justice de l'état et à une subvention des trois tribunaux en question pour l'achat de l'équipement informatique.

Mandat

Informar les citoyens au sujet du système judiciaire de l'état et mieux adapter ce système aux besoins de la collectivité.

Clients

Citoyens — plaideurs.

Services

Le système « Quickcourt » offre de l'information sur les services et les procédures juridiques. Il propose aussi aux usagers d'autres manières de régler les litiges et leur explique comment procéder. Il peut produire des documents juridiques complets pour des actions en justice comme les litiges entre propriétaires et locataires, les petites créances et les divorces.

III Résultats

Au milieu de 1994, il s'était fait eu 23 500 transactions « Quickcourt ». Environ 3 000 ont entraîné la délivrance d'avis d'expulsion ou de demandes de divorce pouvant être présentés aux tribunaux.

Trente pour cent des utilisateurs sondés avaient trouvé le système facile d'emploi et le recommanderaient à d'autres. « Quickcourt » met les tribunaux à la portée des personnes qui sont le moins en mesure de se payer un avocat.

« Quickcourt » a aussi contribué à normaliser les formulaires de demande.

L'État étudie en ce moment la possibilité d'établir des partenariats avec le secteur privé pour implanter le système dans d'autres comtés.

Info/Cal — Self-Service Automated Information Kiosks California Health and Welfare Data Agency (H.W.D.A.)

I Origine

En 1993, le projet-pilote Info/Cal a été lancé grâce à l'accord sur la technologie avancée qui avait été signé entre l'État de la Californie, la société IBM et l'Agence des données sur la santé et la sécurité sociale (H.W.D.A.), à un coût initial de 1 million \$. Les kiosques d'information automatique d'Info/Cal visaient à lutter contre la perception qu'avait le public de la fragmentation du gouvernement. Ils offrent des points de contact où obtenir l'information sur toute une gamme de services gouvernementaux grâce à la technologie informatique.

II Description

Les comptoirs d'Info/Cal ressemblent aux guichets automatiques des banques. Les écrans tactiles permettent aux utilisateurs de choisir, à l'aide de menus l'information, les services qu'ils veulent. Les kiosques se trouvent dans des endroits publics (p. ex. centres commerciaux, bibliothèques, épiceries) et assurent au public un accès facile à l'information et aux services gouvernementaux 24 heures sur 24. Seuls l'anglais et l'espagnol ont été employés dans le projet-pilote, mais le système pourrait être programmé en autant de langues qu'il faudrait pour répondre aux besoins de la collectivité multiculturelle. Les kiosques d'Info/Cal donnent accès à 90 types d'information provenant de 30 organismes gouvernementaux.

Mandat

Réaliser une prestation d'information et de services sur mesure et à bon rapport coût-efficacité à la population multilingue et multiethnique de la Californie.

Clients

Citoyens.

Services

Information sur les services gouvernementaux, de l'emploi au bien-être en passant par les transports, les soins de santé et l'éducation.

Les citoyens peuvent enregistrer les naissances et immatriculer les véhicules automobiles aux kiosques d'Info/Cal.

D'autres services peuvent être ajoutés au système pour répondre aux besoins des collectivités locales. Info/Cal est financé par les organismes gouvernementaux qui souhaitent s'en servir. Les fonds proviennent des économies réalisées grâce à Info/Cal ou des frais imposés aux utilisateurs.

III Résultats

Au moment où, en 1993, la H.W.D.A. a reçu le prix des innovations en matière de gouvernement d'État et local, il existait 15 projets-pilotes dans deux comtés où se présentaient 20 000 utilisateurs par mois. Dans un sondage sur la

satisfaction du client, 75 pour cent de la population sondée a dit avoir trouvé Info/Cal convivial et 51 pour cent qu'Info/Cal leur avait épargné un appel téléphonique, une lettre ou une visite à un bureau du gouvernement.

Fort de succès du projet pilote, la H.W.D.A. planifie l'expansion des kiosques d'Info/Cal à l'échelle de tout l'état. Info/Cal a fait naître la collaboration entre les différentes compétences gouvernementales de Californie. Selon les directeurs du programme, les organismes d'État ou locaux se battent pour être les premiers à implanter des kiosques dans leur collectivité. D'autres états comme l'Oregon, Washington, le Texas, le Colorado, le Wisconsin et la ville de New York ont exprimé leur intérêt à adopter le système Info/Cal.

Facteurs de réussite :

1. Info/Cal a été créé à partir de deux systèmes antérieurs d'accès public (Tulare Touch et Hawaii Access) qui portaient sur de l'information restreinte.
2. On a adopté une perspective d'amélioration des services à l'échelle de l'état sans avoir à s'encombrer de la guerre des territoires, parce que la H.W.D.A. avait déjà été organisée de manière à fournir des services informatiques et des services-réseaux à d'autres organismes de l'État. Le projet de la H.W.D.A. a été appuyé et accueilli avec enthousiasme parce que l'agence a été autorisée, par une loi de 1988, à autofinancer des projets de recherche et de développement.
3. C'est un projet autofinancé qui compte sur l'investissement de tous les niveaux du gouvernement pour aboutir à la satisfaction du public par rapport aux services gouvernementaux.
4. Afin de minimiser les tensions entre les directeurs du projet et les organismes, on a mis sur pied un comité formé d'agents d'information publique qui représentaient une vaste gamme de services gouvernementaux. Ce comité s'est attaché aux besoins réels et du gouvernement et du public en matière de services.

La H.W.D.A. a été parmi les organismes qui ont reçu, en 1993, le prix du Programme des innovations en matière de gouvernement d'état et local.

One-Stop Career Centres Iowa Workforce Development

I Origine

Dans les années 80, deux grands secteurs de l'économie de l'Iowa — l'agriculture et la fabrication d'équipement lourd — ont été durement frappés par la récession. Divers programmes de développement économique et de formation ont alors été mis sur pied pour aider l'état à se remettre de la récession et à diversifier son économie.

Reconnaissant que pour relever le défi que posait l'évolution rapide du contexte économique et s'assurer une indépendance économique durable, l'Iowa se devait de rendre sa main-d'oeuvre plus souple et hautement spécialisée. Il s'est imposé

d'améliorer la collaboration entre les organismes, les départements et les gouvernements locaux de l'état afin de disposer d'un système plus intégré de perfectionnement de la main-d'oeuvre.

II Description

Depuis 1991, l'État de l'Iowa travaille à créer un système de centres locaux qui offriront de multiples programmes de perfectionnement à la main-d'oeuvre, dans un effort pour faire profiter ses citoyens d'une prestation intégrée de services et d'information. À cette fin, les départements du développement économique de l'éducation, des personnes âgées, de l'emploi et des droits et services à la personne ont collaboré à mettre sur pied dans tout l'état un réseau de 16 centres de perfectionnement de la main-d'oeuvre qui sont très en vue et ont joui d'une importante publicité. On prévoyait ouvrir cinq centres additionnels en 1995, deux en 1996 et neuf en 1997. Des centres satellites et des bureaux itinérants seront également établis dans les 99 comtés de l'état au cours des trois prochaines années.

Le système des centres de perfectionnement se fonde sur les grands principes suivants :

- universalité
- choix du client
- intégration (approche intergouvernementale et multidépartementale)
- rendement et résultats

Chacun des 16 centres offre une gamme de services de base. Les autres services qui s'y ajouteraient viseraient à répondre aux besoins locaux.

Mandat

Prestation intégrée de services et d'information aux citoyens dans le cadre du développement économique à long terme de l'Iowa.

Clients

Citoyens, soit les personnes cherchant un emploi et les employeurs (gouvernement, entreprises et industries).

Services

Services aux personnes à la recherche d'un emploi — Information sur le marché du travail, professions recherchées, disponibilité et qualité des programmes d'éducation et de formation, information et conseils sur les carrières, placement et perfectionnement, évaluation et tests élémentaires, aide à la recherche d'un emploi et demandes d'admission aux programmes d'emploi et de formation de base.

Programmes d'emploi et de formation de base : programme JTPA Title III pour les travailleurs déplacés, services d'emploi, services d'emploi des anciens combattants, programme JTPA Title II, services communautaires d'emploi des travailleurs âgés, programme d'assurance-chômage, Food Stamps Employment & Training Program (s'il y a lieu), PROMISE JOBS et réadaptation professionnelle.

Services destinés aux entreprises et aux industries — Analyse des besoins de formation, évaluation des compétences des demandeurs, accès à la formation personnalisée, assistance technique en formation et méthode et organisation du travail.

Points d'accès aux services :

1. Centres de perfectionnement de la main-d'oeuvre (16)
2. Bureaux satellites et itinérants dans 99 comtés
3. Comptoirs (dans les bibliothèques et les centres commerciaux)
4. Numéros de téléphone sans frais
5. Accès à l'information par l'entremise d'un réseau de communication à l'échelle de l'état, qui relie les écoles secondaires et post-secondaires à d'autres sites.

Les points importants dont on doit tenir compte dans le développement de ces centres sont les suivants :

- Ententes de bail et coûts du rachat de locations
- Choix des emplacements pour les centres de perfectionnement des effectifs
- Intégration et coordination de différents niveaux d'employés dans les centres de perfectionnement
- Attribution des coûts quant aux frais de services partagés
- Systèmes de communication de renseignements multiples
- Différente gestion pour divers programmes à l'échelle de la région et de l'état
- Une variété de politiques et de règlements au niveau fédéral, régional et de l'état.

III Résultats

Les facteurs pouvant contribuer à son succès sont :

1. Une expérience préalable de la prestation de services inter-organismes a aidé à diminuer les incertitudes en matière de responsabilités.
2. Un sens des responsabilités partagées et une entente de la part de toutes les parties liées au système de perfectionnement des effectifs.
3. Les choix des universités et des clients sont assurés grâce à l'accès à plusieurs centres de services (centres de perfectionnement des effectifs, bureaux et stands satellites et itinérants).
4. Le réseau par fibres optiques qui appartient à l'état de l'Iowa assurera la qualité et l'universalité des services.
5. La souplesse importante au niveau local permet de dépasser les programmes et les services requis.
6. Les mesures de rendement ont été déterminées pour venir en aide aux centres de perfectionnement des effectifs dans la préparation des plans de mise en oeuvre au niveau local (p. ex. les réalisations du marché du travail, de l'apprentissage et la satisfaction du client).

**Programme de renseignements à l'intention des fournisseurs -
Services électroniques en direct**
Oregon Department on Administrative Services

I Origine

Au cours des années 1990, les Services administratifs du département de l'Oregon ont constaté que le système d'approvisionnement central de l'état éprouvait des difficultés. On prévoyait que le montant des frais liés à l'entreprise de l'état grimperait de 24 % au cours de cinq ans en raison de la hausse des coûts. Le monde des affaires avait aussi une opinion négative du système d'approvisionnements.

Le Vendor Information Program (V.I.P.) — le programme de renseignements à l'intention des fournisseurs a été conçu en fonction d'un plan stratégique pour fournir des services efficaces, efficients et équitables et pour rétablir la confiance dans le système d'invitations à soumissionner de l'état. En 1992, l'état de l'Oregon a mis sur pied un service électronique en direct pour les occasions de soumissionner à l'échelle de l'état. Le département voulait complètement automatiser les services d'approvisionnements en moins de cinq ans. Le V.I.P. offrait un guichet unique pour les contrats publics en Oregon. Il servait d'outil pour faire passer les employés du traitement de la paperasse aux emplois professionnels du marketing et des approvisionnements. Le V.I.P. a été lancé au coût de 400 000 \$.

II Description

Les fournisseurs privés ont accès à des renseignements sur les contrats du gouvernement en Oregon au moyen d'un ordinateur et d'un modem dans leurs bureaux (24 heures par jour/sept jours par semaine) ou à un des 120 centres d'approvisionnements de l'état.

Mandat

Fournir un accès complet aux renseignements et en temps opportun sur les contrats alloués par l'état en vue d'améliorer l'équité de son système d'approvisionnements et de multiplier les occasions d'affaires pour les petites entreprises et celles des propriétaires faisant partie des minorités à travers les états.

Clients

Les entreprises et les fournisseurs privés

Services

Renseignements de base : visualiser et télécharger des données historiques et actuelles, des contrats de l'état, des soumissions passées et des prix liés à des contrats ainsi que des modalités de contrats normalisés.

III Résultats

Dès la mi-1993, l'augmentation de la concurrence a fait baisser le coût des biens et services et ainsi a fait épargner aux contribuables plus de 17 millions de dollars en coûts d'achat. L'état a également épargné 60 000 \$ en papier et en frais de poste et 500 000 \$ en salaires.

La participation des fournisseurs a augmenté de 50 %. Dès l'automne 1993, 30 000 entreprises étaient engagées (30 % des fournisseurs enregistrés de l'état).

Au cours d'un sondage sur les fournisseurs en 1993, 91 % d'entre eux ont répondu que le V.I.P. avait amélioré l'accès aux renseignements sur les soumissions courantes et passées. Soixante-quatorze pour cent ont mentionné que le V.I.P. offrait des occasions qu'ils ignoraient jusqu'alors et 93 % étaient d'accord pour que le V.I.P. englobe les soumissions du gouvernement régional.

Les résultats moins tangibles d'un processus « transparent » comprennent une meilleure perception, de la part du public, d'un gouvernement souple et équitable et l'amélioration de la confiance du public.

Facteurs de succès :

1. Avant la rédaction de la proposition, le programme était déjà accepté globalement. L'acceptation du programme de la part des législateurs, des dirigeants des organismes de l'État, des professionnels importants et des représentants des groupes d'affaires du secteur privé était essentielle pour assurer le soutien et l'engagement envers le programme.

2. Un comité consultatif composé de dirigeants du monde des affaires et du gouvernement a été mis sur pied pour contrôler le projet au cours de la phase d'élaboration et de mise en oeuvre. Le département des services administratifs a organisé une campagne de renseignements afin de convaincre les fournisseurs des avantages.

3. Les employés étaient dévoués au programme parce qu'ils participaient à la planification et à la mise en oeuvre du système.

En 1993, le département des services administratifs a été l'un des gagnants du Innovation in the State and Local Government Awards Program.

Centres de permis à guichet unique

Los Angeles

I Origine

La plupart des comtés et des villes de Los Angeles ont regroupé leurs services de développement de terrains et de permis de construction pour en faire un endroit central. On croyait que le fait de séparer le processus de développement et les fonctions liées à l'attribution de permis atténuerait la communication entre les unités opérationnelles et entraînerait des pertes d'efficacité. Le regroupement de ces services et de ces fonctions sous un seul toit assurait non seulement la commodité pour le public mais assurait aussi du même coup l'observation des lois de l'État de façon cohérente.

II Description

Mandat

Des centres de permis à guichet unique permettent un accès commode aux renseignements et aux services relatifs au développement et à la construction, et ce, à un seul endroit.

Des départements tels que Travaux publics, Développement de la communauté et Sécurité publique sont regroupés à un seul endroit. Ces centres visent à fournir une interprétation cohérente des lois et des règlements, améliorant ainsi la coordination, la communication et les procédures rationalisées.

Clients

Les entrepreneurs et les citoyens de la région.

Services

Renseignements et procédures relatifs au développement des terrains et à la construction dans le comté ou la ville, historique des permis liés aux terrains.

Les centres traitent les demandes de permis ou de licences relatives au développement et à la construction et leur attribution.

III Résultats

Parmi les questions importantes soulevées au moment de la mise sur pied de ces centres, on trouve le regroupement des systèmes de gestion de renseignements, les modifications législatives, les processus rationalisés, les définitions claires des rôles et des responsabilités et la formation à options multiples des employés (gestion des services, gestion de cas). Il est aussi nécessaire d'évaluer le rendement de façon continue au moyen de réunions régulières avec les gestionnaires des installations, de l'obtention d'une rétroaction de la part des clients au sujet des services au comptoir et de l'examen du rendement.

Autres pays

Mexique

Programme de modernisation des micro, des petites et des moyennes entreprises.

En 1988, le Secrétariat du développement commercial et industriel a adopté un concept à guichet unique pour venir en aide au développement et à la modernisation des micro-entreprises. Ce programme s'est depuis élargi pour tenir compte des petites et moyennes entreprises ainsi que du secteur de l'artisanat.

Le Centre NAFIN-DDF a été mis sur pied en 1992 pour fournir une gamme de services aux petites et moyennes entreprises et aux organisations d'artisanat au Mexique. Les services offerts comprenaient de l'aide financière, une promotion du commerce international, de la formation et de l'aide technique, de l'aide financière pour les intermédiaires de commerce et d'autres services connexes.

Malaisie

Centres de prestations de services à guichet unique

La Malaisie a mis sur pied trois genres de centres populaires pour servir les citoyens, les investisseurs et les étrangers. Ces centres comprennent :

- (i) Des centres de paiements de factures à guichet unique où les citoyens paient leurs factures au gouvernement.
- (ii) Des centres d'investissements à accès unique pour fournir des renseignements aux visiteurs et aux investisseurs sur les occasions courantes, simplifier les demandes de permis et toute procédure liée à des projets.
- (iii) Des centres de service tout en un où une gamme de services sont disponibles pour effectuer des achats ou des recouvrements.

Koweït

Centres de prestations de services publics

Un comité sur l'administration et les plaintes des clients a été établi pour mener une étude sur la qualité des services publics au Koweït. Selon ses résultats, le comité a proposé l'établissement de centres de prestations de services publics. Ces centres offriront aux citoyens une gamme de services (publics ou non) de la façon la plus simple et la plus économique en utilisant la technologie de pointe disponible. Ce projet est considéré comme l'un des plus importants projets menés par le Koweït. Les résultats attendus sont les suivants : amélioration de la qualité des services et plus grande satisfaction des clients; utilisation efficiente des ressources (temps, argent et personnel); source de revenu additionnelle pour le gouvernement au moyen de frais d'utilisation, de l'augmentation de la productivité et de l'amélioration du moral des employés.

Les points importants envisagés sont les suivants :

1. Une gamme complète de services offerts à un point d'accès unique
 - partenariat entre les ministères et les organismes gouvernementaux
 - compatibilité des systèmes de renseignements
 - formation du personnel et autonomie
2. Avantages maximums à un coût moindre (pour les citoyens et l'état)
 - à long terme, la collaboration avec le secteur privé peut mener au partage des coûts ou à la privatisation.
3. Évaluation du rendement
4. Gestion du service
 - équité
 - accessibilité
 - apparence des locaux
 - service à la clientèle

5. Engagement à offrir un service de qualité

- établir un système de récompense

6. Structure organisationnelle et procédures administratives pour refléter la nouvelle culture

7. L'utilisation de la technologie

8. Souplesse dans la conception pour permettre des modifications dans la prestation des services

Suède

Bureaux des citoyens

En Suède, des expériences de prestation de services regroupés se sont traduites par des bureaux qui offrent une gamme de services aux citoyens. Le premier bureau a ouvert en 1987, et on en compte maintenant 15 en fonction en Suède. Il est trop tôt pour affirmer que le concept des bureaux des citoyens, qui fait présentement l'objet d'un examen, sera plus étendu dans l'avenir.

Partie IV : Sommaires des innovations dans le secteur privé

Étant donné que les services offerts par les organismes du secteur privé sont rarement aussi diversifiés que ceux offerts par le gouvernement, il y a moins d'exemples pertinents de services « regroupés » du secteur privé. Cependant, un domaine où il y a eu beaucoup de progrès et qui est lié au regroupement des services du gouvernement, consiste en l'approche empirique de la gestion des services aux clients.

Gestion de cas

IBM Credit Corporation

La IBM Credit Corporation est responsable de l'approbation du financement d'ordinateurs, de logiciels et de services. Ce processus comprenait auparavant sept fonctions commerciales. Le délai d'exécution relatif aux prix fixés était de six jours en moyenne (et jusqu'à deux semaines dans certains cas). Ainsi le client pouvait annuler l'entente, chercher une marque concurrentielle ou trouver une autre source de financement.

La IBM Credit est depuis passée à une approche empirique de la gestion pour son procédé d'établissement du coût. Un gestionnaire de cas (un généraliste) traite la demande au complet du début à la fin. Le recours aux spécialistes (des experts en estimation de crédit, en établissement des prix, etc.) a lieu seulement dans les cas complexes. La IBM Credit Corporation a aussi conçu un nouveau système d'ordinateur pour venir en aide aux gestionnaires de cas et pour les guider tout au cours du processus.

La compagnie a constaté une percée surprenante dans le rendement en apportant des changements radicaux à l'ensemble du processus d'octroi de crédit. La productivité a augmenté — le nombre d'ententes de crédit a aussi augmenté au centuple. Préparer une cote de crédit ne prend plus que six heures.

La IBM Credit espère que la gestion de cas sera davantage en relation avec le client. La prochaine étape consisterait à confier les fonctions d'estimation de cote aux vendeurs de IBM sur le terrain. Cela permettrait au vendeur de fournir une estimation du coût directement au client. Éventuellement, le rôle de gestion de cas peut devenir la part du client. La technologie de l'information jouera un rôle important dans la réalisation de cette méthode.

Faire des clients des gestionnaires de cas changera de façon significative la relation avec le client et créera un nouveau genre d'organisation. Il faudra d'abord aborder les questions touchant la mise en oeuvre, telles que l'ampleur du rôle de gestion de cas, le contrôle et les droits aux prises de décision.

Gestionnaire de cas Mutual Benefits Life, New Jersey

Le processus qui consiste à souscrire et à émettre une police d'assurance prenait auparavant 40 étapes, 12 fonctions, 80 emplois et une moyenne de 22 jours. La Mutual Life Benefits a été l'une des premières compagnies à utiliser l'approche empirique de gestion.

Pour chaque client, un gestionnaire de cas (avec l'aide de deux assistants) traite le processus complet d'approbation et d'émission d'assurance. L'approche de gestion de cas a réduit le nombre d'employés et le temps d'exécution. Le processus prend en tout de deux à six jours. Ceci a permis de réduire les coûts de 40 %.

