

Aide au commerce Équipe Nouveau-Brunswick

Aperçu

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

Description de cas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Établissement des profils sectoriels

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

3. Élaboration d'une stratégie de commerce international

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

4. Détail des plans de travail coordonnés

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

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

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

6. Engagement envers la formation du personnel

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

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

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

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

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

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

Leçons retenues

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

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

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

Le Centre d'aide aux entreprises d'Edmonton

Aperçu

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

Description de cas

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

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

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

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

Centre d'aide aux entreprises d'Edmonton

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

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

Origines

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

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

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

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

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

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

Le Plan

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

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

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

Le hic

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

Facteurs de réussite essentiels

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

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

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

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

Embûches

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

Quand on a annoncé le centre de 1992, il n'y avait que deux mois pour le concrétiser. Il n'y avait pas assez de temps pour donner au personnel un préavis courtois et permettre qu'il participe à sa relocalisation. La planification plus longue du centre de 1996 a permis de surmonter cette embûche. Maintenant, le personnel participe et il est enthousiaste.

Le personnel a été formé par équipes. Les personnes ayant une compétence particulière aidaient les autres. Cela s'est avéré efficace. Toutefois, un module officiel de formation, avant l'ouverture des portes, aurait pu initier tout le monde aux mêmes normes de services. On devrait répéter cette formation pour perfectionner les normes et assurer un recyclage. En outre, une formation officielle ou de nouvelles procédures et des renseignements récents constitueront un ajout utile à la formation officieuse par équipes. Cette formation officielle devrait inclure les noms des personnes des ministères participants et qui peuvent agir comme personnes-ressources dans les cas plus complexes. Cela aurait aussi pour conséquence de souligner le rôle de chaque ministère dans le projet intégré.

Une embûche éventuelle du centre intégré est la nature des renseignements qu'un fonctionnaire peut donner. L'expérience révèle qu'un nombre important de clients savent qu'ils ont besoin de quelque chose, mais ne sont pas certains de ce que c'est. Une forme de méthode socratique, appelée « diagnostic superficiel » peut être utilisée, sans donner le type d'avis ou de conseils mieux assurés par des experts-conseils du secteur privé. Cette démarche « sur la corde raide » peut effrayer les coeurs tendres, mais elle est nécessaire pour accomplir le mandat du centre, qui est de servir ses clients.

L'expérience révèle qu'un nombre important de clients savent qu'ils ont besoin de quelque chose, mais ne sont pas certains de ce que c'est.

L'envers de la médaille de ce diagnostic superficiel est la réaction du client à un bon conseil. Les clients nous consultent parce qu'ils ignorent certaines choses sur la gestion d'une entreprise. Il en découle qu'ils peuvent être de bien mauvais juges de la valeur des renseignements qu'on leur donne. Donc, comment le centre évalue-t-il sa contribution si certains de ses clients ne peuvent pas reconnaître la valeur de ce qu'ils entendent?

Une autre embûche éventuelle est la contradiction inhérente entre le rendement d'une équipe et les divers programmes d'indemnisation pour les membres de l'équipe. Ceux qui y participent voient des systèmes de motivation partielle

comme la façon d'éviter cette embûche. Toutefois, il faut d'abord tenir compte des limites juridiques du degré d'intégration que l'on peut véritablement atteindre. La directrice du centre devra tenir compte de cinq conventions collectives pour diriger son personnel. Des choses simples, comme les horaires des quarts de travail deviennent plus complexes quand les heures de travail ne se limitent pas de 8 h 30 à 16 h 30 en semaine. De plus, l'autorité relève de la directrice, mais toute mesure disciplinaire ou de licenciement doit se dérouler conformément à la convention collective pertinente. Ainsi, ces mesures doivent remonter jusqu'aux ministères fonctionnels respectifs. De l'avis de l'auteur, cela suffit à miner, sinon à éliminer l'autorité hiérarchique de la directrice.

Toutefois, il faut d'abord tenir compte des limites juridiques du degré d'intégration que l'on peut véritablement atteindre.

Une autre embûche est le budget le plus récent du centre. Cinq postes doivent être occupés durant toutes les heures d'ouverture. :

- la personne qui accueille et oriente les gens (environ 120 à 200 visiteurs chaque jour);
- la standardiste de la ligne téléphonique sans frais (qui reçoit maintenant 100 appels par jour sans que ce service ait été annoncé);
- l'agent d'information (entre autres choses, cette personne contrôle les manuels de référence qui ne peuvent pas circuler);
- l'assistant-bibliothécaire à la salle des ordinateurs;
- le superviseur des opérations.

Avec les heures prolongées et la nécessité d'assurer le service durant les pauses cafés et l'heure du déjeuner, le minimum de personnel requis est d'environ 10 personnes. Et cela n'inclut personne pour les conseils relatifs aux diagnostics superficiels (à moins que le superviseur ne puisse s'en charger). Dans un bureau bien conçu et dégagé, le rôle du superviseur pourrait être très mineur. Même dans ce cas, les parties qui établissent le budget doivent se rendre compte qu'il faut plus de cinq personnes par semaine. Selon l'auteur, une telle idée ne se trouve même pas au niveau de « l'éclairage réduit » chez les personnes qui détiennent les cordons de la bourse.

Finalement, Edmonton vient d'élire un nouveau maire. Bien que favorable aux entreprises, il pourrait ne pas aimer la société-mère du Centre d'aide aux entreprises. Il reste à voir de quelle manière ces répercussions négatives seront distribuées.

Leçons retenues

- ✓ On a tiré de nombreuses leçons de l'expérience de trois ans, concernant les points de services en commun. La plus importante est de bien définir les rapports hiérarchiques des employés détachés avant l'ouverture du centre. La voie hiérarchique doit être claire, dans le centre, ou il n'y aura pas d'objectif commun.
- ✓ Ensuite, il est impossible de prévoir tous les détails au début, particulièrement à l'intérieur d'un délai très court. Il faut faire confiance. Toutefois, réglez les détails dès que possible dans le cours de l'opération du projet, puis faites en sorte que tous les intervenants sachent ce que sont ces détails.

La voie hiérarchique doit être claire, dans le centre, ou il n'y aura pas d'objectif commun.

-
- ✓ « Obtenez un avis de l'extérieur après la première année d'exploitation » pourrait être la devise gravée sur les murs du bureau de la directrice. Cela équivaut à suspendre : « On n'est jamais aussi bien que chez soi » chez la directrice. Le rapport honnête de l'expert conseil du début de 1994 a vraiment ouvert le bal.
 - ✓ Enfin, contrairement aux nombreux efforts de changement, dans ce projet, le scepticisme était fort au début, mais s'est atténué au fur et à mesure que le centre se précisait. Les participants ont commencé à croire aux avantages du centre comme il se précisait.

Représentants du gouvernement de la Colombie-Britannique¹

Les 60 bureaux des représentants du Gouvernement de la Colombie-Britannique constituent un système administratif décentralisé — unique au Canada — qui s'étend sur toute la province, à l'exception de la région métropolitaine de Vancouver et de Victoria (les deux plus grandes villes de la province). Les bureaux, qui font partie du ministère de la Petite entreprise, du Tourisme et de la Culture, assurent actuellement des services à plus de 50 secteurs de programmes pour le compte de 18 ministères clients, de nombreuses sociétés de la Couronne et d'autres organismes².

Ce système administratif a vu le jour longtemps avant la vague de réformes du secteur public dans cette province la plus à l'ouest du Canada. En fait, les premiers représentants du gouvernement ont été nommés en 1858, neuf ans avant la Confédération canadienne (la Colombie-Britannique, alors colonie britannique, s'est jointe à la Confédération en 1871).

Au départ, le système était une solution innovatrice face aux difficultés d'imposer l'ordre public à une population éparpillée dans une contrée rude et éloignée. Il a été modelé à l'image des bureaux semblables conçus pour le sous-continent indien et pour les anciennes possessions britanniques d'Afrique, où le représentant du gouvernement, le receveur et l'officier de district, respectivement, assumaient des fonctions similaires à celles des représentants de la Colombie-Britannique³.

Au XIXe siècle, les représentants du gouvernement étaient des commissaires de l'or et, entre autres responsabilités, ils agissaient à titre de registraires des naissances, des décès, des mariages et des électeurs. Évidemment, leurs fonctions ont changé considérablement depuis. Pourtant, quel que soit leur rôle dans la prestation des services, les représentants sont toujours considérés en partie comme des représentants du gouvernement provincial : « Dans 60 localités aux quatre coins de la province, le représentant du gouvernement est, comme ses prédécesseurs l'ont été depuis plus d'un siècle, désigné comme agent, de qui des milliers de Britanno-Colombiens ont cherché à obtenir les divers services de l'État⁴.

1 Extrait de : F. Leslie Seidle, *Rethinking the Delivery of Public Services to Citizens* (Montréal : Institut de recherches politiques, 1995), p. 118-121.

2 En 1994, l'effectif total des bureaux (équivalents temps plein) était de 316 personnes (Educom International Inc., *Government Agents Strategic Directions Initiative: A Report for the Ministry of Small Business, Tourism and Culture*, septembre 1994, p. 62.

3 Educom International Inc., *Government Agents Strategic Directions Initiative*, p. 52.

4 Educom International Inc., *Government Agents Strategic Directions Initiative*, p. 53.

Une étude indépendante menée récemment par Educom International⁵ partage les activités actuelles des représentants du gouvernement en trois catégories :

- *Services à revenu.* Les bureaux effectuent une gamme de transactions entraînant la perception de fonds, dont la perception des taxes sur les propriétés forestières, des impôts fonciers et des cotisations au Plan de service médical et la vente des permis de pêche et de chasse. En 1994-95, les représentants du gouvernement et les « sous-délivreurs » ont perçu 1,64 milliard de dollars pour le compte de la province en vertu de 2,67 millions de transactions distinctes⁶.
- *Services non-rémunérés.* Ces services incluent la réponse aux demandes, la résolution des problèmes et la transmission de l'information, principalement en rapport avec les services à revenu offerts par les représentants.
- *Participation administrative / communautaire.* Cette catégorie englobe les activités non incluses dans les deux autres catégories, dont certaines (comme l'émission de chèques pour le compte de ministères) constituent des services à l'intérieur de l'administration fédérale et non destinés au public.

Bien que ce réseau de prestation de services soit très bien établi, il doit faire face à certains défis auxquels sont confrontés de nombreux autres organismes du secteur public. Par exemple, suite aux réductions de dépenses de 1982 du gouvernement créditiste, les effectifs de la Direction des représentants du gouvernement ont dû être réduits de 40 %. W.D. Mitchell, ex-directeur de la Direction, a raconté que lorsqu'il a accepté le poste en 1986, « la Direction avait l'air abattue ». Une réévaluation en profondeur de la raison d'être et de la clientèle de l'organisme a suivi et « toutes les opérations de la Direction ont été analysées du point de vue du service à la clientèle⁷ ». Il en a résulté : l'élaboration d'un nouvel énoncé de mission, l'implantation d'ordinateurs dans les bureaux des représentants du gouvernement, la mise en place de nouveaux bureaux dans des secteurs de commerce au détail à grand achalandage, l'installation de numéros de libre appel et de réponders téléphoniques et, enfin, une nouvelle formation axée sur le perfectionnement des compétences en prestation de programmes et de service à la clientèle. De plus, la Direction a entrepris des sondages auprès de son personnel « sur une base régulière et [a pris] des mesures continues pour améliorer le milieu de travail⁸ ».

