

---

**Volume IV**

# **L'examen des questions clés**

**Octobre 1996**

---

---

# Table des matières

## Avant-propos

- 1 La responsabilité ministérielle**
  - 2 Perceptions de la prestation des services gouvernementaux**
  - 3 Examen et analyse des changements récemment effectués dans la prestation des services gouvernementaux**
  - 4 Introduire les réformes et les appliquer : régler les contradictions**
-

---

**2**

**Perceptions de  
la prestation  
des services  
gouvernementaux**

---



## TABLE DES MATIÈRES

APERÇU .....	vii
1 INTRODUCTION .....	1
1.1 Contexte et objectifs de l'étude.....	1
1.2 Questions à l'étude .....	4
2 MÉTHODOLOGIE.....	5
2.1 Sondages .....	5
2.2 Groupes de discussion .....	8
3 PERCEPTIONS DES FONCTIONNAIRES.....	11
3.1 Profil de comportement .....	12
3.2 Ce que veut dire le service au public.....	15
3.3 Le soutien du service au public .....	16
3.4 Engagement, valeurs et attitudes à l'égard du service au public ....	20
3.5 Perception de l'innovation dans la prestation des services .....	35
3.6 La prestation des services gouvernementaux : d'hier à demain .....	36
3.7 Améliorer le service au public .....	36
3.8 La culture du service.....	38

---

4	PERCEPTIONS DES CLIENTS/DU GRAND PUBLIC.....	41
4.1	Désaffection des citoyens à l'égard du gouvernement.....	42
4.2	Éthique du service dans la fonction publique fédérale.....	43
4.3	Préférence quant aux interventions futures du gouvernement fédéral.....	45
4.4	Satisfaction à l'égard du système actuel.....	46
4.5	Ecart entre l'importance de l'aspect du service et le rendement de la prestation du gouvernement.....	47
4.6	Ecart entre le rendement du gouvernement et celui d'une banque ..	49
5	RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS.....	51
5.1	Sombrier avec le sourire : le service dans une période d'hostilités et de contraintes.....	51
5.2	Engagement tenace envers le service : une lame à deux tranchants..	52
5.3	Le point de vue du client : l'épreuve de la réalité.....	54
5.4	La filière moral, planification, innovation : orienter l'organisation vers le service.....	56
5.5	Technologie, innovation et ressources humaines.....	57
5.6	Le dilemme technologique.....	59
5.7	Prochaines étapes : réparer la structure et la surface.....	60
5.8	Le service dans le secteur public.....	60
5.9	Une base de valeurs et de rôles fondamentaux.....	62
5.10	Autres suggestions.....	63

## ANNEXE A Précisions sur la méthode de sondage

## APERÇU

### ***Sombrer avec le sourire : le service dans une période d'hostilité et de contraintes***

En tant qu'institution, le gouvernement du Canada chancelle sous le poids des difficultés et n'a nul besoin qu'on lui impose un nouveau fardeau. Cependant, la recherche actuelle sur les impressions perçues à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement quant au service appuie fortement la thèse selon laquelle on assisterait à une crise des rapports entre les citoyens et les gouvernements. Tout indique qu'aucun changement n'est venu concilier les deux parties dans la rupture fondamentale qui les sépare depuis déjà quelques années. Notre projet d'étude examine le rapport entre les citoyens et les gouvernements sous l'angle de la « prestation des services ». Bien que de réduire ce lien au simple niveau des transactions de service pose certaines difficultés, nous pouvons néanmoins obtenir des données importantes tant sur cet enjeu que sur le problème plus vaste de la désaffection des citoyens.

Notre recherche examine la nature et la qualité des transactions de service selon la perspective des fonctionnaires et celle de leurs clients. Elle porte sur un échantillon aléatoire de 1 200 fonctionnaires fédéraux représentant les

employés de première ligne, les cadres intermédiaires et la haute direction, et sur un échantillon parallèle de 700 « clients » de ces mêmes fonctionnaires, composé de citoyens et de représentants d'organismes (du secteur privé et du secteur public) qui ont récemment fait affaire avec les ministères concernés par le sondage. En plus des nombreuses entrevues réalisées au téléphone, nous avons réuni 12 groupes de discussion composés de clients et de fonctionnaires. Enfin, les résultats obtenus ont été situés dans le contexte des conclusions de nature plus ouverte tirées de notre projet de longue haleine Repenser le gouvernement.

### ***Engagement tenace envers le service : une lame à deux tranchants***

Les constatations de notre étude sont tantôt positives, tantôt négatives. On constate tout au long de la recherche un écart inquiétant entre les opinions émises par les fonctionnaires et celles de leurs clients. Bien que cette différence révèle souvent une autoévaluation plutôt flatteuse de la part des fonctionnaires — en ce qui a trait notamment à la qualité de leur travail au chapitre des services —, on note d'importantes exceptions indiquant que des fonctionnaires continuent de

percevoir un sentiment exagéré d'antipathie de la part des clients. Les sondages révèlent des divergences cruciales à ce chapitre : écarts entre l'évaluation des fonctionnaires et celle des clients, écarts entre les attentes des clients et leur expérience et, enfin, divergences entre le personnel de direction et les employés de première ligne quant au service. Ces différences ne constituent pas qu'un simple sujet d'étonnement : elles mettent au jour certaines des principales entraves à une saine relation entre le gouvernement et ses clients.

Une des constatations les plus frappantes de notre étude est l'attachement considérable à l'excellence des services offerts au public. Dans plusieurs aspects des sondages, de même qu'au sein des groupes de discussion, nous avons constaté une communauté de pensée quasi parfaite chez les fonctionnaires : le service au public constitue l'essence et la raison d'être de leur fonction. Cette place prédominante accordée au service au public est liée à la conviction des fonctionnaires d'avoir accompli (personnellement) « de l'excellent travail » sur le plan du service au public, compte tenu des contraintes actuelles. En examinant les résultats de notre étude de 1990 sur le service au public, nous constatons que l'engagement des fonctionnaires envers le service au public est tenace. En fait, certains indices laissent croire qu'aux yeux des fonctionnaires, la qualité du service au public a augmenté depuis les quelques dernières années, de même que leur engagement à cet égard. En outre, ceux-ci estiment qu'ils font preuve de plus d'ouverture et de transparence et qu'ils favorisent davantage la consultation qu'en 1990. Il est clair que leur engagement envers le service est sincère. Cependant, cette éthique du service largement acceptée cache des problèmes non négligeables.

On a de plus en plus l'impression que les fonctionnaires se sentent persécutés. Il est clair que le sentiment d'hostilité envers le gouvernement, largement répandu parmi le public au cours des années 1990, a déteint sur les

fonctionnaires. Ce qui est pire encore, c'est que les fonctionnaires ont grandement exagéré l'hostilité du public à leur égard, si bien que près de 80 pour cent d'entre eux croient que leurs clients les estiment « paresseux et indifférents ». En fait, un peu moins de un client sur cinq porte sur eux un tel jugement. Notre plus récente étude de l'opinion publique indique que bien que les fonctionnaires ne soient pas à l'abri de la désaffection générale du public à l'endroit du gouvernement, les plus forts mouvements de colère et de rejet sont dirigés vers les politiciens et l'appareil gouvernemental dans son ensemble. En réalité, le public fait nettement plus confiance aux fonctionnaires qu'aux politiciens. Environ 60 pour cent du public n'accorde pas sa confiance aux politiciens, alors que, pour les fonctionnaires, la moyenne est de 25 pour cent (29 pour cent des personnes interrogées faisaient peu confiance aux fonctionnaires provinciaux, ce qui indique que les fonctionnaires fédéraux bénéficieraient de la confiance du public dans une proportion légèrement supérieure à celle de leurs collègues provinciaux).

En plus de ressentir de l'hostilité de la part du public, les fonctionnaires sont parfaitement conscients de l'incidence des compressions et des mesures d'austérité. Les préoccupations concernant les réductions de personnel et les autres diminutions de ressources ont constamment fait surface au cours des discussions de groupe. Le cumul de ces phénomènes a entamé de façon sensible le moral des membres de la fonction publique. Toutefois, malgré ces difficultés, l'engagement envers le service est resté fort et s'est peut-être même renforcé. Près de 90 pour cent des fonctionnaires s'entendent pour dire que « l'excellence du service est la raison d'être de mon travail. » Bon nombre des participants aux groupes de discussion ont déclaré que d'être parvenus à maintenir un excellent service malgré les difficultés de la fonction publique constituait pour eux un point d'honneur et une source de fierté. On a pu deviner que bien des fonctionnaires,

surtout les employés de première ligne et ceux des régions, se souciaient moins du ministre, du sous-ministre ou de leur supérieur qu'auparavant, et accordaient plus d'importance à leurs clients ou au public.

### ***Le point de vue du client : l'épreuve de la réalité***

Bien que cette persistance de l'éthique du service impressionne, elle n'est pas sans soulever des inquiétudes. Le problème est que le système actuel ne fonctionne pas. Les membres de la fonction publique ont le sentiment que la situation progresse et que le service est excellent compte tenu des contraintes, mais le public ne partage pas cette perception flatteuse. Il semble que, pour une raison quelconque, les expériences des clients reflètent la désaffection généralisée du public à l'égard du gouvernement en tant qu'institution. La plupart d'entre eux n'estiment pas que les fonctionnaires accomplissent un excellent travail et ce, même en admettant la diminution des ressources. En fait, si on examine les attentes de la clientèle quant aux principaux aspects des transactions de service tels que les ont évalués les clients, on constate un large fossé entre les expériences récentes et les attentes actuelles (Tableau 1). Les clients mettent l'accent sur la diminution des tracasseries administratives, la rapidité d'exécution, la transparence, l'ouverture et l'efficacité des résultats. Le taux de satisfaction de la clientèle quant à ces aspects cruciaux de la transaction de service est plutôt déprimant (entre 25 et 50 pour cent).

Nous n'avons pas l'intention d'examiner ici en détail les écarts démographiques dans la satisfaction de la clientèle (voir à ce sujet le rapport complet). Il importe toutefois de souligner les différences considérables et troublantes entre les tranches d'âge. Les jeunes Canadiens ont une opinion *beaucoup* plus négative que leurs

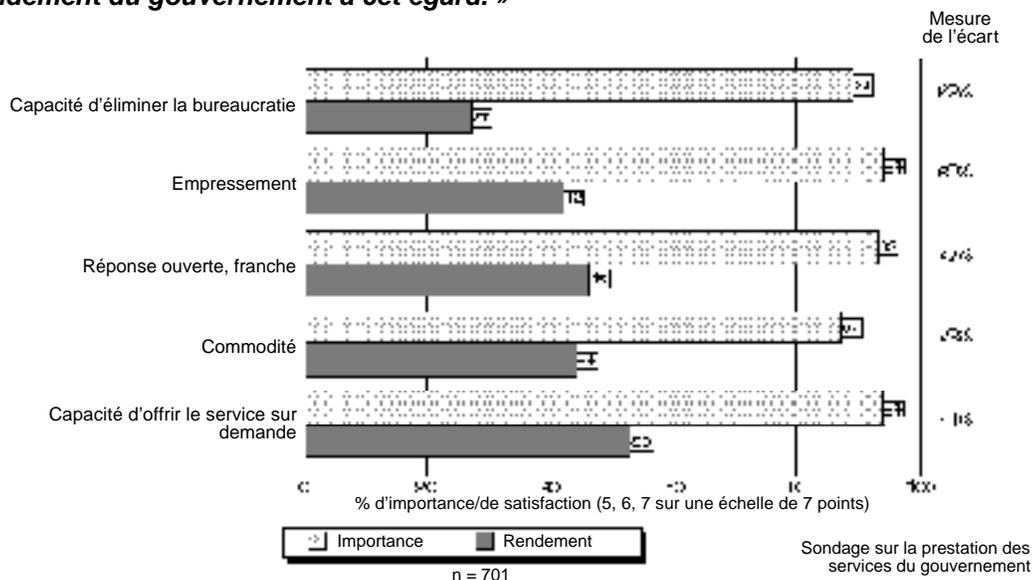
aînés du gouvernement fédéral et de la qualité de la prestation des services. Au cours des recherches précédentes, nous avons supposé que de rares contacts avec le gouvernement et un manque de culture politique pouvaient expliquer cette antipathie. Toutefois, il est déroutant de constater que parmi un échantillon de clients qui ont récemment fait affaire avec le gouvernement fédéral, l'attitude négative envers cette institution est peut-être plus prononcée encore chez les jeunes clients que chez ceux qui n'ont pas eu de contact récent avec le gouvernement.

Si l'on demande aux clients d'évaluer leur degré de satisfaction envers les services gouvernementaux et ceux qu'ils ont reçus lors de leur dernière visite à une banque, on constate que, pour les mêmes services, le niveau de satisfaction à l'égard des services gouvernementaux est sensiblement plus faible (différence d'environ 30 pour cent). Cet écart est encore plus décevant si l'on considère que, de nos jours, les banques ne sont pas les institutions les plus populaires aux yeux des Canadiens. Une partie de ce phénomène peut être attribuée aux tracasseries administratives et aux exigences du gouvernement en matière de responsabilité, mais cela ne suffit pas à expliquer un écart aussi considérable (pas plus que l'écart de 21 pour cent au chapitre de la « courtoisie »).

Il est possible d'expliquer plus en détail la disparité entre les attentes des clients et le rendement de la prestation des services au quotidien. Cependant, il faut également souligner que pas moins de 98 pour cent des fonctionnaires estiment qu'ils accomplissent personnellement de l'excellent travail au chapitre des services et que cette perception positive peut constituer un obstacle à la résolution du problème. Il ne devrait planer aucun doute quant à la nature et à la dimension mêmes de ce problème. Le regard que pose le public sur le gouvernement fédéral — qu'il soit révélé par le point de vue privilégié qu'offre la comparaison avec les banques ou le sentiment général du public — provoque chez lui un

**Tableau 1**  
**Écart entre l'importance de l'aspect du service et le rendement de la prestation du gouvernement**

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



sentiment de désaffection symptomatique d'un état de crise. On ne peut combattre cette situation, et encore moins y remédier, si l'on estime qu'elle est inévitable et indépendante des efforts des membres de la fonction publique.

***La filière moral, planification, innovation : orienter l'organisation vers le service***

L'examen des rapports internes unissant le service et les autres aspects des ressources humaines et de l'organisation permet de dégager des renseignements fort utiles. Notre première conclusion n'a rien d'étonnant et est bien documentée : le moral est bas dans tous les ministères de la fonction publique actuelle (des

différences sensibles apparaissent entre certains ministères).

Nous avons évalué tant au niveau personnel que ministériel le moral de la fonction publique. Trente-cinq pour cent seulement des personnes interrogées ont estimé que le moral était bon dans leur ministère. Les cadres intermédiaires se sont montrés particulièrement pessimistes à cet égard (Tableau 2). Cette évaluation varie de façon considérable d'un ministère à l'autre.

On peut également tirer quelques conclusions quant au moral des employés et estimer ses tendances. Seule une minorité des répondants (26 pour cent) ont indiqué que s'ils avaient à refaire leur choix de carrière, ils n'opteraient pas pour la fonction publique. Cependant, si on compare les résultats actuels à ceux du sondage sur le service au public de 1990, on constate un

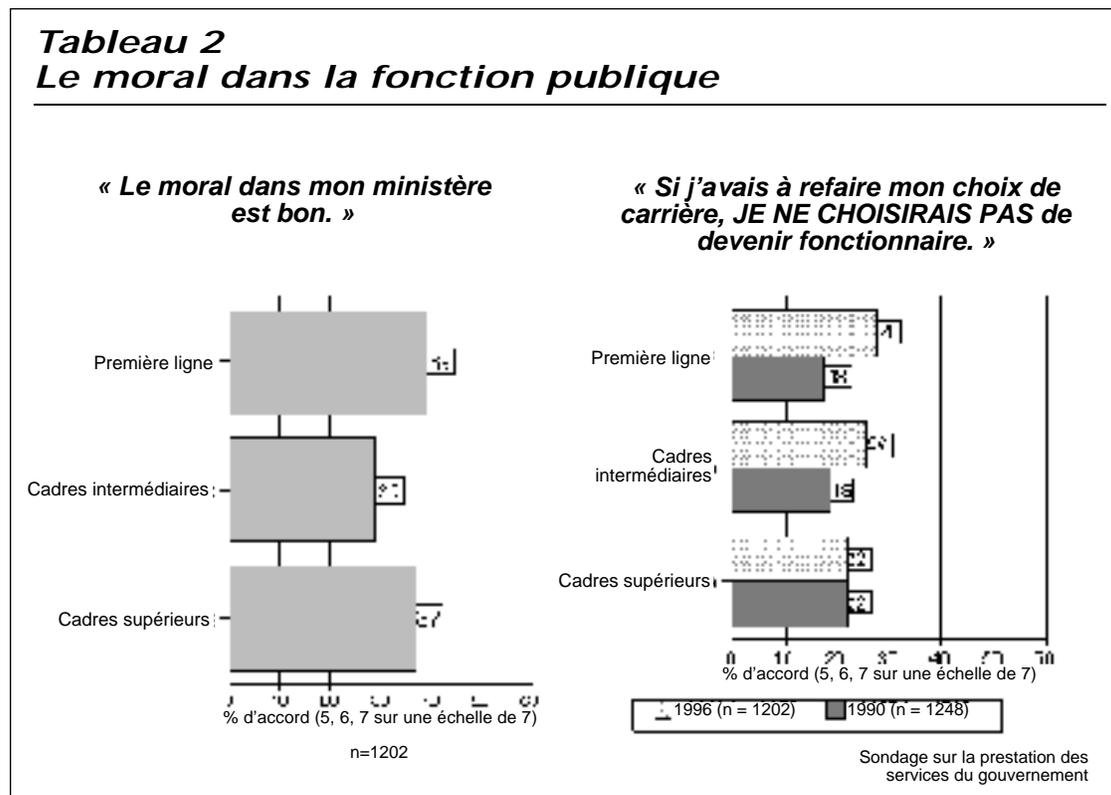
accroissement sensible du pourcentage des employés de première ligne et de cadres intermédiaires qui ne choisiraient pas de devenir fonctionnaires si ce choix était à refaire.

Il est intéressant de noter que, bien que cet indicateur révèle un net affaiblissement, le moral semble plus élevé au sein de la fonction publique que dans l'ensemble des autres groupes professionnels. Un récent sondage national révèle que 30 pour cent des Canadiens ne choisiraient pas le même secteur professionnel s'ils avaient à refaire leur choix de carrière (Tableau 3). Chez ceux qui détiennent présentement un emploi, cette proportion est de 29 pour cent, ce qui reste plus élevé que la proportion constatée dans la fonction publique.

### ***Technologie, innovation et ressources humaines***

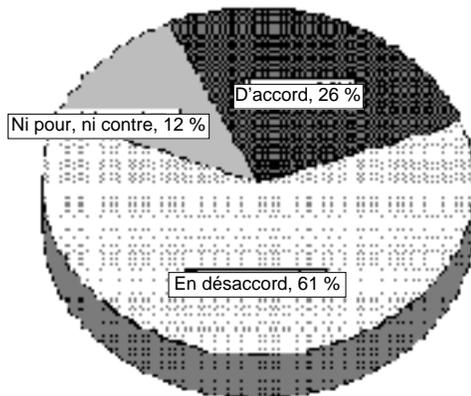
Bien des caractéristiques récurrentes apparaissent de façon simultanée au sein d'organismes. Cette combinaison de facteurs touchant à la planification et aux ressources humaines est liée à une structure organisationnelle caractérisée par un moral fort et la valorisation du service. La recherche de 1990 sur le service au public a fait référence à ces caractéristiques sous le vocable « facteur CVP » (connaissances et valeurs du personnel). Il s'agit là d'une nouvelle manifestation d'un cercle vertueux.

**Tableau 2**  
**Le moral dans la fonction publique**



**Tableau 3**  
**Satisfaction à l'égard du choix de carrière**

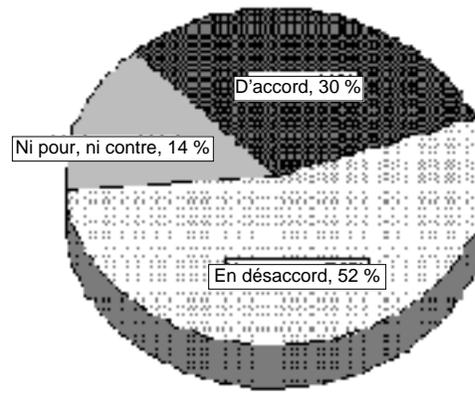
« Si j'avais à refaire mon choix de carrière, JE NE CHOISIRAI PAS de devenir fonctionnaire. »



n=1202

Sondage sur la prestation des services du gouvernement

« Si j'avais à refaire mon choix de carrière, JE NE CHOISIRAI PAS la carrière que je poursuis actuellement. »



n = 922

Repenser le gouvernement, 3-95  
(données préliminaires du printemps)

On constate, parmi les organismes du secteur public qui s'emploient à améliorer le service par l'innovation, la technologie, la consultation et la planification formelle, que ces éléments se manifestent généralement de façon à se renforcer mutuellement. De plus, l'analyse de notre sondage montre que ces aspects ne sont pas étrangers à un moral plus élevé et à une plus grande valorisation du service.

Ces éléments peuvent être exploités davantage puisque bon nombre d'entre eux sont insuffisamment utilisés ou inexistant dans bien des ministères. Par exemple, 40 pour cent des ministères n'ont pas rédigé de plan de service. Bien sûr, un plan écrit ne changera pas un ministère anémique en un organisme à rendement élevé. Cependant, une planification formelle compte parmi l'ensemble relativement bien délimité des conditions nécessaires à une

meilleure culture du service. Nous devons implanter plus largement ces pratiques et ces cultures au sein de la fonction publique et renforcer celles qui sont déjà en place.

### ***Le dilemme technologique***

La recherche révèle un autre enjeu : l'écart démographique favorisant les fonctionnaires plus âgés introduit une disparité dans le degré d'aisance et d'engagement vis-à-vis des nouvelles technologies de l'information. Le sondage indique que les fonctionnaires reconnaissent les avantages qu'offrent les nouvelles technologies au chapitre de l'amélioration des services. La recherche révèle également que le secteur des services a connu un

essor technologique considérable et que cette tendance devrait se maintenir.

Cependant, des frictions viennent freiner cette orientation vers une modernisation des systèmes de prestation des services. La fonction publique est actuellement dominée par des fonctionnaires âgés. Bien qu'il ne soit pas particulièrement technophobe, ce groupe conserve des idéaux de prestation de service qui sont de plus en plus anachroniques. Par exemple, la grande majorité des fonctionnaires croient que les transactions de personne à personne constituent le modèle de prestation de services par excellence. Tous les autres modèles n'en seraient que de pâles imitations; en outre, la plupart des fonctionnaires croient que les clients préféreraient être servis par une personne (même si cette méthode est plus lente et plus coûteuse).

La plupart des clients privilégient effectivement le service en personne, mais leur préférence est beaucoup moins marquée. Quatre-vingt-sept pour cent des fonctionnaires se sont dits d'avis que le grand public aimerait mieux être servi par une personne que par un ordinateur ou une boîte vocale, même si cela engendrait un ralentissement du service, alors qu'en réalité, 68 pour cent seulement du public a exprimé cette préférence. Cette proportion diminue davantage chez les jeunes répondants, plus à l'aise avec la technologie (63 pour cent chez les jeunes de moins de 30 ans contre 83 pour cent pour les répondants de plus de 60 ans). Il faut aussi noter que les clients ont évalué beaucoup plus favorablement le service qu'ils ont reçu lors de leur dernière visite à une banque que celui que leur a fourni le gouvernement et ce, malgré que ces transactions aient été effectuées à un guichet automatique.