Les politiques et les questions relatives aux ressources humaines se sont avérées les aspects les plus difficiles dans le passage à la gestion de cas. La création du rôle de gestionnaire de cas a soulevé plusieurs questions quant à la classification des postes, au paiement, à l'évaluation de rendement et à la planification de carrière des employés. Le service du personnel ne comprenait pas le niveau de complexité du rôle du gestionnaire de cas ni où sa carrière se situait. Il fallait convaincre les employés qu'à mesure qu'ils faisaient des progrès, ils ne changeraient pas de titre de poste mais traiteraient seulement des cas plus difficiles. Même si la Mutual Benefits Life était sensible à l'embauche d'employés désavantagés de la région, seul un petit nombre des employés ont été en mesure d'accomplir les tâches de gestion d'un grand nombre de cas complexes qu'exigeait leur poste.

Vers une culture de service centrée sur les citoyens

Société canadienne des postes : Le modèle de prestation de services

Aperçu

La Société canadienne des postes compte des dizaines de milliers d'employés, elle livre des milliards d'objets de correspondance chaque année, entretient le plus vaste réseau de points de vente au détail du Canada et est l'une des plus grandes entreprises commerciales du Canada.

Lorsque le Parlement lui a accordé le monopole du service de poste-lettres universel à un prix universel, la Société canadienne des postes a aussi obtenu le droit de fournir d'autres services rattachés à la livraison du courrier. Elle peut aussi étendre sa gamme de produits et de services pour tirer profit des nouvelles technologies de communication.

Contexte

La création de la Société canadienne des postes

Le Parlement a créé la Société canadienne des postes (SCP) en 1978 pour qu'elle s'attaque à un grand nombre de problèmes de prestation de services auxquels son prédécesseur, le ministère des Postes, était confronté. Le Ministère avait fait face à de nombreux conflits de travail, son service de poste-lettres était lent et non fiable, et son déficit atteignait presque 500 millions de dollars¹. Plusieurs études avaient recommandé un tel changement qui, selon les attentes du gouvernement, des travailleurs et des utilisateurs des services postaux, devait donner les résultats suivants :

- Instaurer un système d'exploitation commercial qui puisse attirer des gestionnaires professionnels, lesquels seraient mieux en mesure de gérer la Société dans une optique d'efficacité et de responsabilisation sur le plan financier;
- Résoudre les conflits de travail en permettant aux unités de négociation de négocier directement avec la direction de la SCP;
- Améliorer les services postaux en augmentant le rendement, en gérant mieux les opérations et en motivant les employés.

Lorsque vous avez eu un monopole pendant 150 ans, vous n'avez pas une culture qui favorise le souci de la clientèle. Nous devons faire en sorte que nos employés veuillent vraiment servir les clients².

— George Clermont

PDG, Société canadienne des postes

Société canadienne des postes : Modèle de prestation de services

La Société canadienne des postes est un important modèle de prestation de services, pour les raisons suivantes :

- ✓ C'est une entreprise axée sur le service et la clientèle,
- ✓ Elle a élaboré des stratégies pour s'attaquer au problème des relations entre les travailleurs et la direction,
- ✓ Elle a adopté des méthodes stratégiques pour devenir financièrement autonome,
- ✓ C'est une entreprise qui jouit d'un monopole tout en étant compétitive.

¹ R.M. Campbell, *The Politics of the Post*, Peterborough, Broadview Press, Ontario, 1994) p. 379

² Supplément publicitaire du *Financial Post*, 28 février 1996

La Loi sur la Société canadienne des postes a été adoptée en 1981 avec l'appui unanime des syndicats et de tous les partis représentés au Parlement. Les objectifs généraux de la SCP étaient les suivants :

- Créer et exploiter un service postal comportant le relevage, la transmission et la distribution de messages, de renseignements, de fonds ou de marchandises, au Canada et à l'échelle internationale;
- Assurer les prestations, ainsi que la réalisation et la fourniture des produits qui sont utiles à son exploitation;
- Assurer, à l'intention de tous les paliers de gouvernement ou de quiconque, les prestations dont elle s'estime capable, sans inconvénient pour la réalisation des autres objectifs de sa mission².

Dans le cadre de son « service postal (poste-lettres) essentiel », la Société devait :

- Améliorer et accroître ses produits et services en tenant compte des progrès dans le domaine des communications;
- Être « financièrement autonome » tout en fournissant un service et un niveau de sécurité convenables;
- Faire en sorte que ses employés aient les objectifs de la Société à coeur;
- Avoir un « programme d'identification visuelle » qui reflète le rôle de la SCP en tant qu'institution gouvernementale³.

La loi accordait à la SCP un monopole semblable à celui du MP pour la livraison des lettres, mais il y a eu de longs débats sur la définition du terme « lettres ». Elle prévoyait des exceptions pour faire l'équilibre entre les intérêts opposés des parties concernées. Celles-ci comprenaient entre autres les communications électroniques et les envois par messenger qui sont assujettis à certaines règles sur les tarifs et le poids. Le fait que ces privilèges peuvent entraîner une concurrence injuste avec le secteur privé n'a jamais été mis en doute⁴.

Un conseil d'administration a été mis sur pied pour diriger et gérer, et comme la plupart des entreprises, la SCP s'est vu conférer les droits et les pouvoirs d'une « personne physique ». D'après la définition du terme, la SCP n'était pas tenue d'exercer seulement les activités décrites dans la loi; la Société pouvait entreprendre de nouvelles activités commerciales sans qu'il soit nécessaire de modifier la loi.

Lorsque les travailleurs syndiqués d'un ministère du gouvernement deviennent les employés d'une société d'État, ils sont assujettis au Code canadien du travail et non à la loi sur l'emploi dans la Fonction publique (LEFP). Or le code prévoit une période durant laquelle la composition des

2 "The Mandate on Canada Post Corporation and its Development" (texte préliminaire non publié. Société canadienne des postes, octobre 1995), p. 5.

3 *Ibid.* p. 5-6.

4 *Ibid.* p. 7

unités de négociation et les conventions collectives peuvent faire l'objet de négociations. Dans le cas de la SCP, les syndicats ont exercé des pressions, et il n'y a pas eu de période de négociation. Toutes les conventions collectives et les unités de négociation ont été transférées, intactes, à la SCP, et la durée des conventions et du mandat des unités a été maintenue.

Comme toutes les sociétés d'État, la SCP devait être une exploitation commerciale. Cependant, elle était encore régie par des décisions et des directives à caractère politique⁵. En voici des exemples :

- La loi fixait les objectifs,
- Les autorités politiques étaient habilitées à nommer le chef de la direction et le président,
- Le règlement des Postes et les tarifs postaux relevaient des autorités politiques,
- Le Conseil du Trésor devait examiner et approuver ses plans quinquennaux annuels, y compris son budget d'exploitation et son budget d'investissement.

Le Conseil du Trésor peut demander à la Société de lui fournir les renseignements, documents, les rapports, etc., dont elle a besoin, et le ministre responsable peut donner des instructions aux gestionnaires de la SCP. Celles-ci (le processus n'a jamais été appliqué) doivent être déposées à la Chambre avec les prévisions sur les coûts.

Examens du mandat et orientation stratégique

Au milieu de 1985, le déficit de la SCP n'avait pas été suffisamment réduit, celle-ci n'était pas autonome, le service de poste-lettres ne s'était pas amélioré, et il y avait des conflits avec les travailleurs. Pour réduire considérablement les coûts, la SCP devait rationaliser ses services de base et entamer de dures négociations avec les syndicats. Le processus de négociation devait être appuyé par le ministre qui devait se faire un devoir de ne pas entraver le processus de négociation collective. De plus, les syndicats étaient mécontents, car la direction avait refusé de leur accorder les conditions de travail et les garanties qu'ils avaient demandées.

La direction a décidé de générer des revenus en créant et en commercialisant de nouveaux produits (publicité, services de courrier électronique, etc.) au lieu de réduire les coûts de la main-d'œuvre et les coûts fixes et d'améliorer le service de la poste-lettres de base. Toutefois, les entreprises qui offraient des services semblables se sont opposées aux initiatives de la SCP, et elles ont exercé des pressions sur les députés en leur adressant des plaintes au sujet de la poste-lettres.

Un nouveau gouvernement, élu en 1984, est intervenu. Le ministre responsable de la SCP et le ministre des Finances ont rejeté les plans stratégiques de la SCP et entrepris un examen de son mandat et de son orientation générale.

⁵ Campbell, op. cit. p. 202.

Lorsque les travailleurs syndiqués d'un ministère du gouvernement deviennent les employés d'une société d'État, ils sont assujettis au Code canadien du travail et non pas à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique (LEFP).

Pour réduire considérablement les coûts, la SCP devait rationaliser ses services de base et entamer de dures négociations avec les syndicats.

***Comme la SCP avait
changé et respectait la
nouvelle orientation
stratégique, le
gouvernement lui a
donné plus de liberté;
ainsi elle pouvait
fonctionner d'une
manière indépendante.***

Par conséquent, le président de la SCP a démissionné, et celle-ci a mis fin à sa stratégie de diversification des produits et de production de recettes⁶.

L'échec de la stratégie de diversification a incité le gouvernement à établir une nouvelle vision pour la Société. Le gouvernement a pris le contrôle du mandat de la SCP et de son orientation stratégique par l'entremise de la Direction des sociétés de la Couronne (DSC), qui sert le Conseil du Trésor et le ministère des Finances.

Un comité directeur, qui comprenait le nouveau président-directeur général intérimaire de la SCP et un sous-ministre adjoint du ministère des Finances, a été créé. Ce comité était chargé de sanctionner les changements, de donner de nouvelles orientations stratégiques et de faire des recommandations au Cabinet.

La nouvelle orientation de la SCP se concentrait sur l'amélioration de la situation financière de la Société canadienne des postes et des services postaux. Le nouveau centre d'intérêt et la pression exercée par les concurrents limitaient les investissements à de nouvelles activités commerciales, et les objectifs des syndicats ont été en grande partie mis de côté. La nouvelle orientation stratégique, approuvée par le Cabinet, comprenait les éléments suivants :

- La restriction des augmentations salariales;
- La rationalisation des bureaux de poste en milieu rural;
- L'introduction de bureaux de poste franchisés dans des points de vente au détail en milieu urbain;
- La limitation des investissements dans de nouveaux produits et de nouveaux services;
- La rationalisation des biens immobiliers et le réinvestissement dans des actifs immobilisés pour accroître la productivité;
- Le plafonnement des augmentations de tarifs pour les lettres, qui ne devaient pas dépasser le taux d'inflation;
- La réduction de la distribution à domicile et l'utilisation de « superboîtes »;
- La fixation d'objectifs réalisables pour le service de poste-lettres avec un système de mesures et de rapports devant être établis par un vérificateur de l'extérieur;
- L'autonomie financière pour 1988-1989⁷.

Peu de temps après, la SCP devait faire face au mécontentement des travailleurs et des Canadiens qui étaient touchés par la rationalisation des services postaux traditionnels, surtout dans les milieux ruraux et les régions éloignées. Elle a tout de même établi, en 1986, un plan général qui a été approuvé par le Conseil du Trésor et, en 1988-1989, elle a enregistré pour la première fois un excédent qui se chiffrait à 96 millions de dollars. Comme la SCP avait changé et respectait la nouvelle orientation

⁶ Campbell, op. cit. p. 240-241.

⁷ «SCP: Case Study for Second Commonwealth Top Management Program for Public Enterprises » Direction des sociétés de la Couronne, ministère des Finances et Conseil du Trésor du Canada. (22 avril 1991).

stratégique, le gouvernement lui a donné plus de liberté; ainsi elle pouvait fonctionner d'une manière indépendante.

En 1990, la SCP a demandé qu'un deuxième examen de son mandat soit effectué. Cet examen a donné lieu à plus de 30 recommandations, dont le maintien du privilège exclusif de la SCP relativement au service de poste-lettres, sauf durant les grèves, et l'intégration des nouveaux moyens de communication électronique au système postal⁸.

La situation actuelle

Services

La force réelle de la SCP tient au fait qu'elle est propriétaire du réseau de livraison le plus complet au Canada. Chaque jour, des facteurs, des messagers et des agents livrent un énorme volume de messages et de colis privés et commerciaux à chaque adresse, au Canada.

La Société canadienne des postes offre trois principaux services :

- Les services de poste-lettres, de livraison par exprès, de courrier recommandé, de messageries et de transmission électronique;
- La Médiaposte (avec adresse et sans adresse);
Dans ces deux secteurs, la SCP offre au besoin des services de production en grandes quantités pour la publicité directe, y compris la réception de données par voie électronique, l'impression, le tri et la distribution des objets;
- Des services d'expédition : la livraison de colis « ordinaires », par l'« EXPRESSPOST » ou par « messageries prioritaires ».

La SCP tire à peu près la moitié de ses revenus des services compétitifs qu'elle offre.

La vision générale actuelle et l'approche stratégique

La SCP vise à servir tous les Canadiens, toutes les entreprises et tous les organismes en livrant de façon sécuritaire les messages, l'information et les colis n'importe où au Canada ou ailleurs - en fait, un service universel et un tarif de base uniforme pour les lettres. Son désir de satisfaire ses clients se reflète dans son slogan « En affaires pour vous servir ». La Société canadienne des postes veut encourager les clients à revenir.

L'approche stratégique de la SCP, dans le contexte de cette vision, s'articule sur quatre mécanismes de livraison :

1. Partenariats avec le secteur privé

Les partenariats avec le secteur privé sont cruciaux si la Société veut fournir un service opportun, sûr et fiable que ses clients trouveront accessible et rentable. Par exemple, les bureaux franchisés pour la vente au détail peuvent résulter d'une alliance ou d'un accord de sous-traitance. La SCP considère les partenariats et les alliances comme un moyen d'inclure le secteur privé

La SCP vise à servir tous les Canadiens, toutes les entreprises et tous les organismes en livrant de façon sécuritaire les messages, l'information et les colis n'importe où au Canada ou ailleurs.

⁸ Communiqué de presse, Comité permanent de la consommation et des corporations, Chambre des communes, 24 avril 1990.

La SCP a recouru à la technologie pour accroître l'efficacité et la fiabilité du service.

dans son système de prestation de services sans devoir « privatiser » en vendant ses avoirs ou des actions.

2. Le recours à la technologie pour améliorer le service et ajouter de la valeur aux produits existants

La SCP a eu recours à la technologie pour accroître l'efficacité et la fiabilité du service; elle a ainsi rétabli sa crédibilité en tant que fournisseur fiable de services de poste-lettres et de communications. La SCP, qui estime qu'« on ne peut pas gérer ce qu'on ne peut pas mesurer », utilise la technologie pour améliorer le rendement de la livraison au moyen d'une surveillance électronique constante et d'un système de présentation de rapports sur les exceptions. La technologie permet d'atteindre des normes de rendement maximales, en corrigeant continuellement les omissions et les déviations. La SCP utilise également les moyens électroniques pour livrer des messages à ses clients qui préfèrent le courrier électronique et pour améliorer la rapidité et l'exactitude dans les services de publicité directe et de livraison.

3. Mécanismes de rétroaction très élaborés

La SCP recourt à des sondages indépendants, à des groupes d'intérêt et à des comités d'usagers pour déterminer quels sont les services requis et savoir si les mesures qu'elle prend sont bonnes ou mauvaises. En outre, elle effectue un suivi continu sur la satisfaction des clients pour savoir quels sont les changements nécessaires et établir les objectifs d'amélioration du service.

4. Meilleures relations de travail

Les principes directeurs de la SCP supposent que la motivation et la satisfaction des employés sont essentielles si on veut fournir un service efficace. Par conséquent, la Société est en train de modifier la culture organisationnelle dont elle a hérité (dans le passé, il y avait toujours des conflits entre les syndicats et la direction); elle établit des rapports directs avec les employés dans le cadre de programmes de formation, d'apprentissage, de reconnaissance du mérite et de communications qui favorisent la confiance et l'ouverture.

Questions essentielles

Partenariats

Bureaux franchisés

La SCP considère ses bureaux franchisés comme des éléments importants de ses alliances avec le secteur privé. Habituellement, les propriétaires de bureaux franchisés sont des pharmaciens et des dépanneurs situés dans des villes, des banlieues ou des zones rurales, qui augmentent la rentabilité de leur entreprise en fournissant des services postaux. En général, leurs heures d'ouverture sont étendues, et ils sont situés près des grandes voies de circulation. Ils offrent donc un accès élargi aux services postaux. La Société garantit l'uniformité dans tout le Canada en fournissant régulièrement à ses bureaux franchisés des renseignements sur les prix et les produits. D'après les sondages d'opinions indépendants

D'après les sondages d'opinions indépendants effectués auprès des clients/utilisateurs, le taux d'acceptation des services postaux franchisés est élevé.

effectués auprès des clients/utilisateurs, le taux d'acceptation des services postaux franchisés est élevé. En outre, les coûts de la SCP sont moins élevés que si elle devait doter en personnel un établissement indépendant.

Comme les considérations politiques ont forcé le gouvernement à mettre fin à la fermeture des succursales postales en milieu rural, la SCP n'augmente plus le nombre de ses bureaux franchisés dans les régions rurales.

Sous-traitance

La SCP recourt à une autre forme de partenariat pour sous-traiter la paie, les services de sécurité, la technologie des systèmes, l'entreposage, les fournitures de bureau et les autres services afin d'obtenir des taux favorables pendant de plus longues périodes. Par exemple, ses gestionnaires des biens immobiliers sous-traitent des services qui vont du nettoyage à la réparation des bâtiments et à la supervision, ils peuvent ainsi remplir des fonctions de gestionnaires de contrats qui établissent les politiques et qui ont une prise solide sur les intérêts de l'entreprise.

Autres partenariats

La Société a acheté la firme Purolator et investi dans TNT, un service de messageries international dont le conseil d'administration compte actuellement des représentants de la SCP. Ces investissements donnent aux clients de la SCP l'assurance qu'ils auront accès à des services de messageries nationaux et internationaux très compétitifs.

Partenariats fructueux

La SCP estime que les points suivants sont essentiels :

- Il faut conclure un accord à long terme pour que chaque partenaire puisse récupérer le montant qu'il a dû investir au départ.
- La SCP doit obtenir des avantages nets relativement au service et à l'amélioration de sa situation financière.
- Durant les négociations pour la sous-traitance et la période de transition, les employés qui assurent la transition doivent être tenus au courant de tout ce qui se passe.

Responsabilisation

La SCP a retenu les services d'une agence autonome qui surveillera le service de poste-lettres en faisant des tests aléatoires à l'insu et fera des rapports indépendants sur tous les résultats. Cette agence se servira des rapports de vérification que la SCP utilise pour publier les résultats. En outre, la Société effectue des mesures internes et fait des rapports quotidiens sur toutes ses autres gammes de produits.

La SCP établit le salaire de ses gestionnaires en fonction des chiffres sur le rendement de la poste-lettres et une partie de leur rémunération d'après les résultats financiers et des évaluations quantitatives indépendantes sur la satisfaction des clients et des employés.

Comme ceux des autres sociétés d'État, les plans d'exploitation et les plans d'investissement doivent être examinés et approuvés par les organismes centraux.

La firme Ernst and Young fait chaque année la vérification des documents financiers de la Société, en examinant la méthodologie que celle-ci utilise pour interpréter les coûts et vérifier si les méthodes sont appropriées. Au fur et à mesure de l'augmentation des produits et services, on demandera vraisemblablement à la SCP de faire en sorte que ses systèmes comptables indiquent plus distinctement le coût des divers produits et les revenus qu'ils génèrent.

Le plan général quinquennal comprend un plan d'exploitation et un budget qui ont été établis à partir des décisions du plan antérieur. Comme ceux des autres sociétés d'État, les plans d'exploitation et les plans d'investissement doivent être examinés et approuvés par les organismes centraux. La SCP consulte le Conseil du Trésor quant à ses objectifs stratégiques, et elle informe le CT des questions délicates du point de vue politique. De son côté, le Conseil du Trésor est informé à l'avance des intentions de la SCP. Lorsque les questions soulevées durant l'année demandent des modifications, la SCP soumet des modifications de plans que le CT doit approuver. Elle en publie une copie à l'intention des employés et produit un sommaire destiné au public.

La gestion de la Société est basée sur ses plans généraux qui sont répartis selon des mesures de rendement étroitement surveillées. Les corrections sont effectuées continuellement, selon les besoins.

Technologie

La SCP a investi de gros montants dans la technologie de « pistage et repérage ». Son Centre national de contrôle (CNC) qui utilise des technologies de pointe, a été doté, en 1993, d'un matériel de télécommunication et de surveillance qui effectue le suivi continu du courrier dans tout le pays⁹. Des satellites indiquent où se trouvent les camions, où en est la livraison par le service postal routier et où se trouve le centre de dépannage le plus proche, en cas de problème. Ces technologies ont grandement contribué à l'atteinte à 97 p. 100 des buts concernant la livraison des lettres (deux jours dans les grandes villes, trois dans la province et quatre pour la livraison dans une autre région du Canada).

Les systèmes d'automatisation des comptoirs de la SCP pour le courrier en cours de traitement amélioreront le contrôle et l'efficacité des partenariats avec le secteur privé.

Entre 9 000 et 10 000 des travailleurs intellectuels de la SCP (environ 15 000) utilisent un poste de travail entièrement automatisé, où les indicateurs opérationnels et commerciaux très importants de l'entreprise sont saisis et inscrits dans des rapports électroniques qui sont envoyés aux demandeurs.