Apparemment, ces changements ont eu des résultats positifs. Par exemple, en 1990, la Direction des représentants du gouvernement est devenue le premier organisme du secteur public à recevoir le Quality Service Award de la B.C.

5 Educom International Inc., *Government Agents Strategic Directions Initiative*, p. 6.

6 Les données relatives aux revenus et aux transactions de 1994-95 ont été fournies par Ardath Paxton Mann, directeur, Services des ministères clients et du soutien régional, ministère de la Petite entreprise, du Tourisme et de la Culture, communication à l'auteur, 11 octobre 1995.

7 Ces deux citations proviennent de W.D. Mitchell, « Rebuilding the B.C. Government Agents' Branch Around Customer Service », in James C. McDavid et Brian Marson (éd.), *The Well-Performing Government Organization* (Institut d'administration publique du Canada, 1991), p. 69.

8 Cette description des changements et ces citations sont extraites de Brian Marson, « Building Customer-Focused Organizations in British Columbia », *Public Administration Quarterly*, Vol. 17, No 1, (printemps 1993), p. 36-37.

Telephone Corporation (BC Tel). Plus récemment, l'étude Educom, qui a consacré beaucoup d'attention à la « satisfaction de la clientèle » dans les services des représentants du gouvernement, a constaté les faits suivants :

- Un sondage de 1992 (mené avant l'étude) a indiqué que la clientèle était « très satisfaite » des services offerts par les bureaux de représentants du gouvernement (l'information et les conseils, les permis de conduire et le Plan de service médical ont reçu les plus hautes cotes); les clients étaient également très satisfaits des « attributs du personnel des bureaux de représentants du gouvernement » (l'attitude amicale, l'obligeance et la capacité de répondre à des questions ont reçu les plus hautes cotes).
- Les répondants à un sondage B.C. Omnibus d'avril 1994, qui avaient obtenu des services des représentants du gouvernement, ont indiqué qu'ils avaient apprécié davantage les éléments suivants : service amical / obligeant / courtois (38 %), information adéquate / personnel compétent (21 %) et service rapide (16 %). Les répondants aimaient le moins : les longues files d'attente / le service lent (18 %) et le manque d'information (5 %).
- En mai-juin 1994, 299 enquêtes à la sortie ont été effectuées dans 15 bureaux de représentants du gouvernement (d'importance variée). Les personnes interrogées ont indiqué de hauts niveaux de satisfaction de services particuliers : la combinaison des réponses « très satisfait » et « entièrement satisfait » variait entre 95,5 % et 89 %. De plus, la majorité des réponses ont révélé que les services des représentants du gouvernement étaient supérieurs ou très supérieurs à ceux d'autres gouvernements provinciaux, du gouvernement fédéral, des sociétés de la Couronne et du secteur privé⁹.

Ces résultats ont montré un haut degré de satisfaction des services offerts par l'entremise de ce système de prestation de services à guichet unique. Même si les résultats du sondage omnibus ont indiqué que, pour une minorité non négligeable, le service n'était pas suffisamment rapide, on doit certainement tenir compte du fait qu'une nette majorité des répondants (51 %) n'ont trouvé aucune faille dans le service. Néanmoins, en se basant sur les sondages et sur d'autres aspects de son évaluation en profondeur, l'étude Educom a cerné certains problèmes, dont l'un très important, soit que « le matériel informatique incompatible et désuet était [...] un problème de plus en plus sérieux du point de vue du rendement et de l'efficacité¹⁰ ».

Suite à l'étude Educom, un certain nombre de changements majeurs ont été apportés¹¹. Un nouvel énoncé de mandat, comportant six « principes administratifs » a été élaboré. On a entamé des négociations avec les ministères et les organismes clients en vue d'en arriver à de nouvelles ententes de partenariat concernant la prestation de services pour leur compte. Ces ententes engloberont les normes de service, les objectifs de rendement et les mécanismes de rapport acceptables pour les parties. Bien que le financement d'une meilleure

9 Educom International Inc., *Government Agents Strategic Directions Initiative*, p. 41, 54-56.

10 Educom International Inc., *Government Agents Strategic Directions Initiative*, p. 49).

11 Les faits relatés ci-après sont tirés d'un entretien téléphonique avec Ardath Paxton Mann, 21 septembre 1995.

technologie de l'information ait été considéré essentiel, dans le climat fiscal actuel, on a jugé peu probable que le Conseil du Trésor approuve de nouvelles ressources financières ou du personnel supplémentaire. On a finalement décidé que, pour tous les services ajoutés à ceux qu'assurent actuellement les représentants du gouvernement, les coûts devraient être assumés par le ministère ou l'organisme client. Tout revenu additionnel ainsi généré sera consacré à la technologie de l'information. En attendant, on a pris un certain nombre de mesures :

- Avec 260 terminaux à guichet unique neufs ou reconfigurés, le personnel peut effectuer toutes les transactions au même endroit. Chaque terminal a accès aux bases de données et peut servir au traitement de textes.
- Des ordinateurs personnels interactifs ont été installés dans les bureaux des représentants du gouvernement, dans le cadre d'un projet-pilote, pendant l'exercice 1995-96.
- On étudie la faisabilité de « kiosques » électroniques pour la prestation de certains services gouvernementaux. Cette technologie avancée de « libre-service » serait utilisée pour fournir de l'information et pour permettre aux citoyens d'effectuer une partie des transactions actuellement réalisées face à face — par exemple, le renouvellement des permis de conduire et le paiement des contraventions ou de certaines taxes.

Selon toute évidence, le système de représentants du gouvernement de Colombie-Britannique est en plein renouvellement. Refusant de se reposer sur ses lauriers, comme l'indiquent le prix de BC Tel et les cotes de satisfaction de la clientèle mentionnées plus haut, il implante des changements qui faciliteront encore un plus grand nombre de transactions. Des mesures axées sur le rendement (définies au chapitre 1) ont été adoptées, ce qui devrait permettre à l'organisme d'évaluer plus exactement son efficacité à servir les citoyens. De plus, l'organisme n'a pas été ébranlé par le climat fiscal difficile : il a survécu à la réduction de 40 % de ses effectifs au début des années 80 et est devenu plus « entrepreneurial » (comme le reflètent les ententes sur le recouvrement des coûts des services supplémentaires). Les organismes centraux ont reconnu son leadership en assurant une « orientation commerciale », et favorisent sa candidature au titre d'organisme de service spécial au cours de l'exercice 1996-97 et sa désignation officielle en 1997-98. Ce changement structurel pourrait bien renforcer la vocation de prestation des services à la clientèle, déjà solidement établie, des représentants du gouvernement.

Accès Montréal¹

Le Réseau Accès Montréal de la Ville de Montréal est constitué principalement d'un réseau de 13 bureaux de service à guichet unique, situés dans les quartiers de la ville, et d'un service d'information téléphonique complémentaire, Accès Montréal première ligne. Le réseau a été mis au point après l'élection de Jean Doré à la mairie, en novembre 1986. Pendant sa campagne électorale, M. Doré s'était engagé à faciliter l'accès des citoyens à l'administration de la Ville²; cinq comités de fonctionnaires municipaux ont donc entrepris immédiatement de consulter les citoyens et d'élaborer des propositions. Ces comités se sont rendus compte de l'interdépendance de leurs travaux et, pour favoriser la coordination de leur approche, le Module des relations avec les citoyens et citoyennes a été créé en juillet 1987 et placé sous la direction de M. André Huneault. Le travail de cette unité a préparé la mise sur pied des premiers bureaux Accès Montréal, en novembre de la même année.

L'objectif principal des bureaux Accès Montréal est d'éviter la répétition des déplacements pour les citoyens³; avant leur mise sur pied, tous les services fournis par ces bureaux n'étaient accessibles qu'à l'hôtel de ville. Les bureaux, ouverts de 9 h 00 à 18 h 00, du lundi au vendredi, offrent les types de services suivants :

- *transactions* : par exemple, on peut payer les amendes et les taxes municipales et obtenir certains permis (p. ex. stationnement de voisinage, bicyclettes et chiens);
- *réception de demandes* : on peut effectuer dans un bureau Accès Montréal une gamme de demandes (p. ex. pour les autres permis) qui doivent être traitées par les services pertinents du gouvernement municipal;
- *information* : le public peut obtenir des renseignements sur la totalité des activités de la Ville de Montréal et consulter divers documents municipaux (p. ex. plans d'urbanisme de la ville et des arrondissements).

Accès Montréal première ligne permet aux citoyens de Montréal d'obtenir des renseignements sur une grande quantité de sujets, tels leur compte de taxe, les services de recyclage et les activités de loisirs. Le service téléphonique donne également aux citoyens l'occasion de formuler des commentaires, des suggestions, des demandes ou des plaintes concernant tous les programmes, activités ou services offerts par la Ville de Montréal. Il existe des numéros de téléphone distincts pour les travaux publics, les taxes et les renseignements généraux, ainsi que pour le service aux malentendants. Au début, on acceptait les appels de 7 h 00 à 23 h 00, du lundi au vendredi. En 1993, en partie par mesure

1 Extrait de F. Leslie Seidle, *Rethinking the Delivery on Public Services to Citizens*, (Montréal : Institut de recherches politiques, 1995), p. 121-125.

2 Les origines d'Accès Montréal sont documentées dans : Pierre Niedlispacher, « Accès Montréal : Customer-Driven Municipal Services », in McDavid et Marson (éd.), *The Well-Performing Government Organization*, p. 65.

3 « In Search of Excellence in the Public Sector », *Public Sector Management*, Vol. 1, No 1 (automne 1990), p. 5 (cet article résume les missions des lauréats du Prix IAPC pour la gestion innovatrice de la même année, pour lequel Accès Montréal s'est classé premier.

d'économie, on a supprimé le service en soirée, alors qu'il n'y avait que peu d'appels, de toute façon; le service est maintenant disponible de 8 h 00 à 18 h 00.

Évidemment, l'implantation d'un système aussi ambitieux de prestation à guichet unique a posé des défis. L'un d'eux consistait à éliminer les barrières entre les divers services municipaux, qui avaient leurs propres spécialistes. Dans le cadre d'un effort délibéré de recrutement pour les nouveaux bureaux de personnel provenant de partout au sein de l'administration, on a institué un concours général. Quelque 1 000 employés ont postulé au concours général, dont environ 200 ont été interviewés pour la cinquantaine de postes initiaux. Avant de commencer à travailler dans un bureau Accès Montréal, chaque employé a reçu une formation de dix semaines comportant deux éléments principaux : des sessions intensives, concernant la structure de l'administration municipale et la gamme complète de ses activités, et des instructions sur la façon de traiter les relations avec les citoyens (p. ex. les conseils aux personnes remplissant des formulaires, des demandes, etc., et le comportement envers les visiteurs agressifs). Selon M. Huneault, les principes de gestion de la qualité totale ont influencé la manière dont les cadres ont envisagé le rôle du personnel d'Accès Montréal. L'habilitation a été un concept particulièrement important : on a dit aux employés que, dans le cadre du processus de simplification des relations avec les citoyens, ils devraient résoudre eux-mêmes les problèmes, et non pas seulement les refiler à d'autres⁴.