Cette situation engendre un brassage douloureux d'intérêts et de valeurs. La conception selon laquelle le service en personne constitue la norme de référence reflète une culture désormais en déclin. On constate également que les nouvelles

technologies de l'information sont en mesure de remplacer le travail humain (47 pour cent des fonctionnaires se préoccupent du fait que les récents progrès technologiques dans le service au public pourraient leur faire perdre leur emploi). On ne doit pas se surprendre que l'enthousiasme de certains à l'endroit des nouvelles technologies du service soit modéré par la perspective qu'un guichet électronique puisse bientôt les remplacer.

### ***Prochaines étapes : réparer la structure et la surface***

Il est évident que tout ne va pas pour le mieux dans l'appareil gouvernemental. Il importe de noter que les citoyens retrouvent dans les transactions qu'ils effectuent avec le gouvernement fédéral en tant que clients les mêmes impressions générales que leur inspire l'ensemble du gouvernement. Outre quelques différences, les réactions générales et le niveau d'approbation face au rendement du gouvernement fédéral sont les mêmes, qu'ils soient fondés sur l'impression générale ou sur les plus récentes transactions.

### ***Le service dans le secteur public***

Le concept de service est l'essence même de notre étude. On considère souvent que ce terme désigne un primitif, concept à la fois fondamental et généralement évident pour tous. Après tout, le mot gouvernement n'est-il pas synonyme de service au public? La plupart des fonctionnaires estiment que c'est là la raison d'être de leur travail. Cependant, le concept de service fait-il vraiment l'unanimité? A-t-il une portée différente au sein de la fonction publique que dans un autre contexte?

La réponse est à la fois positive et négative. Les principaux éléments transactionnels d'un service moderne sont assez évidents. On retrouve sensiblement les mêmes dans tous les secteurs, qu'il s'agisse de silencieux, de mets rapides ou de conseils juridiques. Le principal modèle de service transactionnel est largement répandu dans la société de consommation moderne. Notre étude indique que les clients et les fonctionnaires reconnaissent les mêmes aspects du modèle de service, à défaut de s'entendre sur le rendement obtenu. Étant donné qu'il s'agit là du plus important secteur de dépenses, les citoyens sont en droit de recevoir un service de même qualité dans un bureau du gouvernement que dans un restaurant ou dans une banque. Or, il est évident qu'en comparaison de ces normes de référence, les résultats sont cruellement décevants.

Il existe cependant un autre aspect fondamental de la fonction publique, essentiellement différent des autres composantes du consumérisme moderne. L'essence même de la fonction publique est de représenter l'intérêt public. C'est là le fondement de la vision de Hegel relative au passage historique d'une société axée sur le commerce à une société civile. Selon le philosophe, l'essence de la société civile est son orientation vers l'intérêt public et l'émergence d'une nouvelle classe universelle, la fonction publique. Constituant de toute évidence une notion plus presciente de la classe universelle que le prolétariat de Marx, la fonction publique de Hegel est centrée autour de l'intérêt public; la connaissance, et non la propriété, constitue le principe actif de ce modèle. Il est intéressant de noter que la définition hégélienne du fonctionnaire est suffisamment large pour englober la classe des professionnels (les médecins, par exemple). Cette conception d'une bureaucratie impersonnelle et rationnelle se transforme en une notion beaucoup plus froide dans le concept de la « cage de fer » de Weber. Le monde moderne a connu une croissance remarquable sous l'impulsion de la fonction publique. On découvre cependant de plus en plus d'indices révélant que

l'influence de la bureaucratie moderne et de l'étatisme est en déclin dans le monde post-moderne.

En notre ère post-moderne, le gouvernement et la fonction publique connaissent une période de transition fondamentale. L'hostilité et la désaffection à l'égard du gouvernement sont généralisées. Il reste cependant que l'État joue un rôle d'une importance universelle dans le monde actuel et que ce rôle tourne essentiellement autour des notions que sont l'intérêt public, la raison et la connaissance. Le prochain rôle du gouvernement sera peut-être plus modeste mais non moins déterminant. Il ressort de l'ensemble de la recherche que les Canadiens appuient encore le rôle du gouvernement mais n'acceptent pas les résultats obtenus (ou le degré de rentabilité des services).

L'enjeu primordial du service réside-t-il dans les résultats ou dans la qualité de la transaction? Le public estime que les deux éléments sont importants et refuse de les envisager comme les deux éléments d'une alternative. Près de 90 pour cent des Canadiens croient qu'un « service à la clientèle d'une qualité supérieure » est important pour mettre en place un gouvernement fédéral « orienté vers les résultats ». On a jugé que la « responsabilité à l'égard des résultats mesurés » constituait le critère le plus important parmi une liste de cinq idées susceptibles d'améliorer la gestion publique au Canada. (L'adoption d'un processus décisionnel transparent venait au second rang.)

### ***Une base de valeurs et de rôles fondamentaux***

Il importe également de prendre conscience que les concepts de « résultats » et d'« objectifs » ont une résonance différente parmi le public qu'auprès des têtes dirigeantes. Le public voit

toujours le gouvernement fédéral comme une source d'unité morale. Pour les citoyens, la liberté, la santé et la sécurité comptent parmi les valeurs et les objectifs primordiaux que doit défendre le gouvernement. Les dirigeants voient le problème sous un angle beaucoup plus rationnel et politique. C'est peut-être la raison pour laquelle près de 65 pour cent des Canadiens estiment que les dirigeants gouvernementaux ne répondent plus aux valeurs des citoyens ordinaires. Toute tentative de rétablir la confiance à l'endroit du gouvernement fédéral doit viser à réparer la rupture normative qui continue d'éloigner les citoyens du gouvernement.

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

### ***Autres suggestions***

Au chapitre des problèmes particuliers liés à la prestation des services, nous pouvons formuler des recommandations supplémentaires :

- i) La culture du service nécessite un traitement choc. Le système doit être libéré de son état actuel de suffisance et de résignation.

L'image omniprésente de l'excellence du rendement (compte tenu des contraintes) est devenue une illusion réconfortante. Si on y ajoute la perception exagérée d'une hostilité de la part du public, cette idéologie de travail ne fait que masquer aux fonctionnaires l'ampleur du problème.

- ii) Les problèmes liés au service sont de nature systémique et nécessiteront un changement radical de la culture organisationnelle et des techniques de prestation. Il importe de rappeler que les lacunes les plus criantes révélées par notre étude portent sur les tracasseries administratives, la rapidité d'exécution, l'ouverture et l'efficacité des résultats. Ces problèmes reflètent la culture actuelle de la bureaucratie et offrent une forte résistance au sein des organismes. Nous proposons d'élargir le cercle vertueux formé par l'innovation, la planification et l'évaluation formelles du service ainsi que l'ouverture. Un leadership exercé à partir du sommet et la valorisation du rôle et de l'importance de chaque employé sont aussi des éléments essentiels de cette transformation. Rehausser l'estime de soi vacillante des fonctionnaires et insuffler l'espoir de progresser vers des objectifs mesurables constituent des mesures qui pourraient contribuer à résoudre le problème.
- iii) L'analyse comparative et le suivi du rendement des services sont des activités essentielles. L'engagement envers le service et le rendement n'ont pas besoin de vagues préceptes. Notre étude propose une analyse comparative (globale) raisonnable des niveaux actuels du rendement. Le gouvernement devrait l'utiliser comme base permettant d'établir la progression du rendement au chapitre de la prestation des services. Ces rapports de rendement devraient être mis à la disposition du personnel et du public. Ils devraient comprendre un véritable mécanisme de

diagnostic permettant d'expliquer le rendement, qu'il soit faible ou remarquable.

- iv) Le gouvernement devrait mettre en place un programme de stages de haute qualité destiné aux jeunes. Bien des raisons impérieuses justifient une telle initiative. D'abord, des indices alarmants révèlent une désaffection des jeunes à l'égard du gouvernement fédéral. Un programme d'embauche destiné aux jeunes permettrait d'équilibrer l'écart favorisant les fonctionnaires âgés. De jeunes employés fédéraux pourraient apporter de la vitalité et un sens de l'innovation, des habiletés au chapitre des technologies et une approche plus crédible des problèmes que connaissent les jeunes Canadiens. L'embauche d'un nombre appréciable de jeunes fonctionnaires permettrait de libérer le système de son état d'inertie et de ses modes de prestation désuets. De plus, les jeunes travailleurs coûtent moins cher et sont plus représentatifs des principaux groupes d'équité. En outre, la présence de jeunes fonctionnaires donnera plus de crédibilité aux appels du gouvernement à la conscience sociale des entreprises au chapitre de l'embauche des jeunes.

---

**2**

**Perceptions de  
la prestation  
des services  
gouvernementaux**

---



## TABLE DES MATIÈRES

APERÇU .....	vii
1 INTRODUCTION .....	1
1.1 Contexte et objectifs de l'étude.....	1
1.2 Questions à l'étude .....	4
2 MÉTHODOLOGIE.....	5
2.1 Sondages .....	5
2.2 Groupes de discussion .....	8
3 PERCEPTIONS DES FONCTIONNAIRES.....	11
3.1 Profil de comportement .....	12
3.2 Ce que veut dire le service au public.....	15
3.3 Le soutien du service au public .....	16
3.4 Engagement, valeurs et attitudes à l'égard du service au public ....	20
3.5 Perception de l'innovation dans la prestation des services .....	35
3.6 La prestation des services gouvernementaux : d'hier à demain .....	36
3.7 Améliorer le service au public .....	36
3.8 La culture du service.....	38

## CHAPITRE

## 1

## INTRODUCTION

**1.1 Contexte et objectifs de l'étude**

La Groupe de travail sur les modèles de prestation de services — un des six groupes de travail mis sur pied par le Bureau du Conseil privé pour examiner les grandes questions liées à la fonction publique fédérale — a pour mandat d'explorer de nouveaux modes de prestation des services gouvernementaux aux citoyens. La présente recherche a été effectuée dans le but de seconder le Groupe de travail dans son examen des modèles de prestation des services gouvernementaux. De façon plus précise, le principal objectif de notre étude a été d'évaluer la compréhension et les perceptions des fonctionnaires fédéraux quant au service au client, afin de préciser la nature de ces perceptions ainsi que les influences qui les ont modelées, et de déterminer si ces impressions ont changé ou évolué au cours des dernières années, plus particulièrement depuis le projet Fonction publique 2000. Un parallèle avec le point de vue de la clientèle sur le service et les interactions qui agissent entre les clients et les fonctionnaires complète ce tour d'horizon.

L'examen de la prestation des services au public remonte à 1960, époque qui a vu naître la différenciation entre le processus d'élaboration des politiques et la prestation des services. À la lumière de la situation financière actuelle, cette distinction revêt une signification encore plus grande pour la fonction publique des années 1990.

Récemment, l'initiative Fonction publique 2000 (FP 2000) a fortement insisté sur la nécessité de fournir un meilleur service au public en tant qu'aspect du renouvellement de la fonction publique. Notre *Sondage sur les perceptions des fonctionnaires à l'endroit du service au public*, effectué en 1990 pour le compte de FP 2000, a révélé que la fonction publique fédérale présentait plusieurs éléments essentiels d'une forte culture du service. Par exemple, le sondage indiquait un degré élevé d'engagement à servir le public, notamment au niveau du personnel de première ligne, un soutien appréciable du ministère à l'endroit du service au public — bien que la notion d'une réponse supérieure aux attentes des clients n'eût pas été largement encouragée —, et un appui considérable des gestionnaires à l'égard de la consultation du public. Cependant, des indices laissaient entrevoir certaines lacunes : la transmission des valeurs ministérielles au chapitre des services n'était pas toujours efficace (de la haute direction aux cadres intermédiaires et, de là, au personnel de première ligne) et les fonctionnaires ne savaient pas toujours très bien qui ils devaient servir (le public ou le ministre et le gouvernement). En outre, on hésitait sur le choix des meilleures stratégies à adopter afin d'améliorer le service; enfin, il existait une lacune quant aux normes et aux systèmes ministériels servant à évaluer le service et le degré de satisfaction des clients.

Au-delà de l'initiative Fonction publique 2000, les pressions politiques et financières ont exigé à la fois une plus grande efficacité et une amélioration des services, ainsi qu'une redéfinition du rôle du gouvernement fédéral dans la prestation des services. Une recherche récente d'Ekos révèle une ouverture de la part des Canadiens vis-à-vis de nouveaux modes de prestation des services gouvernementaux. Au nombre des innovations acceptables aux yeux des citoyens, signalons les bureaux à guichet unique, certaines applications du principe de l'utilisateur-payeur ainsi que les partenariats sectoriels (*Repenser le gouvernement*, 1994). Des recherches ultérieures indiquent que les Canadiens nourrissent moins d'attentes à l'égard de leur gouvernement et escomptent que celui-ci formera des partenariats plus avisés avec les provinces, le milieu des affaires et d'autres intervenants. En fait, lorsqu'on leur a demandé d'indiquer à qui devrait échoir la responsabilité première de différentes activités (c.-à-d. l'établissement des politiques et des objectifs, le financement, la prestation des services) traditionnellement dévolues au gouvernement au sein de

13 secteurs prioritaires (p. ex. chômage, soins de santé, formation professionnelle), les Canadiens ont attribué un haut niveau de responsabilité aux intervenants non traditionnels comme les entreprises, les organisations non gouvernementales et les particuliers (*Repenser le gouvernement*, 1995).

Ces résultats laissent à penser que les autres niveaux de gouvernement et les intervenants non traditionnels pourraient contribuer de façon significative à améliorer l'efficacité du service au public. Ils indiquent aussi qu'il serait nécessaire de repenser les systèmes traditionnels de prestation des services au public et d'établir des modèles, des liens et des partenariats inédits. Un changement d'attitude doit s'opérer au profit d'un système de prestation des services axé sur le client. Cette orientation exige que l'on modifie la structure et le système de récompenses de la fonction publique afin de créer un environnement qui transcende le cloisonnement des ministères et des compétences et permette une prestation de services envisagée selon la perspective du client.

Pour parvenir à mettre en place cet environnement horizontal, axé sur le client, le Groupe de travail sur les modèles de prestation des services peut s'inspirer de modèles déjà en place dans les secteurs public et privé. Les expériences tentées à ce chapitre par des compagnies oeuvrant dans le commerce de détail et le secteur manufacturier peuvent s'avérer intéressantes (p. ex. gestion de la qualité totale, système de vérification intégré). De récentes initiatives du secteur public, comme les organismes de service spéciaux et les bureaux à guichet unique, peuvent aussi constituer une source d'information utile pour le Groupe de travail dans ses efforts en vue d'améliorer la fonction publique.

En plus de s'inspirer des nombreuses expériences et leçons transmises par les modèles de prestation de services existants, il était nécessaire de recueillir des renseignements sur les perceptions des fonctionnaires à l'égard du service et de déterminer si ces impressions avaient évolué au cours des dernières années. Dans la présente recherche, les jugements des fonctionnaires ont été comparés à ceux d'un groupe de clients de la fonction publique et chaque écart entre l'opinion des fournisseurs de services et celle des clients a été considéré. Les questions sur lesquelles s'est particulièrement attardée la présente étude font l'objet de la prochaine section.

## 1.2 Questions à l'étude

Le Groupe de travail sur les modèles de prestation de services a effectué des recherches afin de documenter de façon exhaustive les questions suivantes :

- la compréhension personnelle qu'ont les fonctionnaires et les clients des aspects du service au public;
- les aspects du service encouragés par la direction au sein des ministères;
- l'engagement, les valeurs et les attitudes vis-à-vis du service au public;
- les perceptions de la haute direction, des cadres intermédiaires et du personnel de première ligne à l'égard du service dans le secteur public;
- les attentes et les critères du public et des clients relatifs aux services gouvernementaux et la mesure dans laquelle ils rejoignent ceux des fonctionnaires;
- l'évolution des perceptions de la clientèle depuis 1990;
- le moral et l'autoévaluation des fonctionnaires, les impressions du public vis-à-vis des fonctionnaires et leur effet sur la prestation des services;
- les forces qui favorisent ou inhibent l'émergence d'une culture du service axé sur le client dans la fonction publique fédérale, et
- un aperçu de l'avenir de la prestation des services gouvernementaux, comprenant le rôle de la technologie, le concept du guichet unique, les partenariats et d'autres modèles de prestation des services.

## CHAPITRE

## 2

**MÉTHODOLOGIE**

La méthodologie adoptée pour la présente recherche comprend un sondage téléphonique auprès de 1 202 fonctionnaires fédéraux et 701 utilisateurs des services gouvernementaux ainsi que la mise en place de 12 groupes de discussion composés de fonctionnaires et de clients. Le présent chapitre du rapport décrit l'approche méthodologique adoptée pour les sondages et les groupes de discussion. Le lecteur trouvera à l'Annexe A une description plus détaillée de la méthodologie du sondage.

---

**2.1 Sondages**

Nous avons conçu deux (2) outils de sondage (bien qu'ils présentent de nombreux recoupements) : un (1) pour les trois niveaux de la fonction publique examinés dans la présente étude (cadres supérieurs, cadres intermédiaires et personnel de première ligne) et un (1) autre pour le grand public et les clients des services gouvernementaux. Les questionnaires et les résultats annotés sont présentés à l'Annexe B. Ces outils ont été conçus en fonction des questions soulevées par le Groupe de travail. En outre, divers éléments issus des outils utilisés dans le sondage que nous avons mené en 1990 sur le service au public pour le compte de FP 2000 ont été reproduits dans la présente recherche afin d'indiquer les changements qui ont pu survenir dans les perceptions et les attentes vis-à-vis des services gouvernementaux. Une première rencontre avec notre client nous a permis de préciser les questions à l'étude et a mené à une ébauche des outils de sondage. Les outils ont été conçus de façon à ce que l'entrevue dure environ 20 minutes. Chaque questionnaire a été soumis

à un prétest rigoureux avant le début du sondage. Les deux enquêtes ont été menées entre février et le début de mars 1996.

Huit ministères reconnus pour leur intérêt particulier envers la prestation des services ont été choisis aux fins de la présente étude. Ces mêmes ministères occupaient une place importante dans l'échantillonnage de l'étude de 1990. Il s'agit de :

- Revenu Canada;
- Développement des ressources humaines Canada;
- Industrie Canada;
- Santé Canada;
- Transports Canada;
- Environnement Canada;
- Agriculture et Agroalimentaire Canada, et
- Citoyenneté et Immigration Canada.

Le consultant a écrit au sous-ministre de chaque ministère pour lui expliquer les objectifs de l'étude ainsi que la méthodologie proposée, et pour demander la collaboration du ministère dans cet exercice. Sur approbation de chaque organisme concerné, la firme Ekos a entrepris, en étroite collaboration avec les représentants des ministères, les étapes de la conception et de la collecte des données.

---

### ***a) Sondage auprès des fonctionnaires***

Dans le but d'établir un échantillonnage des employés du gouvernement fédéral, nous avons consulté le Système d'information sur les langues officielles (SILO), mis en place par le Conseil du Trésor. Bien qu'on ait récemment cessé de l'alimenter (mars 1995), cette base de données offrait néanmoins des renseignements relativement à jour sur les employés appelés à servir le public. Toutes les classes d'employés ont été échantillonnées, tant dans la région de la capitale nationale (RCN) que dans les autres régions du pays.

La haute direction a été essentiellement définie comme l'ensemble des cadres détenant un poste de niveau EX. Le niveau des cadres intermédiaires a été défini selon la classification de gestion ou les classifications de niveau intermédiaire du Conseil du Trésor (l'Annexe A offre une liste complète des classifications de niveau intermédiaire compris dans l'échantillon de départ). La définition du personnel de première ligne reprend celle qu'a adoptée le Conseil du Trésor aux fins de la classification des emplois d'exécution (voir l'Annexe A). Il s'agit des mêmes définitions adoptées pour l'étude de 1990.

Les fonctionnaires dont le poste correspondait à la catégorie des cadres supérieurs ou intermédiaires ont été suréchantillonnés afin qu'ils soient suffisamment représentés dans l'analyse. Deux cent quarante et une entrevues ont été réalisées auprès de cadres supérieurs, 388 auprès de cadres intermédiaires et 573 auprès d'employés de première ligne, ce qui totalise 1 202 entrevues.

Nous avons en outre stratifié les répondants selon les ministères afin, encore une fois, d'assurer une représentation suffisante de chaque ministère aux fins de l'analyse. Puisqu'il lui était impossible d'obtenir les numéros de téléphone des fonctionnaires dans la base de données SILO, le consultant a utilisé les répertoires téléphoniques du gouvernement fédéral ainsi que les répertoires internes des ministères. Dans certains ministères, les employés étaient plus difficiles à retracer que dans d'autres ministères, ce qui a influé sur l'échantillonnage final. De plus, des difficultés de communication à Revenu Canada expliquent le nombre comparativement peu élevé de répondants provenant de ce ministère. La répartition finale des fonctionnaires interviewés s'établit comme suit :

<input type="checkbox"/>	Industrie Canada . . . . .	236
<input type="checkbox"/>	Développement des ressources humaines Canada . . . . .	201
<input type="checkbox"/>	Santé Canada . . . . .	163
<input type="checkbox"/>	Agriculture et Agroalimentaire Canada . . . . .	162
<input type="checkbox"/>	Transports Canada . . . . .	151
<input type="checkbox"/>	Environnement Canada . . . . .	126
<input type="checkbox"/>	Citoyenneté et Immigration Canada . . . . .	93
<input type="checkbox"/>	Revenu Canada . . . . .	70
<input type="checkbox"/>	TOTAL	1 202

### ***b) Sondage auprès des clients et du grand public***

La notion de client a été envisagée dans son sens le plus large et désignait toute personne n'appartenant pas à la fonction publique. Elle comprenait (1) les membres du grand public et (2) les organisations du secteur privé, du secteur des organismes à but non lucratif et des gouvernements locaux ou provinciaux. En ce qui concerne les membres du grand public, nous nous sommes heurtés à des difficultés considérables lorsque nous avons voulu consulter les listes de clients des ministères, en raison du caractère personnel de ces renseignements. Dans le but de contourner ces difficultés et d'éviter de demander aux ministères de divulguer des renseignements personnels, nous avons mené des interviews auprès d'un échantillon aléatoire de clients prélevé au moyen d'un procédé de dépistage du grand public. Les membres du grand public étaient interviewés en tant que clients à la condition qu'ils aient fait affaire avec un ministère du gouvernement fédéral au cours des deux dernières années — que ce soit en personne, au téléphone, par correspondance, au moyen de l'Internet ou des guichets. La plupart des répondants du grand public avaient fait affaire soit avec Revenu Canada, Développement des ressources humaines Canada ou encore Citoyenneté et Immigration. Bien que la plupart des organisations clientes aient été rejointes au moyen des listes fournies par Transports Canada, Santé Canada, Environnement Canada et Industrie Canada<sup>1</sup>, elles ont toutes été soumises au même critère de sélection que les membres du grand public (transaction avec un ministère fédéral au cours des deux dernières années). Au total, 701 clients ont été interviewés, dont 348 organisations et 353 membres du grand public.