Les systèmes d'automatisation des comptoirs de la SCP pour le courrier en cours de traitement amélioreront le contrôle et l'efficacité des partenariats avec le secteur privé pour ce qui est de la vente au détail des produits et services. Cette technologie donnera aux bureaux franchisés partenaires des renseignements exacts et uniformes sur les listes de prix, les politiques de remboursement et d'autres questions. Un réseau de caisses enregistreuses reliées alimentera le système de contrôle et de pistage centralisé pour les stocks. Un système de comptabilité semblable produit des rapports dans des formats utiles que les gens

⁹ « Centre national de contrôle », brochure de la SCP.

connaissent bien. Sur les comptoirs des bureaux franchisés, cette technologie permet à la SCP d'exercer un contrôle et de satisfaire aux normes des organismes centraux.

Ressources humaines

Institut de la SCP

En 1994, la SCP a créé un organisme de formation des ressources humaines internes appelé l'Institut de la SCP, pour changer sa culture, c'est-à-dire devenir un organisme non pas axé sur les procédés, mais sur la clientèle. L'Institut vise également à changer les relations entre les syndicats et la direction et à faire face aux changements de culture liés à l'introduction de partenariats avec le secteur privé. Dans certaines circonstances, les employés des partenaires suivent les programmes de formation. Ces programmes se divisent en trois catégories :

1. Les cours de « formation professionnelle » dont les employés ont besoin pour mieux faire leur travail. La formation est répartie selon les groupes fonctionnels;
2. Le cours de « perfectionnement personnel » axé sur le leadership, la gestion des affaires et l'enrichissement personnel. Ce n'est pas un cours qui porte sur les exigences particulières d'un poste; il s'applique à l'ensemble de la Société et est offert aux divers groupes fonctionnels;
3. La formation sur le « Service à la clientèle » dans l'optique des produits et services offerts. Ce cours est lui aussi offert aux divers groupes fonctionnels et s'applique à l'ensemble de la Société. Il présente des concepts tels que les valeurs organisationnelles, la culture et les principes directeurs selon la perspective du client. Les participants se posent des questions comme « dans quel secteur exerçons-nous notre activité? ».

L'Institut commence à offrir un encadrement, des services de counselling et des cours de perfectionnement. Les cours qui sont offerts actuellement fournissent aux employés un plan personnel qui les aide à faire une différence dans le milieu de travail et à s'intégrer à un cycle de perfectionnement continu. En janvier 1996, on a procédé à la validation des comportements et introduit des changements de culture au moyen d'un système d'échantillonnage au hasard et de sondages. Les techniques de rétroaction pour les clients détermineront si ceux-ci constatent des améliorations du service du fait de cette formation.

D'ici à 1997, l'Institut aura surtout pour mission de faire acquérir aux gestionnaires des aptitudes en perfectionnement des ressources humaines, en utilisant les techniques de leadership, de promotion du travail d'équipe et de gestion des affaires. Les programmes seront destinés à tous les paliers de la direction afin de modifier les rapports qui existent entre les gestionnaires et les employés au niveau du contrôle et de la conduite des opérations. La SCP estime qu'il faut du temps pour changer la culture, et il y a encore des gens qui veulent orienter le changement, et non pas le diriger.

D'ici à 1997, le Bureau de poste « aura fait suivre des séances de deux ou quatre jours à ses 55 000 employés »¹⁰.

¹⁰ *Financial Post*, op. cit.

La SCP estime qu'il faut du temps pour changer la culture, et il y a encore des gens qui veulent orienter le changement, et non pas le diriger.

Programme de communication avec les employés

Le nouveau programme de communication de la SCP crée des liens entre les secteurs fonctionnels et les niveaux de dotation. Son but est de fournir aux employés le maximum de renseignements véridiques utiles et d'améliorer la communication entre les employés. La SCP estime qu'un service à la clientèle supérieur repose sur un effectif bien informé.

Autres initiatives propres aux RH

Les autres initiatives de la SCP en ce qui a trait aux ressources humaines se concentrent sur les programmes de reconnaissance à l'intention des employés, qui récompensent le leadership et l'excellence du service à la clientèle ainsi que l'engagement en matière de service. En outre, une ligne téléphonique « 1-800 » spéciale fournit aux employés des renseignements sur les nouveaux postes qui s'ouvrent à la SCP. Un réseau électronique d'information sur les carrières fournit des profils d'emploi, des principes de dotation et d'autres renseignements sur l'emploi.

Privilège exclusif et entreprise compétitive

La SCP jouit d'un monopole pour la fourniture d'un service de poste-lettres universel à un coût de base uniforme. La Société canadienne des postes estime que, si elle veut répondre aux attentes des clients et aux normes de rendement, elle doit exercer cette activité et d'autres activités commerciales en se conformant aux méthodes commerciales habituelles.

La SCP verse les profits qu'elle tire de ses produits compétitifs au secteur de la poste-lettres et aide ainsi à subventionner le service universel dont le coût est plus élevé et les tarifs standard s'appliquant aux zones rurales et éloignées. De plus, elle a fait échouer les tentatives de certains concurrents du secteur privé qui voulaient prouver qu'elle avait subventionné ses produits compétitifs avec les gains qu'elle tire des activités pour lesquelles elle jouit d'un privilège exclusif.

Même si tous les intéressés peuvent utiliser les mécanismes d'examen de la concurrence, certains concurrents estiment encore qu'il faudrait engager d'autres processus pour les convaincre et pour convaincre le public du fait que la SCP exerce une juste concurrence sur le marché. Toutefois, tant que la Loi autorisera la concurrence, la SCP continuera d'offrir des produits compétitifs.

Méthodes stratégiques pour l'avenir

1. Le recours au réseau de points de vente au détail pour fournir les produits et les services du gouvernement

La SCP estime que son réseau de distribution est un moyen logique de fournir des services gouvernementaux. Elle considère que, dans certaines circonstances, et moyennant des tarifs convenables, le recours à son réseau de distribution est un moyen pour les gouvernements de cesser d'offrir le « service au comptoir » dispendieux qu'ils fournissent actuellement.

La SCP verse les profits qu'elle tire de ses produits compétitifs au secteur de la poste-lettres et aide ainsi à subventionner le service universel dont le coût est plus élevé.

La SCP estime que son réseau de distribution est un moyen logique de fournir des services gouvernementaux.

La SCP pourrait assurer la prestation de nombreux programmes gouvernementaux par voie électronique ou - pour ceux qui n'ont pas le matériel nécessaire - fournir un service direct à ses comptoirs et à ses kiosques. Ses quelque 8 000 points de vente au détail, répartis dans les diverses régions du pays, pourraient fournir aux clients des permis, des documents et des formules de demande qui proviennent de divers ministères.

En outre, le gouvernement produit de nombreux documents qu'il imprime, expédie dans les diverses régions du pays, entrepose et envoie par la poste ou donne aux personnes qui les demandent à ses comptoirs. Lorsque des changements sont apportés à ces documents, le gouvernement doit dépenser de l'argent pour détruire le stock de documents périmés ou pour administrer les documents modifiés. Le service DocuPoste de la SCP assure l'entreposage des documents sur support électronique dans une base de données centralisée. Grâce à un système d'accès électronique (un numéro 1-800 ou 1-900), les clients peuvent sélectionner et envoyer un document par voie électronique dans les diverses régions du pays, à de multiples points d'impression. Le document peut ensuite être envoyé par la poste à sa destination.

La DocuPoste permettra de faire des économies sur le temps de traitement, le travail de bureau et les coûts de distribution. Il ne sera plus nécessaire d'avoir des stocks et, grâce à sa base de données centrale, tous les documents ultérieurs seront mis à jour automatiquement au fur et à mesure des changements.

2. Interface électronique de données

Pour que le Canada demeure concurrentiel, son infrastructure doit prévoir un vaste accès au marché par voie électronique, peu importe si les particuliers ou les organismes ont le matériel électronique nécessaire. Le réseau de la SCP peut être utilisé pour accepter les communications sous diverses formes et les transmettre en divers formats électroniques.

Le service d'IDH (intercommunication de données hybrides) de la SCP permet le raccord aux systèmes d'EDI (échange de données informatisées). L'EDI est une norme technique qui permet aux ordinateurs de transmettre des bons de commande ou des confirmations de commande à un autre ordinateur. L'EDI minimise les travaux d'écriture, accélère le traitement et crée des liens pour le contrôle des stocks. Seulement 3 000 des quelque 8 000 entreprises du Canada ont du matériel d'EDI. Bon nombre de gros acheteurs font affaire seulement avec les fournisseurs qui ont le matériel d'EDI. Le système d'IDH de la SCP permet aux fournisseurs d'avoir accès au matériel d'EDI.

Le système d'IDH convertit les transmissions par EDI en transmissions sur papier; les documents sont imprimés à un endroit situé tout près du point de livraison. La SCP livre le document au fournisseur, qui le retourne à la SCP où il est reconverti en un format EDI et envoyé à l'acheteur. Les fournisseurs peuvent maintenant communiquer rapidement avec les gros acheteurs, peu importe les caractéristiques géographiques, la taille, ou s'ils ont du matériel d'EDI.

La SCP considère ces services comme un moyen de soutenir son réseau de points de vente au détail et de rendre l'autoroute de l'information accessible à tous les Canadiens.

La SCP considère la transmission électronique de messages et de renseignements comme une extension normale des services postaux.

Ainsi l'infrastructure de la SCP permet la livraison ordinaire ou par voie électronique du courrier provenant d'un seul flux de données.

La SCP considère ces services comme un moyen de soutenir son réseau de points de vente au détail et de rendre l'autoroute de l'information accessible à tous les Canadiens, peu importe le matériel technique dont ils disposent. En outre, vu la réduction de l'activité gouvernementale et la fermeture de certains bureaux régionaux, ses points de vente au détail peuvent, avec ses kiosques, assurer une liaison humaine là où elle est nécessaire, pour la prestation des divers services gouvernementaux.

3. Transmission électronique du courrier

La SCP considère la transmission électronique de messages et de renseignements comme une extension normale des services postaux. Les gros expéditeurs de courrier, par exemple, produisent des chèques, des factures, des états de compte et d'autres documents traités par la poste-lettres, qui actuellement sont amenés du point d'origine jusqu'aux facteurs - une activité coûteuse qui prend du temps.

La solution proposée par la SCP est le « courrier hybride », un service de transmission électronique qui permet aux clients d'envoyer leur courrier par voie électronique. La SCP le reçoit, le trie en fonction de la zone géographique, par un procédé électronique, et l'envoie par une ligne de communication à l'un des cinq points d'impression qui existent dans les diverses régions du pays. L'impression se fait à ces endroits, et le document est remis au facteur. La fonction de traitement du courrier coûte moins cher et demande moins de temps, et le courrier est livré plus tôt à un moindre coût. Les économies qui en résultent peuvent se répercuter sur les clients qui utilisent le service.

Grâce à la technologie (ordinateurs personnels, courrier électronique et l'Internet), de plus en plus d'entreprises et de particuliers peuvent recevoir des messages et des renseignements par voie électronique. Compte tenu de ces changements dans l'accès aux renseignements et les moyens de transmission, la SCP compte produire un annuaire électronique qui s'ajoutera à son large réseau actuel.

L'annuaire indiquera les adresses habituelles et les adresses électroniques et contiendra divers profils de préférences qui préciseront si les personnes acceptent le courrier non sollicité, etc. L'un des éléments clés sera la confidentialité et la sécurité, surtout pour le commerce électronique. La SCP acceptera les fichiers destinés au courrier électronique, les appariera à l'adresse indiquée dans l'annuaire et déterminera quelles sont les personnes qui désirent recevoir leur courrier par voie électronique. Ensuite, elle enverra le courrier à la bonne adresse électronique.

Pour les gens qui ne veulent pas recevoir leur courrier par voie électronique, la SCP peut recevoir leur courrier électronique, le trier et le livrer par des moyens électroniques et ensuite le faire imprimer à un endroit situé près du point de livraison à partir duquel un facteur livrera l'objet. Ainsi l'infrastructure de la SCP permet la livraison ordinaire ou par voie électronique du courrier provenant d'un seul flux de données.

Les principales caractéristiques du système de livraison électronique sont :

- L'annuaire électronique, qui à la longue contiendra les adresses des personnes qui veulent recevoir leur courrier par voie électronique, par OP ou par télécopieur ou, plus tard, par la télévision interactive.
- L'infrastructure, qui assurera la sécurité et la confidentialité du courrier hybride et accélérera la transmission par l'autoroute de l'information pour les établissements commerciaux.

Si le Parlement empêche la SCP d'étendre sa gamme de services pour offrir l'interface électronique et la livraison du courrier par des moyens hybrides, la Société ne pourra pas s'adapter aux changements en ce qui a trait aux exigences des clients, et son avenir en tant qu'établissement commercial financièrement autonome pourrait être compromis. Si la SCP doit se limiter à offrir un service universel de livraison de lettres, le coût de ce service sera excessif, sauf si les coûts fixes (surtout la main-d'oeuvre) peuvent être considérablement réduits. Si cela n'est pas possible, la SCP devra augmenter les tarifs postaux ou retourner au système d'affectation de crédits.

Examen du mandat

Le gouvernement fédéral examine les fonctions actuelles et futures de la SCP, dans le cadre de l'examen actuel de son mandat de la SCP. L'examen porte aussi sur les effets des solutions de remplacement technologiques sur le service postal (et les risques financiers pertinents) pour les gouvernements, les entreprises, le public et la SCP, y compris les risques financiers¹¹. L'un des éléments clés pour la SCP sera la nécessité de bien peser les risques par rapport à ses ambitions d'entreprise.

Principaux facteurs de succès

1. **Service à la clientèle.** Mener l'activité de manière à ce que les engagements soient respectés et à ce que les clients soient extraordinairement bien servis.
2. **Partenariats.** Pour la SCP, les partenariats avec le secteur privé sont un moyen d'offrir un niveau de service qui répond aux attentes des clients, de réduire les montants qu'il faut investir et de contenir les coûts.
3. **Formation.** Les objectifs de la formation comprennent la stabilité de la main-d'oeuvre, le service à la clientèle et l'engagement des employés.
4. **Planification à long terme et cohérence commerciale.** Ces points sont essentiels pour garantir aux entreprises clientes que les règles (prix, caractéristiques des produits, etc.) ne changeront pas à court terme. Aux fins de la cohérence commerciale, le gouvernement doit respecter les objectifs de la Société. Les sociétés d'État qui ont du succès bénéficieront d'un tel engagement.
5. **Les pouvoirs d'une personne physique.** Ces pouvoirs permettent à la SCP de conclure des accords de partenariat plus facilement qu'un ministère.

Pour la SCP, les partenariats avec le secteur privé sont un moyen d'offrir un niveau de service qui répond aux attentes des clients, de réduire les montants qu'il faut investir et de contenir les coûts.

¹¹ Société canadienne des postes. Examen du mandat - Modalités

-
6. **Technologie.** La technologie permet à la SCP de maintenir les normes de fiabilité du service et d'atteindre de hauts niveaux de satisfaction des clients. En outre, elle ajoute de la valeur aux produits de la SCP en diversifiant les modes de livraison.
 7. **Objectifs et dates.** Les objectifs précis qui concernent le public (améliorations du service, autonomie financière) et les échéances qui ont été fixées accordent une place importante aux opérations et facilitent les changements de culture.

Leçons retenues

La fidélité des clients, qui résulte d'une bonne prestation de services et des tarifs raisonnables, est l'objectif à long terme.

- ✓ **Le modèle de société d'État no 1.** À cause des considérations politiques, les sociétés d'État n'obtiennent peut-être pas toute l'aide gouvernementale dont elles ont besoin lorsqu'elles mettent en pratique des décisions rigoureuses dictées par leurs plans généraux. C'est pourquoi elles ont plus de difficulté que les entreprises du secteur privé à respecter leurs plans généraux.
- ✓ **Le modèle de société d'État no 2.** La structure d'une société d'État donne à la direction le pouvoir d'exercer un contrôle direct sur les opérations et la gestion des biens (biens immobiliers, machines). Ce contrôle permet d'intervenir plus rapidement pour régler les questions de gestion, de garder et de réinvestir les fonds, ce qui n'est pas possible dans les ministères du gouvernement.
- ✓ **Le modèle de société d'État no 3.** La récompense des sociétés d'État qui respectent le programme politique est le fait qu'elles ont une plus grande liberté et peuvent gérer comme elles le veulent.
- ✓ **Les initiatives de prestation de services.** Elles doivent plaire aux clients en premier lieu. La fidélité des clients, qui résulte d'une bonne prestation des services et des tarifs raisonnables, est l'objectif à long terme.
- ✓ **Le profil des collectivités.** Si la détermination à améliorer le service à la clientèle et la prestation des produits est visible, l'entreprise peut jouer un rôle dans la collectivité et être crédible lorsqu'elle dit qu'elle fait des affaires différemment.
- ✓ **Le changement de culture, le milieu de travail et le style de gestion.** Les employés peuvent être préparés pour le changement de culture par une formation, mais celle-ci aura du succès seulement si le milieu de travail leur permet de changer leur comportement. L'important, c'est le style de gestion.
- ✓ **La satisfaction des employés et le service à la clientèle.** La formation innovatrice et des services de sélection des emplois permettent aux employés d'être mieux renseignés sur les carrières possibles dans l'entreprise et le genre d'emploi qui leur convient. Lorsque les employés ont choisi le meilleur emploi, le service à la clientèle s'améliore d'une manière exponentielle.
- ✓ **Les conventions collectives.** Les anciennes conventions collectives du secteur public qui comportaient de nombreux règlements ne devraient pas être adoptées intégralement par une entreprise commerciale.

Les anciennes conventions collectives du secteur public qui comportaient de nombreux règlements ne devraient pas être adoptées intégralement par une entreprise commerciale.

-
- ✓ **Les services postaux qui ont du succès, dans le monde entier, ont deux caractéristiques communes.** Premièrement, ils se basent sur une approche et des méthodes très commerciales; deuxièmement, les objectifs à long terme sont les mêmes que ceux des actionnaires.
 - ✓ **Mandat pour les entités commerciales.** Même les meilleurs mandats commerciaux changent, non seulement à la suite de l'examen de ces mandats, mais aussi en raison des budgets fédéraux, des décisions des tribunaux et des délibérations des tribunaux de la concurrence et du Parlement. Les besoins des clients et les changements dans le marché influent aussi sur le mandat.
 - ✓ **Partenariats.** Les partenariats avec le secteur privé apportent quatre précieux avantages aux organismes gouvernementaux :
 - Ils les forcent à adopter la discipline des entreprises du secteur privé;
 - Les organismes profitent du savoir-faire commercial de leurs partenaires;
 - Le risque commercial est partagé entre l'organisme et ses partenaires;
 - Les partenariats protègent les organismes contre les plaintes du secteur privé en ce qui a trait à l'avantage concurrentiel injuste.

Conclusion

En 1978, la Société canadienne des postes a été créée pour résoudre des problèmes relatifs au service postal, les relations avec les travailleurs et l'autonomie financière. Depuis lors, les réussites de la SCP ont été nombreuses.

- Le déficit considérable a été éliminé et le service s'est amélioré; ainsi la satisfaction des clients a beaucoup augmenté;
- Pendant plus de quatre ans, il n'y a pas eu de grève à la SCP;
- La productivité a doublé depuis 1981;
- L'effectif a été réduit d'environ 25 p. 100;
- Dans l'une des plus grandes régions du monde, la SCP se classe troisième parmi les entreprises postales qui ont les plus bas coûts de distribution.

Malgré cela, un autre examen du mandat de la Société canadienne des postes et de ses activités commerciales a été demandé :

- Pendant trois des quatre dernières années, la SCP n'a pas enregistré de profit. Certains, dans le gouvernement, estiment que les pertes sont généralement dues aux coûts de restructuration, et habituellement les profits résultent des gains extraordinaires réalisés grâce à la vente de biens.
- Les opérations, considérées indépendamment, ont atteint le seuil de rentabilité au cours des 15 dernières années.
- Le coût de la main-d'oeuvre représente 70 p. 100 des dépenses d'exploitation.
- Les dépenses sont plus élevées que celles des services postaux comparables qui existent ailleurs.

L'un des critères de l'examen du mandat est la question de savoir quels devraient être les objectifs financiers de la SCP. D'après la direction de la SCP, pour devenir financièrement autonome la Société devra exercer et maintenir toutes les activités commerciales qui étaient permises dans la loi initiale. Cela veut dire :

- Réduire les coûts fixes - surtout le coût de la main-d'oeuvre;
- Livrer des produits compétitifs qui génèrent des revenus, tout en fournissant un service de poste-lettres universel;
- Maintenir sa stratégie de partenariat et de franchisage;
- Offrir l'interface électronique et la livraison du courrier par des moyens hybrides.

La Société devra aussi être axée sur le service à la clientèle, ses effectifs devront avoir certains pouvoirs et il faudra qu'il y ait une relation positive et constructive entre les employés et la direction.

Cependant, au cours des trois dernières années, la politique gouvernementale a influé sur la gestion de la SCP dans une plus grande mesure que ce qui était prévu dans le mandat d'exploitation adopté en 1986. L'arrêt de la fermeture des bureaux de poste en milieu rural est un exemple de l'intervention du gouvernement sur le plan de la politique. L'un des principaux aspects de l'examen du mandat sera la nécessité de trouver un équilibre durable entre la commercialisation et le rôle du gouvernement en matière de politique.

Les précisions que l'examen fournira à la direction de la SCP seront avantageuses pour le gouvernement et la Société canadienne des postes. Cet examen indiquera comment la SCP s'y prendra pour exercer son activité commerciale concurrentielle et sur quelles bases stratégiques et financières ses plans généraux devront se fonder.