Depuis leur création, les bureaux Accès Montréal ont acquis une grande popularité. En 1988, première année complète d'exploitation, 100 000 personnes ont visité les bureaux. Ce nombre a dépassé les 250 000 l'année suivante. En 1993, près de 309 000 personnes ont visité les bureaux et le personnel a répondu à quelque 505 000 requêtes. Au cours de la même année, les 35 agents de communication sociale assurant le service de première ligne ont reçu 568 924 appels (une moyenne de près de 2 200 par jour)⁵. Accès Montréal a remporté la Palme d'or (premier prix) du Concours de gestion innovatrice de l'Institut de l'administration publique du Canada (IAPC), sous le thème du « service au public ».

Le succès de cette innovation a été confirmé davantage par un sondage de 1992 auprès de 400 Montréalais ayant récemment fait usage des services publics de la Ville, dont ceux disponibles aux bureaux Accès Montréal. Les résultats suivants sont parmi les plus importants :

- Plus des trois quarts des répondants (78 % ont indiqué qu'ils étaient satisfaits des services offerts par la Ville de Montréal (les réponses « hautement satisfait » et « très satisfait » ont été combinées). De ceux qui avaient obtenu des services d'un bureau Accès Montréal, 95 % se sont dits satisfaits du service.

⁴ Les faits entourant la mise sur pied d'Accès Montréal sont tirés d'un entretien téléphonique avec André Huneault, ex-directeur adjoint, Service de la planification et de la concertation et responsable du Module des relations avec les citoyens et les citoyennes, 8 décembre 1994. M. Huneault a noté que les gestionnaires ont subi l'influence du concept de gestion de la qualité totale, mais n'a pas employé le terme « qualité totale » comme tel.

⁵ Module des relations avec les citoyens et les citoyennes, Réseau Accès Montréal, novembre 1994, p. 4.

-
- Les répondants qui ont indiqué qu'ils n'étaient pas satisfaits des services fournis par la Ville de Montréal ont néanmoins exprimé un haut degré de satisfaction (91 %) des services aux bureaux Accès Montréal.
 - Près des deux tiers des répondants (60 %) ont déclaré n'être jamais allés aux bureaux centraux de la Ville de Montréal pour y effectuer leurs transactions avec l'administration municipale; 86 % de ces répondants étaient satisfaits des services fournis par la Ville de Montréal⁶.

La réaction des citoyens a été évaluée plus en profondeur au moyen d'une série de six groupes de consultations organisés par une société de commercialisation dans différents secteurs de Montréal (aussi en 1992). D'après le rapport subséquent, le concept des bureaux Accès Montréal était « perçu unanimement » comme une façon de rendre l'administration municipale plus visible et plus accessible aux citoyens dans leur propre quartier. La qualité du service faisait généralement l'objet d'éloges. Cependant, selon quelques commentaires, le grand nombre de visiteurs à certains bureaux en retardait le traitement des requêtes. De plus, quelques participants ont déclaré que les services et même l'existence des bureaux Accès Montréal n'étaient pas suffisamment connus⁷.

La technologie de l'information a joué un rôle important dans la mise au point du Réseau Accès Montréal. Dès le départ, le personnel des bureaux disposait d'ordinateurs ayant accès aux bases de données de divers services municipaux. Des terminaux ont été installés dans le bureau Accès Montréal à l'hôtel de ville pour permettre aux clients commerciaux, comme les agents immobiliers et les notaires, de consulter les banques de données informatisées relatives à la taxation et aux rôles d'évaluation. En 1991, pour répondre à une demande croissante et surtout à l'instigation des agents immobiliers, on a installé des ordinateurs personnels dans tous les bureaux Accès Montréal pour accorder à ces clients un meilleur accès. En 1994, ce service a pris encore plus d'expansion : les utilisateurs ayant un ordinateur pourvu d'un modem peuvent maintenant consulter les bases de données à partir de leur bureau ou de leur domicile. En ce qui concerne le public en général, en octobre 1995, un nouveau service téléphonique interactif d'information a été approuvé. Les citoyens pourront ainsi choisir parmi un grand nombre de capsules enregistrées à l'avance, qui seront constamment actualisées pour refléter les questions les plus fréquentes — par exemple, après une chute de neige abondante, un message fournissant l'horaire de déneigement sera disponible. Le service interactif fonctionnera 24 heures par jour.

Accès Montréal est un bon exemple de réussite d'un système de prestation de services à guichet unique qui a su tirer avantage de ses réalisations initiales (comme le démontre le prix de l'IAPC de 1990) de nombreuses façons. Le fait de favoriser une approche axée sur le service a entraîné des progrès même si, dans leurs rapports avec les autres secteurs administratifs, les employés d'Accès

6 Service de la planification et de la concertation, Module des relations avec les citoyens et les citoyennes, *Étude quantitative auprès des citoyens et citoyennes sur la décentralisation des services municipaux de première ligne de la Ville de Montréal*, 30 octobre 1992, p. 4-5.

7 *Ad Hoc Marketing, Étude quantitative auprès des citoyens et citoyennes sur la décentralisation des services municipaux de première ligne*, 29 septembre 1992, p. 6.

Montréal se butent encore à une culture où l'on est moins enclin à adopter cette orientation⁸. On a accordé une importance considérable à l'évaluation de la satisfaction des citoyens (l'une des mesures axées sur le rendement étudiée au chapitre 1). Par exemple, conséquemment aux conclusions des groupes de consultation de 1992, mais aussi en résultat du traitement plus efficace des requêtes, on a apporté des changements permettant l'exécution d'un plus grand nombre de transactions dans les bureaux. Cette expansion du rôle « transactionnel » des bureaux Accès Montréal est également conforme à l'engagement du maire Pierre Bourque (qui a succédé à Jean Doré en 1995) à rapprocher l'administration municipale et la population. De plus, le service s'est amélioré en dépit de l'objectif de M. Bourque consistant à réduire d'environ 2 000 le nombre d'employés municipaux⁹. Enfin, la technologie de l'information a été au coeur de cette initiative et la croissance et l'adaptation se poursuivent. Il est clair, cependant, que le contact face à face, dans leur propre quartier, avec le personnel d'Accès Montréal est fort apprécié des Montréalais.

8 Selon l'observation de René Therrien, directeur adjoint, Service du secrétariat administratif, Module des relations avec les citoyens et les citoyennes, Ville de Montréal, lors d'une entrevue, le 5 janvier 1995. L'information concernant les nouveaux développements mentionnés dans ce paragraphe est tirée d'un entretien téléphonique ultérieur avec M. Therrien (3 octobre 1995).

9 Claude-V. Marsolais, « Montréal crée un service de relations avec les citoyens », *La Presse*, 8 août 1995, p. A2. L'intérêt de M. Bourque envers les relations du gouvernement municipal avec les citoyens s'est également manifesté dans sa décision de promouvoir le « module » dont relève Accès Montréal au niveau de « service ».

Alliance stratégique FIEF et Enregistrement immobilier de l'Ontario

Aperçu

Les systèmes d'enregistrement immobilier de l'Ontario sont demeurés pratiquement inchangés depuis 200 ans, à l'époque de la *Loi sur l'enregistrement des actes de 1795* (Registry Act) et de la *Loi sur l'enregistrement des droits immobiliers de 1885* (Land Titles Act). Ces deux registres étaient des systèmes d'enregistrement exigeant beaucoup de main-d'oeuvre et de stockage, de recherche d'index de registres sur papier et de documents et plans originaux. Dans les années 70, vu les quantités grandissantes de renseignements à enregistrer et à classer, on a réalisé que les systèmes devaient être informatisés.

En 1979, après avoir mené avec succès un projet pilote, le ministère de la Consommation et du Commerce a inauguré le Fichier informatisé d'enregistrement foncier (FIEF).

Description de cas

Le FIEF comprend en deux bases de données :

- Un index des titres, qui comprend les index d'enregistrement immobilier organisés en fonction des droits de propriété.
- Une base de données cartographiques des biens immobiliers, qui comprend les données d'arpentage, le cadastre et un système unique de numérotation des biens immobiliers.

Le FIEF fournit aux avocats, aux ingénieurs, aux urbanistes, à l'industrie immobilière, aux institutions financières et à beaucoup d'autres utilisateurs le moyen d'accéder aux textes, documents et cartes du territoire ontarien.

En 1979, suite à la réussite d'un projet pilote, le ministère de la Consommation et du Commerce a institué le Fichier informatisé d'enregistrement foncier (FIEF).

Le FIEF donne aux utilisateurs le moyen d'accéder aux textes, documents et cartes du territoire ontarien.

La naissance d'une idée

Constatant le potentiel du FIEF, plusieurs entreprises privées ont soumis des propositions spontanées au ministère de la Consommation et du Commerce dans le but de participer à ce qui s'annonçait comme un énorme projet. Il faudrait numériser les documents-papier relatifs à quatre millions de parcelles de terrain distinctes. Cette opération prendrait environ huit ans, coûterait 300 millions de dollars et nécessiterait les efforts de quelque 600 personnes. Une fois achevée, cependant, la base de données deviendrait assurément un actif très lucratif.

À mesure que se poursuivaient les discussions, la notion d'un partenariat au sein des secteurs privé et public a commencée à se préciser. Après beaucoup d'étude et de négociations (et après l'élection surprise du Nouveau parti démocratique, le 6 septembre 1990), on a finalement ratifié un accord général visant à constituer une alliance stratégique réunissant le gouvernement de l'Ontario et le consortium Real/Data Ontario Inc. (RDO).

Le fonctionnement de l'alliance

L'alliance stratégique résultante, Teranet Land Information Systems Inc.¹, a entrepris d'informatiser 200 millions de pages d'information. Comme l'a écrit un observateur :

Teranet fournit une gamme de services de pointe à une clientèle variée. À l'avenir, les services de recherche et d'enregistrement à distance feront que les avocats n'auront plus à se rendre à un bureau d'enregistrement immobilier pour rechercher des dossiers ou pour enregistrer des documents. Les courtiers et les évaluateurs de biens immobiliers auront des données exactes et opportunes au bout des doigts. Le cadastre numérique constituera la base d'une foule d'applications de planification, de routage, d'administration et de gestion d'installations... Teranet va créer un service public de données de références géographiques à l'échelle de la province, à l'usage d'un grand nombre de marchés des secteurs public et privé².

Essentiellement, l'accord entre le ministère de la Consommation et du Commerce et le secteur privé accorde à Teranet une licence de 10 ans pour gérer les bases de données d'enregistrement immobilier et pour fournir des services d'accès informatisés, moyennant des frais de service. Le gouvernement de l'Ontario demeure propriétaire de la base de données et offre des services d'enregistrement immobilier par l'entremise de son réseau de bureaux d'enregistrement immobilier. Les frais d'enregistrement et de recherche resteront fixés par le gouvernement.

Teranet fournira des services à valeur ajoutée, y compris l'accès et l'enregistrement à distance, ainsi que des produits d'information personnalisés fondés sur le système d'enregistrement et sur d'autres bases de données. Tous les nouveaux produits et services doivent être approuvés par le partenaire gouvernemental, mais Teranet est libre de commercialiser les services au Canada et à l'étranger.

La société est administrée par un comité de dix directeurs, dont quatre du gouvernement de l'Ontario et quatre de Teramira Holdings Inc., et deux personnes nommées.