1 Les clients d'Agriculture et Agroalimentaire Canada ont été sélectionnés à partir de listes générales d'entreprises du secteur agricole et des secteurs de la transformation et du traitement des aliments.

---

## **2.2 Groupes de discussion**

Douze séances de discussion ont été menées avec des groupes composés de cadres supérieurs, de cadres intermédiaires, d'employés de première ligne, de clients et de membres du grand public. Généralement, les discussions de groupe comptaient 10 participants et duraient deux heures. Des discussions ont été menées à Ottawa, à Toronto, à Montréal, à Halifax et à Vancouver.

Trois guides d'animation de groupe ont été mis au point en fonction des questions soumises à l'étude, soit un guide pour chaque type de participants (voir Annexe C). Chacun des guides comportait un important volet sur les projections destiné à encourager les participants à préciser leur vision de la prestation des services gouvernementaux pour les années à venir. Les guides étaient également conçus de façon à fournir de plus amples explications sur les résultats du sondage et à permettre de comparer les points de vue des trois types de participants sur les principales questions.

Les éventuels participants aux groupes de discussion ont été approchés lors des entrevues téléphoniques, au cours desquelles on leur a demandé s'ils accepteraient de se joindre à une discussion de groupe portant sur la prestation des services gouvernementaux. À l'extérieur de la région de la capitale nationale, on a complété l'échantillon obtenu par le sondage par des noms d'employés provenant du répertoire du gouvernement.

On a enregistré sur bande audio toutes les discussions de groupe et rédigé un compte rendu de chaque séance. Les résultats ont fait l'objet d'une analyse qualitative. Les comptes rendus ont été révisés et synthétisés afin de présenter les grands thèmes abordés dans les réponses des participants. On a pris en note des citations représentatives des principaux points qui ont été soulevés. Les observations provenant des groupes de discussion seront introduites au besoin au cours des deux prochains chapitres afin d'ajouter un supplément d'information et d'éclairer les résultats du sondage.



## CHAPITRE

# 3 PERCEPTIONS DES FONCTIONNAIRES

Le présent chapitre examine en détail les résultats du sondage mené auprès des fonctionnaires, que viennent illustrer et expliquer certaines observations issues des groupes de discussion. Diverses questions seront abordées : compréhension du service, influence de la technologie sur la prestation des services, moral dans la fonction publique, innovations dans le service fourni par le gouvernement. Les données sont groupées en fonction de différentes caractéristiques démographiques et comportementales (c.-à-d. niveaux de gouvernement, degré d'instruction, moral des personnes et du ministère, etc.). Afin d'établir des comparaisons, nous présentons également certains éléments choisis des sondages et des groupes de discussion auxquels ont participé des clients ou des membres du grand public (les autres aspects sont examinés dans le chapitre suivant). De plus, nous mettons en lumière des résultats de notre étude<sup>2</sup> de 1990 sur le service au public afin d'établir des parallèles entre les perceptions et les pratiques de 1990 et celles de 1996.

---

## 3.1 Profil de comportement

Nous avons d'abord demandé aux répondants d'indiquer le pourcentage de leur temps de travail consacré aux transactions avec le public. Pour interpréter correctement ces données, on doit garder à l'esprit que, pour les besoins du sondage, l'échantillonnage des fonctionnaires était conçu de façon à surreprésenter le personnel concerné par la prestation des services. Dans l'ensemble, les répondants ont

2 *Sondage sur les perceptions des fonctionnaires relatives au service au public — Rapport final*, Ekos Research Associates, 1990

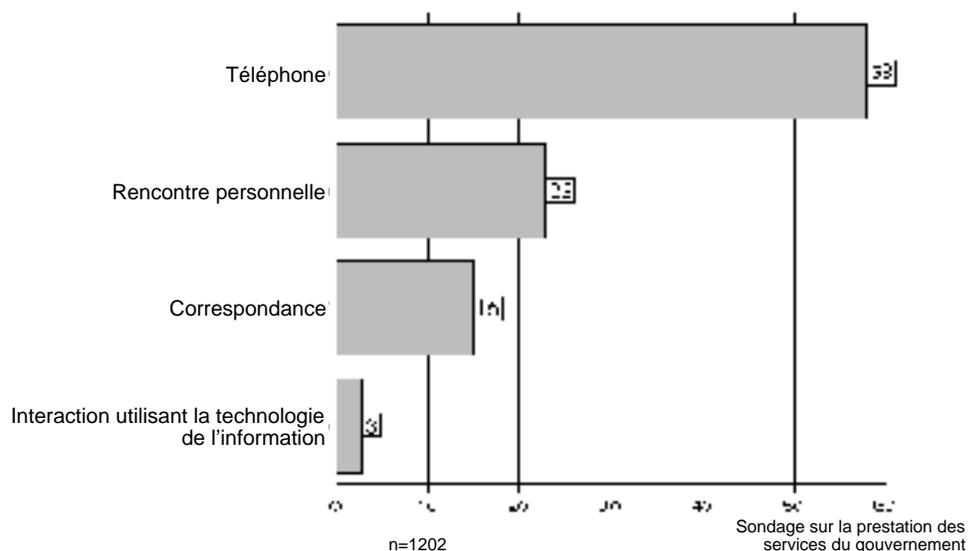
affirmé qu'ils consacraient 49 pour cent de leur temps de travail à servir le public (par rapport à 33 pour cent pour l'étude de 1990). En moyenne, le personnel de première ligne consacre plus de temps au service du public (57 pour cent), suivi des cadres intermédiaires (50 pour cent) et des cadres supérieurs (26 pour cent). Les résultats de l'étude de 1990 révèlent que le temps consacré à la prestation des services était semblable chez les employés de première ligne et les cadres supérieurs (50 pour cent et 22 pour cent respectivement), mais sensiblement plus bas pour les cadres intermédiaires (28 pour cent en 1990 et 50 pour cent en 1996). Les répondants en poste à l'extérieur de la région de la capitale nationale, le personnel ayant un niveau d'instruction inférieur et les fonctionnaires qui disposent d'un plan écrit de prestation des services sont ceux qui consacrent le plus de temps au service du public.

Les modes de communication avec le public le plus fréquemment utilisés sont d'abord le téléphone (58 pour cent), puis le contact personnel (23 pour cent) et, enfin, la correspondance (15 pour cent). Ces résultats — les mêmes qu'en 1990 — sont détaillés au Tableau 1. Les employés les plus susceptibles de communiquer avec le public par le téléphone sont le personnel de première ligne, les fonctionnaires détenant un niveau d'instruction moins élevé ou ceux qui ne disposent pas d'un plan écrit pour la prestation des services.

Les fonctionnaires qui ont participé aux groupes de discussion distinguent une forte tendance à abandonner les services personnalisés au profit du téléphone et d'autres méthodes électroniques dans les rapports avec le public. Bon nombre d'entre eux estiment que ce changement les pousse à s'organiser de manière à tirer le meilleur parti des quelques occasions qui leur restent de parler directement aux gens. Certains essaient d'y parvenir en profitant des moments où le contact personnel est le plus souhaitable pour le client et le plus efficace pour les deux parties pendant le processus de prestation des services : « Autrefois, nous allions voir nos clients chaque fois qu'ils voulaient discuter d'un point avec nous, mais cela coûtait cher parce que nous devions prendre l'avion. Aujourd'hui, nous recourons beaucoup aux téléconférences. Les contacts personnels sont moins fréquents, mais lorsqu'ils ont lieu, les réunions sont plus importantes et plus productives. » (Un gestionnaire intermédiaire, Montréal)

**Tableau 1**  
**Communication avec le public**

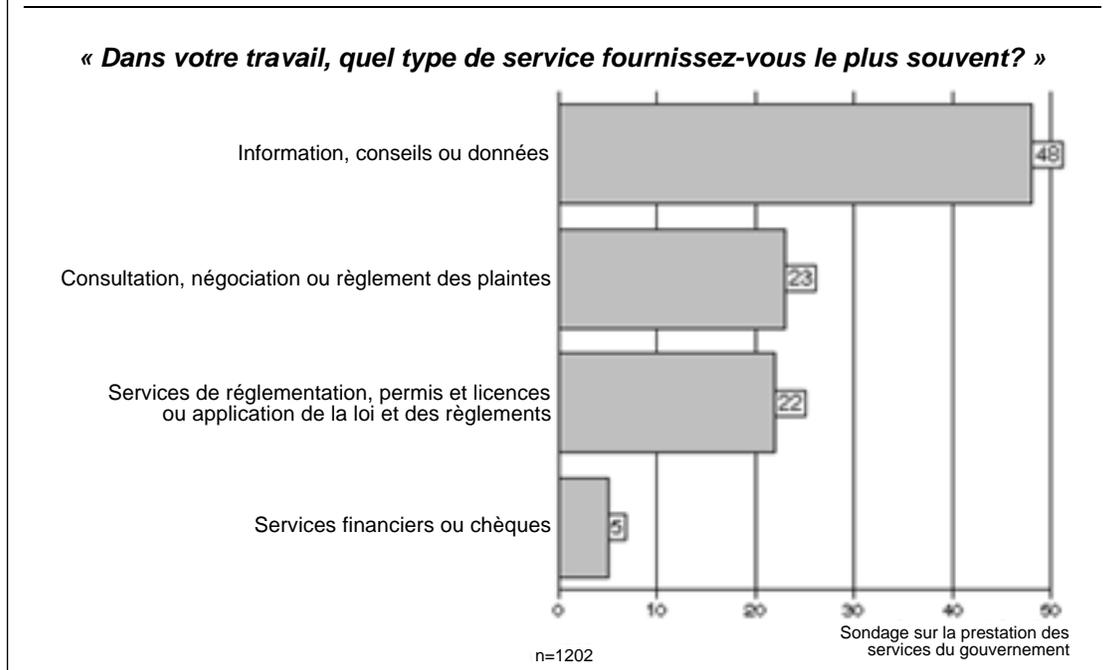
« Au cours de votre travail, quel mode de communication utilisez-vous le plus souvent avec le public? »



On a également demandé aux répondants d'indiquer le type de service au public qu'ils fournissaient le plus souvent. Les services d'information, de conseils et de données sont ceux qui sont offerts le plus souvent au grand public (Tableau 2). On a observé peu de différences de sous-groupes quant à ceux qui sont le plus susceptibles de fournir ces services. Cependant, les services de consultation, de négociation ou de règlement des plaintes proviennent beaucoup plus souvent des cadres supérieurs (34 pour cent).

Soixante pour cent des répondants ont fait savoir que leur unité dispose d'un plan écrit de prestation des services. On remarque que les fonctionnaires le plus susceptibles de révéler ce fait sont le personnel de première ligne, les fonctionnaires ayant un niveau d'instruction moins élevé ainsi que les employés qui affichent un bon moral, que ce soit au niveau personnel (c.-à-d. les plus susceptibles d'être en désaccord avec l'affirmation « Si j'avais à refaire mon choix de carrière, je ne choisirais pas de devenir fonctionnaire. ») ou ministériel (c.-à-d. le plus susceptibles d'appuyer l'affirmation voulant que le moral soit bon au sein du ministère). Comme nous le

**Tableau 2**  
**Type de service fourni**

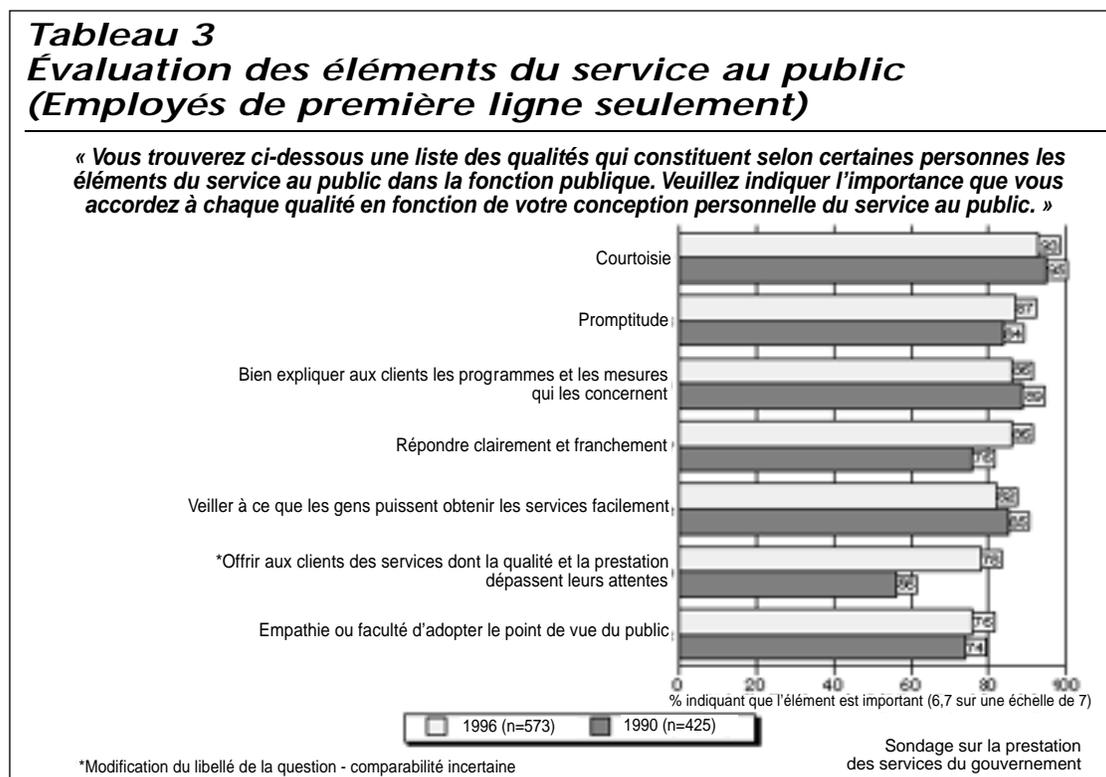


verrons tout au long de notre rapport, un plan écrit et un bon mécanisme de prestation des services (décrit de façon détaillée à la Section 1.5) constituent de puissants indicateurs permettant de croire que l'éthique du service est répandue parmi les fonctionnaires, qu'ils peuvent compter sur l'appui de leurs supérieurs et qu'ils sont plus motivés.

La situation varie beaucoup entre les huit ministères soumis à l'étude en ce qui concerne l'existence d'un plan écrit. (Afin de préserver la confidentialité des résultats, nous nommerons les ministères A, B, C, D, E, F, G et H.) Dans le ministère B, pas moins de 74 pour cent des répondants ont indiqué que leur unité disposait d'un plan écrit pour la prestation des services; dans le ministère D, 48 pour cent seulement ont signalé l'existence d'un tel plan. Tous les autres ministères se situent entre ces extrémités. D'autres disparités entre les ministères seront présentées plus loin dans le présent chapitre.

### 3.2 Ce que veut dire le service au public

Pour définir le sens que les employés de première ligne accordent à la prestation de services au public (c.-à-d. fiabilité, courtoisie, etc.), on leur a demandé d'indiquer l'importance qu'ils accordaient à différents aspects du service (Tableau 3).



La plupart des aspects ont été jugés importants par la majorité des répondants, ce qui laisse entendre que les employés de première ligne conçoivent de la même façon les éléments constituant un bon service. De plus, ces résultats rejoignent l'opinion des clients et du grand public sur les éléments du service (présentés au chapitre suivant), ce qui indique que les fonctionnaires et les clients partagent la même vision d'un service de qualité. Ces observations sur la compréhension du service chez les fonctionnaires présentent des similitudes appréciables avec les résultats de 1990, à l'exception de l'élément portant sur la qualité du service ou la prestation du service supérieures aux attentes des clients, qui est apparu beaucoup plus important en 1996

qu'en 1990 — passant de 56 à 78 pour cent (bien que le terme « prestation de service » ait été utilisé dans le sondage de 1996 au lieu de « qualité du service », expression employée dans l'étude de 1990).

On a observé peu de différences en ce qui a trait à la répartition en sous-groupes des éléments, sauf chez les répondants ayant un niveau d'instruction moins élevé, qui étaient plus susceptibles d'indiquer que chaque élément jouait un rôle important dans leur conception du service.

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

- ❑ Il n'y a pas de doute dans l'esprit des fonctionnaires sur ce que veut dire un service de qualité;
- ❑ Une éthique du service s'est implantée depuis une dizaine d'années, et
- ❑ Les fonctionnaires en général et les employés de première ligne en particulier sont plus portés qu'auparavant à aborder leur travail en tenant compte du point de vue du client : « Autrefois, nous nous disions qu'en tant que vérificateurs, nous n'avions qu'un seul objectif : faire respecter les règles et les règlements. Notre travail consistait à mettre la main sur les contrevenants. Aujourd'hui, nous pensons que notre travail est d'aider l'entreprise à respecter les règles. Considérer ces gens comme des clients est une expérience nouvelle et certains d'entre nous n'y sont pas encore habitués, mais tout a plutôt bien fonctionné jusqu'à présent. » (Un gestionnaire intermédiaire, Halifax)

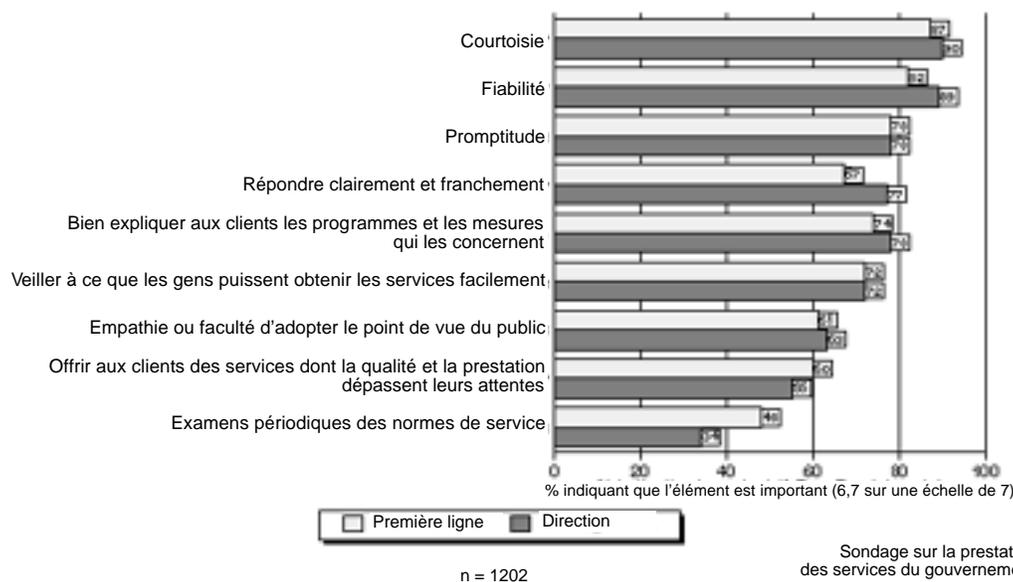
---

### **3.3 Le soutien du service au public**

Afin de déterminer s'il existait des divergences de vue entre les dirigeants et les employés de première ligne quant à l'aide apportée à la mise en oeuvre des divers éléments du service au public, on leur a demandé d'indiquer dans quelle mesure la direction encourage chacun de ces éléments du service (Tableau 4).

### Tableau 4 Soutien du service au public

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



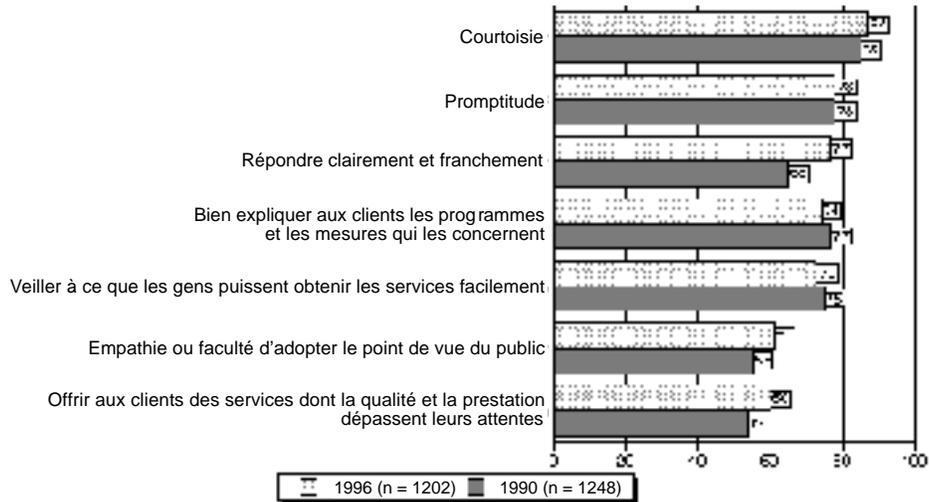
Comme on peut le constater, le personnel de première ligne estime généralement que les éléments mentionnés sont encouragés par la direction. Toutefois, une minorité des répondants se sont dits d'avis que les gestionnaires encourageaient les examens périodiques des normes de service.

On a relevé peu de changements au cours des dernières années quant au soutien apporté par la direction aux divers éléments du service au public (Tableau 5). Toutefois, l'encouragement à une réponse claire et franche a connu une légère progression : de 65 pour cent à 77 pour cent (Tableau 5).

Dans le cas des groupes de discussion, les débats portant sur la question de répondre aux clients de façon claire et franche ont donné des résultats intéressants. On a obtenu un consensus sur deux aspects du sujet. Premièrement, les participants à tous les échelons reconnaissent que la prestation des services s'effectuait aujourd'hui dans un climat beaucoup plus ouvert et transparent qu'auparavant. Ils ont donné de nombreux exemples pour illustrer jusqu'à quel point les employés ne se limitent pas à

**Tableau 5**  
**Évaluation du soutien apporté au service au public**  
**(personnel de première ligne seulement)**

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

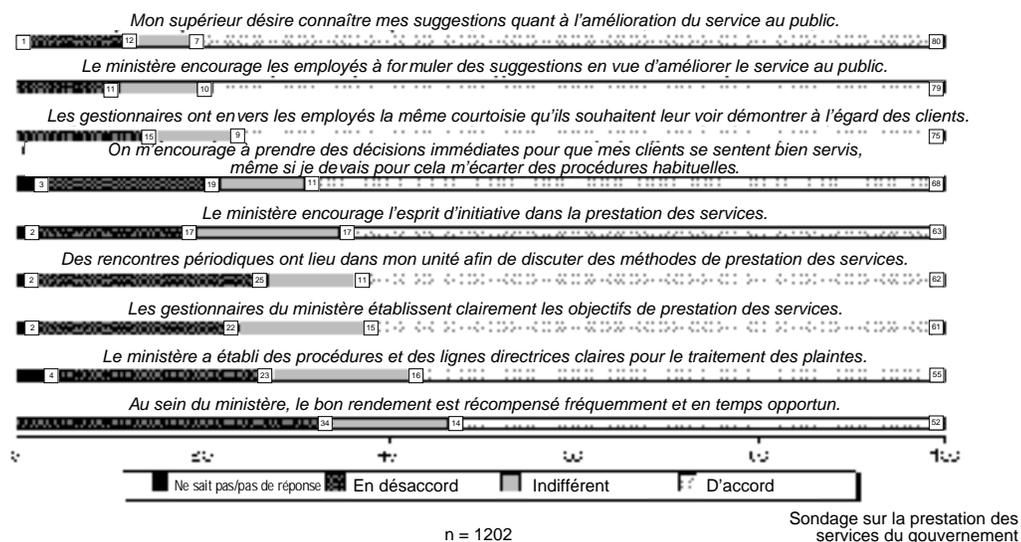


Sondage sur la prestation des services du gouvernement

répondre à une question en ne fournissant que le strict nécessaire. Ils cherchent plutôt à répondre d'une manière qui permette au client de *comprendre pourquoi*, par exemple, une certaine décision a été prise. Le deuxième point où il y a eu consensus touchait à la question de la transparence en ce qui concerne les attentes des clients. Les employés de première ligne et les cadres intermédiaires en particulier ont exprimé leur frustration et leur préoccupation du fait qu'il leur était interdit d'expliquer aux clients ou au grand public que les compressions budgétaires ont nui au niveau et à la qualité du service : « Nous comptons la moitié moins d'employés qu'il y a trois ans et nous recevons le même nombre d'appels. Les gens veulent savoir pourquoi ils doivent attendre plus longtemps qu'on leur réponde, mais il nous est interdit de leur dire que c'est à cause des réductions [budgétaires]. C'est sur nous que porte le blâme et c'est démoralisant! » (Un gestionnaire intermédiaire, Vancouver)

On a également posé une série de questions pour connaître l'attitude des répondants à l'égard du soutien que la direction apporte aux services au public (Tableau 6). Les fonctionnaires ont indiqué que, dans l'ensemble, leurs supérieurs les

**Tableau 6**  
**Soutien du service au public**



aidaient dans leurs efforts pour servir le public, surtout en écoutant leur point de vue et en les encourageant à proposer des méthodes permettant d'améliorer le service au public.