Diversification de l'économie de l'Ouest — Centre de services

Le Canada n'a pas encore trouvé une méthode d'organisation et d'action qui donne les résultats attendus en matière de développement régional. Il n'a pas réussi à trouver la bonne formule. Les besoins des régions sont différents, et la conjoncture économique et financière change constamment, comme le consensus politique à propos du rôle que devrait jouer le gouvernement pour répondre aux besoins économiques régionaux. En 1987, le gouvernement a créé le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest (DEO) dans le cadre de sa nouvelle stratégie nationale qui avait pour principe de confier le développement régional à des organismes établis dans les régions.

Le ministère de la DEO était chargé de :

- Promouvoir le développement et la diversification de l'économie de l'Ouest.
- Coordonner les activités de développement économique du gouvernement fédéral dans l'Ouest.
- Défendre les intérêts propres au développement économique de l'Ouest lorsque des décisions nationales sont prises.

Le mandat est encore pertinent, comme l'empressement du gouvernement fédéral à promouvoir l'expansion dans les régions. Mais depuis 1993, la politique et les programmes changent; le ministère de la DEO se voit donc forcé d'innover.

Le cas du ministère de la DEO soulève d'importantes questions sur les points suivants :

- La nécessité pour un ministère de redéfinir son image et de trouver un nouveau moyen d'assurer le développement régional axé sur les services, et non pas sur les incitatifs financiers;
- La mise en place d'une organisation axée sur le service aux clients;
- La motivation des employés en vue du changement de culture dans l'organisation;
- La nécessité pour les cadres supérieurs de travailler en équipe.

Le mandat est encore pertinent, comme l'empressement du gouvernement fédéral à promouvoir l'expansion dans les régions.

Contexte

« Vous êtes de bons employés, pas aussi bons que vous le croyez ». C'est ce qu'avait dit un ancien sous-ministre (SM) du ministère de la DEO qui donnait un avertissement et lançait un défi à son personnel, au début des années 90. À ce moment-là, le ministère qui avait déjà fait preuve d'ingéniosité et connu de beaux jours, devait reprendre du poil de la bête et se refaire des forces. En 1993, il était évident que la perspective politique à l'égard du développement régional était en train de changer. En outre, le ministère de la DEO ne s'était guère efforcé de gagner la confiance du public — à peine 8 % des habitants de l'Ouest savaient qu'il existait. Le ministère de la DEO faisait face au changement.

Critères de diversification

- Nouveaux produits
- Nouvelles technologies
- Nouveaux marchés
- Remplacement des importations
- Accroissement de la productivité

Il était un ardent défenseur de l'Ouest sur le plan des politiques et des programmes.

Les employés ont été encouragés à considérer le service d'une façon globale, en orientant les clients qui se perdent dans le labyrinthe des programmes gouvernementaux.

Durant la période préélectorale de 1993, les principaux partis se sont dit prêts à aider la petite entreprise. Ils ont parlé du déficit et indiqué que le gouvernement devait cesser de subventionner le secteur privé. Les programmes du Ministère visaient surtout à prêter de l'argent pour la réalisation de projets du secteur privé qui répondaient à certains critères. Le ministère fédéral avait pris le leadership sur le plan des programmes régionaux, ayant insisté sur la nécessité de fournir des contributions remboursables pour les projets qui devaient rapporter. Cependant les prêts étaient des subventions (pas d'intérêt). Le ministère offrait également des subventions pour des projets généraux qui devaient profiter à un secteur en particulier ou à un groupe d'intérêt, mais qui n'apporteraient pas de bénéfices directs. Ces contributions non remboursables représentaient à peu près 30 % de l'aide financière.

Le ministère a fait beaucoup plus que promouvoir le développement en fournissant de l'argent. Il était un ardent défenseur de l'Ouest sur le plan des politiques et des programmes. Les politiques d'approvisionnement du gouvernement fédéral ont été modifiées, et les régions ont davantage profité des occasions dans le cadre des grands projets de l'État et des autres achats. Les employés ont aidé les fournisseurs et les entrepreneurs à se préparer pour conclure des marchés. Les bureaux du ministère ont travaillé avec leurs homologues provinciaux, organisé des missions commerciales et fait des analyses économiques pour appuyer des activités plus générales, en vue de promouvoir la diversification et le développement dans l'Ouest. Le ministre applique les initiatives nationales dans l'Ouest. Ces dernières années, il a assuré la prestation du programme de travaux d'infrastructure et aidé des collectivités à s'adapter lorsqu'elles devaient faire face à la fermeture d'une base militaire.

Le ministère de la DEO a toujours considéré le service à la clientèle comme quelque chose qui s'ajoutait à la prestation de programmes, et non pas comme sa raison d'être. Son premier SM a insisté pour que le ministère cherche sérieusement des entrepreneurs disposés à aider le gouvernement à diversifier l'économie. Les employés ont été encouragés à considérer le service d'une façon globale, en orientant les clients qui se perdent dans le labyrinthe des programmes gouvernementaux — ils devaient les prendre par le bras et les diriger vers les personnes qui pouvaient les aider. Pas question de renvoyer la balle.

Le ministère était plus qu'un fournisseur d'aide financière, mais son programme de financement représentait plus de 80 % de son budget et occupait les employés au moins dans une proportion équivalente. Si on mettait en doute l'utilité de ce programme, il fallait aussi mettre en doute celle du ministère.

La structure organisationnelle ne favorisait pas le genre de réflexion collective qui aide à trouver une nouvelle orientation. Cette structure et la culture qu'elle engendrait étaient intimement liées au programme de financement. Dans chacune des quatre provinces de l'Ouest, un sous-ministre adjoint (SMA) était chargé de la prestation des programmes ministériels qui étaient appliqués d'une manière indépendante dans chaque région. Au début, les chefs de secteur (les directeurs généraux [DG] et les quatre SMA) s'occupaient des questions

horizontales. Les DG relevaient directement du sous-ministre et ne traitaient pas avec les SMA. Souvent, on ne savait pas exactement qui était chargé des importants dossiers, ce qui a créé des tensions et suscité la méfiance.

L'organisation de type matriciel n'était pas efficace, et on a abandonné ce système, sauf dans les secteurs du commerce international et de l'agriculture où il y a eu des DG sectoriels jusqu'en 1994. Au début, les SM tenaient rarement des réunions du comité de la haute direction. En 1993, la structure organisationnelle ressemblait à des tuyaux de poêle ou à des silos.

Nouvelles orientations

Devant le changement imminent, au début de 1993 le ministère de la DEO a entrepris un processus de planification stratégique qui a occupé un grand nombre d'employés. Certains ont proposé des stratégies préconisant le décloisonnement. Cependant, le changement était trop rapide pour que le ministère puisse élaborer une nouvelle stratégie cohérente ou une culture convenable.

En novembre 1993, le nouveau ministre de la DEO, qui avait sa propre vision sur le développement économique de l'Ouest, a annoncé les nouvelles orientations du ministère :

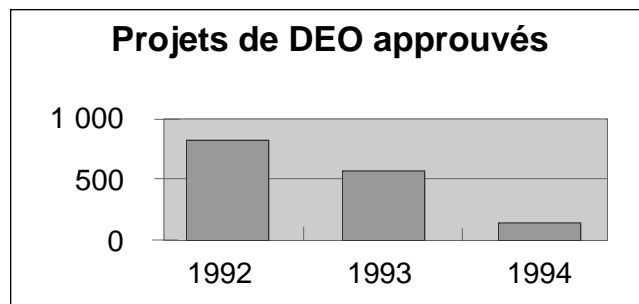
1. Cesser de financer directement les entreprises;
2. Concevoir des initiatives stratégiques — des partenariats entre le secteur public et le secteur privé pour relever les défis de la concurrence dans d'importantes industries en pleine croissance;
3. Se concentrer sur la petite entreprise;
4. Adopter un système de partenariat pour tout l'Ouest — la coopération entre le gouvernement fédéral, les provinces et les entreprises pour appuyer les secteurs industriels partout dans les provinces de l'Ouest.

À l'évidence, le ministre avait une vision stratégique pour tout l'Ouest et se concentrait sur la petite entreprise. C'est le ministère de la DEO qui pouvait définir cette vision sur le plan opérationnel, de manière à pouvoir s'y conformer. Les nouvelles orientations favorisaient le décloisonnement et l'adoption de nouvelles priorités pour l'aide aux entreprises, mais elles fournissaient peu de directives sur la façon dont le ministère devait se réorganiser ou gérer les priorités opposées en matière de financement. Le ministère de la DEO devait s'engager dans une nouvelle voie, abandonner les méthodes traditionnelles, ne plus être un ministère axé sur les opérations, mais pour faire quoi?

Premières tentatives

Après l'annonce des nouvelles orientations, il a été décidé que les entreprises de plus de 50 employés ne bénéficieraient plus des programmes du ministère. Parmi les quatre changements annoncés, c'est celui-ci qui aurait dû être le plus facile à introduire puisqu'avant 1993 la plupart des clients du ministère étaient des petites entreprises. Pourtant, l'incertitude à propos des

Devant le changement imminent, au début de 1993 le ministère de la DEO a entrepris un processus de planification stratégique qui a occupé un grand nombre d'employés.



L'introduction des mesures stratégiques qui avaient été approuvées a été lente, et les équipes ont eu de la difficulté à exécuter ce qui avait été convenu.

changements et du choix des projets devant bénéficier d'une aide a affecté les clients et les employés. Le ministère a approuvé 816 projets en 1992, 560 en 1993 et seulement 148 en 1994. Il semblait être en train de dégingoler.

Vu la nécessité d'adopter des approches horizontales, des équipes ont été créées pour travailler aux nouvelles initiatives stratégiques visant tout l'Ouest. Cependant, l'esprit d'équipe était un nouveau concept dans le ministère. L'introduction des mesures stratégiques qui avaient été approuvées a été lente, et les équipes ont eu de la difficulté à exécuter ce qui avait été convenu. Lorsque les propositions d'une équipe ont été rejetées, le moral de l'équipe a beaucoup baissé, et d'autres équipes craignaient que leurs projets soient refusés. Peu de temps après, le désir d'éviter l'échec était presque aussi grand que la volonté de réussir.

Autres initiatives stratégiques

- Formation en aérospatiale — Canada International,
- Réseau des industries environnementales de l'Ouest
- Aliments et boissons Canada,
- Programme d'emploi en commerce international,
- PE en S et T conclu avec les quatre provinces de l'Ouest.

Quelques initiatives stratégiques ont été mises en branle, et d'autres l'ont été au cours des deux années suivantes. Depuis longtemps, le ministère travaille à des projets généraux qui concernent plus d'une entreprise et souvent plusieurs régions. L'Alliance touristique de l'Ouest et les centres de services pour les femmes entrepreneures étaient des projets généraux au début, et leur création résultait d'une initiative stratégique.

Au printemps 1994, le ministère a fourni des efforts considérables pour constituer des équipes plus formelles. Des chefs d'équipe provenant des quatre régions ont reçu une formation pour faciliter le travail d'équipe et promouvoir

l'esprit de corps. Une fois revenus dans leur bureau, ils ont dirigé des exercices généraux de synergie des groupes.

En rétrospective, on constate que les responsables ne s'étaient pas assez demandé comment les équipes fonctionneraient. Elles ont été formées pour appliquer des initiatives stratégiques, peu importe si celles-ci se prêtaient au travail d'équipe. Il aurait peut-être été plus avantageux de considérer le travail d'équipe comme un outil de gestion à utiliser pour atteindre certains buts (liés ou non liés aux initiatives stratégiques).

Contrairement à ce qui avait été prévu, la culture traditionnelle l'a emporté sur l'esprit d'équipe. À un moment donné, un membre de la haute direction avait demandé aux employés du Contentieux d'examiner un formulaire de contrat pour des chefs d'équipe et des membre des équipes! Cela ne reflétait guère l'innovativité, la souplesse et l'esprit de collaboration que les équipes devaient promouvoir au sein du ministère.

Les cadres supérieurs n'ont pas réussi à introduire un processus reconnu de prise de décisions sur le travail d'une équipe. Les chefs d'équipe n'avaient pas de pouvoirs, et ils devaient passer par les gestionnaires hiérarchiques pour obtenir les autorisations nécessaires. Les gestionnaires, s'ils n'étaient pas menacés, étaient toujours dans l'incertitude, ne sachant pas comment gérer dans ce contexte interrégional de décloisonnement. Les silos n'avaient pas disparu.

Les aptitudes acquises grâce à la promotion du travail d'équipe (p. ex. savoir écouter et communiquer) ont certainement été utiles plus tard.

Le ministère faisait des progrès dans la mise en pratique des nouvelles orientations. Cependant, l'absence d'une vision commune motivatrice ou d'une ligne de conduite sur le fonctionnement du ministère dans le nouveau contexte a nuï au progrès. Vu l'absence d'une telle vision qui part de la base, les décisions sur les programmes résultaient en général d'un processus descendant.

Été 1994 : encore des changements

Au cours de l'été 1994, un comité de députés libéraux de l'Ouest qui tentait de redéfinir le mandat du ministère a organisé une série de réunions publiques pour connaître l'opinion des gens de l'Ouest, et les bureaux de l'Alberta et de la Colombie-Britannique ont commencé à demander aux clients ce que le ministère pouvait faire pour eux. Ceux-ci avaient une longue liste, et sur bon nombre de points le ministère était en mesure de les aider (peut-être faire autre chose en plus d'accorder des prêts). L'intérêt ainsi manifesté par les clients a incité le ministère à prendre des mesures audacieuses.

Les consultations ont fourni des indications, mais d'autres mesures se préparaient, c'est-à-dire l'examen des programmes et le dépôt du budget fédéral de 1995.

Durant l'été 1994, dans le cadre de l'examen des programmes dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental, chaque ministère a commencé à réexaminer ses programmes en fonction de six critères relatifs à leur utilité, à leur conception et à leur coût. L'exercice a donné lieu à l'adoption du budget de 1995 axé sur la réduction du déficit, qui prévoyait des coupures considérables dans les dépenses du gouvernement.

Une fois l'examen des programmes terminé, le mandat du ministère avait été maintenu, mais son budget des programmes avait été réduit dans des proportions allant jusqu'à 87 %, et les réductions devaient s'échelonner sur trois ans. Pour compenser un peu les coupures draconiennes, le ministère a été autorisé (la décision créait un précédent) à exiger le remboursement de certaines contributions consenties à titre de prêt.

Le budget de 1995 décrivait des décisions prises par les ministres et les sous-ministres relativement aux programmes. Le ministère de la DEO devait :

1. Cesser de prêter de l'argent aux entreprises;
2. Créer des partenariats innovateurs pour constituer des fonds d'investissement;
3. Tenter d'établir des points d'accès unique pour les services que le gouvernement fédéral fournit aux petites entreprises;
4. Assumer, dans l'Ouest, la responsabilité relative aux sociétés d'aide au développement des collectivités et aux centres de services aux entreprises du Canada.

L'intérêt ainsi manifesté par les clients a incité le ministère à prendre des mesures audacieuses.

Recommandations du comité Bodnar :

- Le ministère devrait accroître son activité;
- Le ministère devrait fournir davantage de renseignements aux entreprises, surtout en ce qui a trait aux marchés d'exportation;
- Le ministère devrait examiner une gamme d'options financières pour la participation aux projets, notamment les partenariats avec des gestionnaires de fonds communs de capital-risque et d'autres intervenants du domaine de la finance;
- Les rôles du ministère relativement à l'orientation et à la défense des intérêts de l'Ouest devraient être accrus.

L'impasse

Le budget annonçait la fin des méthodes appliquées par un ministère qui n'avait jamais été capable de dépenser toutes les sommes prévues dans son budget annuel. Qu'allait-il arriver? À partir de novembre 1993, une multitude de rapports résultant d'examen en profondeur avaient été rédigés. Beaucoup de choses se répétaient. Tous les rapports expliquaient ce que le ministère de la DEO avait fait et ce qu'il pourrait faire. Pourtant, en avril 1995 très peu de choses avaient réellement changé. Un observateur cynique aurait pu dire que les écrits ont plus de poids que l'épée et que les plans sur papier ont plus d'importance que l'action réelle du ministère.

Les clients du ministère de la DEO — Entrepreneurs et petites entreprises

- Ils commencent à se développer;
- Il existe un potentiel de croissance ou d'exportation dans les principaux secteurs de croissance;
- Ils ont de la difficulté à trouver des capitaux (p. ex. les femmes entrepreneures et les entreprises qui doivent s'adapter à la nouvelle économie).

Besoins des clients

- Accès à l'information, aux capitaux et aux marchés;
- Climat favorable;
- Perfectionnement;
- Innovation.

En réalité, peu de choses s'étaient produites, mais les examens en profondeur avaient fait réfléchir les responsables du ministère, et celui-ci avait déterminé qui étaient ses clients. En outre, le budget avait donné des instructions précises quant à son orientation. Une vision commençait à prendre forme : il faut aider les petites entreprises à se développer et à prendre de l'expansion, leur fournir les services qu'elles méritent et dont elles ont besoin.

Personne n'avait essayé de promouvoir le développement régional sans recourir aux incitatifs financiers du gouvernement.

Pour que l'activité du ministère donne des résultats, certains ont indiqué qu'une restructuration était nécessaire, qu'il fallait repenser certaines tâches. La restructuration pouvait accroître l'efficacité, mais à quelles fins? Presque toutes les tâches étaient devenues inutiles. Le dilemme portait davantage sur la raison d'être du ministère, surtout pour les employés. Le vrai problème était la question de savoir ce que le ministère devait faire pour aider les petites entreprises et promouvoir le développement régional. Les employés se demandaient à quoi le ministère pouvait servir s'il n'y avait pas de programmes de prêt, qu'est-ce qui attirerait les clients si le ministère n'avait pas d'argent à leur prêter et qu'est-ce qui pourrait constituer la nouvelle valeur ajoutée.

Personne n'avait essayé de promouvoir le développement régional sans recourir aux incitatifs financiers du gouvernement. Le moral baissait. Le ministère, qui se rendait compte que la restructuration n'apporterait pas de réponse à ces questions, avait tout de même l'avantage de savoir quels étaient les points chauds à éviter.

Nouveaux partenaires

Le budget de 1995 effectuait un transfert de responsabilités relativement aux sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC); en effet, pour l'Ouest, celles-ci passaient de Développement des ressources humaines Canada au ministère de la DEO. Les SADC comptaient 79 bureaux répartis dans la plupart des régions non métropolitaines dans l'Ouest canadien. Ces bureaux étaient chargés de cerner et de résoudre les problèmes locaux afin de promouvoir le développement économique. À l'évidence, leur but cadre bien avec celui de la

nouvelle orientation du ministère de la DEO en ce qui a trait à la petite entreprise. Mais quel devrait être le rôle de ces bureaux à l'intérieur du ministère?

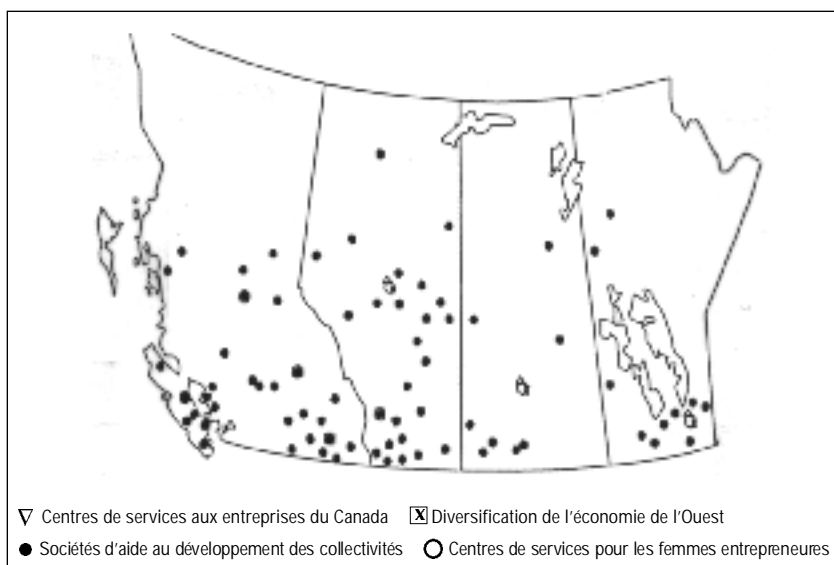
Après un débat de huit mois, la lumière s'est allumée. Les SADC étaient établies dans les collectivités, et elles accordaient une grande importance au service. Leur mission cadrerait très bien avec la dernière tendance en matière de développement économique régional. Qui plus est, les 79 bureaux des SADC pouvaient constituer un précieux réseau de distribution pour le ministère.

La théorie la plus populaire préconise la création de l'infrastructure optimale (p. ex. des systèmes d'information, la technologie, l'accès à des capitaux et un appui gouvernemental). Le ministère de la DEO pourrait se baser sur la mission des SADC pour affiner la sienne et, par l'entremise du réseau des SADC, fournir aux petites entreprises des petites collectivités de l'Ouest canadien les points d'accès unique que le budget lui avait demandé d'établir. Mais surtout, le ministère pouvait tirer des leçons de l'expérience des SADC qui sont réparties un peu partout dans l'Ouest et s'adapter. L'une des premières leçons était la nécessité de moins penser aux moyens de contrôler les SADC et de réfléchir davantage aux moyens de collaborer avec elles en les considérant comme des partenaires.

Le concept du réseau reliant les partenaires du ministère de la DEO, qui évoluait, a également bénéficié des autres « cadeaux » qu'apportait le budget de 1995 — les centres de services aux entreprises du Canada (CSEC) en Saskatchewan et au Manitoba qui auparavant relevaient d'Industrie Canada. Le ministère était déjà chargé des CSEC en Alberta et en Colombie-Britannique. L'ajout de deux autres centres élargissait donc sa plate-forme pour son projet d'intégration des services intergouvernementaux. Jusqu'ici, il a conclu un accord de partenariat fructueux avec la C.-B. pour le centre de services aux entreprises de Vancouver. De plus, un centre multigouvernemental intégré sera établi à Edmonton d'ici au printemps 1996, et l'ouverture de deux autres centres est prévue.