Alliance stratégique FIEF

- Par l'entremise de Teranet, le gouvernement de l'Ontario bénéficie d'une énorme réduction des coûts du projet, d'une augmentation des revenus, de l'implantation plus rapide d'un système FIEF de pointe, d'une réduction des coûts internes d'exploitation et des avantages, du point de vue du développement industriel, de la création d'emplois et du perfectionnement professionnel.
- Des hauts fonctionnaires du ministère de la Consommation et du Commerce doutent que le FIEF ait pu être réalisé uniquement par le gouvernement. Entre autres, le projet exige des coffres bien garnis et de la patience. La nécessité pour le ministère de la Consommation et du Commerce de justifier continuellement les très grosses dépenses chaque année aurait retardé, sinon tué le projet.

1 Les partenaires du secteur privé de Teranet sont EDS, fournisseur mondial de systèmes de saisie et de bases de données, comptant 80 000 employés dans 35 pays, Intergraph Canada Ltd., chef de file dans le matériel, le logiciel et la consultation, SHLSYSTEMHOUSE, firme d'experts en développement et en intégration des systèmes, et KPMG, conseillers en gestion.

2 Brian Scrivens, « The Strategic Alliance Challenge: Balancing Divergent Interests in a Multi-Participant Project », 1992 URISAPROCEEDINGS, p. 5.

Le gouvernement de l'Ontario demeure propriétaire de la base de données et offre des services d'enregistrement immobilier par l'entremise de son réseau de bureaux d'enregistrement immobilier.

Relations humaines

Le gouvernement de l'Ontario est représenté auprès de Teranet par le ministère de la Consommation et du Commerce, puisque ce dernier est responsable de la législation et du fonctionnement du système d'enregistrement. On s'est entendu pour transférer du personnel du FIEF à Teranet. En vertu des dispositions de ces ententes, personne n'y perdrait au niveau de la rémunération globale et le gouvernement ferait tous les efforts pour trouver de nouveaux postes pour les employés qui préfèrent ne pas être transférés à l'alliance. Le Syndicat des employés et employées de la fonction publique de l'Ontario a été reconnu comme syndicat agréé pour la nouvelle société.

Le 31 décembre 1994, l'alliance stratégique avait créé, directement ou indirectement, environ 1 026 emplois.

Le 31 décembre 1994, l'alliance stratégique avait créé, directement ou indirectement, environ 1 026 emplois.

Leçons retenues

Brian Scrivens, analyste principal du Bureau de l'alliance stratégique du ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario, a écrit qu'il existe trois « secrets pour obtenir le succès » dont devraient tenir compte les gestionnaires du secteur public, s'ils considèrent le modèle de l'alliance stratégique comme une approche à la prestation de services :

- ✓ **Recrutez des champions** — Le consortium a dû se serrer les coudes pendant plusieurs années, alors que les fonctionnaires ont travaillé avec trois gouvernements pour créer et maintenir la volonté politique de continuer avec le FIEF.
- ✓ **Définissez la vision** — « Il ne sert à rien de discuter des structures de redevances et des politiques de sous-traitance avant d'être parvenu à une entente mutuelle sur les questions plus floues comme la nature de l'organisme³. On a dû répondre à des questions essentielles : « Quel genre d'entreprise sommes-nous? » et « Qui sont nos clients? ».
- ✓ **Bouclez la boucle** — Même après s'être entendus sur une vision globale, les partenaires doivent négocier jusqu'au dernier détail.
 - Ne remettez pas les questions à plus tard.
 - Obtenez l'approbation écrite pour une question à la fois et conservez une documentation à toute épreuve.

³ *Idid.*

Le Centre d'innovation régional de Tawatinaw (Alberta)

Aperçu

La région de Tawatinaw, juste au nord d'Edmonton, en Alberta, comprend des municipalités rurales qui réunissent une population globale de 25 000 personnes. Traditionnellement, divers organismes ont été actifs dans la région, assurant des services d'orientation professionnelle et d'aide aux petites entreprises. Entre autres sujets particuliers que l'on y traite, citons le démarrage d'une petite entreprise, des conseils d'experts en affaires et du soutien technique, des services de recherche, des programmes de parrainage, de l'aide financière et de la formation sur ordinateur. Incapables de soutenir des systèmes indépendants de prestation de services et conscients de la frustration que leurs services fragmentés causaient chez leurs clients, divers organismes sont devenus des partenaires actifs dans la mise sur pied du Centre d'innovation régional de Tawatinaw (CIRT), à Westlock.

Depuis juillet 1995, un des principaux secteurs d'activité du ministère de la Diversification de l'Économie de l'Ouest (DEO) est la poursuite de l'intégration des services pour les petites entreprises. Cette activité vise à améliorer les services aux entreprises de l'Ouest grâce à la prestation intégrée des services gouvernementaux au niveau des collectivités. Cela suppose des initiatives qui rassemblent une gamme de partenaires, dans le but de simplifier, d'intégrer, de rationaliser et d'améliorer la prestation des programmes et des services aux petites entreprises de l'Ouest.

La prestation intégrée des services suppose beaucoup plus que la simple proximité physique ou les points de services communs. Des services véritablement intégrés se caractérisent aussi par une prestation homogène, appuyée par des ententes administratives sans failles. (Voir l'étude de cas 34 sur la Diversification économique de l'Ouest). Le CIRT est devenu un des éléments du plan de DEO pour en arriver à une prestation intégrée.

La prestation intégrée des services suppose beaucoup plus que la simple proximité physique, ou les points de service en commun.

Description de cas

Le Centre d'innovation partage les bureaux de la Community Futures Development Corporation (CFDC) et ceux de l'Administration du rétablissement agricole des Prairies (ARAP). Ces organismes conservent leur identité propre, tout en collaborant pour intégrer les services offerts par le CIRT. De plus, le CIRT est présentement partenaire avec Développement des Ressources humaines Canada, Alberta Social Services, Alberta Advanced Education and Career Development, Alberta Economic Development and Tourism et Alberta Family and Community Support.

Le Centre d'innovation régionale de Tawatinaw

- ✓ Il offre un guichet unique pour la prestation de services aux petites entreprises rurales, par l'intégration des services gouvernementaux et communautaires au niveau des collectivités.
- ✓ La prestation des services aux petites entreprises rurales est intégrée pour améliorer la qualité des services aux personnes qui veulent devenir entrepreneurs, chefs d'entreprises/employeurs, aux jeunes et aux chômeurs.

Le CIRT cible ses services pour les personnes qui aspirent à devenir entrepreneurs, propriétaires d'entreprises/employeurs, pour les jeunes et les chômeurs de la région de Tawatinaw.

Les services offrent un guichet unique aux clients qui recherchent une variété de services. En outre, la Banque de développement des entreprises et l'Alberta Opportunity Company assurent des services courants à la collectivité par l'entremise du Centre d'innovation.

L'objectif du Centre d'innovation de Tawatinaw est l'intégration complète des services aux entreprises. Certains services, comme l'enregistrement des entreprises et la délivrance de permis ne sont pas encore disponibles au Centre, mais le plan d'affaires prévoit que tous les services offerts aux entreprises dans la région de Tawatinaw seront dispensés au CIRT. Les autres objectifs sont fondés sur une évaluation des besoins collectifs dans certains secteurs précis, y compris davantage de coentreprises avec les institutions prêteuses locales, l'expansion des réserves actuelles des centres de ressource et de meilleurs services pour la jeunesse.

Le CIRT a forgé des liens avec les bureaux de développement économique municipaux et provinciaux afin de travailler avec eux pour offrir un meilleur service à ses clients. Ces organismes préparent conjointement des séances de planification, des ateliers de développement et le partage de renseignements et de ressources pour aider à la prestation globale des programmes aux clients.

Un aspect intéressant de cet exercice d'intégration axé sur les collectivités est la variété des contributions à l'établissement du Centre. Les entreprises locales et les écoles communautaires ont offert des biens et des services pour rénover et décorer les bureaux du CIRT. Les organismes gouvernementaux ont offert de l'argent comptant, de l'ameublement et du matériel de bureau en trop et d'autres types de soutien du genre.

Clients

Le CIRT cible ses services pour les personnes qui aspirent à devenir entrepreneurs, propriétaires d'entreprises/employeurs, pour les jeunes et les chômeurs de la région de Tawatinaw.

Un client qui souhaite trouver du travail peut aller au Centre d'innovation régional de Tawatinaw pour se servir du Centre automatisé d'information sur l'emploi pour y vérifier les listes d'emplois offerts dans la région. Il ou elle pourrait profiter de sa visite pour consulter les progiciels de rédaction de curriculum vitae qui l'aidera à composer ou à peaufiner le sien. Le client pourrait aussi obtenir des renseignements sur la façon de fonder sa propre entreprise et s'inscrire à divers séminaires de formation ou de consultation offerts par les partenaires du Centre.

Si ce même client envisage de fonder sa propre entreprise, il ou elle pourrait parcourir l'Internet à l'aide des ordinateurs du Centre pour mener des recherches sur un secteur donné de l'activité commerciale. Le client pourrait aussi avoir accès à certaines bases de données du Centre des services aux entreprises du Canada pour mieux connaître les programmes et services gouvernementaux offerts aux petites entreprises.

Défis

Le Centre d'innovation a dû relever un certain nombre de défis durant sa mise en oeuvre, y compris les priorités divergentes des divers ordres de gouvernement qui participent au projet et la nécessité d'assurer des services de qualité à toutes les collectivités qu'il dessert.

Chaque ordre de gouvernement cherche à faire reconnaître ses efforts et son soutien dans de nombreuses ententes de collaboration. Cela se traduit par des exigences qui entrent parfois en conflit avec la volonté d'une collaboration étroite. Les partenaires du Centre d'innovation régionale de Tawatinaw ont relevé ce défi en travaillant en étroite collaboration et par des communications régulières entre les divers groupes pour établir et clarifier leurs rôles respectifs. C'est un processus continu que l'on suit de manière constante. Le fait que la CFDC, comme force d'entraînement de ce processus, soit un organisme du secteur privé, aide sans doute le Centre à éviter les nombreuses embûches dans lesquelles s'empêtrent souvent les gouvernements.

Des conflits surviennent parfois quand une collectivité croit qu'une autre est favorisée dans des secteurs comme l'emplacement d'un projet ou l'accessibilité aux programmes offerts. Les partenaires du CIRT ont réussi à minimiser l'engagement de membres influents de diverses collectivités qui consentent à travailler pour réduire ces obstacles et le ressentiment qui les accompagne. Le CIRT prévoit aussi compenser la perception de favoritisme au profit de la collectivité de Westlock, en installant des ordinateurs dans les autres collectivités du voisinage pour ainsi faciliter l'accès à l'information en direct disponible par des liaisons électroniques avec le Centre.

Discussion

L'intérêt de DEO à l'égard de ce projet était en trois volets : établir un projet expérimental pour offrir un service amélioré aux clients tout en réalisant des économies de coûts pour les partenaires; tirer avantage de l'élan établi au sein de la collectivité choisie, en ce qui concerne l'intégration des services aux entreprises, et relier concrètement entre elles les initiatives gouvernementales actuelles pour élaborer des points de contact uniques.