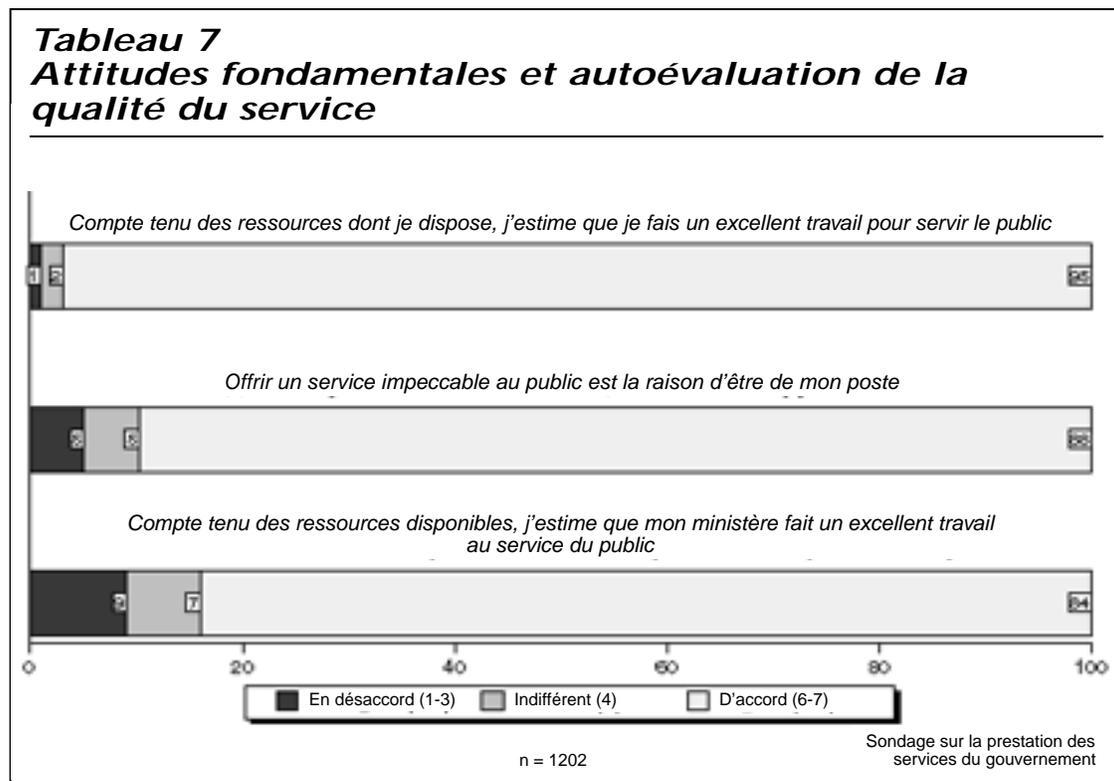
Les points de vue les plus positifs à l'égard du soutien apporté par la direction ont été exprimés par les cadres supérieurs, les employés ayant un niveau d'instruction inférieur, le personnel révélant un bon moral tant au niveau personnel que ministériel, les fonctionnaires disposant d'un plan écrit pour la prestation des services et les employés oeuvrant au sein d'un mécanisme de prestation des services innovateur.

Les résultats des groupes de discussion indiquent que les employés de première ligne et les cadres intermédiaires estiment recevoir beaucoup d'appui de la part de leur superviseur immédiat et du gestionnaire supérieur en ce qui concerne le service au public. Par contre, un grand nombre de fonctionnaires ont signalé un manque d'appui aux échelons les plus élevés du ministère et au sein de l'ensemble du ministère et du gouvernement fédéral.

### 3.4 Engagement, valeurs et attitudes à l'égard du service au public

#### a) *L'éthique du service et l'autoévaluation de la qualité du service*

On constate un grand souci de bien servir le public dans la fonction publique fédérale (Tableau 7). Pas moins de 95 pour cent des répondants étaient d'avis que, compte tenu des ressources à leur disposition, ils faisaient un excellent travail pour servir le public. Quatre-vingt-huit pour cent d'entre eux étaient d'avis qu'offrir un service impeccable au public était la raison d'être de leur poste. Quatre-vingt-quatre pour cent ont indiqué que, compte tenu des ressources à sa disposition, leur ministère accomplissait un excellent travail au service du public.



De façon générale, pour les trois affirmations soumises au sondage, les sous-groupes suivants étaient les plus susceptibles d'exprimer un engagement à l'égard du service au public :

- le personnel de première ligne
- les répondants de l'extérieur de la région de la capitale nationale
- les employés ayant un niveau d'instruction inférieur
- les non-anglophones
- les fonctionnaires signalant un bon moral au niveau personnel et ministériel
- les fonctionnaires disposant d'un plan écrit pour la prestation des services, et
- les employés utilisant un mécanisme de prestation des services innovateur.

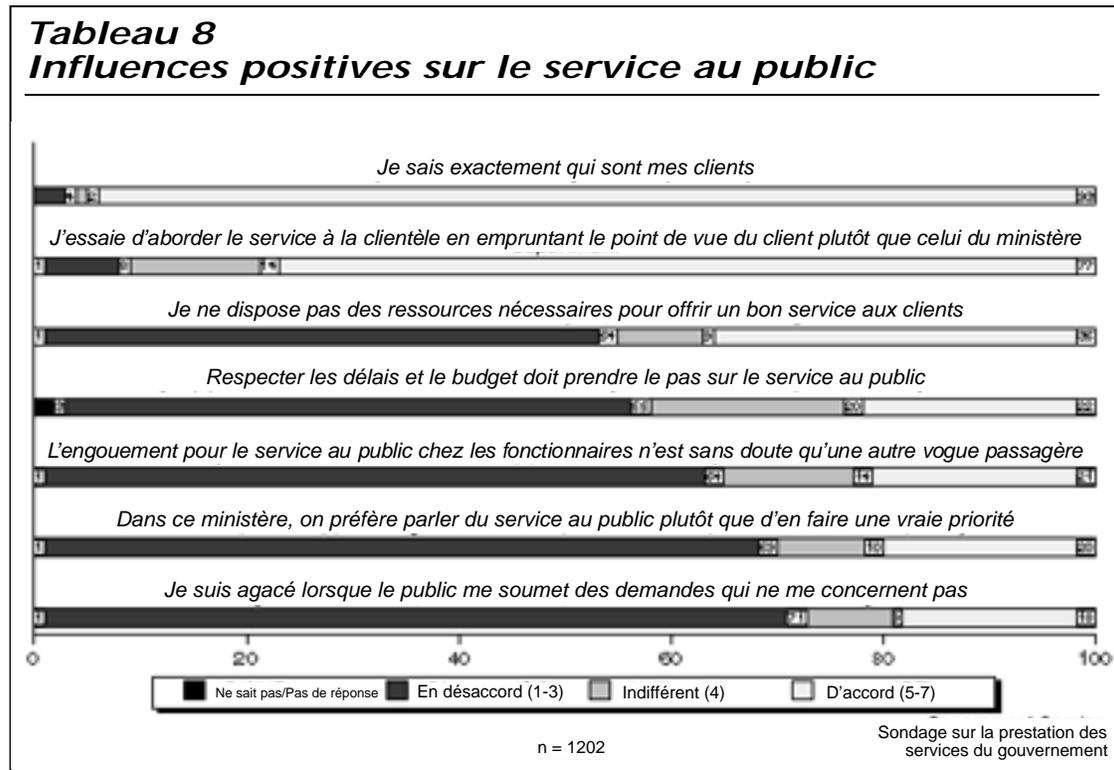
Les résultats de l'étude ont trouvé un écho dans les groupes de discussion. Le personnel de première ligne et les gestionnaires intermédiaires ont affirmé leur dévouement au service au public et les cadres supérieurs ont reconnu que leurs employés attachaient beaucoup d'importance à bien servir le public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

Malgré l'engagement positif exprimé par les répondants, l'examen des résultats indique que ce regard des fonctionnaires sur la prestation des services serait plutôt narcissique. Leurs clients (le grand public) étaient beaucoup moins portés à penser que la fonction publique se souciait à ce point du service au public. Les écarts observés quant au rendement du service sont examinés en détail dans le prochain chapitre.

En outre, l'engagement envers le service au public varie dans une certaine mesure d'un ministère à l'autre. Pas moins de 96 pour cent des répondants du ministère B ont indiqué que de fournir un excellent service au public constituait la raison d'être de leur travail, alors que 82 pour cent seulement des répondants du ministère H ont exprimé un degré aussi élevé d'engagement à l'égard du service.

### **b) Les influences positives sur le service au public**

Le Tableau 8 résume les diverses influences positives sur le service au public relevées au sein de la fonction publique.



Les participants estiment qu'ils savent très bien qui sont leurs clients et qu'ils s'efforcent d'envisager le service selon la perspective du client et non celle du ministère. Ils ont fortement rejeté l'idée qu'ils puissent trouver agaçantes les demandes qui ne les concernent pas et ont débattu l'affirmation selon laquelle l'engagement envers le service au public n'était que théorique au sein de la fonction publique et ne constituait pas une véritable priorité.

En général, pour l'ensemble des influences positives, les sous-groupes suivants sont les plus susceptibles d'approuver les propositions :

- les cadres supérieurs
- les employés ayant un niveau d'instruction inférieur

- ❑ les fonctionnaires affichant un bon moral au niveau personnel et ministériel
- ❑ les fonctionnaires disposant d'un plan écrit pour la prestation des services, et
- ❑ les employés utilisant un mécanisme de prestation des services innovateur.

Nous avons pu établir des liens significatifs entre ces influences positives et le moral des fonctionnaires, tant au niveau personnel que ministériel.

Plusieurs des points mis en évidence au Tableau 8 ont également été abordés dans les groupes de discussion. Comme dans le sondage, les participants ont indiqué qu'ils savaient exactement qui sont leurs clients. En général, leur clientèle était constituée du grand public canadien (c'est le cas par exemple des responsables de la réglementation et des inspecteurs) et des particuliers avec qui ils font affaire. Plusieurs participants ont fait remarquer qu'ils reçoivent souvent des appels téléphoniques de clients demandant des renseignements sur des sujets qui ne relèvent pas de leur compétence et qu'un élément important d'un service de qualité est l'acheminement du client vers le responsable gouvernemental compétent.

---

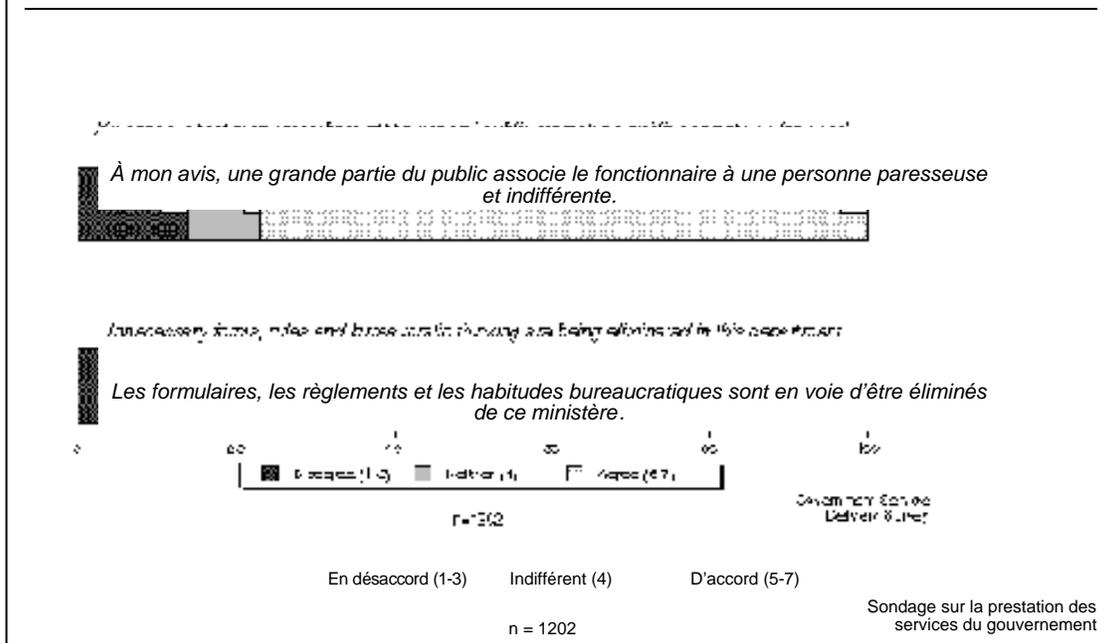
### ***c) Influences perturbatrices/Périls menaçant le service au public***

Les résultats montrent qu'au-delà des influences positives, plusieurs forces perturbatrices peuvent nuire au service au public (Tableau 9).

Trois répondants sur quatre sont d'avis qu'un grand nombre de citoyens sont portés à rattacher au fonctionnaire l'image d'une personne paresseuse et indifférente. Cette impression était particulièrement forte chez le personnel de première ligne (78 pour cent), les employés ayant un niveau d'instruction inférieur, les fonctionnaires signalant un moral faible (au niveau personnel et ministériel) et les employés des ministères utilisant un mécanisme de prestation des services traditionnel (87 pour cent).

Dans les groupes de discussion, les fonctionnaires ont abordé cette question de façon plus nuancée. Ils reconnaissaient que l'image populaire du fonctionnaire était en grande partie négative, mais ils tenaient également à faire remarquer que la grande majorité des citoyens avec qui ils faisaient affaire ne partageait

**Tableau 9**  
**Influences perturbatrices/Périls menaçant le service au public**



pas ce stéréotype. Cette constatation a été généralement confirmée par les discussions menées avec des membres du grand public, qui tendaient à décrire les transactions avec les fonctionnaires fédéraux en termes plutôt positifs en comparaison de leur impression généralement négative des services gouvernementaux et des fonctionnaires.

Une autre constatation inquiétante est le fait que près de la moitié seulement (48 pour cent) des employés de première ligne sont d'avis que les formulaires et les règles inutiles ainsi que les habitudes bureaucratiques sont en train de disparaître dans leur ministère. Les cadres supérieurs (61 pour cent), les employés ayant un niveau d'instruction inférieur, les fonctionnaires signalant un bon moral au niveau personnel et ministériel, les fonctionnaires disposant d'un plan écrit pour la prestation des services (53 pour cent), et les employés utilisant un mécanisme de prestation des services innovateur (59 pour cent) étaient les répondants les plus susceptibles d'indiquer que les procédures et les habitudes bureaucratiques étaient en voie de disparaître au sein du gouvernement.

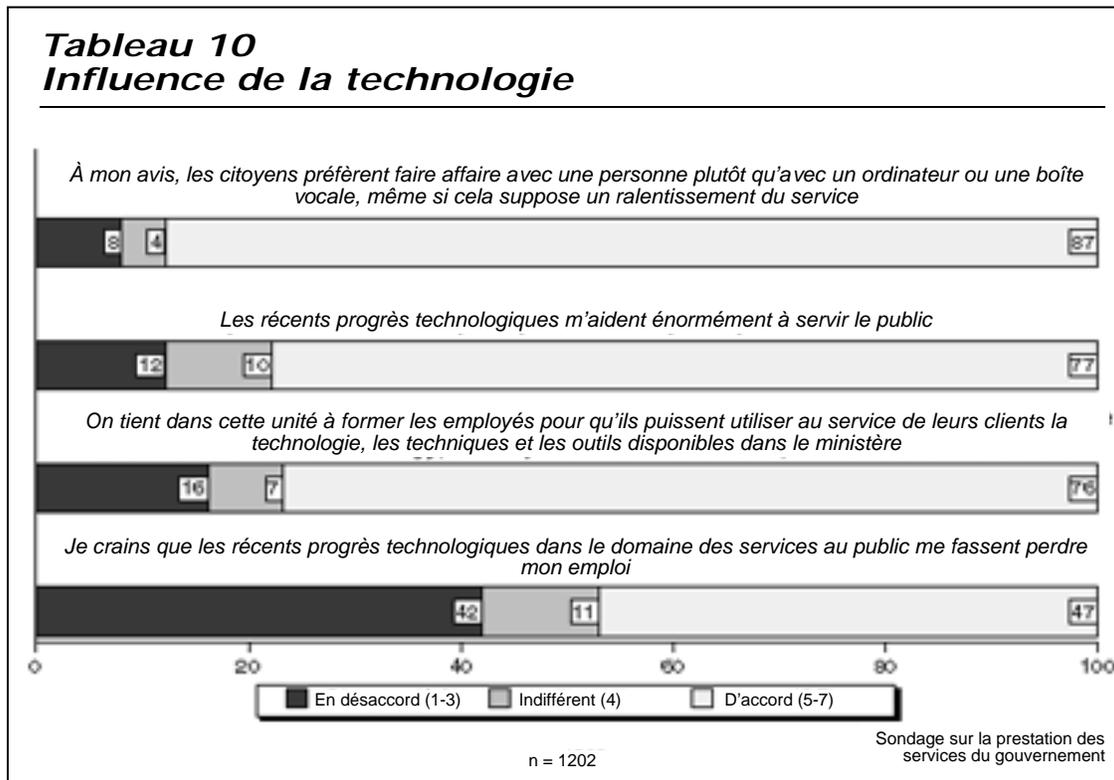
Selon les participants des groupes de discussion, un trop grand nombre de formulaires, de règles et de formalités administratives inutiles constituait la principale entrave à l'instauration de modèles innovateurs de prestation des services et à l'amélioration des systèmes actuels. Des fonctionnaires de tous les échelons, mais surtout des cadres intermédiaires, ont fait savoir que trop de formalités internes n'avaient pour but que d'« d'alimenter la bureaucratie. » Dans les régions, on parlait des demandes d'Ottawa auxquelles il fallait répondre et, à Ottawa, on mentionnait les exigences des organismes centraux parfois très lourdes et, souvent, apparemment superflues. On illustre cet obstacle de taille par les formalités nécessaires pour soumettre une demande d'indemnité de déplacement et la nécessité d'obtenir l'autorisation de signer auprès de différents niveaux administratifs pour en venir à effectuer une tâche relativement simple.

---

**d) *L'influence de la technologie***

On a posé différentes questions aux répondants afin de connaître leur opinion sur l'influence que les progrès technologiques ont pu avoir sur leur capacité à servir le public. Les résultats sont décrits au Tableau 10.

Les répondants se sont montrés positifs à l'égard de l'influence de la technologie sur la prestation des services. Plus de trois répondants sur quatre ont estimé que les progrès technologiques avaient grandement accru leur capacité à fournir les services et qu'on s'engageait à former les employés pour qu'ils soient en mesure d'employer toute la technologie disponible au service du public. L'opinion des répondants était partagée quant à l'éventualité que les progrès technologiques leur fassent perdre leur emploi. D'un côté, les répondants affichant un bon moral au niveau personnel et ministériel, le personnel disposant d'un plan écrit pour la prestation des services et d'un mécanisme de prestation des services innovateur, les jeunes fonctionnaires et les employés possédant un ordinateur, un télécopieur ou un modem, étaient les plus favorables aux progrès technologiques. De l'autre, les répondants ayant un niveau d'instruction inférieur, les fonctionnaires affichant un moral bas et les employés ne possédant pas un ordinateur, un télécopieur ou un modem, étaient plus susceptibles de se sentir menacés par les progrès technologiques.

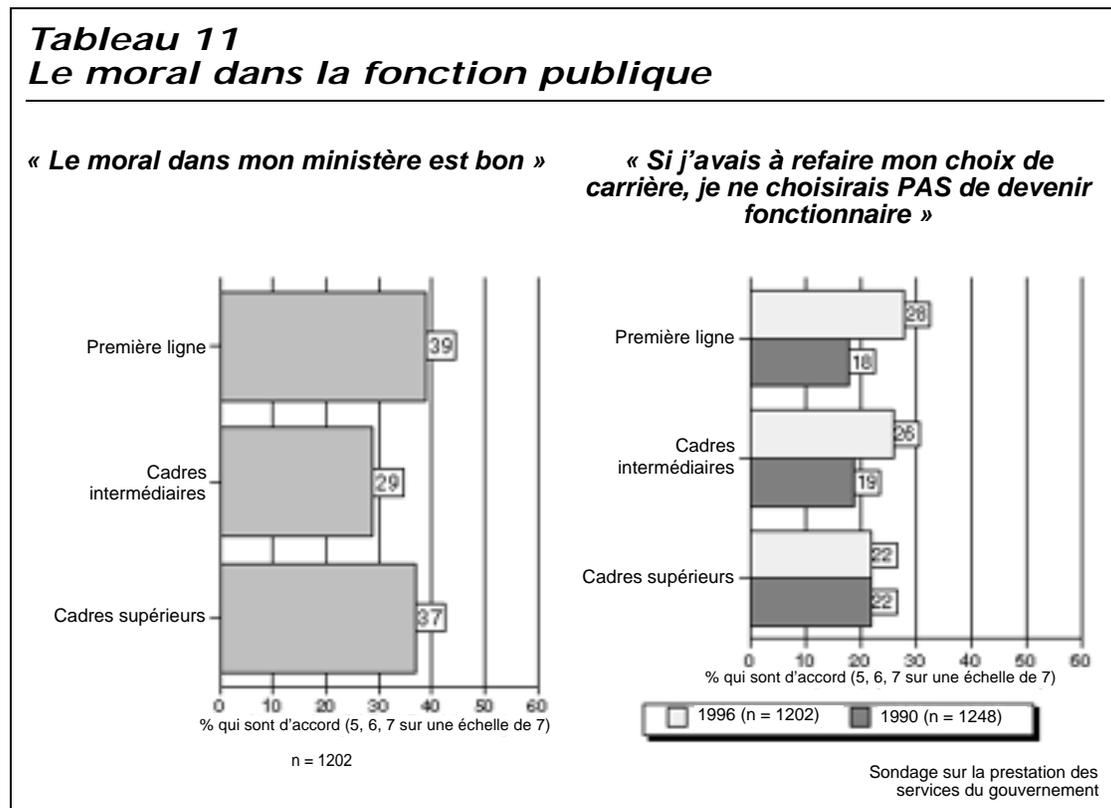


Les points de vue exprimés dans les groupes de discussion concordent avec ces résultats. La plupart des participants ont reconnu que les progrès technologiques les ont aidés à fournir à une demande soutenue avec des ressources réduites et se sont dits convaincus que la technologie allait tenir un rôle de plus en plus important dans la prestation des services. Dans cette optique, les systèmes de réponse téléphonique automatisée ont été souvent cités comme un exemple courant de l'influence de la technologie sur la prestation des services; par ailleurs, bien des participants ont mentionné que l'Internet devrait bientôt jouer un rôle déterminant à cet égard. Toutefois, certains se sont montrés préoccupés par l'effet que pourrait entraîner sur la prestation des services l'utilisation croissante de la technologie. En général, les participants étaient d'avis que le public préfère le contact personnel à une interaction avec un système automatisé autonome : « Nous laissons derrière les collectivités et la technologie. » (Cadre supérieur, Vancouver) Par ailleurs, on a fait remarquer qu'une technologie comme les systèmes de réponse vocale automatisés ne convient pas aux personnes âgées. Comme nous l'avons vu, pour de nombreux participants, le défi consiste à tirer le meilleur parti des occasions qui restent de communiquer directement avec les gens.