Outre les centres de services aux entreprises du Canada et les sociétés d'aide au développement des collectivités, les quatre centres de services pour les femmes entrepreneures et les quatre bureaux du ministère de la DEO étendront le réseau de prestation de services de DEO qui comprendra 90 points de service.

L'une des premières leçons était la nécessité de moins penser aux moyens de contrôler les SADC et de réfléchir davantage aux moyens de collaborer avec elles en les considérant comme des partenaires.



Fonds d'investissement

La mise en place du réseau s'est effectuée en 1995, mais le nouveau ministère de la DEO doit sa première réussite au programme des fonds d'investissement. Même avant l'introduction du budget de février 1995, il avait commencé à chercher une solution de remplacement à son programme d'aide dont le but était encore légitime (c.-à.-d. accroître l'accès des entrepreneurs de l'Ouest aux capitaux qui ne sont pas fournis par les prêteurs traditionnels, soit les banques et les prêteurs de capital-risque conventionnels).

Le ministère a décidé d'utiliser comme un levier ses ressources limitées et de collaborer avec les institutions financières pour accroître leur tolérance au risque dans les secteurs économiques qui pourraient favoriser la diversification. Ainsi les nouveaux secteurs fondés sur l'information et la valeur ajoutée, qui souvent n'ont pas les garanties exigées par les banques, auraient davantage accès aux capitaux. Les fonds fournis par le ministère constitueraient une réserve pour les pertes sur les prêts et aideraient à faire en sorte que les prêteurs conventionnels puissent accepter un plus haut degré de risque. De cette façon, les petites entreprises pourraient obtenir des capitaux à des conditions commerciales pour des projets que les banques n'appuient pas en temps normal. En outre, cette formule incite les prêteurs à être patients, car sa souplesse permet à l'entreprise de remettre à plus tard le remboursement du capital ou le paiement de l'intérêt, selon ses besoins.

En plus d'étendre la courbe du risque, le ministère de la DEO aide les petites entreprises à combler leurs lacunes sur le plan de la gestion, en leur fournissant des conseils d'experts pour l'établissement de leur plan d'affaires et la préparation de l'analyse de rentabilisation qu'elles doivent fournir aux banques. Ce système a aussi l'avantage de réduire les frais administratifs généraux ou les frais d'administration des petits prêts dans des secteurs à risque élevé, pour les banques.

La création du premier fonds d'investissement a été annoncée le 28 juin 1995, et en mars 1996 trois autres étaient en opération et pour neuf autres, les pourparlers avec les institutions financières étaient presque terminés ou en cours.

Le lancement du programme des fonds d'investissement a eu du succès, mais il faut avouer que ce programme n'est pas tellement différent de l'ancien programme d'aide. Si le ministère n'est plus le véritable prêteur, il fournit toujours de l'argent. Il est maintenant dans l'autre camp. En effet, il s'associe aux banques et aide ses clients à leur soumettre un bon dossier. Dans un sens, il n'est plus un prêteur mais bien un assureur et, à ce titre, il demeure l'un des piliers de la finance.

Néanmoins, l'introduction des fonds d'emprunt, comme la création des SADC, indiquait que le ministère de la DEO suivrait des règles différentes. Celui-ci n'avait plus l'argent nécessaire pour acheter les résultats qu'il attendait. À l'intérieur de ses partenariats, il devait influencer ceux qui possèdent les ressources, c'est-à-dire diriger par l'arrière.

Le ministère de la DEO aide les petites entreprises à combler leurs lacunes sur le plan de la gestion, en leur fournissant des conseils d'experts pour l'établissement de leur plan d'affaires et la préparation de l'analyse de rentabilisation qu'elles doivent fournir aux banques.

La collaboration

En mars 1995, la SM a visité toutes les régions et organisé des réunions pour expliquer que des changements s'imposaient. Son message à propos de la vision du ministre était clair. Cependant, les moyens n'avaient pas tous été mis en place, et les employés n'œuvraient pas tous dans le même sens. En avril 1995, les membres du comité de la haute direction ne s'étaient pas encore entendus sur toutes les nouvelles gammes de produits à offrir. Les négociations sur le premier partenariat pour l'administration d'un fonds d'emprunt allaient bon train, mais les membres du comité ne s'étaient pas encore mis d'accord sur les autres gammes de produits du ministère.

Les membres du comité de la haute direction ont convenu de recourir à une aide de l'extérieur, mais un conseiller en gestion a constaté que la nature du problème ne faisait l'objet d'aucun malentendu et d'aucune ambiguïté. Cependant, le changement de culture nécessaire était si grand, et les intérêts territoriaux (structure et comportement) si ancrés que le progrès semblait impossible.

À la réunion suivante du comité de la haute direction, le conseiller jouait un rôle de facilitateur, et les membres ont tenté de se mettre d'accord sur la façon de procéder. Ils ont convenu de former des groupes de travail chargés d'examiner chaque nouvelle gamme de services. Les tentatives de février et de mars avaient échoué parce que chaque SMA avait préparé un document sur une gamme de services sans avoir consulté les autres SMA. Comme toutes ces gammes de services devaient être offertes dans tout l'Ouest et se chevauchaient, il fallait collaborer pour formuler des propositions. Par conséquent, les propositions ont été rejetées d'emblée ou étaient inutiles.

En mai, des groupes de travail qui représentaient chaque région ont été constitués. Leur mandat était clair : se concentrer sur un secteur de services, le définir et décrire comment il répond aux besoins des clients. Les groupes se sont réunis le mois suivant, et le conseiller jouait un rôle de facilitateur.

Les gammes de services

Le consensus a été atteint assez rapidement et facilement, peut-être parce qu'il y avait eu tellement d'échecs au début. Chaque groupe a travaillé intensivement pendant environ une semaine pour finir son travail.

La réunion suivante s'est déroulée mieux que quiconque aurait pu le prédire, et le degré d'accord sur les nouvelles gammes de services était élevé. Le comité de la haute direction a proposé quatre gammes de services ou activités générales pour le ministère de la DEO.

Fonds d'emprunt

- **Programme d'emprunt pour le secteur de la biotechnologie agricole** (28 juin 1995) - un programme de 30 millions de dollars (part du ministère 3,75 millions) administré conjointement avec la Banque royale.
- **Programme de financement pour les entreprises de produits agricoles à valeur ajoutée** (22 septembre 1995) - un programme de 100 millions de dollars (part du ministère 10 millions) administré conjointement avec la BCIC et la Société de crédit agricole.
- **Fonds d'emprunt pour les industries fondées sur le savoir** - (10 novembre 1995) un programme de 25 millions de dollars (part du ministère 5 millions) administré conjointement avec la Banque de développement du Canada.
- **Programme de prêts pour les entreprises du secteur de la santé** (19 janvier 1996) - un programme de 20 millions de dollars (part du ministère 2,5 millions) administré conjointement avec la Banque royale.

Gammes de services du ministère de la DEO

- **Capitaux** - Collaborer avec les institutions financières du secteur privé et du secteur public pour aider certaines industries de croissance à obtenir le financement dont elles ont besoin, en assumant la différence de risque et en fournissant l'expertise nécessaire (p. ex. les fonds d'emprunt pourraient fournir 300 millions de dollars, les sociétés d'aide au développement des collectivités 107 millions, et 20 millions pourraient être versés aux centres de services pour les femmes entrepreneures en cinq ans).
- **Services de renseignements** - Coordonner l'information pour les petites entreprises en augmentant le nombre de produits et la qualité des produits offerts, dans le cadre d'un partenariat entre l'industrie, les gouvernements et les collectivités; mettre sur pied un réseau de liaisons électroniques dans tous les bureaux du ministère, les centres de services aux entreprises du Canada, les sociétés d'aide au développement des collectivités et les centres de services pour les femmes entrepreneures. Ce réseau assurerait la liaison avec les bases de données d'Industrie Canada, de Commerce international et d'autres bases de données utiles aux gens d'affaires.
- **Services aux entreprises** - Concevoir des services afin d'aider les petites entreprises à pénétrer les marchés du secteur privé; inscrire dans les programmes d'action nationaux les questions intéressant les petites entreprises; accroître la capacité d'exportation de certains secteurs; et simplifier la réglementation pour la petite entreprise.
- **Intégration des services gouvernementaux** - Accroître la satisfaction des clients en simplifiant, en intégrant et en rationalisant les programmes et les services gouvernementaux, et promouvoir les partenariats interorganisations dans l'Ouest.

Les éléments manquants

La SM s'est rendu compte que le désir d'introduire des changements doit partir du haut et aller vers le bas et être appuyé par la base.

Le ministère de la DEO avait désormais une vision opérationnelle. Cela paraissait bien sur papier, mais bon nombre de gens estimaient qu'il manquait quelque chose. Tous les moyens avaient été mis en place, mais l'énergie semblait insuffisante. La SM s'est rendu compte que le désir d'introduire des changements doit partir du haut et aller vers le bas et être appuyé par la base. Cependant, la façon dont le comité de la haute direction appliquait le partage du leadership posait un problème majeur. Lorsqu'ils sortaient des réunions, par exemple, ses membres exprimaient des opinions très différentes sur ce qui s'était passé. Cela semait la confusion, et les employés se posaient des questions et se demandaient ce qu'ils devaient faire. Même si les membres du comité étaient parvenus à un consensus sur l'ensemble des programmes du ministère, ils devaient désormais collaborer pour se concentrer sur le décloisonnement.

À ce stade, le comité de la haute direction comprenait la SM, le sous-ministre adjoint principal (SMAP), les quatre SMA et bon nombre de cadres qui relevaient directement du SMAP (p. ex. ceux des Finances et des services administratifs, du Contentieux, des Ressources humaines et des Services à la haute direction) —

13 membres en tout. Sa structure reflétait l'ancienne fonction du contrôle et de la conduite des opérations, établie pour l'administration du programme d'aide qui n'existait plus. Quatre SMA seulement traitaient régulièrement avec les clients.

Outre qu'il avait été créé pour un programme désuet, le comité de la haute direction était trop gros pour favoriser l'esprit de corps et le partage du leadership nécessaires pour faire des changements majeurs. La SM a réduit le nombre de membres à huit — elle-même, le SMAP, les quatre SMA et deux DG qui relevaient directement d'elle.

Chaque personne devait désormais compter sur le rendement de l'ensemble du groupe. Dans un petit groupe, si on aide un membre à bien paraître, on paraît bien. Dans un grand groupe, les échecs d'un membre ne retombent pas sur les autres. Plus tard, un comité de planification de la mise en oeuvre constitué de cadres supérieurs a été mis sur pied pour aider à formuler des idées à l'intention de la haute direction.

La responsabilité posait un autre problème. Les SMA étaient encore préoccupés par l'activité quotidienne dans leur région et ne se rendaient pas compte qu'ils avaient une nouvelle tâche à plein temps — gérer le changement. Ils ont dû déléguer leurs tâches quotidiennes et assumer de nouvelles responsabilités. Le comité de la haute direction a décidé de rédiger des accords précisant la responsabilité de chaque personne. Au cours des deux mois qui ont suivi, chaque SMA a consulté le conseiller et les autres membres, puis a rédigé un texte détaillé. Les textes ont été réécrits par l'ensemble des membres, à une réunion du comité. Les accords précisaient l'orientation et indiquaient le point de départ pour le travail de première ligne. Il a fallu fournir beaucoup d'efforts pour faire accepter à chaque membre du comité sa responsabilité pour le travail des autres et pour l'ensemble du ministère. La confiance était un point important.

La rédaction des textes définitifs a été une réalisation majeure qui a créé une nouvelle culture organisationnelle transrégionale. Les accords établissaient une nouvelle norme du gouvernement fédéral pour la fixation d'objectifs précis, modérément difficiles et mesurables. Lorsqu'ils ont été remis à tous les employés, les accords ont grandement favorisé le changement.

Il y avait encore des gens qui mettaient en doute la capacité des SMA de gérer un programme qui visait tout l'Ouest. La SM a donc tenu une autre série de réunions régionales à ce sujet. Les participants examinaient les progrès accomplis, et ils étaient habituellement satisfaits.

Le service, et pas seulement les services

Les membres du comité exécutif avaient commencé à bien travailler ensemble. Les stratégies de communication avaient été arrêtées, et un plan de gestion du changement avait été mis en oeuvre et observé, mais il y avait encore des problèmes personnels et d'autres obstacles. En octobre, les membres se sont réunis à Canmore, en Alberta, où ils ont fait un exercice de dynamisation des équipes. La retraite a commencé lentement, mais deux personnes ont dit qu'il

Les accords précisaient l'orientation et indiquaient le point de départ pour le travail de première ligne.

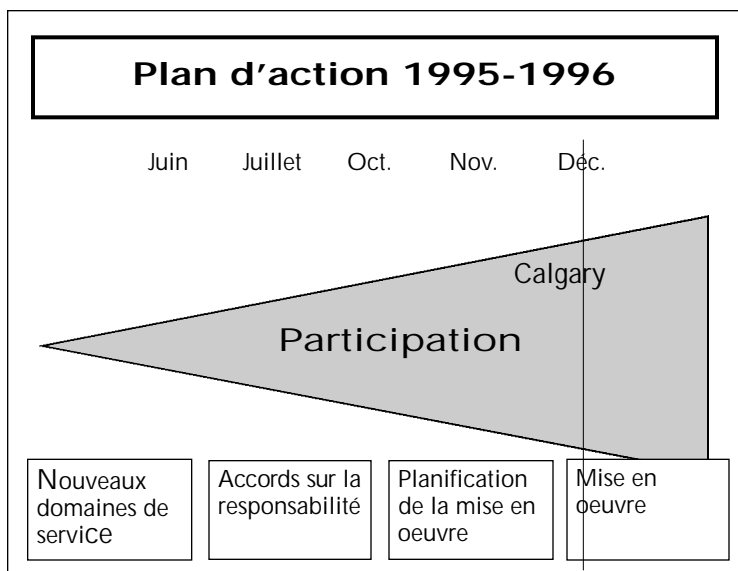
Le défi était la nécessité de maintenir une mentalité de service qui puisse assurer la prestation des gammes de services.

fallait examiner la question de la confiance au lieu de continuer à l'éviter. À la fin, tous les membres ont convenu qu'ils avaient fait de réels progrès sur la façon de travailler ensemble. Le défi était la nécessité de maintenir une mentalité de service qui puisse assurer la prestation des gammes de services.

Au moment où le ministère de la DEO semblait bien travailler, la SM a été mutée. Si elle l'avait été en août, et non à la fin d'octobre, l'effort fourni pour introduire des changements n'aurait pas été maintenu. Le SMAP (qui était désormais SM intérimaire) et les SMA avaient commencé à travailler en équipe.

Le mois suivant, une autre retraite, à Calgary, a été organisée pour environ 50 gestionnaires. Cette réunion a marqué la fin du processus de planification et le début de la mise en oeuvre. Le comité de la haute direction a fait remarquer que, même si le ministère de la DEO offrait de nombreux services, il n'attirerait pas les clients s'il ne fournissait pas un vrai service. Sheldon Bowles, auteur de *Raving Fans*, a beaucoup insisté sur la distinction entre « fournir des services » et « le service ».

À cette réunion, tous les participants étaient en faveur de la culture axée sur le service. Au cours des discussions, les gestionnaires ont commencé à percevoir la vision du ministère et le rôle qu'ils doivent jouer. En fait, à l'issue de la réunion, ils voyaient mentalement un « film » qui illustre le fonctionnement du ministère, dans un contexte de culture de service axée sur les clients.



Les SMA ont organisé des visites d'une journée à chacun des principaux bureaux de l'Ouest et à ceux d'Ottawa, et la réaction a été extrêmement positive. Selon un commentaire, les SMA étaient détendus et confiants, et ils semblaient aimer travailler ensemble.

Le service est la force qui unit aux fins du changement et de l'intégration des quatre activités du ministère de la DEO. C'est le service qui attire les clients, même quand on ne peut pas leur fournir de l'argent à bon marché — le vrai service, et non pas un simple sourire. Il faut fournir un service honnête, et non pas se contenter de dire « je vous répondrai quand je le pourrai ». Un service exceptionnel qui fait l'envie des autres ministères.

Cette dernière réaction relativement au service a favorisé une saine concurrence entre les ministères qui voulaient faire comme le ministère de la DEO. Le personnel avait toujours été fier des réalisations du ministère qui était considéré comme un organisme innovateur sur le plan du développement régional et au sein de l'appareil gouvernemental. Si sa prestation de services était à ce point louable, le ministère pouvait servir de modèle aux autres ministères pour la prestation de services. Son impact pourrait se multiplier.

En réalité, bon nombre d'autres ministères essaient d'adopter une culture axée sur le service au client. En fait, l'ancienne SM préside un groupe de travail qui examine les modèles de prestation de services non traditionnels. Mais si le ministère de la DEO, qui a moins de 400 employés, ne s'enthousiasme pas pour le service, que peuvent espérer les plus gros ministères?

Une culture de service : les prochaines étapes

Le ministère de la DEO est en pleine transition. En effet, il était auparavant un ministère axé sur les opérations, et maintenant il est en train de devenir un ministère axé sur les clients, qui fournit des services par l'entremise d'un réseau d'organismes partenaires. Le réseau de grande envergure exploitera la technologie pour devenir une organisation de prestation de services « virtuelle ».

Pour que sa culture de service soit réelle, le ministère misera sur les points suivants :

- L'amélioration continue favorisée par la rétroaction constante du client;
- Une culture d'apprentissage continu basée sur l'information;
- Un investissement considérable dans la formation, les outils et l'information pour le travail;
- La communication interne efficace;
- L'esprit d'équipe;
- Un effectif et une structure organisationnelle souples;
- Des normes de rendement et des responsabilités claires;
- La mise en valeur du marketing basé sur les rapports, et non sur les produits;
- Un solide leadership et l'initiative personnelle.

Le processus est permanent, et les changements sont considérables. En effet, tous les postes et toutes les méthodes de travail sont visés. La nécessité d'influencer en fournissant des services, et non pas de l'argent, représente un grand défi organisationnel et de marketing. Le nouveau rôle ne conviendra pas à certains employés, et le ministère passera par une période d'adaptation. Il devra former les employés et recruter des personnes motivées, aptes à fournir les services.

Le ministère semble savoir comment il doit se transformer, mais il doit aussi faire face aux caractéristiques politiques changeantes. En janvier 1996, le premier ministre a confié tous les organismes de développement régional à un seul ministre et nommé des secrétaires d'État pour chacun de ces organismes. Ce nouveau portefeuille, qui comprend Industrie Canada et d'autres organismes s'occupant de la science et de l'économie, vise à donner une structure plus coordonnée à l'appareil gouvernemental, pour que le programme national (emploi et croissance) soit respecté. Le développement régional demeure prioritaire, mais le ministère de la DEO devra désormais collaborer pour la réalisation du programme national. Le ministère devrait pouvoir devenir une organisation qui encourage le changement et l'apprentissage continu, conformément à ses aspirations.

Le ministère de la DEO est en pleine transition. En effet, il était auparavant un ministère axé sur les opérations, et maintenant il est en train de devenir un ministère axé sur les clients, qui fournit des services par l'entremise d'un réseau d'organismes partenaires.

Leçons retenues

*Penser au verbe
« servir » avant de penser
au nom « service ».*

- ✓ Il y a d'autres moyens de travailler, à part fournir de l'argent. Si on a moins d'argent pour financer les programmes, il faut considérer le partenariat, l'effet de levier et le service afin de fournir une valeur ajoutée aux clients.
- ✓ Les partenariats font profiter les ministères de nouvelles expériences et de nouvelles méthodes qui peuvent être stimulantes. Lorsqu'on ne peut pas exercer une grande influence par des moyens financiers, il faut trouver de nouveaux moyens — recourir davantage à la consultation et à la persuasion; l'art de diriger par l'arrière.
- ✓ Le changement de culture est un processus très laborieux. Il faut avoir une vision et un plan solide, et suivre sa ligne de conduite. Il faut fixer des objectifs et des échéances et mesurer les progrès à chaque point de contrôle. Si le travail ne se fait pas, il faut redoubler ses efforts.
- ✓ Il faut savoir qui sont ses clients — savoir à qui on a affaire et ce dont ces gens ont besoin. Utiliser cette information pour créer une organisation capable de les servir.
- ✓ Il faut que les gammes de services soient plus conviviales pour les clients. Penser au verbe « servir » avant de penser au nom « service ». Le service peut être le moyen d'atteindre ses objectifs organisationnels.
- ✓ À mesure que les budgets deviennent plus restrictifs, la survie des ministères pourrait dépendre de la mesure dans laquelle ils réussiront à se vendre, en misant sur la qualité des services qu'ils fournissent. Il faut investir dans le personnel et la technologie pour pouvoir fournir un service de haute qualité.
- ✓ Les membres de la haute direction doivent travailler en équipe. S'ils ne le peuvent pas, personne d'autre dans le ministère ne le pourra.

Revenu Canada

Aperçu

Revenu Canada traite tous les jours de grandes quantités de documents. Chaque année, le Ministère fait affaire avec 21 millions de déclarants pour l'impôt sur le revenu, deux millions d'inscrits aux fins de la TPS, 900 000 employeurs, 150 000 importateurs et exportateurs, 100 millions de voyageurs aux frontières internationales, 28 000 cotisants de régimes enregistrés de pension et de régimes d'épargne différée, et 70 000 organismes de charité. L'année dernière, il a perçu pour les gouvernements fédéral et provinciaux des revenus se chiffrant à plus de 188,6 milliards de dollars.

Le volume augmente chaque année. Cependant, la productivité a été maintenue ou est en train d'augmenter. Entre 1992 et 1995, le nombre de vérifications effectuées par chaque employé (c.-à-d. par équivalent temps plein [ETP]) s'est accru de 9 %, soit une augmentation de 14 % du nombre de demandes de renseignements adressées par le public et une hausse de 36 % du nombre de déclarations traitées par un ETP.