Innovations

Le Centre régional d'innovation de Tawatinaw a réussi diverses innovations, dans son évolution jusqu'à ce jour. La prise de décision avec les organismes partenaires suit un processus de collaboration auquel ils participent tous. Le fonctionnement du CIRT est supervisé par un groupe d'organismes participants bénévoles. Le comité directeur, comprenant trois personnes du milieu des affaires, trois du milieu de l'éducation et trois jeunes, n'a aucun pouvoir décisionnel sur les politiques, mais il se réunit officiellement tous les deux mois pour parler des problèmes. Les membres du comité sont tenus au courant des décisions par la directrice locale de la CFDC qui est chargée du comité. Elle assure alors le suivi des décisions prises par l'entremise de ce processus de sondage. Cette absence de

Le fonctionnement du CIRT est supervisé par un groupe d'organismes participants bénévoles.

Ce processus informel donne cependant au CIRT beaucoup de souplesse dans sa prise de décision.

forme ne serait pas possible dans un organisme plus important et ne l'est pas non plus à l'intérieur des ministères, ou entre eux. Ce processus informel donne cependant au CIRT beaucoup de souplesse dans sa prise de décision, lui permettant ainsi de réagir rapidement aux problèmes, aux besoins et aux préoccupations, quand ils se présentent. En outre, de nombreux membres du comité directeur jouent divers rôles importants dans leurs collectivités (par exemple, un des membres du comité siège au conseil d'administration de la CFDC, un autre est le maire d'une des localités voisines). Ces personnes jouent un rôle important dans la résolution de préoccupations et pour recueillir des appuis pour le Centre dans leurs collectivités.

L'aspect peut-être le plus nouveau de l'initiative de Tawatinaw est qu'elle a besoin de réseaux qui existent déjà naturellement dans les régions rurales et qu'elle les renforce avec des outils simples. Le CIRT rassemble ces réseaux au sein d'une entité physique, améliorant ainsi la capacité de la région de se prendre en mains — un approche dont les collectivités rurales s'enorgueillissent.

Répercussions sur les autres types de prestation

Les améliorations de la qualité des services, plutôt que la réduction des coûts, est l'objectif principal du processus d'intégration des services, mais les coûts diminuent quand même. Les économies réalisées par les initiatives d'intégration au niveau communautaire sont, toutefois, compensées, dans une large mesure, par la demande accrue de services. Les économies réalisées par les partenaires se traduisent généralement par une redistribution des fonds à d'autres programmes pour améliorer les services. De ce point de vue, la capacité de couper les budgets en réduisant les coûts est plutôt limitée.

Cet exemple d'intégration des services aux petites entreprises laissent aussi entendre que les organismes du secteur privé sont peut-être mieux adaptés à la prestation homogène de services aux entreprises. Peut-être les groupes communautaires du secteur privé sont-ils plus en mesure de relever le défi de mettre en place des services mieux axés sur la clientèle, rendant ainsi un meilleur service, à moins cher. La souplesse inhérente à ces organismes permet une réaction plus rapide aux changements des besoins des clients ou de la collectivité. Des centres, comme celui de Tawatinaw, sont à la fine pointe de la prestation de services vraiment axés sur les clients.

Des centres, comme celui de Tawatinaw, sont à la fine pointe de la prestation de services vraiment axés sur les clients.

Rôle de facilitation pour le gouvernement

L'expérience actuelle laisse prévoir que les gouvernements, s'ils agissent prudemment et posent les bonnes questions, peuvent faire une différence positive dans de telles entreprises. Parmi les façons tangibles de faciliter les choses, notons le financement. Mais il y a aussi les ententes contractuelles de prestation des services et l'apport de renseignements et de ressources qui peuvent aider à surmonter les obstacles bureaucratiques ou politiques éventuels.

Un résultat intangible de la participation de DEO au projet de Tawatinaw est que le profil et la crédibilité du projet sont valorisés aux yeux de la collectivité. Les principaux acteurs, dans le projet, ont constaté que leurs demandes d'aide et de collaboration avec leurs collectivités étaient mieux reçues parce qu'ils pouvaient parler du rôle de DEO dans leur initiative.

En fait, le projet représente un véhicule nouveau et innovateur par l'entremise duquel les gouvernements peuvent collaborer avec les organismes du secteur privé pour offrir des services de haute qualité aux petites et moyennes entreprises de l'Ouest canadien.

Leçons retenues

- ✓ Les réseaux officiels et officieux actuels peuvent représenter le point de départ de l'établissement de partenariats fédéraux-provinciaux-locaux efficaces.
- ✓ Les groupes du secteur privé pourraient être en mesure d'assurer la prestation homogène de services aux entreprises.
- ✓ Les partenariats fédéraux avec les organismes locaux exposent les partenaires fédéraux à des façons de transiger plus attentives et peuvent rehausser le prestige des partenaires locaux.
- ✓ Au fur et à mesure que le service s'améliore, les réductions des coûts peuvent être absorbées par la demande accrue de services.

Partenariats et ententes

Le partage des installations

Partage de services au niveau local en Nouvelle-Écosse

Aperçu

L'initiative de partage des services au niveau local a permis d'établir un cadre en vue d'une mise en commun de services ministériels fédéraux dans des domaines aussi divers que la formation, l'informatique, les installations de conférence, l'entreposage et les services de courrier. L'objectif est de réduire les coûts, d'alléger les procédures et de partager l'information dans une large gamme de ministères et d'agences.

En Nouvelle-Écosse, le Conseil fédéral a amorcé la mise sur pied d'un système en ligne reliant tous les ministères fédéraux de la province. (Le conseil regroupe des cadres supérieurs du gouvernement fédéral oeuvrant dans la province.) Dans la région atlantique du Canada, ce système sera étendu à tous les ministères.

Description de cas

Ce système est exploité par le bureau régional d'Environnement Canada avec la participation d'autres usagers. La page d'accueil, qui est rédigée dans les deux langues officielles, présente une série d'options : noms des personnes à contacter dans les divers ministères, disponibilité de salles de réunion dans des locaux fédéraux, renseignements sur les ressources humaines, liens avec Internet, composition des groupes de travail, emplois disponibles, sujets chauds, enquêtes, innovations et programmes informatiques, renseignements dans le domaine financier et administratif.

On remarquera l'existence d'une banque d'emplois parrainée par le Nova Scotia Joint Adjustment Committee. Il s'agit d'un organisme qui vient en aide aux employés gestionnaires pour leur permettre soit de poursuivre leur carrière dans la fonction publique, soit de chercher un autre emploi dans le secteur privé. Les utilisateurs ont la possibilité de faire parvenir leur profil de carrière ou des descriptions de postes. Ils peuvent également rechercher dans le système quelles sont les ouvertures disponibles; cela comprend un accès à Internet et à la base de données nationale de la fonction publique.

La page d'accueil est reliée à un centre d'apprentissage pour que le système informatique de communications puisse être utilisé de façon optimale. Le Centre d'apprentissage Plus est exploité par Santé Canada, en partenariat avec six ministères et agences ainsi qu'avec l'Université Mount Saint Vincent et McCains's Foods; son objet est de fournir des services d'apprentissage aux agences et ministères présents dans la région de Halifax-Darmouth. Ce programme convivial comporte des modules sur la formation continue et la sensibilisation, et ce dans les deux langues officielles. On prévoit élargir le programme pour y inclure des cours sur le cercle de qualité des gestionnaires et le réseau scientifique ainsi qu'un module sur les ventes et le marketing.

Pour les modèles de prestation de services, l'importance de cet exemple réside dans l'utilisation innovatrice d'Internet pour assurer des liaisons entre les ministères au niveau local.

La page d'accueil est reliée à un centre d'apprentissage pour que le système informatique de communications puisse être utilisé de façon optimale.

Les ententes et les négociations en vue d'un partage de services sont informelles et reposent sur l'engagement et la confiance des individus. Elles nécessitent une coopération poussée et une harmonisation de nombreuses questions de type horizontal. Elles fonctionnent mieux dans certaines provinces ou villes que dans d'autres. De façon générale, elles donnent de meilleurs résultats lorsqu'un ministère reçoit la charge de gérer et d'exploiter les services locaux dans une région donnée.

Leçons retenues

- ✓ Une collaboration entre ministères peut être bénéfique à toutes les parties.
- ✓ Les partenariats horizontaux fonctionnent mieux lorsqu'un ministère se charge de la gestion et de l'exploitation des services au niveau local.

Agences régionales et systèmes informatiques partagés

Aperçu

Bienvenue dans le Cyberspace

À Singapour, pour pouvoir acheminer un cargo, les négociants devaient entreprendre des formalités qui duraient deux jours. Aujourd'hui, grâce à un système de transfert électronique de données (TED), il suffit de quinze minutes.

Au Canada, lorsque les courtiers et les importateurs voulaient qu'une cargaison traverse la frontière, il leur fallait dix jours pour terminer toutes les formalités et obtenir les approbations. À l'heure actuelle, avec le Système automatisé d'échange de données sur les douanes (SAED), il suffit de trente minutes et les employés du gouvernement ne saisissent les données qu'une seule fois.

Peut-on faire appel à ces technologies pour raffiner la prestation des services et peut-être même pour améliorer le fonctionnement des agences de développement économique régional au Canada? Ces agences devraient-elles commencer à coopérer dans le domaine de l'informatique, voire partager un système unique qui serait convivial pour tous leurs clients du monde des affaires?

Revenu Canada accepte maintenant les déclarations d'impôts sur le revenu informatisées, qui sont traitées en deux semaines environ contre six à huit semaines pour une déclaration sur papier. Le transfert électronique de fonds (TEF) vous permet d'encaisser votre remboursement beaucoup plus vite qu'autrefois. Grâce au TEF, de plus en plus de Canadiennes et de Canadiens reçoivent leurs chèques de sécurité du revenu sous forme de dépôts directs dans leur compte en banque.

Description de cas

Au Canada, il existe quatre agences de développement économique régional :

- L'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA)
- Le Bureau fédéral de développement régional (Québec) (BFDR(Q))
- Diversification économique de l'Ouest (DEO)
- Industrie Canada, qui est responsable de l'orientation industrielle nationale et également des opérations de FedNor, qui livre des programmes de développement économique régional dans le nord de l'Ontario.

Ces organismes ont à peu près le même mandat et desservent des clients qui se ressemblent. Au premier abord, il semble donc qu'ils auraient de bonnes raisons de coopérer en vue de mettre au point des systèmes partagés d'échange de l'information. Mais il s'avère que la coopération est restée limitée. Pourquoi?

Si les agences coopéraient pour mettre sur pied un système informatique commun, ce serait presque une première.

L'APECA, le DEO et FedNor ont été fondés en 1987 et le BFDR(Q) en 1991. Ils ont remplacé le ministère d'État au Développement économique et régional et le ministère de l'Expansion industrielle régionale qui avaient été mis sur pied en 1982. Ces agences ont reçu des mandats très larges et généraux et ce sont les cadres qui ont eu pour tâche d'élaborer des objectifs et des programmes particuliers.

Étant donné que les objectifs et les programmes ne sont pas les mêmes d'une agence à l'autre, comment un réseau informatique interconnecté permettrait-il d'améliorer la prestation de services gouvernementaux aux clients du monde des affaires?

Les quatre organismes oeuvrent « à peu près » dans le même domaine. Ils s'adressent tous aux petites et moyennes entreprises (PME) et offrent divers types de financement pour permettre aux entreprises de démarrer ou de croître (beaucoup moins aujourd'hui qu'avant le budget de 1995 qui a presque éliminé leurs programmes de dépenses). Ils soulignent tous que leur principale tâche est de fournir aux PME l'information, la formation et les autres services non financiers dont elles ont besoin pour être compétitives au Canada et surtout à l'étranger.