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

### e) *Le moral dans la fonction publique*

Le moral dans la fonction publique a été examiné tant au point de vue personnel que ministériel. Seulement 35 pour cent des participants étaient d'avis que le moral était bon dans leur ministère; les gestionnaires intermédiaires étaient particulièrement pessimistes à l'égard du moral dans leur ministère (Tableau 11).



Le moral est généralement plus élevé chez le personnel de première ligne, les employés ayant un niveau d'instruction inférieur, ceux qui disposent d'un plan écrit pour la prestation des services et parmi ceux qui peuvent compter sur un mécanisme innovateur de prestation des services. En outre, l'état du moral varie d'un ministère à l'autre. Pas moins de 71 pour cent des répondants du ministère H n'étaient pas d'accord pour dire que le moral était bon au sein du ministère (en comparaison de la moyenne générale de 50 pour cent). Les répondants attachés au ministère A étaient les plus susceptibles d'indiquer que le moral était bon dans leur ministère (41 pour cent).

Une minorité des participants (26 pour cent) ont indiqué que s'ils avaient à refaire leur choix de carrière, ils n'opteraient pas pour la fonction publique. Cependant, si l'on compare ces résultats à ceux de l'étude de 1990, on constate un accroissement significatif de la proportion de personnel de première ligne et de cadres intermédiaires qui remettent en question leur orientation de carrière (Tableau 11). Les répondants les plus susceptibles de ne pas refaire le même choix de carrière se retrouvent surtout parmi le personnel de première ligne (28 pour cent), les cadres intermédiaires (26 pour cent), les employés ayant un niveau d'instruction supérieur, les fonctionnaires signalant un moral faible au niveau ministériel (35 pour cent), les employés utilisant des mécanismes de prestation des services traditionnels (39 pour cent) et ceux qui ne disposent pas d'un plan écrit de prestation des services (27 pour cent).

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

- 1) *Les employés ne se sentent pas valorisés.* Plusieurs faits amenaient les participants à croire que l'organisation n'appréciait pas les employés : le gel des salaires depuis cinq ans, le mépris du public, les commentaires peu respectueux des députés et même de certains membres du gouvernement (par exemple, l'allusion, dans le dernier budget, aux inspecteurs qui se marchaient sur les pieds), la priorité de servir les hauts fonctionnaires et le ministre avant le public, et l'absence d'outils et de ressources appropriés.
- 2) *Un climat général d'incertitude.* De nombreux participants, surtout ceux qui faisaient partie des « ministères les plus touchés », ont parlé d'un

état de changement apparemment continu. Une telle situation provoque la détérioration du moral de deux manières. Premièrement, elle entretient l'insécurité liée à la menace de perte d'emplois : « Nous avons créé une instabilité généralisée dans la prestation des services à cause de la nécessité de planifier les mises à pied de 12 à 18 mois à l'avance ». (Un cadre supérieur, Vancouver) Deuxièmement, elle provoque parmi les employés de la confusion quant à leurs objectifs, leur mission et leurs orientations : « Les choses ont tellement changé que je ne sais même plus quel est notre mandat. » (Un employé de première ligne, Halifax) « On nous tue à coup d'initiatives. » (Un cadre intermédiaire, Halifax)

- 3) *Avoir à répondre aux besoins et aux attentes des clients avec des ressources de plus en plus réduites.* La plupart des fonctionnaires qui ont participé aux groupes de discussion étaient d'avis que les attentes du public demeuraient élevées. Une telle demande, exprimée dans un contexte de ressources de plus en plus rares, favorise le stress et les sentiments de découragement. Plusieurs gestionnaires et employés de première ligne ont indiqué que la situation de leur groupe approchait le point de crise : « Vous pouvez parler de prestation de services, mais j'appelle cela la gestion de crises ». (Un cadre intermédiaire, Montréal)

---

#### **f) Servir deux maîtres**

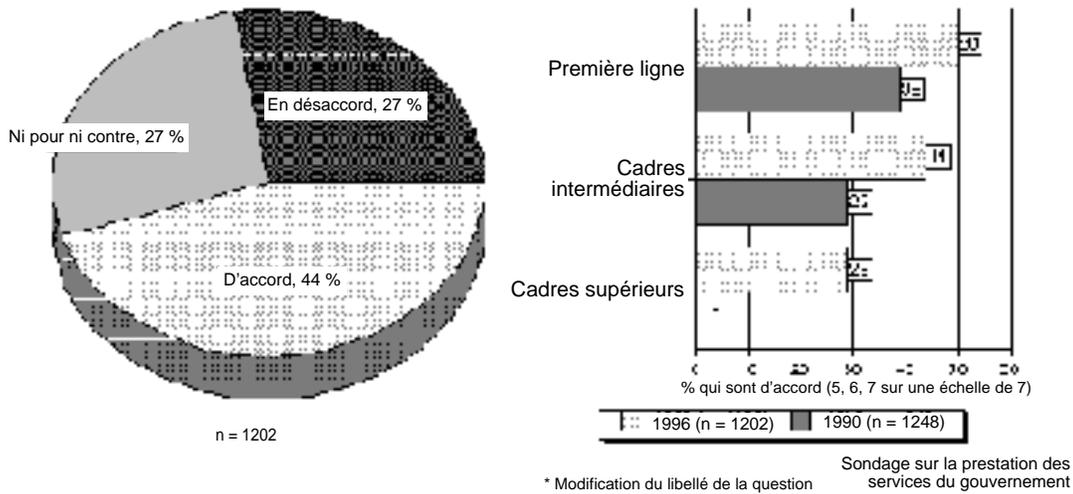
On a demandé aux répondants d'indiquer si leur responsabilité première allait au client ou au ministre et au gouvernement (Tableau 12).

Les réponses révèlent une certaine confusion à ce chapitre. Dans l'ensemble, 44 pour cent des répondants se sont dits d'avis que la priorité devait être le service au public, alors que 27 pour cent étaient en désaccord. Le personnel de première ligne (50 pour cent), les cadres intermédiaires (44 pour cent) et les répondants de l'extérieur de la région de la capitale nationale (52 pour cent) étaient les plus susceptibles d'accorder la priorité au service du public. Bien qu'il soit modéré, l'engagement vis-à-vis du service s'est amélioré au cours des cinq dernières années (Tableau 12).

Cette hésitation qu'affichent les fonctionnaires entre servir le ministre et servir le public a trouvé écho dans les groupes de discussion. Dans bien des cas, les fonctionnaires indiquaient qu'ils avaient des clients de l'extérieur et d'autres de l'intérieur (p. ex. le sous-ministre, le ministre). Une exploration plus approfondie de cette question a révélé que, pour bien des participants, répondre aux demandes du

**Tableau 12**  
**Responsabilité première**

**Mon devoir envers le public a préséance sur ma responsabilité à l'égard du ministre et du gouvernement.**



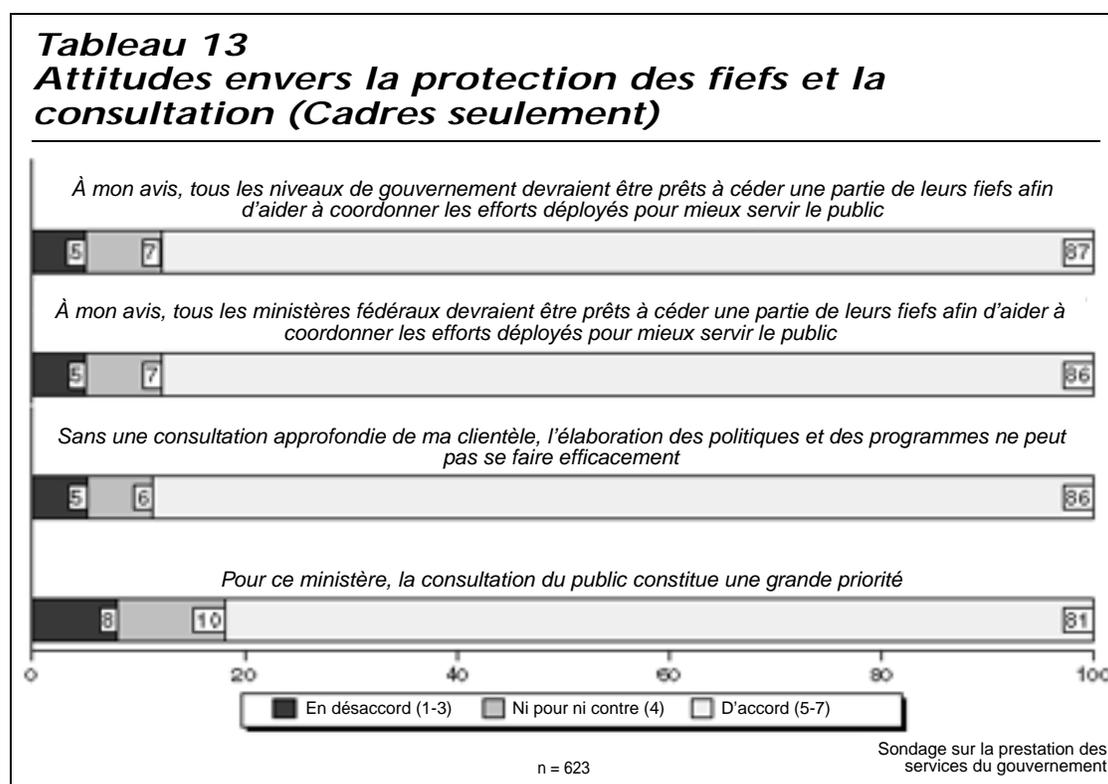
ministre et des cadres supérieurs devait prendre le pas sur le service au client. Bien que, en général, ce type de requête soit relativement rare, les participants se sont montrés préoccupés par cette question puisqu'à leur avis, ces demandes les empêchent de se concentrer sur le service au public. Les participants n'étaient pas tant ennuyés du fait de répondre aux demandes occasionnelles du ministre ou des cadres supérieurs que de l'urgence croissante qui les caractérise. « Ils s'attendent à ce qu'on laisse tout tomber. » (Un gestionnaire intermédiaire, Halifax)

Les participants au groupes de discussion ont expliqué comment le conflit naturel opposant le service au public et les impératifs politiques au sein du gouvernement était progressivement dominé par ces derniers à mesure que l'on gravit les échelons de la hiérarchie ministérielle et que l'on délaisse les régions pour gagner Ottawa. Ils estiment que cela engendre une dissonance au niveau des organismes et chez les ministres, car les cadres supérieurs ont beau vanter les mérites du service au client, leurs actes ne reflètent pas un engagement authentique envers le service, en raison de la proximité du centre et des préoccupations politiques qui en découlent. Pour bien des participants, le peu d'engagement de la part de la haute direction se

reflète dans les compressions budgétaires touchant la prestation des services (tout en épargnant d'autres fonctions) et dans la réponse immédiate qu'exigent les requêtes émanant des cadres supérieurs et du bureau du ministre. « Ils font bien des promesses, mais ils nous laissent le soin de les remplir. » (Un employé de première ligne, Toronto)

### **g) Protection des fiefs et consultation**

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



Les gestionnaires, surtout les cadres supérieurs (94 pour cent), appuyaient énergiquement l'idée que tous les niveaux de gouvernement devraient être prêts à céder une partie de leurs fiefs afin de coordonner les efforts déployés pour mieux servir le public. On a relevé des résultats semblables en ce qui concerne la volonté de tous les ministères fédéraux de consacrer moins d'énergie à la protection de fiefs. Cette question n'a pas donné lieu à d'autres différences significatives entre les sous-groupes.

Les gestionnaires étaient nettement en faveur de consultations approfondies auprès de leur clientèle et ont fait savoir que leur ministère accorde une place importante à la consultation. Les cadres supérieurs, les employés ayant un niveau d'instruction supérieur, les fonctionnaires signalant un bon moral au niveau personnel et ministériel, les fonctionnaires disposant d'un plan écrit pour la prestation des services et les employés utilisant un mécanisme de prestation des services innovateur étaient les plus susceptibles d'indiquer que la consultation du public occupait un rôle important dans leur ministère.

Si l'on compare ces données sur la consultation à l'étude de 1990, on constate que les cadres intermédiaires sont aujourd'hui plus nombreux à penser que la consultation figure haut dans la liste des priorités de leur ministère (la proportion est passée de 70 à 78 pour cent) et sont un peu plus portés à penser qu'une consultation approfondie du public est obligatoire (de 80 à 85 pour cent). Dans le cas des cadres supérieurs, on ne constate presque pas de changement (une augmentation de 80 à 83 pour cent) en ce qui concerne la priorité à accorder à la consultation ou la nécessité d'une consultation étroite avec leur clientèle (baisse de 89 à 87 pour cent).

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

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

étaient de s'assurer que les décisions de principes reflètent bien la position du public et des intervenants, de veiller à communiquer efficacement aux Canadiens l'orientation et les politiques du gouvernement et, enfin, de convaincre les partenaires que le gouvernement fédéral peut encore jouer un rôle utile même s'il vient négocier avec les mains plus ou moins vides.

Les perceptions des gestionnaires de la fonction publique quant à la consultation et les partenariats ont été comparées à celles du grand public. Le grand public ne partage pas la conviction des fonctionnaires quant à l'importance que le gouvernement accorde à la consultation. Seulement 37 pour cent de la population estime que le gouvernement accorde une haute priorité à la consultation du public dans le but de fournir des services de meilleure qualité (par opposition à 81 pour cent des cadres de la fonction publique). Malgré le cynisme que soulève la question de l'attachement des gouvernements à la consultation, une forte majorité des citoyens (81 pour cent) estime que les gouvernements devraient chercher à trouver de nouvelles méthodes pour mieux servir le public par l'intermédiaire de partenariats établis avec le milieu des affaires et les organismes communautaires.

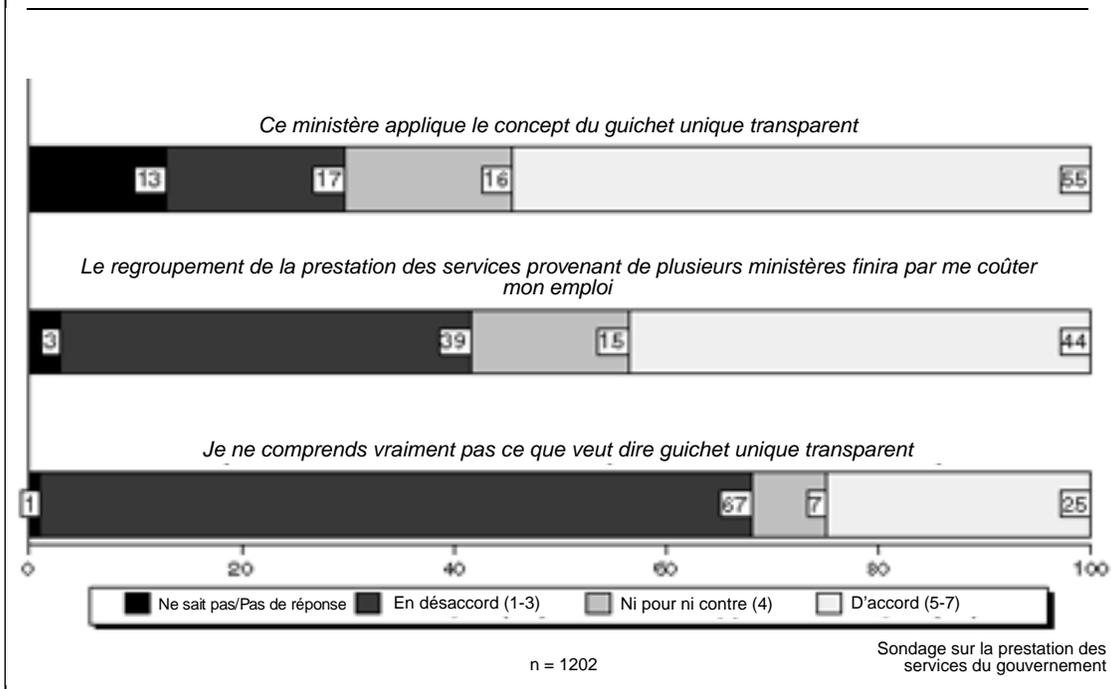
---

#### ***h) Perceptions relatives au concept du guichet unique***

On a posé aux répondants plusieurs questions sur les principes du guichet unique pour la prestation des services au public (Tableau 14).

La majorité des répondants (67 pour cent) ont indiqué qu'ils comprenaient la notion de guichet unique. Une faible majorité (55 pour cent) d'entre eux sont d'avis que cette méthode est appliquée dans leur ministère; toutefois, ce pourcentage est influencé par le fait que le tiers des répondants ne sait pas ce qu'il faut entendre par guichet unique. Parmi les fonctionnaires qui connaissent ce concept, 67 pour cent ont indiqué qu'il est appliqué dans leur ministère. Le personnel de première ligne (33 pour cent), les employés moins instruits et les fonctionnaires francophones (32 pour cent) étaient les répondants les plus susceptibles d'indiquer qu'ils *ne comprenaient pas* ce que signifiait le guichet unique. Le personnel en poste à l'extérieur de la région de la capitale nationale, les employés plus instruits, les fonctionnaires signalant un bon moral au sein de leur ministère, ceux qui disposent d'un plan écrit pour la prestation

**Tableau 14**  
**Perceptions relatives au concept du guichet unique**



des services et les employés utilisant un mécanisme de prestation des services innovateur étaient les plus susceptibles d'indiquer que les principes du guichet unique étaient appliqués dans leur ministère.

Quarante-quatre pour cent des employés de première ligne étaient d'avis que le regroupement de services provenant de plusieurs ministères allait finir par leur coûter leur emploi. Les personnes les plus portées à penser ainsi étaient les fonctionnaires en poste à l'extérieur de la région de la capitale nationale, les employés moins instruits et ceux qui ont indiqué que leur moral était faible.

Les fonctionnaires participant aux groupes de discussion ont fait remarquer que la méthode du guichet unique représentait une tendance importante. Pour la plupart d'entre eux, ce modèle de prestation de services présentait aussi bien des avantages que des inconvénients. Le fait pour le client d'effectuer moins de démarches pour obtenir les services et les produits du gouvernement comptait au nombre des avantages. On disait que le principal inconvénient était la perte de

---

connaissances spécialisées du fait que les clients et le grand public allaient faire affaire avec des « généralistes ».

---

### **3.5 Perception de l'innovation dans la prestation des services du gouvernement**

On a demandé aux répondants d'évaluer jusqu'à quel point le mécanisme de prestation des services de leur ministère était innovateur en comparaison de ce qui se fait dans d'autres secteurs de l'administration publique ainsi que dans le secteur privé. La majorité des fonctionnaires (67 pour cent) sont d'avis que leur ministère fournit des services innovateurs. Les cadres supérieurs (74 pour cent), les employés affichant un bon moral tant au niveau personnel (71 pour cent) que ministériel (81 pour cent) étaient particulièrement susceptibles d'estimer que leur ministère fait preuve d'innovation. Comme nous l'avons indiqué plus tôt, cette variable influence fortement les impressions des fonctionnaires relatives à l'appui fourni par la direction, au moral et à l'éthique du service.

Les renseignements recueillis dans les groupes de discussion laissent entendre que, dans la plupart des milieux, l'innovation tient davantage du domaine du devenir que de la réalité. Au nombre des aspects innovateurs du service décrits par les participants, citons : les équipes de travail autogérées, les nouveaux partenariats établis avec les gouvernements provinciaux, les organisations communautaires et le secteur privé, la publication de normes de service, la décentralisation de la prise de décision le plus loin possible vers les échelons inférieurs de l'organisation et, enfin, les mécanismes officiels de rétroaction de la part des clients. Les participants semblaient unanimes à dire qu'il était possible et souhaitable d'innover davantage. Il est vrai que certains ont manifesté une certaine angoisse due à la peur de l'inconnu, mais la plupart des participants ont envisagé avec optimisme l'élaboration de modèles innovateurs de prestation de services. Certains cadres intermédiaires et employés de première ligne ont vu dans l'innovation une avenue possible vers des emplois plus stables et plus enrichissants.

La plupart des cadres supérieurs reconnaissaient également les promesses de l'innovation. En effet, bon nombre d'entre eux ont souligné jusqu'à quel point leur groupe avait bien réussi à maintenir la qualité du service malgré les mesures

d'austérité en réorganisant et en remodelant les systèmes et les méthodes. Cependant, bien des cadres supérieurs ont indiqué qu'ils se sentaient incapables de procéder avec confiance à l'élaboration d'autres innovations faute de renseignements (p. ex. des études de cas, des exemples d'accord, des pratiques exemplaires et des conseils pratiques) et d'appui de la part des échelons les plus élevés de leur ministère. Un participant a proposé qu'on établisse « un inventaire des connaissances en la matière ou une tournée de conférenciers ou encore un volet spécial d'un programme du type qu'offre le CCG, dans lequel on invite des gens qui ont instauré des mécanismes utiles à faire part de leur expérience à leurs collègues. J'aimerais qu'on puisse avoir accès à un tel programme dans toutes les régions du pays pour que je puisse envoyer mon personnel écouter quelqu'un qui a réussi à mettre tout cela en place. » (Un cadre supérieur, Vancouver)

---

### **3.6 La prestation des services gouvernementaux : d'hier à demain**

Les fonctionnaires étaient d'avis que la prestation des services s'était améliorée depuis cinq ans et qu'elle allait continuer dans le même sens au cours des cinq prochaines années (Tableau 15). Les cadres supérieurs, les fonctionnaires affichant un bon moral (aux niveaux personnel et ministériel), les employés qui disposaient d'un plan écrit pour la prestation des services et ceux qui utilisaient un mécanisme innovateur de prestation des services se sont montrés particulièrement optimistes face aux progrès réalisés au cours des dernières années et à la poursuite des améliorations dans les années à venir.

Le grand public ne partage pas ces perceptions optimistes à l'égard des services gouvernementaux. Une minorité seulement des répondants (39 pour cent) du grand public jugeait que les services gouvernementaux s'étaient améliorés depuis cinq ans; une proportion encore plus faible (30 pour cent) estimait que la prestation des services connaîtrait une amélioration au cours des cinq prochaines années.