Une métamorphose

L'éthique du « service » n'est pas un nouveau concept dans le gouvernement. C'était l'un des principaux éléments du programme d'« accès » au gouvernement des années 70. Elle a aussi été mentionnée dans le cadre de l'initiative FP 2000, en 1989. Les gouvernements existent pour fournir des services aux gens. L'idée a été affinée récemment, puis intégrée au concept de « gouvernement pour les citoyens ».

Toutefois, les membres de la fonction publique ont encore de la difficulté à accepter la dichotomie du fait qu'ils doivent appliquer la loi et en même temps fournir des services. Parmi tous les ministères du gouvernement fédéral, Revenu Canada semble être celui pour qui la transition a donné les meilleurs résultats. En effet, lui qui était auparavant un percepteur des impôts appliquant la loi est devenu un administrateur des revenus dans un contexte d'observation volontaire de la loi — il était un « oppresseur public », et il est maintenant un « fournisseur de services ».

Ancien système

Revenu Canada exerce quatre activités interreliées :

- **Il génère des revenus pour les gouvernements;**
- **Il facilite les échanges commerciaux** en administrant le GATT, l'ALENA et des accords sur le commerce bilatéral;
- **Il assure des services aux frontières**, y compris la perception des droits de douane et l'administration des droits compensateurs et des droits anti-dumping, ainsi qu'une gamme de lois ayant trait au crédit d'impôt pour enfants, au remboursement de la TPS, aux drawbacks pour les importateurs, etc.

Prestation de services à Revenu Canada

Revenu Canada a réduit ses dépenses de fonctionnement, augmenté sa productivité et accéléré la prestation de services à ses clients, malgré les coupures (réductions de 300 millions de dollars en trois ans) et les augmentations spectaculaires du volume. C'est surtout la restructuration des processus et des opérations qui a permis d'accomplir tout cela. Mais un point tout aussi important est son changement de style; en effet, son principal centre d'intérêt, qui était « l'application de la loi », est maintenant « le service ».

Sur le plan opérationnel, le Ministère a été divisé en six parties qui s'occupent exclusivement de la TPS, des douanes, de l'accise, des impôts, de l'administration des politiques commerciales et des contribuables. Le sous-ministre a dit que chaque gamme de services avait été déterminée en fonction du mandat législatif du Ministère, et non pas de ses clients. Les clients et les intervenants étaient les mêmes pour cinq des six opérations, mais il n'y avait pas de plan d'activité commun. « L'intégration était grandement justifiée, et il y avait de nombreuses possibilités de réduire les frais généraux et de réaliser des économies d'échelle¹ ».

... Et maintenant

La nouvelle orientation de Revenu Canada se base sur six piliers :

- **La participation des clients** - Les responsables établissent les stratégies et les plans d'activité après avoir consulté les clients, ce qui aide à réduire les coûts d'observation. Les consultations ont prouvé que le Ministère devait avoir des stratégies précises pour traiter avec certains groupes clients comme les importateurs, les employeurs, les aînés, etc.
- **La participation des employés** - À Revenu Canada, les cadres supérieurs ont vite constaté qu'un changement d'une telle envergure était impossible sans l'appui et les directives de la première ligne.
- **La gestion du risque** - Il a fallu inventer des outils pour déterminer le risque de non-observation, puis cibler les ressources en fonction du risque.
- **La mesure du rendement** - Des sondages auprès des clients sont effectués dans chaque bureau local, et régulièrement, les responsables tiennent des réunions pour faire le point avec les associations qui représentent les industries, interrogent les voyageurs, etc., et il existe des mécanismes de contrôle et de réponse aux plaintes.
- **Le leadership et la formation** - Revenu Canada consacre des sommes importantes (27 millions de dollars par année) à la formation et au perfectionnement. On encourage le leadership à tous les niveaux, pour maintenir l'éthique du « service ».
- **L'innovation** - La création d'un environnement qui favorise l'innovation était essentielle.

Initiatives de service particulières

Revenu Canada doit son succès en partie à l'examen des programmes qui a été effectué dans tout l'appareil gouvernemental, et en partie à l'unification administrative des divers services du Ministère. Un autre facteur a été la réalisation de plusieurs innovations qui visaient à accélérer la prestation de services à certains groupes clients.

¹ Pierre Gravelle, allocution à l'intention du Groupe ressource du secteur privé, Groupe de travail des sous-ministres sur les modèles de prestation de services, 5 mars 1996.

Le numéro d'entreprise (NE)

Le numéro d'entreprise est un numéro d'identification unique qui remplacera les nombreux numéros de compte que les entreprises doivent utiliser aux fins de l'impôt sur le revenu, de l'importation/exportation, des retenues sur la paie, de la TPS, etc. Ce numéro aidera les entreprises à réduire leurs coûts et à épargner du temps, et facilitera la tâche du Ministère dans des domaines comme l'aide aux clients, la perception, la vérification et la comptabilité des revenus.

Le guichet unique

Ce nouveau service, qui a été introduit en 1995-1996, permet aux entreprises de s'enregistrer pour obtenir un NE, de demander des renseignements sur les remboursements, les soldes de leurs comptes, les paiements et les avis, et d'obtenir des formulaires et de l'information sur tous les programmes qui les concernent.

Ligne de renseignements sur l'ALENA

Un service téléphonique sans frais fournit aux importateurs et aux exportateurs des renseignements sur l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et les services de Revenu Canada. Pour les six premiers mois de 1996, près de 5 000 appels ont été enregistrés.

TED

La TED service permet de transmettre par voie électronique les déclarations de revenu des particuliers. En 1994, plus de 3,9 millions de déclarations ont été produites par ce moyen. Le système réduit le coût de l'entrée des données et de la correction des erreurs, diminue la paperasserie et envoie les remboursements en un temps record. (Une prime d'excellence pour l'entrepreneurship a été décernée à ce service par la Commission de la fonction publique.)

Formulaires de déclaration de revenu simplifiés

Des formulaires simplifiés ont été introduits en 1994-1995 pour que les contribuables puissent plus facilement établir eux-mêmes leur cotisation. Cette mesure réduit la paperasserie ainsi que les coûts pour les contribuables et le gouvernement. Grâce aux formulaires simplifiés, le temps nécessaire pour le traitement d'une déclaration est passé de sept semaines à trois semaines.

Production électronique des déclarations pour la TPS

Ce service est un projet-pilote qui résulte d'un partenariat entre Transact Data Services Inc. et la Banque de Montréal. Les personnes inscrites aux fins de la TPS entrent des renseignements sur leurs paiements à l'aide d'un appareil, à un point de vente. La déclaration de TPS est transmise à Revenu Canada pendant que la demande de paiement est envoyée à la banque. Ensuite, la banque envoie au Receveur général la somme qu'elle a prélevée sur le compte de l'inscrit.

Dépôt direct

Aujourd'hui, les clients peuvent faire déposer leur remboursement de taxe, d'autres crédits d'impôt et d'autres prestations directement dans leur compte de banque. En 1993, à peu près 12 millions de remboursements représentant plus de 2,8 milliards de dollars ont été effectués à l'aide des dépôts directs.

CANPASS/PACE

CANPASS/PACE est un processus de dédouanement à la frontière simplifié, conçu à l'intention des personnes qui voyagent beaucoup, comme les navetteurs transfrontaliers. La technologie du CANPASS/PACE a éliminé les processus archaïques qui demandent l'utilisation de papier et permis de fournir des renseignements et des services favorisant l'observation volontaire.

SAED

Le Système automatisé d'échange de données des douanes (SAED) a été la première application de l'échange de données informatisé (EDI) qui permet aux courtiers et aux importateurs de transmettre des données à la Douane en utilisant un réseau privé. Il a grandement accéléré le traitement des expéditions transfrontalières.

Système de mainlevée à la ligne d'inspection primaire

Le système de mainlevée relie le processus de traitement électronique des documents sur la marchandise et des documents de mainlevée aux bases de données sur l'application de la loi et les tarifs douaniers. Ainsi, les marchandises expédiées peuvent être dédouanées par des fonctionnaires des douanes qui sont à des milliers de milles du point de dédouanement. Le système a réduit le temps de traitement à la frontière. Pour les camions, par exemple, le traitement auquel il fallait auparavant consacrer des heures demande maintenant environ 20 secondes.

Stratégie de service favorisant l'observation

Ces innovations résultent, en partie du moins, de la mentalité de service qui s'est instaurée au sein du Ministère. La stratégie de Revenu Canada se fonde sur le concept de l'observation volontaire, et non pas sur l'observation forcée. Cette notion de base a donné lieu à une stratégie à trois volets.

1. Segmentation des marchés

Le Ministère établit des groupes de clients et d'intervenants d'après leurs besoins. Il trouve des solutions personnalisées et conçoit des services sur mesure après avoir consulté les intéressés, en analysant le risque et en établissant des cibles. Des options de rechange sont offertes si possible.

2. Simplification

Les cadres législatifs et réglementaires sont continuellement repensés et modernisés. Les formulaires et les guides sur papier ainsi que leur version électronique sont examinés souvent à des fins de simplification et pour en accroître la convivialité.

3. Application de la technologie

Dans la mesure du possible, on recourt à la technologie pour réduire le temps de traitement. Les clients ont directement accès aux programmes et aux services, par des procédés électroniques et un système de guichet unique. On utilise des systèmes automatisés et des bases de données intégrées pour réaliser des économies opérationnelles. D'habitude, cela réduit les coûts pour le Ministère et ses clients.

Leçons retenues

Revenu Canada a pu agir rapidement parce que ses cadres supérieurs ont adopté une « approche de pit-bull » en matière de gestion du changement et ont eu la patience nécessaire pour aller jusqu'au bout. Le Ministère a trouvé bon nombre de solutions lui-même. Ses méthodes auraient sans doute suscité moins d'intérêt s'il avait demandé à une firme d'experts-conseils de lui dire quoi faire. Un autre facteur de succès à Revenu Canada a été la création de comités consultatifs externes. Ces comités ont indiqué quels étaient les problèmes et proposé des améliorations.

D'après les observations faites par Pierre Gravelle, C.R., sous-ministre du Revenu national, dans une allocution à l'intention du Groupe ressource du secteur privé, Centre canadien de gestion (5 mars 1996), les « clés du succès » sont les points suivants :

- ✓ Les gestionnaires doivent d'abord introduire et maintenir une éthique de service. Il faut aussi que les clients et les intervenants participent aux tentatives d'amélioration du service, à chaque étape.
- ✓ Il n'y a pas de modèle standard pour la gestion du changement.
- ✓ Revenu Canada a amélioré ses services par les moyens suivants :
 - La décentralisation des programmes, des opérations et des services.
 - La simplification des procédés et des exigences administratives.
 - La détermination et l'évaluation du risque parallèles à l'amélioration du service et à l'introduction des options.
 - L'application de principes et de techniques bien connus pour la résolution des problèmes.

Système de services sociaux et de santé de l'Île-du-Prince-Édouard

Aperçu

Quel est l'intérêt, pour une province dont la population ne dépasse pas celle d'un grand nombre de municipalités de banlieue, de mettre sur pied un système de services sociaux et de santé administré par cinq régions régionales? L'Île-du-Prince-Édouard a procédé ainsi, parce que l'on voulait un système où le citoyen assume plus de responsabilités, à la fois comme bénéficiaire et comme décideur, tant dans la distribution que la prestation des services. Les services sociaux et de santé deviennent ainsi l'élément clé d'une initiative gouvernementale concernant la prestation de services centrée sur le citoyen et la communauté.

L'expérience de l'Île-du-Prince-Édouard donne un exemple de prestation de services gouvernementaux centrée sur le citoyen. En ce qui concerne l'organisation, deux ans après le début de la réforme, les progrès sont importants; mais pour assurer le succès de l'entreprise, il faudra changer les attitudes et le mode de vie, ce qui demandera plus de temps. Cependant, il vaut la peine de rapporter par écrit l'expérience de l'Île-du-Prince-Édouard, en raison de son approche globale, des principes qu'elle épouse et des efforts pour mettre le gouvernement au service du citoyen.

Réforme des services communautaires et de santé de l'Île-du-Prince-Édouard

- Réforme basée sur des valeurs sociales
- Élimination des obstacles institutionnels à l'établissement d'un service centré sur le citoyen
- Prise de décision contrôlée et locale
- Partenariat dans la prestation des services

Historique

Au début des années 1990, les services sociaux et de santé de l'Île-du-Prince-Édouard ressemblaient à ceux des autres provinces. Il n'y avait pas d'orientation claire pour l'administration des services de santé. Les dirigeants politiques étaient trop préoccupés par la prestation des services pour s'arrêter à l'orientation des programmes. Le système était axé sur la guérison des maladies plutôt que sur la promotion de la santé, la prévention et les services communautaires. On ne pouvait déterminer quels éléments du système étaient efficaces et lesquels constituaient un gaspillage des ressources.

Trois organismes principaux - le *Department of Health and Social Services* (le ministère de la Santé et des Services sociaux), la Hospital and Health Services Commission (la Commission des hôpitaux et des services de santé) et l'Addiction Services (services de toxicomanie) fournissaient un éventail de services sociaux et de santé. Le système assurait également le fonctionnement des centres d'hébergement, des organisations communautaires et de sept hôpitaux. Chacun avait sa propre façon de faire les choses et personne n'avait à collaborer avec l'autre afin d'optimiser les coûts des services. Les structures de gestion globale étaient inefficaces et trop importantes pour une si petite population.

Le public en était venu à exiger toujours plus de services, et de meilleure qualité, et les médecins, à recourir de plus en plus à des analyses et à des traitements coûteux. Même si les dépenses en matière de santé par habitant de

l'Île-du-Prince-Édouard sont parmi les plus faibles au Canada, avec un montant de 1 534 \$ en 1987-1988, le pourcentage du produit intérieur brut alloué à la santé est l'un des plus élevés, avec 12 %. Il y aura peu d'argent nouveau injecté dans le système de santé et, avec les coupures dans les transferts fédéraux, la province peut s'attendre à disposer de moins d'argent. Avec une population d'environ 135 000 habitants, l'Île-du-Prince-Édouard ne peut plus se permettre des structures de gestion hypertrophiées et un éventail de services fragmentés et en chevauchement.

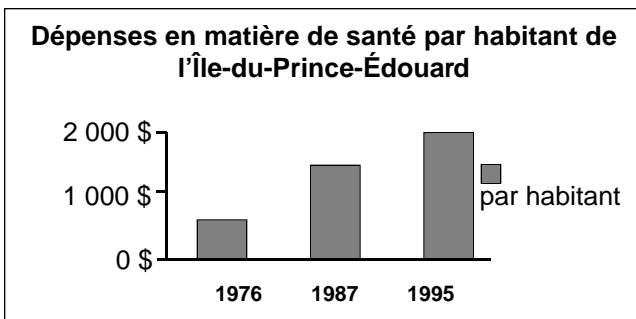
Repenser le gouvernement

Le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard a commencé à repenser sa façon de faire des affaires à bien des égards. Le *Cabinet Committee on Government Reform* (comité du Cabinet chargé de la réforme gouvernementale) en est venu à la conclusion que la province devait compter davantage sur ses propres moyens. Bien que les transferts fédéraux aient représenté 55 % des revenus provinciaux en 1980, en 1987, ils ne représentaient plus que 50 %, et la tendance à la baisse ne peut que continuer. Avec les coupures récentes dans les transferts fédéraux, l'Île-du-Prince-Édouard s'attend à ce que les contributions fédérales ne représentent plus que 38 % de son budget de 1997.

Un groupe de hauts fonctionnaires et de politiciens voulait en finir avec l'effet de vase clos de l'organisation ministérielle. Au lieu de s'attaquer aux principales questions sectorielles par des mesures fragmentaires, avec toutes les contraintes des juridictions ministérielles, le gouvernement devrait définir les résultats sociétaux. Il devrait concentrer sur les projets à réaliser et les objectifs à atteindre, puis établir l'organisation en fonction de ces choix. Dans le domaine de la santé, cela voulait dire définir celle-ci « comme un état de bien-être physique, social et émotionnel ». La politique sur la santé ne devrait pas se limiter à l'absence de maladie; elle devrait promouvoir la recherche active d'un mieux-être. Il faut alors considérer les facteurs déterminants généraux de la santé. La province les a définis comme le revenu et le statut social, les réseaux de soutien social, l'éducation, les conditions d'emploi et de travail, les environnements physiques, les habitudes de santé personnelles et les habiletés d'adaptation, le développement d'enfants en santé et les services traditionnels de santé.

Des considérations financières de base ont favorisé ce changement philosophique. L'approche qui consiste à réagir après coup et à guérir coûte trop cher - les services sociaux et de santé représentaient 35 % du budget provincial et étaient

en croissance. L'augmentation du nombre de médecins et d'hôpitaux, cependant, n'assurait pas une amélioration de la santé. La majeure partie du financement attribué au domaine de la santé était consacrée à la guérison de maladies qui auraient pu être prévenues. Pour être plus autonomes, les gens et les communautés doivent prendre davantage la responsabilité de leur bien-être. Cette approche, bien plus que les approches traditionnelles en santé communautaire, offre des possibilités d'économies d'argent et d'amélioration de la santé publique, « santé » étant pris au sens le plus large du mot.



Alors que trop de gens dépendaient du gouvernement, quelques observateurs ont remarqué qu'en fait, les fonctionnaires et leurs organismes dépendaient de leurs clients. Le bassin de clientèle étant limité, les organismes avaient besoin d'un certain nombre de clients pour justifier leur existence et les traitaient comme un ensemble de besoins à satisfaire. Le système maintenait une situation où chaque agence « réclamait » une partie du dossier du jeune délinquant ou du cas d'aide sociale. Aucun ne regardait le client comme une personne et ne canalisait les ressources et l'expertise nécessaires pour l'aider à réintégrer la société comme membre autonome. Ce qui veut dire qu'on ne satisfaisait pas les besoins du client.

De même, les vases clos des organismes se maintenaient, et le client devait aller de l'un à l'autre pour obtenir le service dont il ou elle avait besoin. Même si les fournisseurs de services utilisaient souvent leurs relations personnelles pour orienter les clients dans ce labyrinthe bureaucratique, le système semblait plus voué à la satisfaction de ses propres besoins organisationnels qu'à ceux du client.

Mieux-être

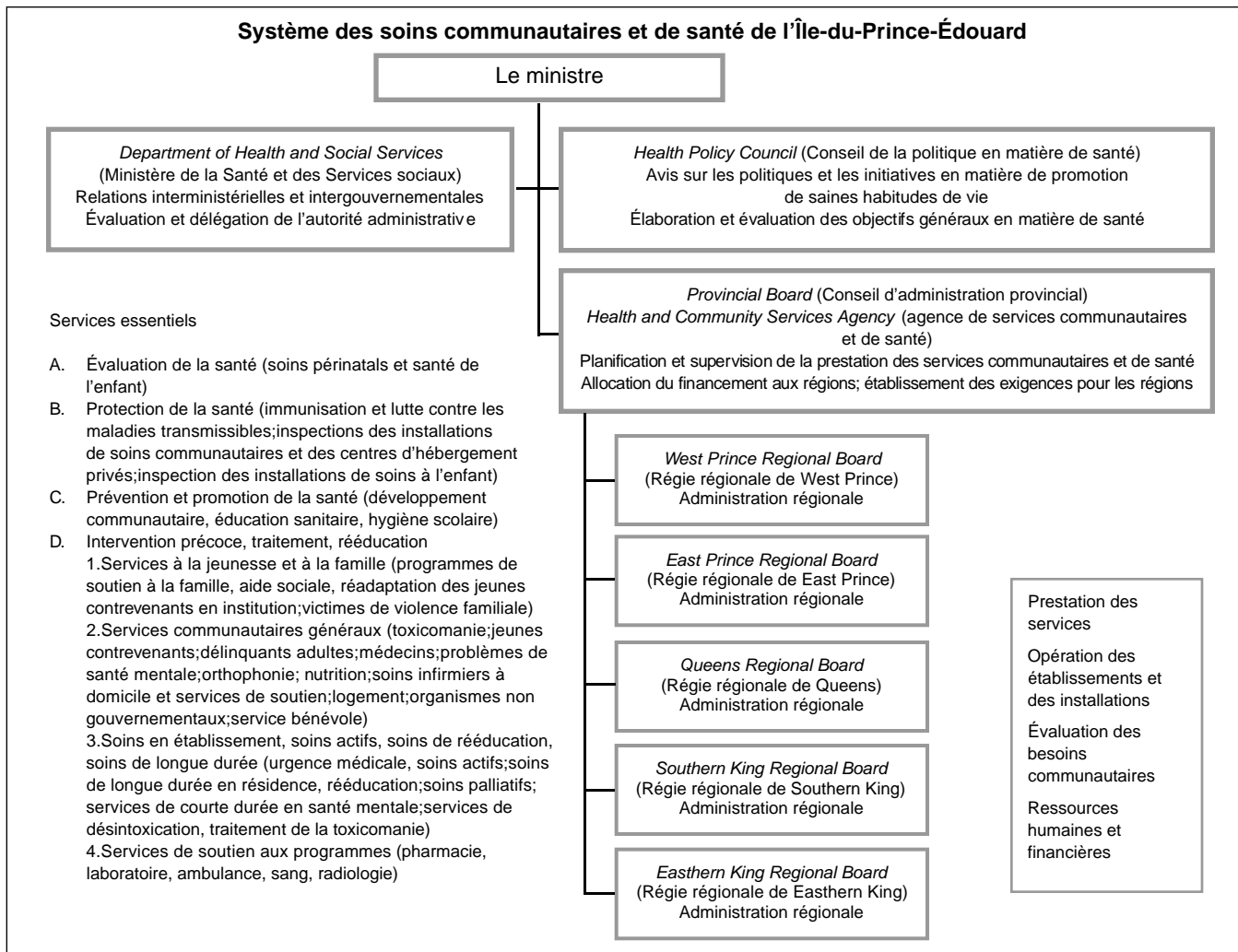
En 1992, un *Task force on Health* (groupe de travail sur la santé), qui a établi l'orientation de la réforme, a élaboré une vision d'un service de santé centré sur le citoyen, géré par la communauté et efficace par rapport aux coûts. Les éléments de base de cette vision sont décrits ci-dessous.