Industrie Canada exploite un réseau étendu à l'échelle du pays qui, entre autres, relie entre eux dix Centres de services aux entreprises du Canada (CSEC). Cette « épine dorsale » donne accès à un certain nombre de bases de données d'Industrie Canada pouvant intéresser les entreprises. FedNor se sert de cette épine dorsale mais ce n'est pas le cas des autres agences. En plus des questions de nature stratégique qui font qu'il est souhaitable ou non que les agences soient reliées au réseau d'Industrie Canada, il semble qu'il existe aussi actuellement des problèmes d'ordre technique qui rendent impossible une telle interconnexion.

La coopération telle qu'elle existe actuellement

Si les agences coopéraient pour mettre sur pied un système informatique commun, ce serait presque une première. Leurs représentants ne se parlent pas beaucoup, probablement pas plus que ceux de quatre autres ministères pris au hasard. Cependant, il y a eu et il existe encore une très forte interaction entre chacune de ces agences et Industrie Canada en ce qui touche à la mise sur pied et à l'exploitation des CSEC (dont nous reparlerons plus loin).

Certains échanges, surtout ponctuels, se produisent à l'occasion de réunions, lors de conférences téléphoniques ou bien par courrier électronique. Les gestionnaires de chaque agence connaissent leurs vis-à-vis des autres agences mais ils ne communiquent pas régulièrement avec eux, par exemple toutes les semaines. L'APECA et le DEO ont tenté de mettre sur pied un système commun d'administration financière qui a dû être abandonné parce qu'il existait de trop grandes différences entre ces deux organismes : à cette époque, l'APECA accordait des subventions alors que le DEO effectuait des « contributions remboursables ». Le vérificateur général a souligné qu'il fallait être prudent lorsqu'on comparait les résultats des diverses agences de développement économique régional, mais que celles-ci présentaient assez de ressemblances pour qu'on puisse comparer leurs opérations et partager l'information dans une certaine mesure.

Le capitalisme presque sans entraves pour 2001

C'était une nuit sombre et orageuse. Réveillée par l'idée d'une affaire, Alice la femme d'affaire s'assied d'un bond sur son lit.

Elle murmure dans l'obscurité : « Colossal! ». Instantanément, une lueur bleutée envahit la chambre d'Alice. « Oui » répond l'ordinateur nommé Colossal de sa voix de baryton.

« Cherche les mots-clés suivants sur tous les réseaux et dans tous les sites ... ». Colossal se met aussitôt au travail. Ses impulsions électroniques explorent le réseau mondial, se glissent dans les réseaux locaux et les réseaux étendus, examinent les bases de données et les registres, parcourent à toute allure les sites du World Wide Web, recherchent, compilent, analysent et vérifient. Automatiquement, le puissant ordinateur applique les principes de la logique floue, de la reconnaissance latérale et de la théorie du chaos pour créer une matrice principale. Quelques instants plus tard, il annonce : « 8 500 résultats positifs ».

Alice émet d'autres commandes pour restreindre l'univers qu'elle vient de créer à quelques précieux marchés disséminés dans le monde entier, à Hong Kong, Sydney, Athènes et Minsk.

De plus en plus fébrile, Alice ordonne à Colossal de lui donner accès à REDEX, le système informatique de Développement économique régional, un organisme du gouvernement du Canada. Sur REDEX, elle élabore un système optimal d'approvisionnement, d'assemblage et de distribution reliant trois régions.

Par l'intermédiaire de REDEX et en se servant du numéro d'identification personnel attribué à son entreprise, Alice prélève à sa banque de Rangoon 850 000 cyberdollars qu'elle verse dans de nouveaux comptes situés à Moose Jaw, St-Louis-du-Ha!-Ha! et Come-By-Chance. À partir de ces comptes, elle affiche des garanties, paie ses taxes professionnelles et achète une assurance.

Tout va bien jusque-là mais Alice a besoin de plus d'argent. En passant par le Centre de services aux entreprises du Canada de Montréal, elle doit faire une demande de garantie financière auprès du gouvernement; c'est encore l'ordinateur Colossal qui s'en charge.

Colossal prouve aux ordinateurs de REDEX que l'idée d'Alice

- créerait 50 emplois dans des régions en difficulté,
- serait utile aux femmes et à d'autres groupes-cibles,
- produirait d'autres possibilités d'investissement dans trois régions,
- ne déplacerait aucune des entreprises actuelles,
- ne pourrait être mise en place sans l'aide de l'État,

-
- a de bonnes chances d'être autosuffisante,
 - contribuera à équilibrer la balance des paiements du Canada,
 - n'aura aucun effet sur l'environnement
 - et respectera les modalités du GATT ou d'autres accords.

Les garanties sont approuvées en quelques minutes. On a du mal à croire qu'il y a seulement cinq ans cette opération aurait duré au moins quatre-vingt-dix jours.

Munie de ses garanties, Alice obtient un prêt auprès d'un consortium de trois banques. On lui verse son argent en un tournemain.

Alice ordonne vivement : « apparier et prioriser ».

« Vérification » répond Colossal.

« Conformité avec toutes les licences, permis, règlements, droits d'importation, taxes, ... ». Alice a le souffle coupé.

Drôles de nouvelles du Cyberespace

À la fin de cette histoire fantastique, Alice pourrait mener à bien toutes ses transactions, gagner trois millions de cyberdollars et retourner se coucher parfaitement heureuse. Ou bien l'ordinateur Colossal pourrait lui annoncer que l'affaire a échoué parce le système informatique REDEX n'est pas doté de la largeur de bande, des perfectionnements ou de l'« interconnectivité » qui seraient nécessaires pour négocier toutes les ententes.

D'autre part, il est possible que tous les services gouvernementaux auxquels Alice accède (conseils, renseignements, fonds, etc.) se trouvent exclusivement sur des réseaux privés. Remarquez qu'Alice n'a besoin de se présenter dans aucun bureau, ni de se déplacer, ni de manipuler aucun papier pour conclure les ententes. Son seul point d'accès aux services gouvernementaux est un lien électronique avec le Cyberespace et non un bureau situé dans un immeuble.

L'évolution de la technologie, et tout particulièrement des techniques de communication, est si rapide que même les initiés sont toujours dépassés. Par exemple, les possibilités du World Wide Web (WWW) pour l'entreprise privée suscitent un enthousiasme délirant chez la plupart d'entre nous. Et pourtant Robert Metcalfe, éditeur du très respecté magazine Infoworld et père d'Ethernet, prédit que le WWW va s'effondrer en 1996 à cause de sa largeur de bande insuffisante et de l'engouement non fondé qu'il a provoqué.

L'évolution de la technologie, et tout particulièrement des techniques de communication, est si rapide que même les initiés sont toujours dépassés.

Quoi qu'il en soit, le vérificateur général a rédigé une note d'avertissement concernant la mise en place de systèmes de transfert de données :

À l'heure actuelle, la constitution de systèmes informatisés comporte de nombreux risques et beaucoup de défis. Étant donné l'évolution rapide des technologies et le contexte dans lequel elles sont mises en place, il est essentiel que l'État joue un rôle de leader en ce qui touche à la gestion des risques qui découlent de ces changements. Les causes de ces risques se trouvent à la fois au sein de l'appareil gouvernemental et à l'extérieur de celui-ci; ce sont les barrières structurelles, la complexité de la technologie, l'évolution du contexte législatif et économique et les retombées pour les fonctionnaires.

Quel type de service?

La plus grande partie de l'information que les agences régionales fournissent aux entreprises clientes sont vitales, mais il s'agit de renseignements pratiques et relativement terre à terre : comment mettre sur pied une entreprise, rédiger un plan d'affaires pour obtenir du financement, gérer une entreprise, mettre de nouveaux produits sur le marché, etc. Les agences divulguent déjà cette information sous plusieurs formes, soit par voie électronique, de personne à personne, dans le cadre de séminaires et d'ateliers ou dans des dépliants et des brochures.

Une autre forme d'assistance porte sur ce que l'on pourrait appeler les « tractations avec le gouvernement ». Cela comprend les renseignements sur les types d'aide accordés par l'État, les prêts, les contributions, les formes d'encouragement, les taxes, les crédits, les permis, les licences, les inspections, les approbations et les certificats. Dans ce cas, l'agence peut soit jouer le rôle d'éclaireur et montrer la direction à suivre, soit agir comme un consultant non rémunéré. Toutes les agences tentent de faire en sorte que leur région ait sa juste part des programmes d'approvisionnement de l'État.

Une autre catégorie concerne les services de plus forte valeur comme la formation, le conseil, l'encadrement, la mise sur pied d'alliances (regrouper des compagnies ayant le même objectif) et la défense d'une cause (faire en sorte que les ministères sachent ce que la région a à offrir).

Dans le cadre de ces activités, on organise parfois des expositions ou des conférences pour transmettre aux producteurs les dernières données sur les marchés; on assure également la recherche et la divulgation de renseignements sur les ouvertures commerciales et le remplacement des importations. Ces activités varient beaucoup dans le temps et d'une région à l'autre et elles sont trop nombreuses pour qu'on puisse en dresser la liste; de plus, elles évoluent au gré des circonstances.

Les CSEC : un service à guichet unique

Les agences gèrent également la plupart des dix Centres de services aux entreprises du Canada (CSEC) qui sont en place dans les principales villes du pays. L'objectif premier de ces centres est de fournir un point d'accès unique aux entreprises qui cherchent à se renseigner sur les programmes gouvernementaux tant fédéraux que provinciaux.

Étant donné l'évolution rapide des technologies et le contexte dans lequel elles sont mises en place, il est essentiel que l'État joue un rôle de leader en ce qui touche à la gestion des risques qui découlent de ces changements.

*Industrie Canada
souligne le volet humain
des CSEC.*

De nombreux CSEC relèvent d'ententes de partenariat avec les gouvernements provinciaux et, au Québec, d'un contrat conclu avec la Chambre de commerce. Certains de ces bureaux sont exploités dans le cadre d'accords fédéraux-provinciaux alors que dans les autres cas il existe des ententes informelles entre les divers gestionnaires.

Le monde des affaires a accueilli favorablement l'arrivée des CSEC. Ceux-ci accélèrent l'accès à l'information et réduisent les formalités. Dans l'ensemble du pays, chaque année, ils traitent quelque 800 000 demandes qui sont surtout acheminées par téléphone ou télécopieur. Cependant, Industrie Canada souligne le volet humain des CSEC :

... le personnel des centres est sélectionné tout particulièrement en fonction de son expérience dans le domaine des services aux entreprises et du contact avec des clients du monde des affaires. Il comprend le contexte où vit l'entrepreneur. Une conversation avec un agent ne mène pas à une simple réponse; par un ensemble de questions ouvertes mais jamais indiscrettes, celui-ci va au-devant des problèmes connexes ou présente des suggestions utiles sur les solutions de rechanges, les options possibles et d'autres points.

*Lorsqu'un tel produit
connaît le succès, on le
transpose à tous les
CSEC du pays.*

À partir d'un « fonds systémique » d'Industrie Canada, les CSEC investissent dans l'élaboration de divers produits d'information. On peut citer l'exemple du modèle de règlement mis sur pied par Agro-alimentaire Canada et les autorités provinciales de la Saskatchewan. Lorsqu'un tel produit connaît le succès, comme dans ce cas-ci, on le transpose à tous les CSEC du pays.