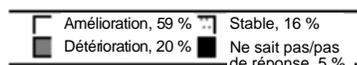
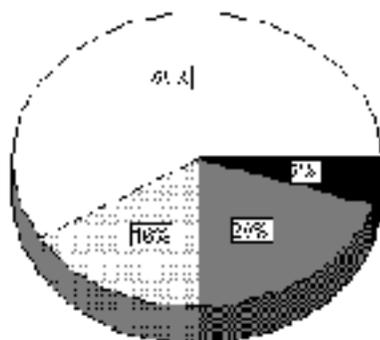
---

### **3.7 Améliorer le service au public**

On a demandé aux employés de première ligne d'indiquer quelle importance ils accordaient à une série d'initiatives visant à améliorer le service au public (Tableau 16). Sauf pour un élément (les stimulants financiers pour récompenser les

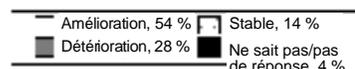
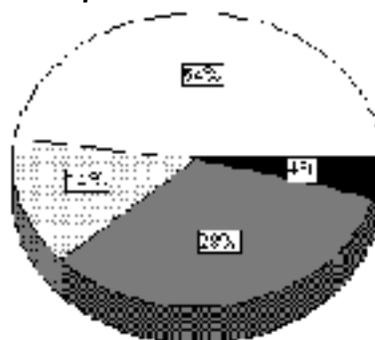
**Tableau 15**  
**Prestation des services du gouvernement —**  
**d'hier à demain**

« Diriez-vous qu'au sein de votre ministère, la prestation des services est allée en s'améliorant ou en se détériorant depuis les cinq dernières années? »



n = 1202

« Diriez-vous qu'au sein de votre ministère, la prestation des services va aller en s'améliorant ou en se détériorant au cours des cinq prochaines années? »



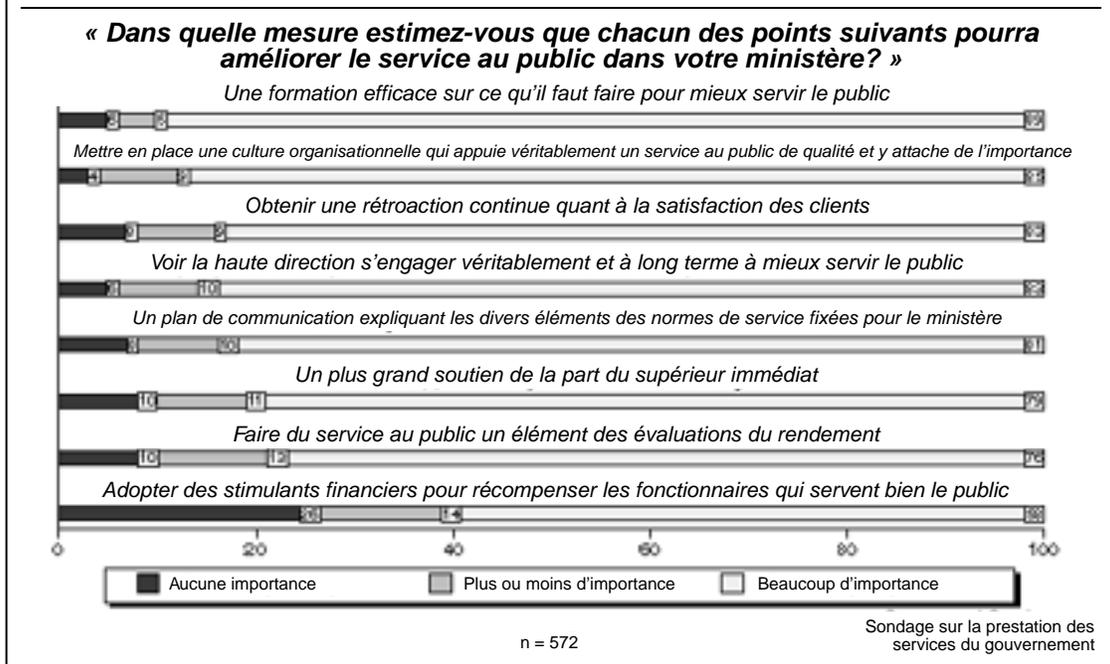
Sondage sur la prestation des services du gouvernement

employés qui servent bien le public), au moins trois personnes sur quatre étaient d'avis que la mise en oeuvre de l'initiative améliorerait le service. La formation, le soutien de la direction et un retour d'information sur la satisfaction des clients sont les initiatives qui ont obtenu le plus d'adhésion de la part des répondants. En général, les employés signalant un bon moral au sein de leur ministère et utilisant un mécanisme innovateur de prestation des services se sont montrés les plus fervents supporters de ces initiatives.

Il est intéressant de noter que bien que 81 pour cent des employés de première ligne aient estimé qu'un plan de communication expliquant les différents éléments des normes de service fixées dans les ministères améliorerait le service au public, 64 pour cent d'entre eux ont indiqué qu'on avait rédigé un tel plan pour leur unité.

Bon nombre des participants aux groupes de discussion, incluant des employés de tous les niveaux, ont proposé que leur ministère instaure une ligne sans frais permettant d'acheminer les demandes du public de façon efficace et précise aux secteurs appropriés du ministère. « Encore aujourd'hui, il arrive souvent que nous ne

**Tableau 16**  
**Amélioration du service au public (Employés de première ligne seulement)**



soyons pas en mesure de répondre aux demandes des clients. Nous essayons alors de les orienter dans la bonne direction. Dans ce contexte, une [ligne sans frais] serait bien utile. » (Un fonctionnaire de première ligne, Toronto)

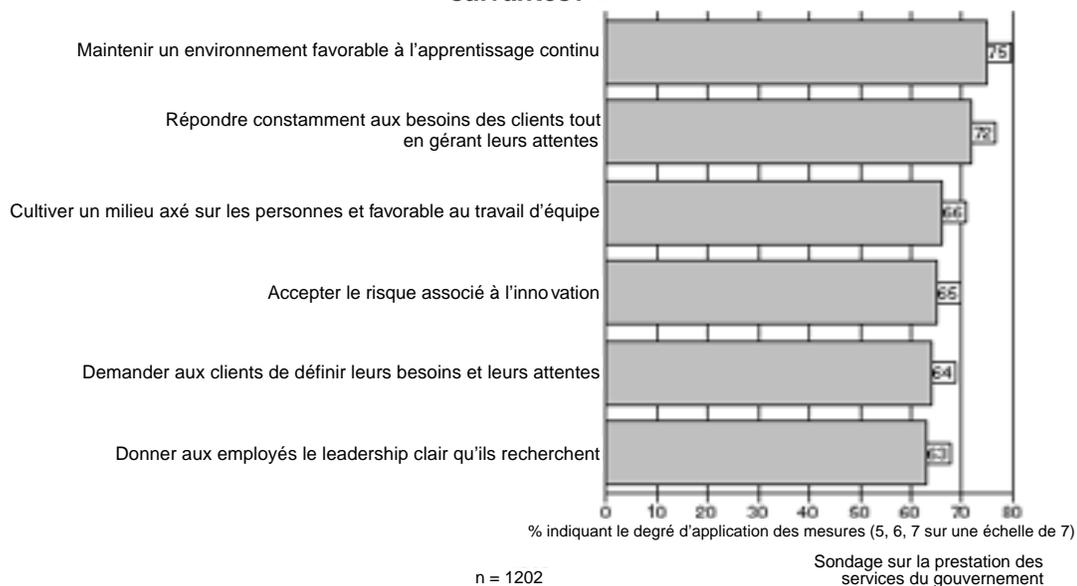
### 3.8 La culture du service

On a demandé aux répondants d'évaluer dans quelle mesure leur ministère appliquait différentes initiatives relatives à la prestation des services (Tableau 17).

Les répondants étaient très positifs dans leur évaluation de la mise en oeuvre de ces initiatives dans leur ministère, surtout en ce qui concerne le maintien d'un milieu favorable à l'apprentissage continu et la capacité de répondre aux besoins des clients. Les évaluations les plus positives sont venues des cadres supérieurs (les plus négatives ont été formulées par les cadres intermédiaires), les employés moins instruits, les fonctionnaires signalant un bon moral aux niveaux personnel et ministériel, les fonctionnaires disposant d'un plan écrit pour la prestation des services et les employés utilisant un mécanisme de prestation des services innovateur.

**Tableau 17**  
**La culture de la prestation de services**

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



Les participants aux groupes de discussion s'accordaient en général pour dire qu'une culture du service s'était implantée au sein de leur groupe et dans toute l'administration fédérale. Ils estimaient également qu'il restait encore beaucoup à faire. On a relevé une importante entrave à l'implantation plus généralisée d'une culture du service : la persistance au sein de la culture ministérielle d'une forte résistance face à toute action comportant un risque. Établissant un lien entre ce phénomène et le besoin de « protéger le ministre », de nombreux participants aux groupes de discussion ont dit que le climat actuel était caractérisé par la « volonté d'éviter les erreurs ». Pour la plupart des participants, une telle attitude étouffe l'initiative et freine l'élaboration de modèles de prestation de services qui sont vraiment innovateurs. « Bien sûr, on nous encourage à innover, mais "gare à celui qui fait une erreur". » (Un cadre intermédiaire, Halifax)



## CHAPITRE

## 4

**PERCEPTIONS DES CLIENTS  
ET DU PUBLIC**

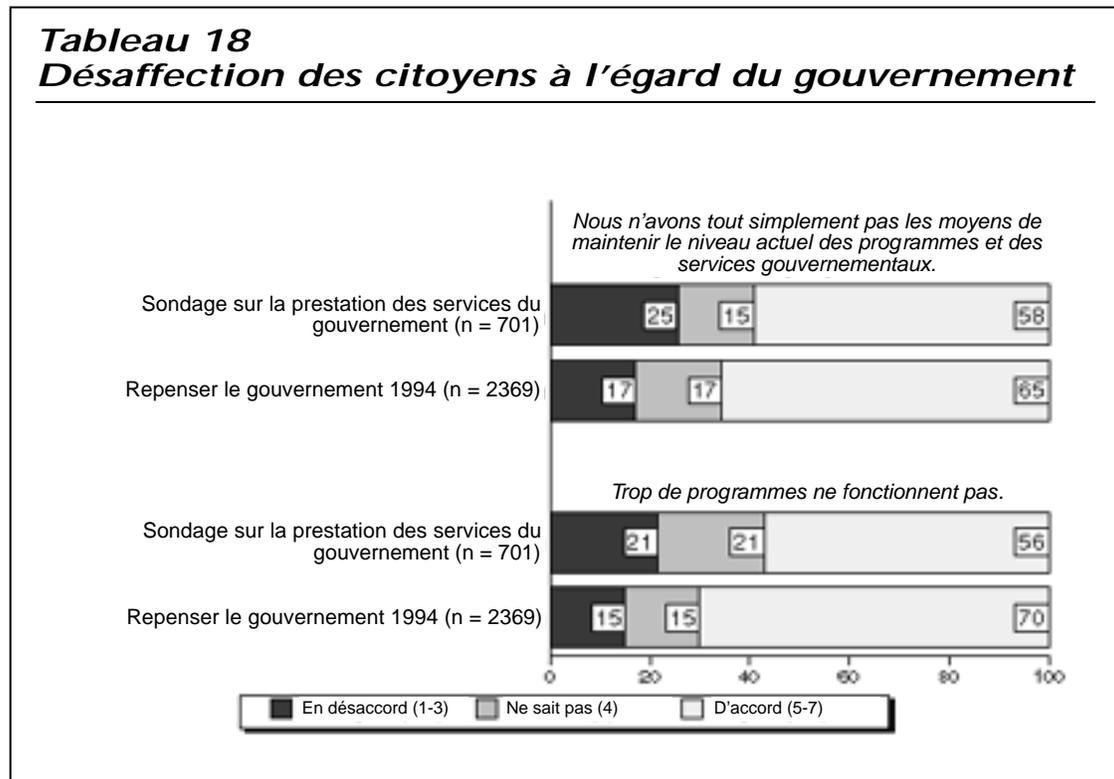
Le présent chapitre décrit les résultats du sondage effectué auprès des clients de la fonction publique (c.-à-d. les organismes, le public canadien) ainsi que les observations recueillies lors des discussions de groupe menées avec les membres du grand public. Nous y comparons un grand nombre de ces résultats avec ceux du sondage effectué auprès des fonctionnaires afin d'évaluer la mesure dans laquelle les perceptions des clients de la fonction publique concordent avec celles des fonctionnaires. Les résultats sont ensuite regroupés en fonction de diverses caractéristiques — données démographiques, habitudes (âge, instruction, revenu, transaction avec le gouvernement, etc.) — et selon le type de client (résident ou organisme).

De plus, nous faisons référence à certaines données de l'étude *Repenser le gouvernement*<sup>3</sup> afin d'insérer les résultats du présent sondage dans une plus vaste perspective sociétale.

3 *Repenser le gouvernement*, Ekos Research Associates, 1994, 1995.

#### 4.1 Désaffection des citoyens à l'égard du gouvernement

Les résultats de l'étude *Repenser le gouvernement* indiquent que les attentes des Canadiens à l'égard de l'administration publique ont diminué depuis les dix dernières années. Ce phénomène est attribuable à la prise de conscience accrue d'une crise du déficit, à la désillusion face à l'efficacité de l'intervention de l'État et à un consensus chez les citoyens selon lequel, contrairement à ce que l'on a pu croire dans le passé, le gouvernement ne réussira pas seul à résoudre tous les problèmes auxquels il fait face. Les données recueillies par la présente étude viennent confirmer la désaffection des Canadiens envers le gouvernement (Tableau 18).



La majorité des clients ont indiqué que nous n'avions plus les moyens de maintenir le nombre actuel de programmes (58 %) et que trop de programmes gouvernementaux ne fonctionnaient pas (70 %). Ce point de vue était soutenu notamment par les clients qui n'avaient pas effectué de transactions avec le

gouvernement depuis trois mois, les salariés et les gens détenant un niveau d'instruction supérieur. Les résultats de l'étude *Repenser le gouvernement* indiquent que les membres du grand public se détourneraient davantage du gouvernement que les répondants de l'étude actuelle, qui ont eu recours plus souvent aux services du gouvernement.

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

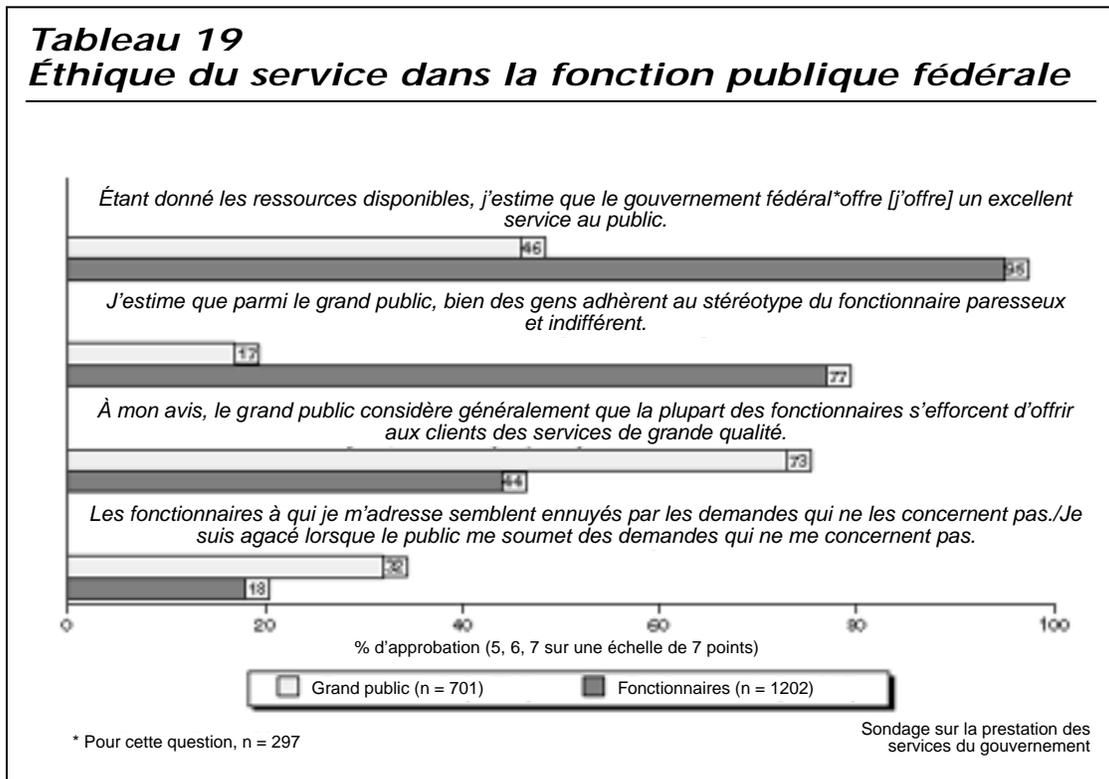
La majorité des participants aux groupes de discussion — outre la plupart des cadres supérieurs — ont estimé que les attentes du public étaient encore nombreuses. Quatre facteurs engendreraient ce phénomène : 1) le public et la clientèle sont plus exigeants et plus sensibilisés; 2) le principe de recouvrement des coûts a rendu les clients plus exigeants puisqu'ils doivent payer pour obtenir les services; 3) le grand public éprouve de la frustration et de l'antipathie à l'égard des gouvernements, et 4) l'amélioration de la prestation des services dans le secteur privé force le gouvernement à se dépasser.

---

## **4.2 L'éthique du service dans la fonction publique fédérale**

Si l'on compare la perception qu'ont les fonctionnaires de leur travail quant à la prestation des services et l'opinion du grand public, on constate que les fonctionnaires tendent à la fois à se féliciter et à se déprécier eux-mêmes (Tableau 19). Ceux-ci ont beaucoup plus tendance à considérer qu'étant donné les ressources disponibles, ils accomplissent un excellent travail au service du public. En même

temps, ils croient fermement que le grand public les trouve paresseux et indifférents, alors qu'en fait, cette opinion est celle d'une faible minorité de répondants.



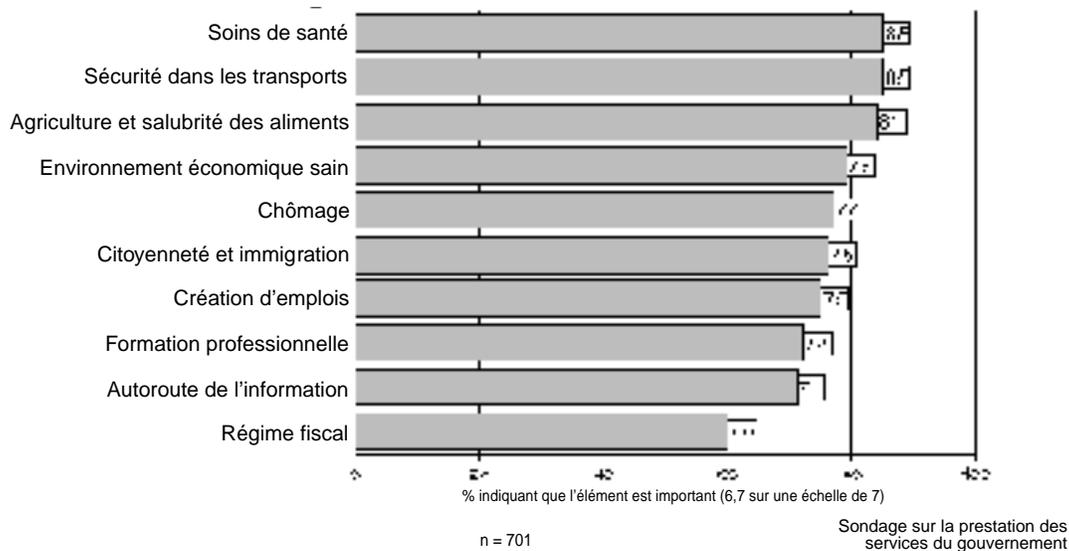
Les représentants des ménages, ceux qui n'ont pas effectué de transaction avec le gouvernement depuis trois mois et les répondants âgés entre 18 et 29 ans soutiennent le point de vue le plus négatif à l'endroit des fonctionnaires. Les jeunes, en particulier, ont une opinion très négative des fonctionnaires. Cette observation constitue un nouvel exemple de l'attitude de rejet et d'hostilité des jeunes envers la société, phénomène constaté tout au long de l'étude *Repenser le gouvernement* (p. ex. connaissance extrêmement faible du gouvernement, pessimisme quant à l'influence des programmes sociaux sur la qualité de vie au Canada). Les données actuelles indiquent que ce sentiment a conservé toute son intensité. Parmi les répondants, les représentants d'organismes, les personnes entretenant des rapports plus fréquents avec le gouvernement, les gens plus âgés et ceux qui détiennent un diplôme universitaire ont généralement une opinion plus positive des fonctionnaires.

### 4.3 Préférences quant aux interventions futures du gouvernement fédéral

Les résultats de la présente étude indiquent que, malgré sa désaffection croissante à l'égard du gouvernement, le public ne souhaite pas que le gouvernement fédéral se retire de la vie économique et sociale du Canada. On a interrogé les clients et le grand public sur l'orientation qu'ils envisageaient pour le Canada dans les années à venir (multiplier ses interventions, les maintenir à leur niveau actuel, diminuer son engagement ou se retirer complètement). Pas moins de 76 % des répondants ont indiqué que le gouvernement fédéral devrait maintenir ou hausser son niveau d'intervention. Ils se sont dits particulièrement favorables à un engagement dans des secteurs comme les soins de santé et la sécurité (Tableau 20).

**Tableau 20**  
**Préférences quant aux interventions futures du gouvernement fédéral**

« De façon générale, dans quel sens souhaitez-vous que le gouvernement oriente son action future en regard des secteurs suivants? »



Dans la majorité des secteurs soumis à l'évaluation, notamment ceux qui ont trait aux ressources humaines, comme la formation professionnelle et la création d'emplois, les sous-groupes suivants étaient plus susceptibles que les autres de souhaiter l'accroissement ou le maintien de l'engagement gouvernemental :

- les représentants de ménage
- ceux qui n'ont pas eu de rapports avec le gouvernement depuis trois mois
- les répondants qui ne possèdent pas d'ordinateur, de télécopieur ou de modem
- les jeunes (entre 18 et 29 ans)
- les moins instruits, et
- les répondants à faible revenu

Tout comme les répondants du sondage, les participants aux groupes de discussion ont appuyé en bonne part l'idée que le gouvernement devrait maintenir une intervention active dans les secteurs liés à la santé et à la sécurité (p. ex. les soins de santé, la sécurité dans les transports, l'inspection des aliments et des drogues). Cette opinion se fonde sur le souhait de maintenir les normes nationales et l'accès universel. Dans la plupart des autres domaines, les participants ont indiqué qu'ils recherchaient avant tout une action efficace. Bien que certains intervenants aient dit craindre qu'une intervention réduite du fédéral dans certains domaines « affaiblisse le pays », la majorité des participants se sont dits d'avis que bien des services actuellement fournis par le gouvernement fédéral pourraient être confiés à d'autres paliers de gouvernement ou au secteur privé si cela devait se traduire par une amélioration du service ou une diminution des coûts.