1. Centrer le système de santé sur les gens. « Les personnes qui reçoivent des services de santé devraient recevoir des services adaptés à leurs besoins, et non à ceux des organisations ou des professionnels de la santé. » (p. 8) « Les particuliers devraient être des participants actifs à leur propre santé, de même qu'à la santé de la communauté et de la société. »
2. Mettre l'accent sur la promotion de la santé et la prévention de la maladie, comme moyens d'atteindre une bonne santé
3. Reconnaître que certains facteurs déterminants de la santé sont souvent hors du domaine des programmes de santé. Les déterminants généraux de la santé comprennent l'environnement social, le caractère adéquat et la qualité de la nutrition, le bagage génétique individuel, les influences de l'environnement sur la qualité de l'eau, de l'air et de la nourriture, le stress, l'estime de soi et les habilités d'adaptation.
4. Fournir des soins de santé en utilisant le partenariat entre les fournisseurs de services.
5. Incorporer la participation communautaire dans la planification des soins de santé.
6. Augmenter les services communautaires comme élément clé dans l'évolution du système de santé de l'Île-du-Prince-Édouard.
7. Articuler l'orientation et la philosophie de la prestation des services de santé par une élaboration des principes directeurs et un leadership provinciaux.
8. Énoncer des objectifs en matière de santé selon des critères mesurables.
9. Souscrire aux principes de la *Loi canadienne sur la santé*.
10. Souscrire aux principes de soins de santé primaires « des soins de santé essentiels, accessibles à toutes les personnes et à toutes les familles de la communauté, par des moyens qui leur sont acceptables, grâce à leur pleine participation, et à un coût que la communauté peut se permettre. »

Les services communautaires et de santé

La province a complété la réforme du système de santé en 1994 (voir l'organigramme ci-dessous). Le gouvernement a réduit le nombre de structures administratives, qui est passé de 23 à 8, y compris 5 administrations régionales.

Administrations régionales : Les administrations régionales regroupent, dans un système intégré, un éventail de services sociaux comme la santé, le traitement de la toxicomanie, le soutien du revenu, les services sociaux et le régime correctionnel. On élimine ainsi les obstacles actuels à la prestation des services. Une personne n'a plus à se promener d'une agence à l'autre pour trouver de l'aide. Les réformes ont rapproché la prise de décision du niveau local. Des régies communautaires bénévoles ont pris la responsabilité des administrations locales. Elles déterminent les priorités pour satisfaire aux besoins locaux en matière de santé et les ressources disponibles pour satisfaire à ces besoins. En rapprochant la prise de décision au niveau local, il y a plus de chances d'établir de nouveaux partenariats entre le système officiel et le réseau informel d'expertise et de ressources communautaires. La prestation intégrée de services permet également une meilleure efficacité.

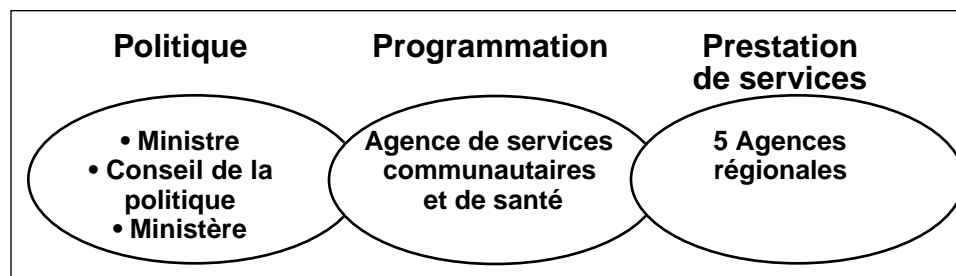


Agence de services communautaires et de santé : Le gouvernement a créé une *Health and Community Services Agency* (agence de services communautaires et de santé) provinciale qui fonctionne sous la direction du Provincial Board (conseil d'administration provincial). L'Agence s'occupe de l'élaboration du plan provincial qui doit être mis en oeuvre au niveau de la province et des régions (y compris les services essentiels), de la conception des programmes, de la planification, de la coordination, des questions touchant le personnel et de l'affectation des ressources. Il se rapporte au ministre de par le président de son conseil d'administration.

Health Policy Council (conseil de la politique en matière de santé) : Le *Health Policy Council* (conseil de la politique en matière de santé), dont les membres sont nommés à partir du public et des fournisseurs de services, conseillent le ministre sur des questions concernant la santé de la population en général. Cela comprend la politique et la philosophie d'ensemble appliquées au système de soins de santé, les indicateurs pour les évaluer, l'établissement d'objectifs provinciaux et les résultats des débats publiques.

Department of Health and Social Services (le ministère de la Santé et des Services sociaux) : Le ministère, qui auparavant comprenait la plus grande partie du réseau de la santé et des services sociaux, fournit le support administratif d'ensemble, l'évaluation et les avis au ministre. Il s'occupe également des relations fédérales-provinciales, de l'analyse de la politique et de la coordination avec les autres ministères.

Le nouveau système sépare, en grande partie, la politique, la programmation et la prestation de services.



La réforme vise à accroître la capacité du système à améliorer la santé de la population dans le cadre des déterminants généraux de la santé. Il s'ensuit un nouveau système de gestion publique basé sur la participation de chaque personne, de la famille et de la communauté. Les citoyens prennent plus de responsabilités dans la planification et la prestation des services de santé. Ils prennent davantage à leur compte leur santé et leur bien-être. Les personnes et les communautés se préoccupent davantage de questions comme : « Qu'est-ce que cela signifie, être en santé? Quels sont les déterminants d'une bonne santé? Que puis-je faire pour conserver et améliorer ma santé? »

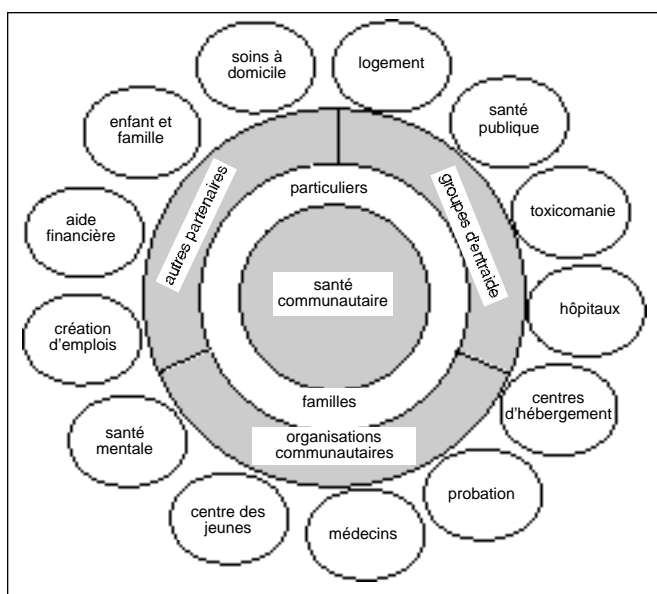
Ce changement de responsabilité demande un changement dans la façon de penser des gens qui étaient habitués à voir les fournisseurs de services et le gouvernement fournir toutes les réponses. Ce changement de mentalité est essentiel pour que le nouveau système fonctionne efficacement, mais cela

demande du temps. Le public et les fournisseurs de services doivent s'adapter à cette nouvelle approche et apprendre à collaborer; ils pourront ainsi favoriser l'émergence d'une nouvelle culture d'organisation, une culture où les fournisseurs de services, les personnes et les organismes communautaires travaillent ensemble à concevoir des stratégies créatrices qui permettent de s'attaquer aux questions de santé.

Agences régionales et partenariats

La réforme de 1994 utilise les forces qu'on retrouve souvent au niveau local : un point de vue pratique, axé vers l'accomplissement des tâches, l'empressement des gens à s'engager et la richesse du réseau de relations.

Dans la communauté professionnelle, les gens se connaissent à la fois comme personnes et comme professionnels; dans la communauté, ils ont tendance à connaître leurs clients et leur famille. Il en résulte que les gens travaillent ensemble à résoudre les problèmes sans être indûment gênés par les formalités des structures intergouvernementales ou organisationnelles. De même, les agents de programme de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) ont le même bassin de clientèle que ceux du Regional Health and Community Services (services régionaux de santé et de services communautaires). Ils se connaissent et, au fil des ans, ont établi des approches coopératives dans leur façon de traiter avec leurs clients et de faire face à des problèmes communs.



La figure 4 illustre les relations entre les différentes composantes du système au niveau régional.

Même si l'intégration des services sociaux et de santé élimine plusieurs obstacles à la prestation des services dans leur ensemble, quelques éléments importants ne font pas partie du système. Le système scolaire, par exemple, fonctionne indépendamment et possède ses propres conseils. Les administrations scolaires et régionales se rencontrent au niveau communautaire, mais on pense que le système scolaire devrait travailler plus étroitement avec le *Health and Community Services System* (système de soins communautaires et de santé).

Régies régionales : Un élément clé des administrations régionales est le contrôle communautaire par les régies régionales bénévoles, qui comprennent de sept à dix membres issus de la communauté, et qui s'occupent de questions de politique. Bien que le gouvernement provincial ait nommé les membres des premières régies, ce sont les communautés qui les éliront en 1997. Pour leur assurer un bon départ, la province a utilisé une approche mise au point par un conseiller en gestion et en direction, John Carver, avec l'aide d'un facilitateur de la P.E.I. Health Association (association de santé de l'Île-du-Prince-Édouard). L'approche correspond aux préoccupations du gouvernement en matière de questions sociétales. On y sépare les activités de gestion et de direction.

Les cinq régions sont responsables de planifier, d'intégrer et de coordonner la prestation des services communautaires et de santé. Elles précisent les objectifs et les résultats désirés; elles définissent les enjeux et les politiques; elles délèguent les tâches. Elles déterminent la politique en définissant les valeurs, au sens le plus large, pour leurs organismes; puis elles considèrent des valeurs et des politiques plus restreintes, qui concernent les opérations et la performance. Les régions gardent les administrations régionales imputables en exigeant des rapports d'étape sur l'atteinte des résultats désirés. Cette approche essaie d'éliminer l'inefficacité chronique de nombreux conseils d'administrations, qui ont souvent tendance à intervenir de façon inefficace et destructive dans les questions de prestation de services, et à réagir négativement aux politiques et aux initiatives qui leur sont soumises pour ratification.

Partenariats : Maintenant qu'une partie importante des initiatives de gestion et de prestation de services viennent de la communauté, les gestionnaires ont les coudées plus franches pour établir des partenariats plus officiels avec les organisations communautaires et le gouvernement fédéral. Le succès de la réforme dépendra en grande partie de la capacité des administrations régionales d'utiliser l'énergie et l'engagement des organismes communautaires. Elles peuvent également tirer avantage des ressources, de l'expertise et de l'enthousiasme des organismes non gouvernementaux, dont les programmes font la promotion de différents aspects de la santé communautaire, comme les YMCA et les Alcooliques anonymes.

Partenariats avec Développement des ressources humaines Canada

(DRHC) : Le DRHC est un partenaire fédéral important dans le domaine communautaire. Par exemple, un agent de projet de East Prince Health (services de santé de East Prince) travaille dans les bureaux de DRHC sur une initiative qui s'appelle « *People Investments* » (investir dans les gens) et qui s'occupe des chômeurs. Dans Queens, les agents des services sociaux partagent le bureau des gens de DRHC de Charlottetown dans un centre commercial et se proposent d'intégrer leurs opérations et leurs systèmes dans les systèmes de DRHC. Dans Souris, le DRHC et les autorités provinciales régionales partagent des installations et des bases de données communes. Si la prestation intégrée des services d'emploi est un succès, le client ne se rendra même pas compte de la séparation des services provinciaux et fédéraux.

Les changements proposés à la loi de DRHC favorisent le transfert des responsabilités et un partenariat plus étroit avec les clients. Cependant, les réformes de l'Île-du-Prince-Édouard constituent un défi pour les bureaux fédéraux. Souvent, les fonctionnaires fédéraux fournissent des services adaptés aux besoins du client en dépit du système fédéral. Au niveau communautaire, l'approbation d'Ottawa en matière de financement et d'initiatives innovatrices semble basée plus sur la satisfaction des besoins d'Ottawa, que sur un soutien approprié aux besoins locaux. « Si on envoie un projet à Ottawa pour approbation, les gens frémissent ». Le facteur temps est une autre question délicate. Les représentants fédéraux ne peuvent réagir rapidement lorsqu'ils ont besoin de l'autorisation d'Ottawa. Les innovations informelles ont des limites.

Si on veut que le partenariat fonctionne, les gouvernements fédéral et provinciaux doivent finalement en venir à une entente, de manière plus officielle, au sujet de la protection des renseignements personnels, de la gestion financière et l'obligation de rendre des comptes.

Attitudes : Un des plus importants défis auquel font face les professionnels consiste à aller au-delà du cercle des relations professionnelles et à se lier à des personnes non professionnelles qui fournissent un soutien communautaire. Il faut intégrer les groupes d'entraide locaux et un éventail d'autres organismes non gouvernementaux dans le processus de satisfaction des besoins des clients. Le succès des innovations dépendra en grande partie d'un changement d'attitude chez les professionnels et des efforts qu'ils feront pour engager toute la communauté dans la prestation des services sociaux et de santé.

L'attitude des communautés doit également changer. Les citoyens ne peuvent plus s'attendre à rester les bénéficiaires passifs de l'aide en matière de santé et d'aide sociale. Ils doivent prendre davantage en charge leur propre bien-être et participer aux efforts pour améliorer leur situation. Les citoyens peuvent y mettre



le temps avant d'effectuer ce changement, ou même y résister; et dans une si petite province, les gens mécontents peuvent facilement faire part de leurs griefs aux ministres et au premier ministre. Si les dirigeants politiques s'occupent trop des priorités locales et des questions de prestation de services, ils vont saper l'efficacité des administrations locales.

East Prince Youth development Center (*centre des jeunes de East Prince*) : La figure 5 illustre une initiative communautaire en faveur des jeunes dans la région de East Prince. Elle démontre le nombre d'éléments du système qui collaborent pour fournir un service totalement intégré à une clientèle particulière. L'initiative vient d'une série de discussions entre les agences et la communauté, au sujet des besoins et des problèmes auxquels les jeunes doivent faire face.

Les partenaires comprennent le DHRC de Summerside, la Gendarmerie royale du Canada de Summerside, le *East Prince Health* (services de santé de East Prince), (y compris les différentes agences : les services de toxicomanie, les programmes de garde des jeunes contrevenants, les services à la famille et à l'enfant), le *Western School Board* (le conseil scolaire Western); trois écoles secondaires de deuxième cycle; la ville de Summerside; la police de Summerside; la John Howard Society (la société John Howard); la *Greater Summerside Chamber of Commerce* (la Chambre de commerce du Grand Summerside); la *Summerside Christian Council* (le conseil chrétien de Summerside); et le programme Services d'emploi pour la jeunesse. Auparavant, ces organismes s'occupaient des jeunes et des problèmes de jeunes indépendamment les uns des autres, ou avec très peu d'interaction, même s'ils faisaient souvent affaire avec le même client.

Rendre le système efficace

L'Île-du-Prince-Édouard en est seulement à la deuxième année de la réforme de son système communautaire et de santé. La réforme semble beaucoup plus importante et innovatrice que n'importe où ailleurs au Canada. Le citoyen est au centre de cette réforme et les communautés ont pris la responsabilité de la prestation des services. Les réformes de 1994 ont éliminé les vases clos d'une grande partie du système de prestation de services. Tout est là - sur papier. Mais il est trop tôt pour affirmer si une approche vraiment efficace de prestation de service, centrée sur le citoyen et la communauté, résultera des progrès réalisés actuellement. Les signes sont bons et les attitudes changent, mais la transition n'est pas complétée.

1. Les citoyens doivent se sentir plus confiants devant la prise de décision et la nouvelle approche. Ils doivent devenir moins passifs et prendre une part plus active dans la poursuite de leur propre bien-être et dans la prestation des services sociaux et de santé au niveau de la communauté. La transition ne sera peut-être pas facile. Les insulaires ont l'habitude de se plaindre directement aux chefs politiques provinciaux. Les régies locales doivent gagner la confiance de leur communauté pour que la prise de décision communautaire fonctionne; sinon, les citoyens continueront de faire appel aux ministres provinciaux et au premier ministre. Alors, bien que les régies puissent garder la responsabilité des questions de prestation, la responsabilité restera

de facto dans les mains des politiciens, au détriment d'une responsabilité communautaire efficace.

2. Les politiciens apprendront-ils à se concentrer sur les questions de politique plutôt que sur celles de gestion et de prestation, qui, étant donné les demandes des électeurs, ne seront pas toujours faciles et évitables?
3. Les membres des régies pourront-ils s'en tenir à fournir une direction qui s'inspire d'une politique d'avant-garde et ne pas céder à des interventions non productives en matière de gestion?
4. Les professionnels du réseau doivent éliminer les barrières que créent certaines attitudes et considérer les non professionnels comme des alliés dans la prestation des services sociaux et de santé.

Il reste encore à prendre de nombreuses décisions difficiles. La *Health and Community Services Agency* (agence des services communautaires et de santé) a alloué du financement aux régies selon les budgets types. Jusqu'à présent, les régies n'ont pas eu à établir des priorités dans l'affectation des ressources entre les différents services. Les fermetures d'hôpitaux constituent une décision encore plus difficile à prendre. C'est aux régies qu'il revient de décider quel hôpital, s'il y a lieu, devra fermer. La régie de West Prince, confrontée à la décision de fermer l'un de ses deux hôpitaux, n'a pu en arriver à un choix. Il y a présentement sept hôpitaux sur l'île. Les planificateurs indiquent que deux suffiraient et, en raison des coupures de financement, il faudra examiner plus attentivement cette question. Peut-on vraiment s'attendre à ce qu'un conseil d'administration qui décide de fermer le seul hôpital sur son territoire, garde la confiance de la communauté? Le système sera également mis à l'épreuve si la province voit de nouveau son équilibre économique compromis, comme dans le cas d'une autre récession. Il se pourrait alors que le financement de l'aide sociale présentement alloué aux usagers admissibles doive être accru, ce qui, possiblement, réduirait la capacité de réaliser les objectifs dans les autres domaines prioritaires du système. Ce genre de décisions difficiles mettra à l'épreuve la viabilité de la réforme.

Lors de la conception du système, le *1992 Task Force* (groupe de travail de 1992) a souligné le besoin de s'affranchir de la mesure des intrants dans le système : services fournis, visites aux cliniques, jours dans l'hôpital. Le groupe de travail a recommandé d'identifier les renseignements nécessaires pour évaluer la réalisation des objectifs. Les mesures qui permettraient de dire si le système fonctionne ne sont pas en place. On travaille présentement à instaurer un système d'évaluation et d'indicateurs de santé qui fournirait des données pour orienter les politiques et rendre compte des dépenses publiques. La province voit la mise au point de ce cadre d'évaluation comme une première au Canada. Elle espère le partenariat de Santé Canada pour mettre à l'épreuve les méthodes d'évaluation en milieu réel et pour raffiner les statistiques et les indicateurs de santé traditionnels. Cette évaluation sera importante pour déterminer la valeur de cette approche basée sur la communauté et centrée sur le citoyen, et pour renforcer la prise de décision basée sur des données.

Leçons retenues

1. Élaborer une vision et organiser le changement autour de résultats sociétaux désirés.

La réforme du système des services sociaux et de santé de l'Île-du-Prince-Édouard faisait partie d'un processus plus étendu pour repenser la façon de faire du gouvernement et en arriver à un meilleur fonctionnement. Ayant en tête l'objectif général d'une plus grande autonomie, les réformateurs ont été capables de concentrer sur la rupture de la relation de dépendance. Dans le cas du système de santé, cela signifie mettre l'accent sur la prévention des maladies et la santé communautaire, plutôt que de s'en tenir à la guérison des maladies. Les valeurs générales et les valeurs plus spécifiques qui sous-tendent la réforme du système de santé sont omniprésentes et les fournisseurs de services comprennent bien le but des changements.

2. Consulter la communauté et tous les groupes qui seront touchés par les changements.

On a consulté les fournisseurs de services et le public sur une grande échelle; ils ont contribué à définir les objectifs et les éléments nécessaires à l'atteinte d'un consensus en faveur de la mise en oeuvre des initiatives qui découlent de la réforme.

3. Une réforme d'une grande envergure est impossible sans le leadership des politiciens et des hauts fonctionnaires.

La réforme a profité de l'engagement des dirigeants politiques et d'un groupe central de députés favorables au changement et dont la vision va au-delà des vases clos ministériels. Ils ont défini les résultats sociétaux et ont travaillé à la réorganisation des ministères et des organismes gouvernementaux de façon à réaliser ces objectifs. Ils ont réussi à communiquer leur vision de manière à persuader le personnel de travailler dans ce sens.

4. Bâtir le système à partir des relations et des réseaux non officiels et favoriser leur reconnaissance formelle

Dans la petite société de l'Île, les relations personnelles sont souvent plus importantes que les structures gouvernementales. Les changements au système des services sociaux et de santé ont beaucoup contribué à éliminer les obstacles institutionnels à la satisfaction des besoins des citoyens. On a reconnu qu'un service vraiment basé sur la communauté et centré sur le citoyen, demandait la participation de tous les organismes et de tous les gens de la communauté qui pouvaient y contribuer. La réforme encourage la création de partenariats et l'intégration des services entre partenaires. L'établissement de réseaux et de partenariats communautaires durables et efficaces est essentiel au succès de la réforme à long terme.