Dans les agences régionales, on considère que les CSEC assurent un service d'information de base alors que les agences offrent des services à valeur ajoutée en fonction des besoins régionaux, c'est-à-dire qu'elles adaptent le financement, l'information et le service aux particularités de leurs régions respectives. Nous soulignons ici que les agences tiennent des bureaux dans des centaines de petits centres dans l'ensemble du pays et qu'il s'agit parfois de guichets uniques d'accès à l'aide gouvernementale.

Facteurs et contraintes

- Les clients des petites entreprises ont déjà un accès rapide aux renseignements essentiels que les agences leur fournissent par l'intermédiaire à la fois des CSEC et de leurs propres bureaux.
- En théorie, aucune information n'est si complexe et aucun service n'est si personnel qu'il est impossible de les informatiser et de les acheminer par voie électronique. Toutes les connaissances d'un représentant du gouvernement s'adressant aux entreprises peuvent être saisies sur ordinateur et elles peuvent alors être mises à jour à tout moment. Cependant, la base de données ainsi créée ne saurait être dotée d'imagination créatrice, et c'est précisément l'élément que les agences régionales essaient d'apporter à l'interface entre l'appareil d'État et les entreprises.

- Dans la stratégie générale du gouvernement intitulée *Plan directeur pour le renouvellement des services gouvernementaux à l'aide des technologies de l'information*, on lit que les secteurs public et privé devraient avoir un accès illimité à l'ensemble des services gouvernementaux en s'adressant à un « guichet unique ». Il semble que ce guichet se trouvera de plus en plus souvent dans le Cyberespace et peut-être seulement de façon accessoire dans un bureau ou dans un centre commercial. Cependant, comme Internet et le WWW sont de plus en plus encombrés, les gens d'affaires jugeront plus approprié que le guichet unique passe par un réseau dédié à leurs besoins propres.
- On s'accorde en partie pour dire que la transmission des renseignements d'ordre pratique pourra se faire à moindre coût par voie électronique, surtout dans les régions rurales où elle est actuellement la plus coûteuse. D'autre part, au sein des agences, on reconnaît unanimement que le besoin d'un contact de personne à personne lors de la transmission de cette information continuera d'exister.
- Pour ce qui est de savoir si les agences pourront faire appel à l'informatique pour améliorer l'administration de leurs opérations, les avis sont plus partagés mais il existe certaines possibilités. L'APECA est probablement en avance sur les autres agences en ce qui touche à l'évaluation et à la vérification de ses programmes. Les résultats obtenus pourraient s'avérer utiles à Industrie Canada, au DEO et au BFDR(Q). De la même façon, il existe probablement de « meilleures pratiques » au sein d'Industrie Canada, du DEO et du BFDR(Q) qui pourraient être bénéfiques à l'APECA. Il n'est pas certain que cette information puisse être échangée par d'autres moyens (conférences, courrier électronique ou même poste-lettres).
- Il est possible que les agences régionales préfèrent *ne pas* mettre en commun certains types de données sur un système interrelié tel que le mythique réseau REDEX (des renseignements de nature délicate concernant les clients, par exemple).

On s'accorde en partie pour dire que la transmission des renseignements d'ordre pratique pourra se faire à moindre coût par voie électronique.

Les cadres des quatre agences ne s'entendent pas sur l'utilisation de l'informatique en coopération.

Divergences d'opinion

Les cadres des quatre agences ne s'entendent pas sur l'utilisation de l'informatique en coopération. Tous pensent que le Canada doit ajouter sans cesse de nouveaux outils informatiques à l'interface entre l'appareil d'État et les entreprises. Mais certains font remarquer que pour le moment il n'existe pas une demande clairement articulée à cet effet au niveau régional, et les opinions sont très divergentes sur ce point. Les commentaires ci-dessous n'ont pas vraiment été formulés tels quels, mais ils illustrent néanmoins des attitudes réelles :

- Il faut donner aux gens d'affaires le soutien technique dont ils ont besoin pour trouver les marchés mondiaux et les exploiter. Pour ce faire, l'informatique représente la voie à suivre. Si nous n'agissons pas rapidement dans ce domaine, le Canada ne sera pas compétitif, un point, c'est tout.

Certains de nos clients habitent de petites villes desservies par de vieux câbles en cuivre et ils ne peuvent même pas faire fonctionner leur télécopieur de façon appropriée.

- D'accord pour l'idée, mais quelle technologie utiliserez-vous? Je ne suis pas prêt à monter dans un autre train-fantôme en route pour nulle part. Même si une technologie est séduisante, elle n'est pas nécessairement adéquate.
- Le gouvernement ne pourra réduire ses coûts tout en améliorant ses services que s'il fait appel à la technologie.
- Ce type de soutien informatique s'adresse surtout aux grandes compagnies qui peuvent par ailleurs répondre à leurs propres besoins. Certains de nos clients habitent de petites villes desservies par de vieux câbles en cuivre et ils ne peuvent même pas faire fonctionner leur télécopieur de façon appropriée.
- Il s'agit d'une question de gestion et d'orientations et non de technologie. Tout cela est-il possible? Bien sûr que oui. Cela est-il souhaitable et savons-nous combien il devrait nous en coûter? Voilà les questions fondamentales qu'il faut poser.
- La « coopération » (en informatique) implique habituellement que quelqu'un doit changer d'avis, et c'est habituellement le plus faible qui doit opérer les plus grands changements.
- Je suis prêt à prendre en considération tout ce qui peut être utile à mes clients, mais je ne m'engagerai que lorsque vous m'en aurez démontré l'utilité.

Leçons retenues

- ✓ L'informatique est utilisée à bon escient et il ne fait aucun doute qu'elle permettra aux agences régionales d'offrir de meilleurs services aux petites et moyennes entreprises.
- ✓ Deux des domaines où l'informatique pourrait s'avérer utile sont la réduction des délais préalables à l'approbation d'une assistance financière et la transmission de renseignements qui évoluent dans le temps comme les données sur les marchés, les perspectives d'approvisionnement de l'État, etc.
- ✓ Les quatre agences ont quatre mandats distincts et autant de « points de vue » différents sur la technologie. Avant qu'on puisse relier ces organismes par un système informatique commun, il faudra que ces points de vue soient harmonisés.

Le Centre de services gouvernementaux de Winnipeg

Résumé

Le Centre de services gouvernementaux de Winnipeg est un édifice que Lloyd Axworthy, ancien ministre du Développement des ressources humaines, avait réservé pour la mise en place d'un « guichet unique » à l'intention des clients souhaitant avoir accès aux services de soutien qui sont actuellement offerts au public par trois différents paliers de gouvernement. Les deux premiers étages sont destinés à devenir des locaux partagés; soixante-dix-huit employés de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et soixante-trois des services sociaux de Winnipeg (direction de l'emploi et de la formation) y seront hébergés ainsi qu'un représentant de DRHC (Travail) et un représentant du ministère du Travail de la province. Des pourparlers sont en cours en vue de loger le Centre de services aux entreprises du Canada et son homologue du Manitoba au deuxième étage. Jusqu'à présent, les trois ministères provinciaux de la Formation et de l'éducation postsecondaire, des Services à la famille et du Travail ont pris part à la planification mais seul le ministère du Travail s'est engagé à loger du personnel dans l'édifice en question. Le ministère des Services à la famille négocie actuellement la mise sur pied d'un système commun avec les services sociaux de Winnipeg. On espère qu'il se joindra bientôt au projet.

Description de cas

Une autre journée de canicule à Winnipeg. Assis à son bureau, Ken Burfoot de DRHC se souvient qu'il y a déjà un an il est devenu le gestionnaire de projet du Centre de services gouvernementaux de Winnipeg. Le Centre n'était alors qu'un concept mis de l'avant par le ministre Axworthy. À cette époque, l'idée semblait simple: il s'agissait de faire en sorte que trois paliers de gouvernement unissent leurs efforts et leurs ressources pour permettre aux citoyens d'avoir une vie productive et intéressante leur procurant une stabilité économique. Mais au cours de l'année suivante, l'enthousiasme suscité par cette idée, à l'image du climat manitobain, s'est fortement refroidi, puis il a connu des jours plus cléments. On lui réserve maintenant un accueil aussi chaud que le sol de la rue où se trouve le bureau de Ken Burfoot. Celui-ci vient de recevoir l'approbation pour les travaux de rénovation de l'édifice du trois cent quatre-vingt-onze de la rue York. DRHC a accepté de loger soixante-dix-huit employés à cette adresse et la ville s'est engagée à y déménager soixante-trois employés des services sociaux. Les négociations avec la province sont sorties de l'impasse et il y a lieu d'être optimiste. Bien sûr, on a dû faire face à des tas de problèmes au cours de ces douze mois, mais cela n'a pas été en vain. On prévoit maintenant qu'à la fin du premier trimestre de 1996 l'idée sera devenue réalité. De nombreux fonctionnaires ont trimé dur mais leurs efforts se traduiront bientôt en avantages concrets pour les citoyens et l'efficacité des trois paliers de gouvernement s'en trouvera améliorée.

Le Centre des services gouvernementaux de Winnipeg

- ✓ Un projet de partage des locaux qui sera bénéfique à tous et dont le succès semble assuré.
- ✓ Pour l'avenir, une intégration souhaitée des services offerts par les divers paliers de gouvernement, bien qu'aucun engagement n'ait encore été pris dans ce sens.
- ✓ Un partenaire provincial qui est sur le point d'engager le personnel nécessaire dans le projet.

De nombreux fonctionnaires ont trimé dur mais leurs efforts se traduiront bientôt en avantages concrets pour les citoyens et l'efficacité des trois paliers de gouvernement s'en trouvera améliorée.

Le gouvernement fédéral a placé la création d'emplois et le renouveau économique au rang de ses premières priorités.

Pourquoi ce projet a-t-il été mis sur pied?

Le gouvernement fédéral a placé la création d'emplois et le renouveau économique au rang de ses premières priorités. La mise en valeur de la main-d'oeuvre est essentielle à la réalisation de ces objectifs, et c'est précisément pour cela qu'il a entrepris de renforcer les relations qu'il entretient avec les gouvernements provinciaux et municipaux. Il entend ainsi mettre à l'essai un nouveau type d'ententes de partenariat dans le domaine de la gestion des programmes de mise en valeur de la main-d'oeuvre.

Le 1er mars 1994, le ministre Axworthy a rencontré les dix ministres responsables des questions touchant à la sécurité et au marché du travail. Il a été convenu de rechercher des ententes administratives en vue:

- d'améliorer les services au public,
- d'éliminer les recoupements et les doublons,
- d'améliorer l'efficacité des opérations en réduisant les faux frais et les coûts administratifs.

À quels avantages peut-on s'attendre?