---

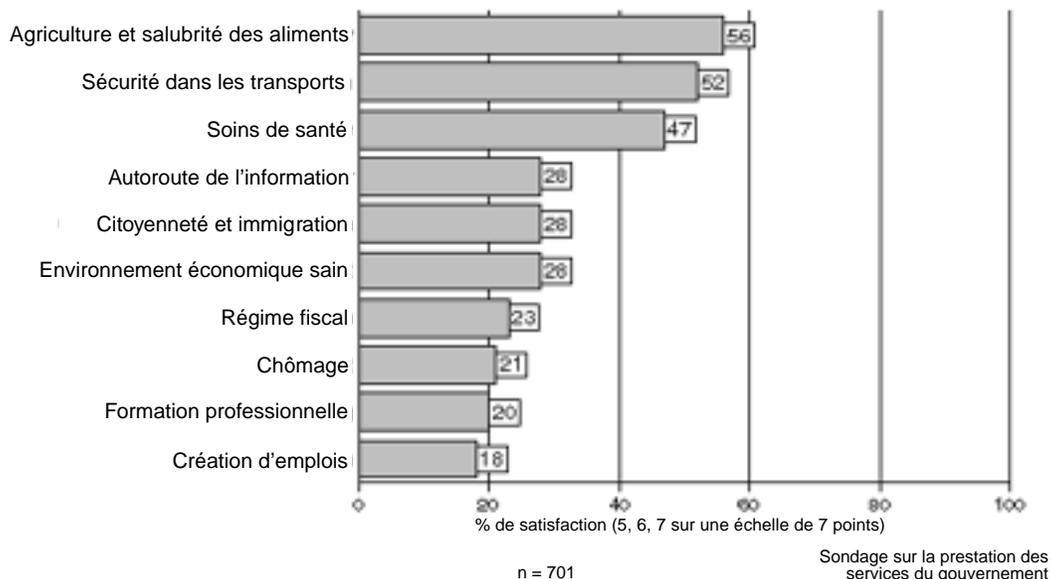
#### **4.4 Degré de satisfaction à l'égard du système actuel**

L'étude *Repenser le gouvernement* révèle que les Canadiens sont déçus du rendement actuel du gouvernement à l'égard de divers secteurs prioritaires. Aux fins de la présente étude, on a demandé aux répondants d'évaluer le rendement du gouvernement pour chaque élément d'une série de secteurs (Tableau 21).

Le fait que les Canadiens restent insatisfaits du système actuel n'est pas sans rapport avec les questions d'attitude décrites précédemment. Seuls les domaines de l'agriculture, de la salubrité des aliments et de la sécurité dans les transports ont

**Tableau 21**  
**Degré de satisfaction à l'égard du système actuel**

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

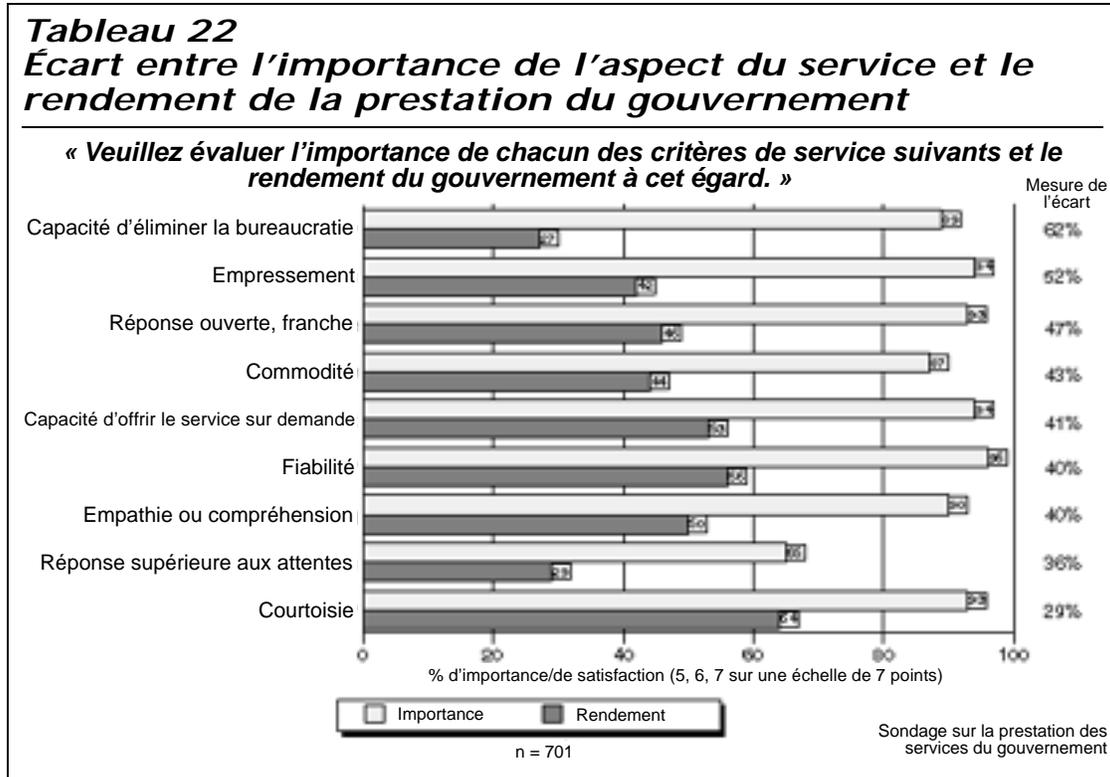


obtenu une note passable. Comme pour le projet *Repenser le gouvernement*, les secteurs relevant des ressources humaines (formation professionnelle, chômage et création d'emplois) ont occupé le bas du classement. Les représentants de ménage, les répondants qui n'ont pas eu de rapport avec le gouvernement depuis trois mois, ceux qui ne possèdent pas d'ordinateur, de télécopieur ou de modem, les répondants à faible revenu et ceux qui ont un niveau d'instruction inférieur se sont montrés particulièrement déçus du rendement du gouvernement dans les secteurs liés aux ressources humaines.

#### 4.5 Écart entre l'importance de l'aspect du service et le rendement de la prestation du gouvernement

On a demandé aux répondants d'évaluer l'importance de certains aspects des services et le rendement de la fonction publique à cet égard. Le grand public et les clients ont accordé une grande importance à presque tous les éléments

mentionnés, mais se sont montrés très négatifs dans leur évaluation du rendement des fonctionnaires en rapport avec ces aspects (Tableau 22).

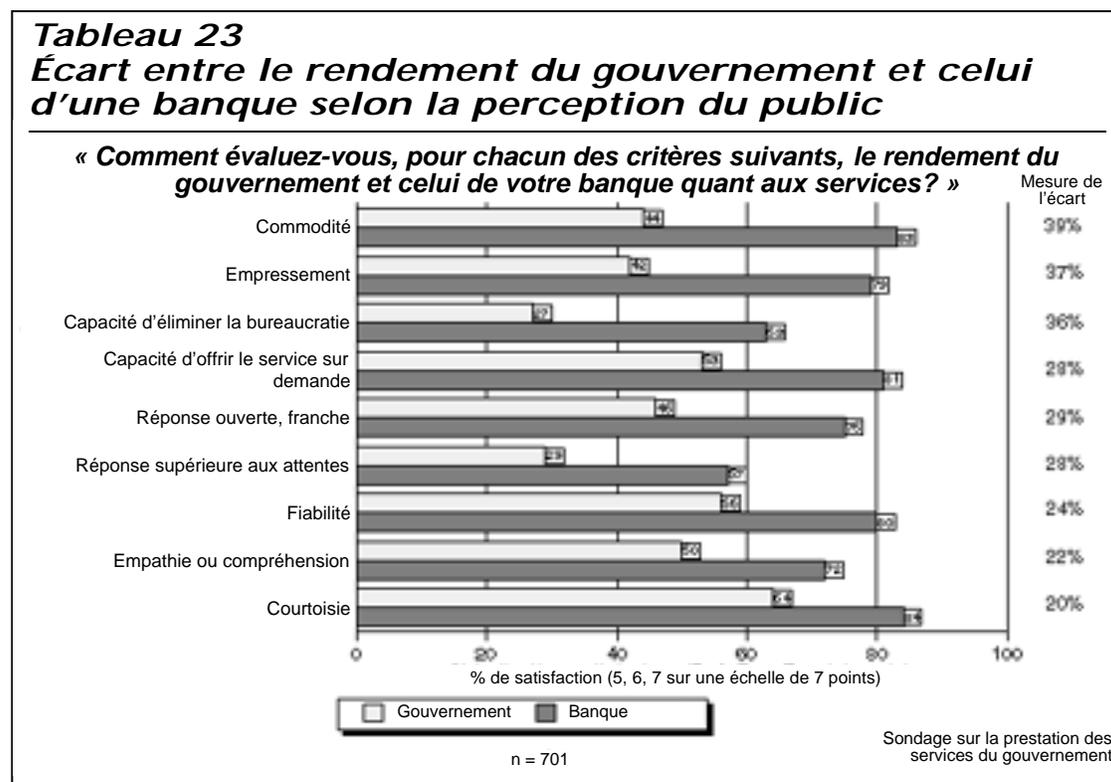


C'est en regard de la capacité à éliminer la bureaucratie (62 %) qu'on constate le plus large écart entre les valeurs accordées à l'importance de l'aspect du service et celles du rendement, alors que l'écart le plus faible se retrouve au chapitre de la courtoisie (29 %). On observe peu de différences entre les sous-groupes quant à l'importance accordée à chacun des éléments. Pour ce qui est du degré de satisfaction exprimé à l'égard des différents aspects du service, les sous-groupes suivants se sont, dans l'ensemble, montrés les plus satisfaits :

- les organismes,
- les répondants plus âgés (60 ans et plus)
- les personnes sans emploi,
- les personnes à faible revenu, et
- les répondants ne possédant pas d'ordinateur, de télécopieur ou de modem à la maison.

## 4.6 Écart entre le rendement du gouvernement et celui d'une banque

Les répondants ont été appelés à comparer le rendement du gouvernement en matière de prestation de services à celui d'une banque (ou d'une autre entreprise du secteur privé). En général, le grand public et les clients ont estimé que le rendement de la banque était supérieur à celui du gouvernement dans tous les secteurs de service (Tableau 23).



Cette constatation est particulièrement troublante si l'on considère l'antipathie qu'éprouve le public envers les banques. L'écart le plus prononcé se situe sous l'aspect de la commodité (39 %), alors que la différence la plus faible se retrouve au chapitre de la courtoisie (21 %). Bien que le degré de satisfaction envers le rendement de la banque varie considérablement d'un élément de service à un autre, les répondants les plus âgés et ceux qui possèdent un revenu supérieur se sont montrés, dans l'ensemble, les plus satisfaits des services offerts par la banque.

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

## CHAPITRE

## 5

**RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS****5.1 Sombrier avec le sourire : le service dans une période d'hostilité et de contraintes**

En tant qu'institution, le gouvernement du Canada chancelle sous le poids des difficultés et n'a nul besoin qu'on lui impose un nouveau fardeau. Cependant, la recherche actuelle sur les impressions perçues à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement quant au service appuie fortement la thèse selon laquelle on assisterait à une crise des rapports entre les citoyens et les gouvernements. Tout indique qu'aucun changement n'est venu concilier les deux parties dans la rupture fondamentale qui les sépare depuis déjà quelques années. Notre projet d'étude examine le rapport entre les citoyens et les gouvernements sous l'angle de la « prestation des services ». Bien que de réduire ce lien au simple niveau des transactions de service pose certaines difficultés, nous pouvons néanmoins obtenir des données importantes tant sur cet enjeu que sur le problème plus vaste de la désaffection des citoyens.

Notre recherche examine la nature et la qualité des transactions de service selon la perspective des fonctionnaires et celle de leurs clients. Elle porte sur un échantillon aléatoire de 1 200 fonctionnaires fédéraux représentant les employés de première ligne, les cadres intermédiaires et la haute direction, et sur un échantillon parallèle de 700 « clients » de ces mêmes fonctionnaires, composé de citoyens et de représentants d'organismes (du secteur privé et du secteur public) qui ont récemment fait affaire avec les ministères concernés par le sondage. En plus des nombreuses

entrevues réalisées au téléphone, nous avons réuni 12 groupes de discussion composés de clients et de fonctionnaires. Enfin, les résultats obtenus ont été situés dans le contexte des conclusions de nature plus ouverte tirées de notre projet de longue haleine *Repenser le gouvernement*.

---

## **5.2 Engagement tenace envers le service : une lame à deux tranchants**

Les constatations de notre étude sont tantôt positives, tantôt négatives. On constate tout au long de la recherche un écart inquiétant entre les opinions émises par les fonctionnaires et celles de leurs clients. Bien que cette différence révèle souvent une autoévaluation plutôt flatteuse de la part des fonctionnaires — en ce qui a trait notamment à la qualité de leur travail au chapitre des services —, on note d'importantes exceptions indiquant que des fonctionnaires continuent de percevoir un sentiment exagéré d'antipathie de la part des clients. Les sondages révèlent des divergences cruciales à ce chapitre : écarts entre l'évaluation des fonctionnaires et celle des clients, écarts entre les attentes des clients et leur expérience et, enfin, divergences entre le personnel de direction et les employés de première ligne quant au service. Ces différences ne constituent pas qu'un simple sujet d'étonnement : elles mettent en lumière certaines des principales entraves à une saine relation entre le gouvernement et ses clients.

Une des constatations les plus frappantes de notre étude est l'attachement considérable à l'excellence des services offerts au public. Dans plusieurs aspects des sondages, de même qu'au sein des groupes de discussion, nous avons constaté une communauté de pensée quasi parfaite chez les fonctionnaires : le service au public constitue l'essence et la raison d'être de leur fonction. Cette place prédominante accordée au service au public est liée à la conviction des fonctionnaires d'avoir accompli (personnellement) « de l'excellent travail » sur le plan du service au public, compte tenu des contraintes actuelles. En examinant les résultats de notre étude de 1990 sur le service au public, nous constatons que l'engagement des fonctionnaires envers le service au public est tenace. En fait, certains indices laissent croire qu'aux yeux des fonctionnaires, la qualité du service au public a augmenté depuis les dernières années, de même que leur engagement à cet égard. En outre, ceux-ci estiment qu'ils font preuve de plus d'ouverture et de transparence et qu'ils favorisent davantage la consultation qu'en 1990. Il est clair

---

que leur engagement envers le service est sincère. Cependant, cette éthique du service largement acceptée cache des problèmes non négligeables.

On a de plus en plus l'impression que les fonctionnaires se sentent persécutés. Il est clair que le sentiment d'hostilité envers le gouvernement, largement répandu parmi le public au cours des années 1990, a déteint sur les fonctionnaires. Ce qui est pire encore, c'est que les fonctionnaires ont grandement exagéré l'hostilité du public à leur égard, si bien que près de 80 % d'entre eux croient que leurs clients les estiment « paresseux et indifférents ». En fait, un peu moins de un client sur cinq porte sur eux un tel jugement. Notre plus récente étude de l'opinion publique indique que bien que les fonctionnaires ne soient pas à l'abri de la désaffection générale du public à l'endroit du gouvernement, les plus forts mouvements de colère et de rejet sont dirigés vers les politiciens et l'appareil gouvernemental dans son ensemble. En réalité, le public fait nettement plus confiance aux fonctionnaires qu'aux politiciens. Environ 60 % du public n'accorde pas sa confiance aux politiciens, alors que, pour les fonctionnaires, la moyenne est de 25 % (29 % des personnes interrogées faisaient peu confiance aux fonctionnaires provinciaux, ce qui indique que les fonctionnaires fédéraux bénéficieraient de la confiance du public dans une proportion légèrement supérieure à celle de leurs collègues provinciaux).

En plus de ressentir de l'hostilité de la part du public, les fonctionnaires sont parfaitement conscients de l'incidence des compressions et des mesures d'austérité. Les préoccupations concernant les réductions de personnel et les autres diminutions de ressources ont constamment fait surface au cours des discussions de groupe. Le cumul de ces phénomènes a entamé de façon sensible le moral des membres de la fonction publique. Toutefois, malgré ces difficultés, l'engagement envers le service est resté fort et s'est peut-être même renforcé. Près de 90 % des fonctionnaires s'entendent pour dire que « l'excellence du service est la raison d'être de mon travail. » Bon nombre des participants aux groupes de discussion ont déclaré que d'être parvenus à maintenir un excellent service malgré les difficultés de la fonction publique constituait pour eux un point d'honneur et une source de fierté. On a pu deviner que bien des fonctionnaires, surtout les employés de première ligne et ceux des régions, se souciaient moins du ministre, du sous-ministre ou de leur supérieur qu'auparavant et accordaient plus d'importance à leurs clients ou au public.

### 5.3 Le point de vue du client : l'épreuve de la réalité

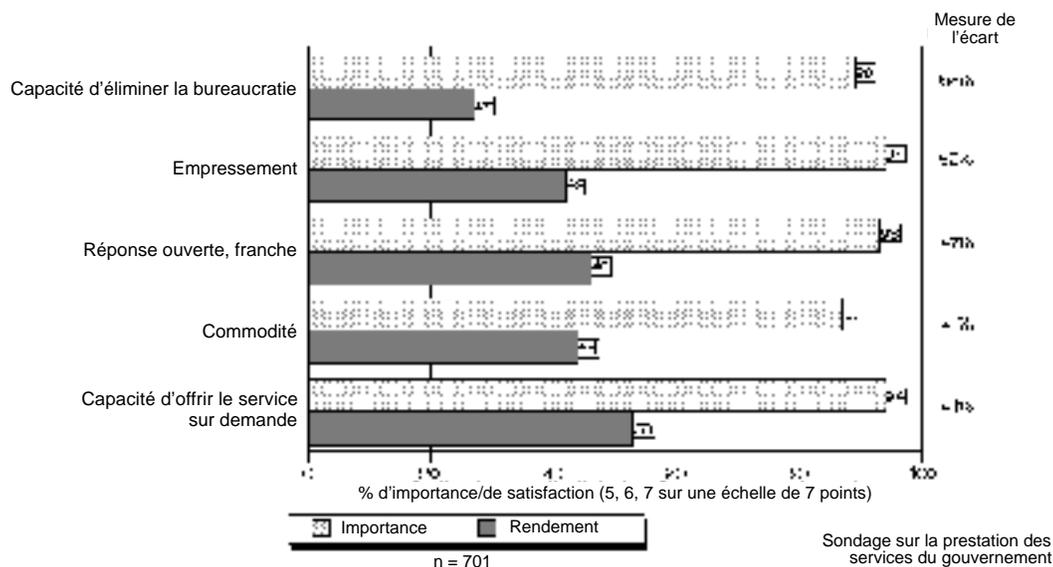
Bien que cette persistance de l'éthique du service impressionne, elle n'est pas sans soulever des inquiétudes. Le problème est que *le système actuel ne fonctionne pas*. Les membres de la fonction publique ont le sentiment que la situation progresse et que le service est excellent, compte tenu des contraintes, mais le public ne partage pas cette perception flatteuse. Il semble que, pour une raison quelconque, les expériences des clients reflètent la désaffection généralisée du public à l'égard du gouvernement en tant qu'institution. La plupart d'entre eux n'estiment pas que les fonctionnaires accomplissent un excellent travail et ce, même en admettant la diminution des ressources. En fait, si on examine les attentes de la clientèle quant aux principaux aspects des transactions de service tels que les ont évalués les clients, on constate un large fossé entre les expériences récentes et les attentes actuelles (Tableau 24). Les clients mettent l'accent sur la diminution des tracasseries administratives, la rapidité d'exécution, la transparence, l'ouverture et l'efficacité des résultats. Le taux de satisfaction de la clientèle quant à ces aspects cruciaux de la transaction de service est plutôt déprimant (entre 25 et 50 %).

Nous n'avons pas l'intention d'examiner ici en détail les écarts démographiques dans la satisfaction de la clientèle (voir à ce sujet le rapport complet). Il importe toutefois de souligner les différences considérables et troublantes entre les tranches d'âge. Les jeunes Canadiens ont une opinion *beaucoup* plus négative que leurs aînés du gouvernement fédéral et de la qualité de la prestation des services. Au cours des recherches précédentes, nous avons supposé que de rares contacts avec le gouvernement et un manque de culture politique pouvaient expliquer cette antipathie. Toutefois, il est déroutant de constater que, parmi un échantillon de clients qui ont récemment fait affaire avec le gouvernement fédéral, l'attitude négative envers cette institution est peut-être plus prononcée encore chez les jeunes clients (que chez ceux qui n'ont pas eu récemment de rapport avec le gouvernement).

Si l'on demande aux clients d'évaluer leur degré de satisfaction envers les services gouvernementaux et ceux qu'ils ont reçus lors de leur dernière visite à une banque, on constate que, pour les mêmes services, le niveau de satisfaction à l'égard

**Tableau 24****Écart entre l'importance de l'aspect du service et le rendement de la prestation du gouvernement**

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



des services gouvernementaux est sensiblement plus faible (différence d'environ 30 %). Cet écart est encore plus décevant si l'on considère que, de nos jours, les banques ne sont pas les institutions les plus populaires aux yeux des Canadiens. Une partie de ce phénomène peut être attribuée aux tracasseries administratives et aux exigences du gouvernement en matière de responsabilité, mais cela ne suffit pas à expliquer un écart aussi considérable (pas plus que l'écart de 21 % au chapitre de la « courtoisie »).

Il est possible d'expliquer plus en détail la disparité entre les attentes des clients et le rendement de la prestation des services au quotidien. Cependant, il faut également souligner que pas moins de 98 % des fonctionnaires estiment qu'ils accomplissent personnellement de l'excellent travail au chapitre des services et que cette perception positive peut constituer un obstacle à la résolution du problème. Il ne devrait planer aucun doute quant à la nature et à la dimension mêmes de ce problème. Le regard que pose le public sur le gouvernement fédéral — qu'il soit révélé par le point de vue privilégié qu'offre la comparaison avec les banques ou le sentiment général du public — provoque chez lui un sentiment de désaffection symptomatique

d'un état de crise. On ne peut combattre cette situation, et encore moins y remédier, si l'on estime qu'elle est inévitable et indépendante des efforts des membres de la fonction publique.