Conclusions

L'Île-du-Prince-Édouard a transformé ses services sociaux et de santé d'une façon telle qu'on y reconnaît un grand nombre de principes d'un service centré sur le citoyen. Il reste beaucoup de travail à faire pour que les deux dernières années de bouleversements organisationnels se transforment en un système efficace de prestation de services. Le gouvernement provincial se voit comme un laboratoire d'expérimentation idéal dans le domaine des initiatives de renouvellement gouvernemental. La petite population, l'engagement politique en faveur du changement, et l'accessibilité des hauts fonctionnaires et des hommes politiques importants constituent des conditions favorables pour mettre à l'essai et faire la démonstration, sur une échelle pratique, de nouvelles approches dans l'art de gouverner et de servir la collectivité.

La province veut augmenter les partenariats avec le gouvernement fédéral dans un certain nombre de domaines; elle veut s'en servir pour faire ressortir une dimension nouvelle, positive, dynamique des relations fédérales-provinciales. Il existe des partenariats non officiels au niveau local, en particulier avec Développement des ressources humaines Canada, et la province attend des décisions du gouvernement fédéral pour une participation plus officielle à des initiatives locales, comme au *East Prince Youth Development Centre* (Centre des jeunes de East Prince).

Geste d'une plus grande portée, le gouvernement provincial se propose de renouveler la manière dont la province s'occupe de la mise en valeur de la main d'oeuvre. On songe à incorporer le travail de Développement des ressources humaines Canada et celui des agences provinciales, comme l'*Office of Higher Education, Training and Adult Learning* (le bureau de l'enseignement supérieur, de la formation et de l'éducation des adultes), le *Health and Community Services Agency* (l'agence de services communautaires et de santé), et le *Department of Economic Development and Tourism* (le ministère du Développement économique et du Tourisme). La province veut également travailler à partir de l'aide fédérale dans le domaine des infrastructures en technologie de l'information : par exemple, Réseau électronique scolaire et Programme d'accès aux collectivités, Industrie Canada. Ces initiatives peuvent jouer un rôle dans les stratégies de formation professionnelle et d'autres services sociaux.

Étant donné l'engagement et les progrès déjà accomplis dans l'établissement d'un système social et de santé centré sur le citoyen, le *Task Force on Service Delivery* (groupe de travail sur la prestation des services) devrait songer à recommander que le gouvernement fédéral donne une réponse positive aux propositions provinciales. Celui-ci devrait élaborer un plan d'action fédérale-provinciale en vue de former des partenariats, entre autres pour monter l'infrastructure en technologie de l'information de la province, et pour réaliser le système de services sociaux et de santé centré sur le citoyen.

Observations finales

Quelles leçons peut-on tirer de la récente avalanche d'expériences sur la mise en oeuvre des programmes et la prestation des services? En général, les études de cas présentés par les membres du groupe de travail, et les autres, illustrent que le gouvernement peut innover et qu'il y a de nouvelles manières de faire les choses par l'entremise du partenariat. Les résultats laissent croire à la fois à un meilleur service et à une meilleure direction. Bien que ces cas illustrent seulement quelques-unes des innovations en cours, ils indiquent la gamme des expériences entreprises. La plupart des cas n'ont pas encore réussi le test des « fanatiques », mais, à ce jour, les expériences suggèrent quelques observations, questions et leçons concernant la prestation de services.

Observations

1. La prestation de services comprend plus que la prestation directe des services.

Ces cas présentent cinq modèles de prestation de services.

Partenariats dans la prestation des services

Lorsque nous pensons à une prestation de services centrée sur le client, nous avons tendance à nous imaginer des rencontres en personne. Le Centre de service du Nouveau-Brunswick, *Clearing the Path* (libérer la voie), le Centre des services aux entreprises du Canada, le réseau de prestation de services de Développement des ressources humaines Canada, et d'autres exemples de regroupement des services au profit du client, illustrent les différentes possibilités de partenariat, allant de la prestation de services à guichet unique à la colocation. Les partenariats dans la prestation de services directs ont l'avantage d'améliorer les services à des clients identifiables en produisant souvent des économies considérables.

Améliorations à la prestation interne de services

Même si ce n'était pas le but premier de ce groupe de travail, on a constaté que le plus important champ d'application des améliorations à la prestation de services est peut-être le service ministériel au client. Revenu Canada fait figure de proue en ce qui concerne les améliorations apportées au service aux entreprises, et aux autres clients.

Délégation des fonctions de service

La réduction des coûts, l'inflexibilité des opérations gouvernementales traditionnelles, et la remise en question des politiques, des programmes et de la prestation des services ont conduit à la création d'un certain nombre de nouvelles entités.

Qui est le client?

Pour le groupe de travail, les études de cas ont soulevé une question intéressante. Quand le gouvernement fournit des services, qui est le client?

- Le groupe de travail devrait-il se concentrer strictement sur la prestation traditionnelle de services gouvernementaux, c'est-à-dire les services offerts directement aux clients (de personne à personne)?
- Devrait-il créer des unités organisationnelles où la prestation directe de services serait favorisée?
- Devrait-il, en plus, trouver de nouvelles manières pour le gouvernement de travailler avec les intervenants et de mieux tenir compte de leurs préoccupations - comme David Crombie a dit au sujet de son travail sur le secteur riverain de Toronto: « Nous l'avons fait à leur manière »?

Les partenariats dans la prestation de services directs ont l'avantage d'améliorer les services à des clients identifiables en produisant souvent des économies considérables.

Dans certains cas où on délègue les opérations, il y a une réelle occasion d'améliorer les services à des clients identifiables - les administrations d'aéroport local, la Société canadienne des postes, par exemple. Dans d'autres cas, le visage du client s'estompe au profit du visage informel que présente le public en général. Nav Canada fournit un service directement aux lignes aériennes, indirectement au public voyageur et seulement de manière générale à la population, en tant que service public. La stratégie de la Commission de la capitale nationale a recours aux *Employee Takeover Corporations* (entreprises créées aux fins de la prise en charge par les employés), pour l'exécution des opérations. La commission devient, en fait, le client. De même, dans le cas de Forintek, le bassin de clientèle peut se définir de façon très étroite - le gouvernement, qui a créé l'organisme, et ses partenaires du secteur privé.

Partenariats catalytiques

Comment le gouvernement peut-il exercer son autorité dans des domaines de sa juridiction quand il n'a pas les ressources nécessaires ou quand les approches traditionnelles ne fonctionnent pas? Le ministère de l'environnement a innové en créant le *Lake Superior Program Office* (Making A Great Lake Superior) [bureau du programme du lac Supérieur (faire un magnifique lac Supérieur)]. Le ministère conservait ainsi l'autorité, la responsabilité et la présence fédérales en région, par le travail du bureau, dont le personnel est surtout constitué d'employés provinciaux. L'organisme devint le point central d'où s'initiaient des activités de gestion et de décontamination, par l'entremise d'un large éventail de partenariats établis avec les municipalités, l'industrie et les organismes communautaires. Le *Toronto Waterfront Trust* (la fiducie du secteur riverain de Toronto) pousse son rôle d'animateur un peu plus loin : il se dissocie des administrations en place et utilise plutôt sa propre influence pour atteindre ses objectifs. L'abnégation des gouvernements traditionnels face à leur rôle semble se justifier par les résultats - des améliorations réelles et un plus grand sens de l'engagement communautaire dans les réalisations.

Partenariat pour la réglementation

Le cas d'Accélération de la réduction et de l'élimination des toxiques (ARET) présente une solution de rechange à la réglementation. Le ministère de l'Environnement, en collaboration avec l'industrie, a introduit un système d'autoréglementation; il en résulte une réduction de la pollution par les produits chimiques toxiques, à un coût minime pour le gouvernement. Des questions de direction subsistent, au sujet de cette approche non contraignante, non exécutoire, puisqu'il s'agit de substances très toxiques. D'un autre côté, cette approche reconnaît les limites du ministère, pour ce qui est de réglementer de façon appropriée tous les produits chimiques possiblement toxiques en usage. L'industrie préfère cette façon parce qu'elle peut à sa guise choisir les mesures les plus efficaces, obtenir la reconnaissance pour ses réalisations, quand elle réduit l'usage de ces produits; et qu'ainsi, on remplace un système d'affrontement par un climat de collaboration avec le gouvernement. Les groupes écologiques et les syndicats, cependant, demeurent sceptiques sur l'opportunité des partenariats entre le ministère et l'industrie. On voit apparaître des types similaires de partenariat dans le secteur des mines.

2. Le service à la clientèle mène rarement à des réformes institutionnelles.

Les innovations sont dues en grande partie à des coupures de budget. C'est seulement dans deux cas, parmi ceux étudiés, que les besoins du client ont motivé le changement - le Centre de service du Nouveau-Brunswick et l'initiative ontarienne d'enregistrement pour les entreprises, *Clearing the Path* (libérer la voie). Il est certain que l'insatisfaction de la clientèle a influencé les décisions de créer l'administration de l'aéroport local de Vancouver et une Société d'État pour le bureau de poste. Mais tout porte à penser que c'était là seulement une partie du raisonnement; de façon évidente, le désir de couper les coûts a pesé plus dans la balance. Peu importe la motivation, beaucoup de changements ont permis la création d'organismes plus axés sur le client et le service. Ces cas démontrent qu'on peut tout avoir - un meilleur service à un coût moindre.

3. Où est le citoyen?

N'ayant ni le temps ni le financement pour faire des sondages, nous disposons de peu de données empiriques pour mesurer la satisfaction du client ou du citoyen, le but présumé de la réforme. De plus, de nombreux cas sont tellement récents, qu'il y a peu d'expériences de client à enregistrer. Cela étant, il est remarquable que les clients ne s'avèrent pas être au centre des histoires. Les cas sont décrits principalement du point de vue des gestionnaires; ils rapportent l'historique de la réforme interne et les processus mis en place pour réaliser le changement.

Le fait que le citoyen ou le client semble invisible reflète plus les limites des études de cas que celles du service au guichet. Une anecdote : on nous a dit qu'il existe un grand nombre de « foyers » de culture de services, souvent loin du centre et sans soutien officiel où des travailleurs de première ligne se mettent d'accord pour mettre le client en premier. Durant les périodes d'incertitude, les employés peuvent définir leurs tâches et tirer leur satisfaction professionnelle des relations avec les clients.

4. Jamais un mot de découragement

Nous voulions concentrer l'attention sur l'aspect positif. Nous avons choisi des cas qui étaient réputés positifs et les résultats sont en grande partie positifs. Faut-il y ajouter foi? Chacun des ministères concernés a révisé les cas qui les touchent : donc, les faits doivent être exacts. Mais un tel procédé de révision demande que l'on vérifie les commentaires critiques. La possibilité d'un préjugé favorable et l'absence d'une voix qui expose clairement le point de vue de la clientèle nous invitent à la prudence avant de tirer trop de conclusions de ces études.

5. Des services améliorés signifient une perte de contrôle direct.

Le gouvernement est habitué de fonctionner en termes de direction et de contrôle. Cette approche convient bien quand il s'agit de fournir des produits et des services qui satisfont aux exigences du centre-les haut fonctionnaires, les agences centrales et les politiques qu'ils administrent et les leaders politiques. La culture de services met le client au centre. Les études de cas

Le ministère de l'Environnement, en collaboration avec l'industrie, a introduit un système d'autoréglementation; il en résulte une réduction de la pollution par les produits chimiques toxiques, à un coût minime pour le gouvernement.

C'est seulement dans deux cas, parmi ceux étudiés, que les besoins du client ont motivé le changement.

démontrent la présence d'une tension entre ces deux exigences opposées. Cette tension peut être éliminée par des moyens indirects. On peut contrôler les organismes investis d'une délégation par des mandats législatifs, par exemple, ceux qui ont été proposés pour la navigation aérienne; par des contrats (l'entreprise créée aux fins de la prise en charge par les employés de la CCN); et par des mécanismes d'imputabilité, comme dans le cas des sociétés d'État qui se rapportent à un ministre. Le gouvernement peut maintenir un certain contrôle par des contrats avec ses partenaires plus indépendants, tels que les franchisés de Postes Canada. Il reste à voir, cependant, jusqu'à quel point le gouvernement fédéral peut exercer un contrôle dans le cas des partenariats où il est un vrai actionnaire minoritaire, par exemple Forintek.

Durant les périodes d'incertitude, les employés peuvent définir leurs tâches et tirer leur satisfaction professionnelle des relations avec les clients.

Des partenariats pour des questions pratiques, c'est-à-dire des colocations, présentent peu de problèmes de contrôle et de responsabilité; cependant, le niveau de service au public n'est généralement pas élevé. Les expériences d'opérations plus intégrées, entre autres, celles du Centre de services du Nouveau-Brunswick, du Centre des services aux entreprises du Canada et de *Clearing the Path* (libérer la voie), nous enseignent que la gestion horizontale, qui élimine la responsabilité linéaire, constitue un des éléments du succès.

Selon le modèle, le gouvernement fédéral ne pourra garder le plein contrôle et l'imputabilité des structures traditionnelles. Il faut donner du lest pour réussir, mais cela comporte un risque : celui de la réaction politique aux erreurs et aux échecs, et celui de la perte de la capacité de réaliser des objectifs politiques à la grandeur du gouvernement. À une époque de droits et de politiques centrées sur les groupes de pression, on peut s'attendre à des problèmes lorsque des gens dont les intérêts sont menacés se rendront compte que le gouvernement fédéral n'est plus à l'avant-garde des valeurs humaines, sociales et économiques progressistes dans les opérations qu'il mène.

La possibilité d'un préjugé favorable et l'absence d'une voix qui expose clairement le point de vue de la clientèle nous invitent à la prudence avant de tirer trop de conclusions de ces études.

6. Leadership

Le leadership est un thème présent dans toutes les études. Il faut de bons chefs pour contrôler les obstacles au changement et motiver le personnel à fournir le genre de service qui fera de la clientèle, des « fanatiques ». Cependant, le personnel peut être cynique, méfiant et craintif, puisque la motivation qui sous-tend la prestation de services est souvent liée aux priorités de coupures de budget. Un des défis qui se présentent aux chefs, consiste à favoriser l'esprit d'innovation et la fierté dans la prestation des services, dans ce climat d'incertitude démoralisant. Un autre défi est la reconnaissance des « héros locaux », qui travaillent en première ligne, peut-être aux limites de l'administration officielle, pour fournir le service dont le client a besoin, plutôt que seulement ce que le système peut offrir.

7. Visibilité fédérale

« Les Canadiens ne se soucient pas vraiment de ce que les services publics soient fournis par l'un ou l'autre. Ils veulent en avoir pour leur argent et ils ne croient pas que c'est le cas. » Recherche EKOS

Le gouvernement fédéral pourrait réussir complètement à améliorer le service et, malgré tout, ne recevoir que peu de reconnaissance. Les partenariats amènent des problèmes de visibilité. Le public pourrait bientôt perdre de vue que l'amélioration du service à l'aéroport de Vancouver résulte de la décision du gouvernement de déléguer ses opérations pour améliorer le service. Les gens pourraient faire affaire avec une agence provinciale pour recevoir des services fédéraux, ou avoir accès à de l'information gouvernementale à partir d'une page web non gouvernementale de l'Internet. Il n'y a pas de problème, si le seul gain recherché est la satisfaction du client. Mais l'amélioration du service vise également un autre but, qui est de restaurer la confiance du public dans le gouvernement fédéral. En plus d'améliorer réellement le service, il faut s'assurer que l'action du gouvernement est reconnue.

Jusqu'à quel point le gouvernement fédéral peut exercer un contrôle, dans le cas des partenariats où il est un vrai actionnaire minoritaire, par exemple Forintek.

Quelques éléments du succès

Comme dans le cas d'un bon élan au golf, les éléments sont simples.

Le client passe avant tout

N'acceptez pas d'excuses. Le client passe avant tout. Pensez comme un client. Ne dites pas « le service au client », faites-le. Engagez tout le monde, du ministre au guichetier, à bien servir le client.

Les chefs font toute la différence

Commencez par une approche gagnant-gagnant. Utilisez la carotte. Ne négligez pas le bâton. Obligez les traînants à changer. Donnez le ton, communiquez avec le personnel, tenez vos promesses et acquittez-vous de vos obligations, montrez votre engagement personnel. Il est difficile d'exercer du leadership, lorsque le public a du mal à croire que le gouvernement peut faire quelque chose de bien, et que les craintes et le cynisme provenant des coupures de budget menacent les employés du gouvernement. Il faut de l'engagement et de la communication.

Tout est clair maintenant

Regardez l'image entière. Les gens - les clients, le personnel, les agences centrales, les députés locaux, le greffier, les ministres - doivent savoir où vous allez, où ils cadrent, et ce qu'ils peuvent faire pour vous aider.

Écoutez, apprenez, parlez

Sachez ce que les clients et les intervenants veulent; demandez l'opinion des experts; parlez à des partenaires éventuels de vos intérêts communs; et engagez le personnel à travailler aux changements nécessaires. Commencez tôt. Une culture de service au client vient de l'engagement, et non d'une décision de la direction. Ce sont les gestionnaires et les employés qui la concrétisent. « Hypercommuniquez » pour éviter les malentendus et pour susciter de l'engagement et de l'enthousiasme envers la stratégie retenue.

Mais l'amélioration du service vise également un autre but, qui est de restaurer la confiance du public à l'égard du gouvernement fédéral.

Les vieilles attitudes (au moins celles des employés) ont la vie dure

Les employés peuvent être prêts à changer, mais demeurer résistants, à cause de l'incertitude et de soupçons sur les motifs des gestionnaires. Ils ont besoin de savoir :

- ce qui se passe;
- ce qu'on attend d'eux;
- comment ils peuvent offrir un service efficace (la formation et les moyens);
- que les récompenses s'obtiennent en s'occupant des citoyens plutôt que des patrons.

Obtenez des résultats immédiats

Quelques victoires s'arrachent difficilement, d'autres, facilement. Une règle intelligente consiste à cueillir le fruit à la portée de la main et garder les autres pour plus tard.

Commencez par des petits projets

Choisissez des projets-pilotes qui ont une forte probabilité de succès. Faire attention à l'essentiel, et élaborer le reste à partir de là: voilà qui mène au succès. Et rien n'engendre plus le succès que les succès précédents. Les personnes établissent des relations entre elles; donc, elles apprennent à se connaître et à se faire confiance. L'organisme y gagne en confiance et en crédibilité.

Technologie

Il faut que la technologie soit au centre de la planification d'un bon service à la clientèle, mais elle ne doit pas remplacer le service.

Mandat

Donnez un plan à l'organisme, un plan d'affaires qui tienne compte de ses principales compétences; qui identifie le besoin public à satisfaire; qui évalue la demande (les revenus) de façon réaliste; qui intègre l'engagement de partenaires consentants, lorsque c'est approprié; et qui identifie les sources de financement certaines.

Le partenariat augmente les moyens

Le gouvernement peut profiter de l'expérience d'affaires de partenaires, du partage des risques et des investissements. Des partenariats entre les secteurs privé et public obligent le gouvernement à prendre note de la discipline du monde des affaires. L'intégration qui mène au guichet unique peut équilibrer les taux d'utilisation des programmes originaux, puisque tout le personnel devient agent de n'importe quel programme qui satisfait le mieux aux besoins du client.

Les partenariats ont besoin de chefs

Pour faire avancer les choses, un partenaire doit être prêt à prendre l'initiative et à assumer une partie importante de la charge de la mise en oeuvre.

Pensez à des partenariats « virtuels »

On peut accomplir plus de choses grâce au bénévolat, qu'on peut en imaginer dans les théories de gestion gouvernementale. Des petits groupes indépendants, qui ne sont pas directement associés au gouvernement, peuvent réaliser les projets rapidement, sans se laisser arrêter par les détails. L'industrie veut qu'on reconnaisse ses efforts pour améliorer la planète : utilisez cela comme levier pour obtenir sa coopération dans la réalisation des objectifs du ministère.

Évaluez le service de manière qualitative, si vous le pouvez

Des mesures qui dénotent de la naïveté, comme « le nombre d'entreprises créées à la suite d'une visite au centre » sont... et bien, naïves. C'est un service à valeur ajoutée à l'économie, que d'aider un client à se rendre compte que son idée d'entreprise est aussi réalisable que d'aller mettre des déchets sur la lune. Une faillite de moins constitue une épargne. De telles choses sont cependant difficiles à mesurer.

« Les gens sont occupés à mesurer la qualité, plutôt que de l'améliorer. Nous avons opérationnalisé la qualité, en mettant en place des principes que les gens doivent appliquer. Nous avons fait plus de progrès en intégrant la qualité dans l'organisation qu'en établissant des procédures. »

Les soucis internes nuisent au service à la clientèle

Si vous ne pouvez régler les problèmes internes, vous ne pourrez réaliser des changements intégrés. Des affrontements d'egos et de personnalités limitent la coopération interministérielle, ce qui, finalement, nuit au client.

Territoire

« Nous serons tout entiers à un travail que nous faisons maintenant mieux. » « Nous ne voulons pas être dominés. » « Nous avons des procédures pratiques et financières différentes. » Toutes des excuses qui représentent le point de vue du fournisseur de services. Le mauvais point de vue. Le seul bon point de vue est celui des clients - et ils ne se soucient pas d'où provient le service, pourvu qu'ils reçoivent celui dont ils ont besoin.

Mettez le système de votre côté

Convertissez les agences centrales à votre manière de penser, afin d'obtenir la marge de manoeuvre discrétionnaire qui vous permettra une mise en application et des opérations souples.