---

#### **5.4 La filière moral, planification, innovation : orienter l'organisation vers le service**

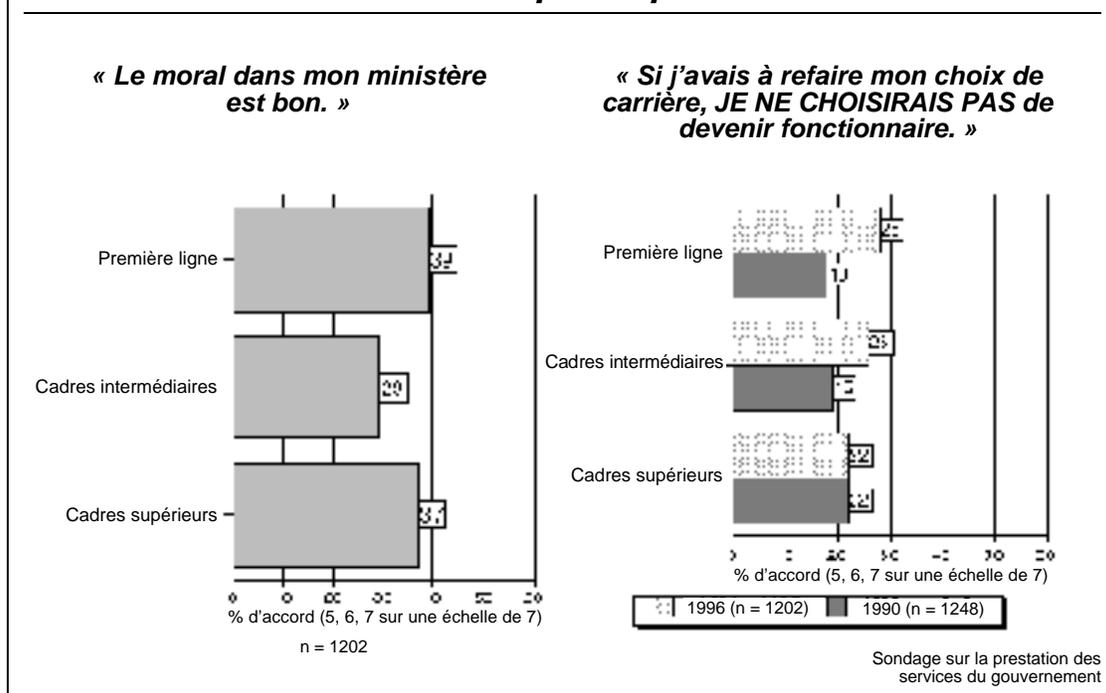
L'examen des rapports internes unissant le service et les autres aspects des ressources humaines et de l'organisation permet de dégager des renseignements fort utiles. Notre première conclusion n'a rien d'étonnant et est bien documentée : le moral est bas dans tous les ministères de la fonction publique actuelle (des différences sensibles apparaissent entre certains ministères).

Nous avons évalué tant au niveau personnel que ministériel le moral de la fonction publique. Trente-cinq % seulement des personnes interrogées ont estimé que le moral était bon dans leur ministère. Les cadres intermédiaires se sont montrés particulièrement pessimistes à cet égard (Tableau 25). Cette évaluation varie de façon considérable d'un ministère à l'autre.

On peut également tirer quelques conclusions quant au moral des employés et estimer ses tendances. Seule une minorité des répondants (26 %) ont indiqué que s'ils avaient à refaire leur choix de carrière, ils n'opteraient pas pour la fonction publique. Cependant, si on compare les résultats actuels à ceux du sondage sur le service au public de 1990, on constate un accroissement sensible du pourcentage des employés de première ligne et de cadres intermédiaires qui ne choisiraient pas de devenir fonctionnaires si ce choix était à refaire.

Il est intéressant de noter que, bien que cet indicateur révèle un net affaiblissement, le moral semble plus élevé au sein de la fonction publique que dans l'ensemble des autres groupes professionnels. Un récent sondage national révèle que 30 % des Canadiens *ne* choisiraient pas le même secteur professionnel s'ils avaient à refaire leur choix de carrière (Tableau 26). Chez ceux qui détiennent présentement un

**Tableau 25**  
**Le moral dans la fonction publique**



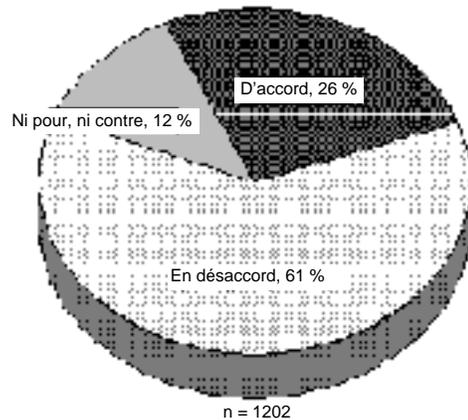
emploi, cette proportion est de 29 %, ce qui reste plus élevé que la proportion constatée dans la fonction publique.

## 5.5 Technologie, innovation et ressources humaines

Bien des caractéristiques récurrentes apparaissent de façon simultanée au sein d'organismes. Cette combinaison de facteurs touchant à la planification et aux ressources humaines est liée à une structure organisationnelle caractérisée par un moral fort et la valorisation du service. La recherche de 1990 sur le service au public a fait référence à ces caractéristiques sous le vocable « facteur CVP » (connaissances et valeurs du personnel). Il s'agit là d'une nouvelle manifestation d'un cercle vertueux.

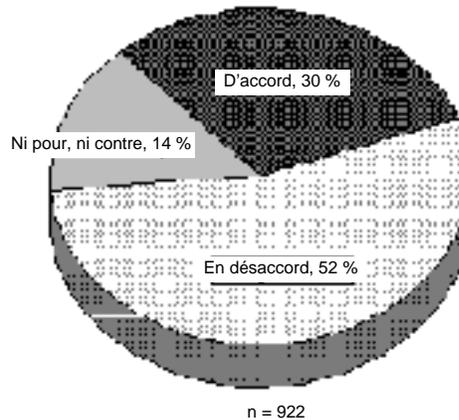
**Tableau 26**  
**Satisfaction à l'égard du choix de carrière**

« Si j'avais à refaire mon choix de carrière, JE NE CHOISIRAIS PAS de devenir fonctionnaire. »



Sondage sur la prestation des services du gouvernement

« Si j'avais à refaire mon choix de carrière, JE NE CHOISIRAIS PAS la carrière que je poursuis actuellement. »



Repenser le gouvernement, 3-95  
 (données préliminaires du printemps)

On constate, parmi les organismes du secteur public qui s'emploient à améliorer le service par l'innovation, la technologie, la consultation et la planification formelle, que ces éléments se manifestent généralement de façon à se renforcer mutuellement. De plus, l'analyse de notre sondage montre que ces aspects ne sont pas étrangers à un moral plus élevé et à une plus grande valorisation du service.

Ces éléments peuvent être exploités davantage puisque bon nombre d'entre eux sont insuffisamment utilisés ou inexistant dans bien des ministères. Par exemple, 40 % des ministères n'ont pas rédigé de plan de service. Bien sûr, un plan écrit ne changera pas un ministère anémique en un organisme à rendement élevé. Cependant, une planification formelle compte parmi l'ensemble relativement bien délimité des conditions nécessaires à une meilleure culture du service. Nous devrions implanter plus largement ces pratiques et ces cultures au sein de la fonction publique et renforcer celles qui sont déjà en place.

---

## 5.6 Le dilemme technologique

La recherche révèle un autre enjeu : l'écart démographique favorisant les fonctionnaires plus âgés introduit une disparité dans le degré d'aisance et d'engagement vis-à-vis des nouvelles technologies de l'information. Le sondage indique que les fonctionnaires reconnaissent les avantages qu'offrent les nouvelles technologies au chapitre de l'amélioration des services. La recherche révèle également que le secteur des services a connu un essor technologique considérable et que cette tendance devrait se maintenir.

Cependant, des frictions viennent freiner cette orientation vers une modernisation des systèmes de prestation des services. La fonction publique est actuellement dominée par des fonctionnaires âgés. Bien qu'il ne soit pas particulièrement technophobe, ce groupe conserve des idéaux de prestation de service qui sont de plus en plus anachroniques. Par exemple, la grande majorité des fonctionnaires croient que les transactions de personne à personne constituent le modèle de prestation de services *par excellence*; tous les autres modèles n'en seraient que de pâles imitations. En outre, la plupart des fonctionnaires croient que les clients préféreraient être servis par une personne (même si cette méthode est plus lente et plus coûteuse).

La plupart des clients privilégient effectivement le service en personne, *mais* leur préférence est beaucoup moins marquée. Quarante-sept % des fonctionnaires se sont dits d'avis que le grand public aimerait mieux être servi par une personne que par un ordinateur ou une boîte vocale, même si cela engendrait un ralentissement du service, alors qu'en réalité, 68 % seulement du public a exprimé cette préférence. Cette proportion diminue davantage chez les jeunes répondants, plus à l'aise avec la technologie (63 % chez les jeunes de moins de 30 ans contre 83 % pour les répondants de plus de 60 ans). Il faut aussi noter que les clients ont évalué beaucoup plus favorablement le service qu'ils ont reçu lors de leur dernière visite à une banque que celui que leur a fourni le gouvernement et ce, malgré que ces transactions aient été effectuées à un guichet automatique.

Cette situation engendre un brassage douloureux d'intérêts et de valeurs. La conception selon laquelle le service en personne constitue la norme de référence

reflète une culture désormais en déclin. On constate également que les nouvelles technologies de l'information sont en mesure de remplacer le travail humain (47 % des fonctionnaires se préoccupent du fait que les récents progrès technologiques dans le service au public pourraient leur faire perdre leur emploi). On ne doit pas se surprendre que l'enthousiasme de certains à l'endroit des nouvelles technologies du service soit modéré par la perspective qu'un guichet électronique puisse bientôt les remplacer.

---

### **5.7 Prochaines étapes : réparer la structure et la surface**

Il est évident que tout ne va pas pour le mieux dans l'appareil gouvernemental. Il importe de noter que les citoyens retrouvent dans les transactions qu'ils effectuent avec le gouvernement fédéral en tant que clients les mêmes impressions générales que leur inspire l'ensemble du gouvernement. Outre quelques différences, les réactions générales et le niveau d'approbation face au rendement du gouvernement fédéral sont les mêmes, qu'ils soient fondés sur l'impression générale ou sur les plus récentes transactions.

---

### **5.8 Le service dans le secteur public**

Le concept de service est l'essence même de notre étude. On considère souvent que ce terme désigne un primitif, concept à la fois fondamental et généralement évident pour tous. Après tout, le mot gouvernement n'est-il pas synonyme de service au public? La plupart des fonctionnaires estiment que c'est là la raison d'être de leur travail. Cependant, le concept de service fait-il vraiment l'unanimité? A-t-il une portée différente au sein de la fonction publique que dans un autre contexte?

La réponse est à la fois positive et négative. Les principaux éléments transactionnels d'un service moderne sont assez évidents. On retrouve sensiblement les mêmes dans tous les secteurs, qu'il s'agisse de silencieux, de mets rapides ou de conseils juridiques. Le principal modèle de service transactionnel est largement répandu dans la société de consommation moderne. Notre étude indique que les clients et les fonctionnaires reconnaissent les mêmes aspects du modèle de service, à défaut de s'entendre sur le rendement obtenu. Étant donné qu'il s'agit là du plus important secteur de dépenses, les citoyens sont en droit de recevoir un service de

même qualité dans un bureau du gouvernement que dans un restaurant ou dans une banque. Or, il est évident qu'en comparaison de ces normes de référence, les résultats sont cruellement décevants.

Il existe cependant un autre aspect fondamental de la fonction publique, essentiellement différent des autres composantes du consumérisme moderne. L'essence même de la fonction publique est de représenter l'intérêt public. C'est là le fondement de la vision de Hegel relative au passage historique d'une société axée sur le commerce à une société civile. Selon le philosophe, l'essence de la société civile est son orientation vers *l'intérêt public* et l'émergence d'une nouvelle classe universelle, la fonction publique. Constituant de toute évidence une notion plus presciente de la classe universelle que le prolétariat de Marx, la fonction publique de Hegel est centrée autour de l'intérêt public; la connaissance, et non la propriété, constitue le principe actif de ce modèle. Il est intéressant de noter que la définition hégélienne du fonctionnaire est suffisamment large pour englober la classe des professionnels (les médecins, par exemple). Cette conception d'une bureaucratie impersonnelle et rationnelle se transforme en une notion beaucoup plus froide dans le concept de la « cage de fer » de Weber. Le monde moderne a connu une croissance remarquable sous l'impulsion de la fonction publique. On découvre cependant de plus en plus d'indices révélant que l'influence de la bureaucratie moderne et de l'étatisme est en déclin dans le monde post-moderne.

En notre ère post-moderne, le gouvernement et la fonction publique connaissent une période de transition fondamentale. L'hostilité et la désaffection à l'égard du gouvernement sont généralisées. Il reste cependant que l'État joue un rôle d'une importance universelle dans le monde actuel et que ce rôle tourne essentiellement autour des notions que sont l'intérêt public, la raison et la connaissance. Le prochain rôle du gouvernement sera peut-être plus modeste mais non moins déterminant. Il ressort de l'ensemble de la recherche que les Canadiens appuient encore le rôle du gouvernement mais n'acceptent pas les résultats obtenus (ou le degré de rentabilité des services).

L'enjeu primordial du service réside-t-il dans les résultats ou dans la qualité de la transaction? Le public estime que les deux éléments sont importants et

refuse de les envisager comme les deux éléments d'une alternative. Près de 90 % des Canadiens croient qu'un « service à la clientèle d'une qualité supérieure » est important pour mettre en place un gouvernement fédéral « orienté vers les résultats ». On a jugé que la « responsabilité à l'égard des résultats mesurés » constituait le critère le plus important parmi une liste de cinq idées susceptibles d'améliorer la gestion publique au Canada. (L'adoption d'un processus décisionnel transparent venait au second rang.)

---

## **5.9 Une base de valeurs et de rôles fondamentaux**

Il importe également de prendre conscience que les concepts de résultats et d'objectifs ont une résonance différente parmi le public qu'auprès des têtes dirigeantes. Le public voit toujours le gouvernement fédéral comme une source d'unité morale. Pour les citoyens, la liberté, la santé et la sécurité comptent parmi les valeurs et les objectifs primordiaux que doit défendre le gouvernement. Les dirigeants voient le problème sous un angle beaucoup plus rationnel et politique. C'est peut-être la raison pour laquelle près de 85 % des Canadiens estiment que les dirigeants gouvernementaux ne répondent plus aux valeurs des citoyens ordinaires. Toute tentative de rétablir la confiance à l'endroit du gouvernement fédéral doit viser à réparer la rupture normative qui continue d'éloigner les citoyens du gouvernement.

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

---

## 5.10 Autres suggestions

Au chapitre des problèmes particuliers liés à la prestation des services, nous pouvons formuler des recommandations supplémentaires :

- i) La culture du service nécessite un traitement choc. Le système doit être libéré de son état actuel de suffisance et de résignation. L'image omniprésente de l'excellence du rendement (compte tenu des contraintes) est devenue une illusion réconfortante. Si on y ajoute la perception exagérée d'une hostilité de la part du public, cette idéologie de travail ne fait que masquer aux fonctionnaires l'ampleur du problème.
- ii) Les problèmes liés au service sont de nature systémique et nécessiteront un changement radical de la culture organisationnelle et des techniques de prestation. Il importe de rappeler que les lacunes les plus criantes révélées par notre étude portent sur les tracasseries administratives, la rapidité d'exécution, l'ouverture et l'efficacité des résultats. Ces problèmes reflètent la culture actuelle de la bureaucratie et offrent une forte résistance au sein des organismes. Nous proposons d'élargir le cercle vertueux que forment l'innovation, la planification et l'évaluation formelles du service ainsi que l'ouverture. Un leadership exercé à partir du sommet et la valorisation du rôle et de l'importance de chaque employé sont aussi des éléments essentiels de cette transformation. Rehausser l'estime de soi vacillante des fonctionnaires et insuffler l'espoir de progresser vers des objectifs mesurables constituent des mesures qui pourraient contribuer à résoudre le problème.
- iii) L'analyse comparative et le suivi du rendement des services sont des activités essentielles. L'engagement envers le service et le rendement n'ont pas besoin de vagues préceptes. Notre étude propose une analyse comparative (globale) raisonnable des niveaux actuels du rendement. Le gouvernement devrait l'utiliser comme base permettant d'établir la progression du rendement au chapitre de la prestation des services. Ces rapports de rendement devraient être mis à la disposition du personnel et du public. Ils devraient comprendre un véritable mécanisme de diagnostic permettant d'expliquer le rendement, qu'il soit faible ou remarquable.

- iv) Le gouvernement devrait mettre en place un programme de stages de haute qualité destiné aux jeunes. Bien des raisons impérieuses justifient une telle initiative. D'abord, des indices alarmants révèlent une désaffection des jeunes à l'égard du gouvernement fédéral. Un programme d'embauche destiné aux jeunes permettrait d'équilibrer l'écart favorisant les fonctionnaires âgés. De jeunes employés fédéraux pourraient apporter de la vitalité et un sens de l'innovation, des habiletés au chapitre des technologies et une approche plus crédible des problèmes que connaissent les jeunes Canadiens. L'embauche d'un nombre appréciable de jeunes fonctionnaires permettrait de libérer le système de son état d'inertie et de ses modes de prestation désuets. De plus, les jeunes travailleurs coûtent moins cher et sont plus représentatifs des principaux groupes d'équité. En outre, la présence de jeunes fonctionnaires donnera plus de crédibilité aux appels du gouvernement à la conscience sociale des entreprises au chapitre de l'embauche des jeunes.

---

# **APPENDICE A**

## **Précisions sur la méthode de sondage**



---

## PRÉCISIONS SUR LA MÉTHODE DE SONDAGE

Le travail de terrain effectué aux fins de la présente étude comprenait 1 202 entrevues menées auprès de fonctionnaires fédéraux et 701 entrevues réalisées auprès de clients du gouvernement fédéral. Le présent appendice décrit la logistique de l'opération et indique le taux de réponse.

---

### A.1 Sondage auprès des fonctionnaires

Ekos Research a mis sur pied une équipe de 24 interrogateurs. Leur formation comprenait un examen du procédé d'échantillonnage, des éléments du questionnaire, des techniques d'entrevue téléphonique et des procédures d'administration de sondage pertinentes à la présente étude.

Après une première tentative infructueuse, les enquêteurs pouvaient effectuer jusqu'à quatre rappels afin de joindre les répondants (dont les numéros de téléphones semblaient corrects). Un délai de trois heures était appliqué avant que ne soit effectuée une seconde tentative. Les appels subséquents étaient placés sur une base quotidienne. On fixait des rendez-vous avec les fonctionnaires désireux de participer, à un moment plus opportun.

Le sondage a été mené durant une période de 17 jours comprise entre le 5 février et le 12 mars 1996. Chaque entrevue durait en moyenne 21 minutes. On tenait un registre quotidien de tous les appels, qu'ils aient été fructueux (c.-à-d. entrevue complétée, rendez-vous) ou non. Un superviseur était constamment sur place pour veiller au bon déroulement du travail, notamment le rendement des interrogateurs, le registre des appels et la qualité des données. Il était également chargé de répondre aux préoccupations des répondants. Il pouvait fournir, sur demande, le nom et le numéro de téléphone de personnes-ressources en poste à chaque ministère concerné afin que les répondants puissent confirmer la légitimité du sondage. Le superviseur faisait rapport quotidiennement au chargé d'enquête.

Le Tableau A.1 décrit en détail la disposition de l'échantillon en indiquant notamment les pertes et l'échantillon fonctionnel. Les pertes sont

attribuables, entre autres, aux numéros invalides (numéros qui ne sont pas en service ou employés dont on n'a pu trouver le numéro), aux répondants inadmissibles (employés ne remplissant pas les critères d'échantillonnage), aux tranches d'échantillonnage complétées (définition du quota remplie) et d'autres encore (numéros en double ou personnes trouvées incapables de compléter le questionnaire en raison de difficultés linguistiques). Les pertes représentaient 63 % de l'échantillon initial. L'échantillon fonctionnel qui reste comprend le nombre d'entrevues complétées et non complétées (entrevues incomplètes, personnes impossibles à rejoindre, fonctionnaires non disponibles pour la durée du sondage, refus, etc.). Le taux de réponse du sondage (c.-à-d. la proportion de questionnaires complétés par rapport à l'échantillon fonctionnel) est de 49 %.

**TABLEAU A.1**  
**Sondage auprès des fonctionnaires : disposition et taux de réponse**

<b>Disposition</b>	<b>Résultats</b>
<b>Échantillon total</b>	6 534
<b>Pertes</b>	
numéros invalides	2 892
répondants inadmissibles (moins de 25 % du temps consacré aux clients)	567
personnes ne travaillant plus au gouvernement	161
tranche d'échantillonnage complétée	453
autres raisons	18
<b>Total des pertes</b>	4 091
<b>Échantillon fonctionnel</b>	2 443
<b>Questionnaires complétés</b>	1 202
<b>Questionnaires non complétés</b>	
coordonnées du répondant non disponibles	114
nécessité d'obtenir un avis du ministère avant de répondre	28
impossibilité de joindre le répondant	908
répondant ne disposant pas de 20 minutes pour répondre au sondage	64
refus	127
<b>Total des questionnaires non complétés</b>	1 241
<b>Taux de réponse</b>	49 %

---

L'Annexe A (présentée à la fin du présent appendice) dresse la liste des codes d'emploi au sein de la fonction publique, classés aux fins de la présente étude sous les catégories personnel de première ligne, gestionnaires intermédiaires et cadres supérieurs.

---

## **A.2 Sondage auprès des clients et du grand public**

Ekos a réuni une équipe de 44 enquêteurs, dont un bon nombre avaient travaillé à la partie de l'étude consacrée aux fonctionnaires. Leur formation a porté notamment sur les procédés d'échantillonnage et les éléments du questionnaire.

Les échantillons de répondants comprenaient des résidents et des représentants d'organisme. Après une première tentative infructueuse, les enquêteurs pouvaient effectuer jusqu'à quatre rappels afin de joindre les répondants (dont les numéros de téléphones semblaient corrects). Le sondage a été mené durant une période de 25 jours comprise entre le 26 février et le 22 mars 1996. Chaque entrevue durait en moyenne 21 minutes. Toutes les procédures de contrôle de l'échantillon utilisées pour le sondage auprès des fonctionnaires ont été appliquées à cette partie de l'étude.

Le Tableau A.2 détaille les dispositions de l'échantillon. Les pertes étaient attribuables à divers facteurs, entre autres : numéros invalides (numéros qui ne sont pas en service), répondants inadmissibles (organismes du gouvernement, citoyens de moins de 18 ans, personnes ne résidant pas au Canada, entreprises non établies au Canada), tranches d'échantillonnage complétées (définition du quota remplie), numéros de résidence aléatoires qui n'ont pas été soumis à toutes les procédures de rappel puisque l'objectif d'échantillonnage avait été atteint, personnes trouvées incapables de compléter le questionnaire en raison de difficultés linguistiques et d'autres encore (numéros en double). Les pertes représentaient 58 % de l'échantillon initial. L'échantillon fonctionnel qui reste comprend le nombre d'entrevues complétées et non complétées (entrevues incomplètes, personnes non rejointes après le dernier rappel, fonctionnaires non disponibles pour la durée du sondage, refus, etc.). Le taux de réponse du sondage mené auprès des clients est de 21 %. Bien que cette proportion soit nettement inférieure aux taux de réponse des fonctionnaires, il ne s'agit pas d'une proportion inhabituelle pour ce genre de sondage.

**TABLEAU A.2**  
**Sondage auprès des clients : disposition et taux de réponse**

<b>Disposition</b>	<b>Résultats</b>
<b>Échantillon total</b>	8 163
<b>Pertes</b>	
numéros invalides	1 609
répondants inadmissibles	498
suivi non effectué	2 292
difficultés linguistiques	234
tranche d'échantillonnage complétée	97
autres raisons	15
<b>Total des pertes</b>	4 745
<b>Échantillon fonctionnel</b>	3 418
<b>Questionnaires complétés</b>	701
<b>Questionnaires non complétés</b>	
coordonnées du répondant non disponibles	229
sondage incomplet	9
impossibilité de joindre le répondant	487
refus	1 992
<b>Total des questionnaires non complétés</b>	2 717
<b>Taux de réponse</b>	21 %