Pour les clients

- Lieu d'accès unique: que les clients recherchent de l'assistance (assurance-chômage, aide sociale, prestations sociales, aide aux étudiants), un emploi, une formation ou des conseils, ils pourront trouver tous les services pertinents dans le même édifice.
- Coordination des services: actuellement, les trois paliers de gouvernement fournissent de l'information sur le marché du travail, les emplois disponibles, la formation, la préparation à l'emploi, la rédaction de curriculum vitae et les méthodes de recherche d'emploi. Ils pourraient coordonner leurs efforts dans ces domaines pour offrir des services plus complets.
- Ressources partagées situées en un même endroit: on peut regrouper en un même lieu les renseignements sur le marché du travail, les carrières et la formation qui proviennent de chaque palier de gouvernement.
- Partage des services d'accueil: pas besoin de deviner à quel bureau on doit s'adresser. Il y aura du personnel pour donner les renseignements essentiels sur les programmes et les services offerts par les différents partenaires et pour expliquer la méthode à suivre si l'on veut avoir accès à ces mêmes programmes et services.
- Accès aux terminaux de la banque d'emplois, au réseau d'information et aux kiosques: les partenaires pourraient rendre accessibles sur terminal les renseignements relatifs à leurs programmes et services et même y indiquer les endroits où ces services sont dispensés. Le réseau de la banque d'emplois est accessible à partir de tous les Centres d'emploi du Canada et le sera bientôt à partir de tous les grands centres commerciaux de Winnipeg.
- Accès à des réseaux d'entraide libre-service et à CHOIX (renseignements informatisés sur les carrières): le centre pourrait fournir sur place des kiosques et des accès à ces bases de données.
- Disponibilité de services et de programmes connexes: dans le même édifice, les clients auront accès à des services de conseil à court terme, de

planification et de profil de carrière, à des programmes de formation à court terme, à des tests psychologiques et de mobilité professionnelle, et ils pourront également faire leur demande de numéro d'assurance sociale.

Pour les partenaires gouvernementaux

- Besoin de moins d'espace parce que les aires d'accueil et d'administration ainsi que les salles de réunion sont communes.
- Accès à des locaux pour les réunions et les travaux de groupe.
- Le DRHC pourrait gérer les aires communes affectées au courrier, à l'entreposage et à l'administration.
- Les besoins en matière de sécurité du personnel, des systèmes et de l'édifice sont communs. Ils pourraient faire l'objet d'une étude et être inclus dans le plan de regroupement des locaux.
- Possibilité d'un service bilingue partagé pour communiquer l'information de base.
- Emplacement central dans des locaux de premier ordre.
- Le personnel de DRHC peut assurer sur place un service de soutien pour résoudre les problèmes mineurs reliés aux systèmes informatiques; il peut également dispenser une formation de base portant sur l'utilisation des ordinateurs.
- Il sera possible de modifier les systèmes pour permettre un partage de base de l'information.
- Partage de l'information sur les clients pour des fins de formation, de conseil, de soutien et d'enquêtes. L'information mise en commun pourrait faire l'objet de protocoles d'entente pour répondre aux préoccupations concernant les renseignements confidentiels (par exemple, des enquêteurs seraient en mesure d'identifier les clients qui reçoivent à la fois l'assurance-chômage et l'aide sociale ou d'autres prestations, et cette vérification serait permise).
- Le partage des locaux peut aboutir à une même vision des objectifs communs, à une définition plus claire des rôles et des responsabilités et à une harmonisation des activités en vue d'éliminer les recoupements et de combler les lacunes.

*Possibilité d'un service
bilingue partagé pour
communiquer
l'information de base.*

Et maintenant, qu'est-ce qui est prévu?

À la fin du premier trimestre de 1996, le service sera amélioré et il y aura moins de recoupements et de doublons dans les cinq domaines énumérés ci-dessous:

- Placements. DRHC, la ville et un service du gouvernement provincial ont accès à la banque d'emplois et aux services de marketing.
- Formation. Tout comme la ville, DRHC a centralisé la formation qu'il dispense dans le cadre de projets. La ville détermine actuellement quel personnel elle va affecter au projet.
- Mise en valeur de la main-d'oeuvre. Les propositions de DRHC et de la ville font mention d'un personnel affecté à la mise en valeur de la main-d'oeuvre.
- Enquêtes. DRHC et la ville incluent également leurs enquêteurs, ce qui pourrait rendre les enquêtes plus efficaces à Winnipeg.

À partir de quels indices mesurera-t-on le succès?

Winnipeg a fixé un objectif tangible. On veut que trois cent cinquante à quatre cents personnes valides et sans emploi quittent l'aide sociale. Avec une moyenne de six mille dollars par personne valide sans emploi, on obtient des économies de deux millions de dollars par an.

D'un point de vue plus abstrait, le comité directeur recueillera les réactions des clients et du personnel. Si le service ne s'améliore pas, on devrait le lui faire remarquer souvent et sans tarder. On procédera à des enquêtes en bonne et due forme pour identifier la nature et le niveau des services qui ont connu une amélioration.

De plus, le comité directeur a établi trois objectifs provisoires à atteindre avant la fin du premier trimestre de 1996:

1. La constitution d'une base de données conjointe pour répondre aux demandes élémentaires touchant à l'assurance-chômage et à l'aide sociale.
2. La mise en place d'un système de courrier électronique commun reliant tous les employés qui travaillent dans l'édifice quel que soit le service dont ils dépendent.
3. Dans le courrier électronique, l'envoi d'avis annonçant les réunions à venir.

L'un des objectifs à plus long terme est l'élaboration d'un système individualisé qui permettra aux employés de prendre connaissance des antécédents d'un client donné en matière d'assistance.

Partage des locaux et intégration

Il faut souligner ici que le Centre de services gouvernementaux de Winnipeg n'est pas encore véritablement un projet d'intégration des services gouvernementaux relevant de divers paliers. Pour l'instant, le plan se limite au partage des locaux. On espère que les expériences formelles (p. ex. accueil commun) et informelles (p. ex. salle à dîner et systèmes de courrier électronique partagés) faciliteront la dernière transition menant à un service intégré. Il sera d'autant plus facile d'atteindre cet objectif ultime que les frontières entre les divers programmes d'assistance sociale deviennent de plus en plus floues.

Facteurs essentiels de succès

Le plus grand facteur de succès a été la ténacité inébranlable des fonctionnaires qui ont poursuivi ce projet. Ken Burfoot n'a que des éloges à adresser aux employés de la municipalité pour leur persévérance. Il est également évident que le travail du gestionnaire de projet et celui du ministère dont il dépend ont joué un rôle crucial.

Et enfin, les facteurs économiques peuvent susciter une grande motivation. Au bout du compte, il faut économiser de l'argent tout en continuant d'assurer les services. En présence de budgets de plus en plus étriqués, on ne peut se contenter

Le plus grand facteur de succès a été la ténacité inébranlable des fonctionnaires qui ont poursuivi ce projet.

de protester indéfiniment. Mais il faut se demander si ce désir de changement aura raison de l'inertie. À Winnipeg, un petit groupe de fonctionnaires dévoués pensent l'avoir démontré.

Embûches

Les employés régionaux de DRHC n'ont identifié aucune embûche et il semble que le projet se poursuive sans heurts.

Et après?

Les gens de Winnipeg ont fait savoir qu'ils étaient prêts à créer, à partir du trois cent quatre-vingt-onze de la rue York, un « réseau de guichets uniques »; pour ce faire, ils regrouperaient leur personnel de Saint-Boniface avec DRHC en avril 1996. Des employés de la ville pourraient se joindre aux deux autres bureaux de DRHC aussitôt que ceux-ci auront des locaux. Ces deux autres exemples de partage des locaux pourraient devenir réalité dès l'automne de 1996.

Il est possible de créer un réseau de bureaux fédéraux-municipaux à locaux partagés où il y aurait une intégration complète des services destinés à tous les clients, que ceux-ci soient à la recherche d'aide, d'un placement, de formation ou de renseignements sur le marché du travail. En outre, il se peut que l'initiative soit reprise dans d'autres villes. La province prendra peut-être une position plus tranchée en ce qui touche à la fois au Centre de services gouvernementaux de Winnipeg et au réseau de guichets uniques puisque les gens de Winnipeg ont démontré qu'ils étaient prêts à travailler dans ce sens.

Pour Ken Burfoot, quel que soit le temps qu'il fera au Manitoba, l'hiver de 1995 - 96, n'apportera pas qu'un vent glacial et des froids sibériens. Ce projet qui se concrétise viendra réchauffer ses journées et celles du comité directeur.

Leçons retenues

- ✓ La persévérance d'un petit groupe de personnes, alliée à la réalité économique, permet parfois à un projet de se réaliser.
- ✓ Malgré tous les changements qui touchent deux grands services (services sociaux de la municipalité, diminution du budget et nouveaux systèmes de prestation de services à DRHC), il reste possible de mener à bien un programme conjoint.
- ✓ Le partage des locaux permet parfois de réaliser des économies.
- ✓ S'il n'y a pas d'autorité hiérarchique au centre de services, il n'y aura pas d'intégration. Le personnel ne sera pas encouragé à procéder à l'intégration et personne ne pourra imposer celle-ci.
- ✓ Le système « chacun pour soi » règnera en maître à moins qu'on change les grandes règles. Beaucoup de cadres intermédiaires souhaitent franchir les échelons comme leurs patrons l'ont fait avant eux. Si on continue d'accorder des promotions en suivant la même logique, les comportements resteront les mêmes. Au lieu de faire changer les motifs de promotion, il serait même peut-être préférable d'agir sur les besoins en

Il est possible de créer un réseau de bureaux fédéraux-municipaux à locaux partagés où il y aurait une intégration complète des services destinés à tous les clients, que ceux-ci soient à la recherche d'aide, d'un placement, de formation ou de renseignements sur le marché du travail.

cadres intermédiaires, c'est-à-dire de confier la plupart de leurs tâches à des cadres subalternes et de faire appel aux technologies de l'information pour effectuer le reste de leur travail. Il n'est pas étonnant que les cadres intermédiaires protègent leurs pouvoirs et s'efforcent de les étendre; non seulement cela mène à des promotions, mais ils évitent ainsi les mises à pied.

- ✓ Lorsque le client ne comprend pas dans quel domaine vous travaillez, il peut avoir une vision très déformée de votre valeur. La plupart des citoyens perçoivent le gouvernement comme monolithique. Pourquoi en serait-il autrement? Nous voyons des différences subtiles entre nous mais ces nuances sont noyées dans la mer de paperasserie dans laquelle le citoyen se débat. Dans un tel contexte, si un palier de gouvernement ne fait pas son travail, c'est comme si nous avions tous échoué. Il faut faire en sorte que nous réussissions tous.
- ✓ Les coupures budgétaires peuvent mener à des alliances surprenantes. C'est la planification qui doit déterminer les budgets et non l'inverse. Si une chose a clairement été démontrée, c'est bien qu'il est préférable de résoudre les problèmes au début d'un processus plutôt qu'à la fin. Lorsqu'on gaspille de l'argent à enquêter sur le « cumul de prestations », on aborde le problème par le mauvais bout. Il faut commencer par le début et éliminer les doublons; alors il deviendra tout simplement impossible aux clients de cumuler les prestations. Il n'y a là rien de nouveau; on l'a rabâché assez souvent, mieux vaut prévenir que guérir.
- ✓ On invoquera de nombreux arguments fallacieux pour éviter les grands changements. Ne vous laissez pas abuser, faites-vous plutôt l'avocat du diable. Et de quel diable serez-vous l'avocat? Du client.

Entrepôt partagé et ententes sur les achats en Colombie-Britannique

Résumé

Au début de 1993, Travaux publics et services gouvernementaux Canada (TPSGC) et la province de Colombie-Britannique ont eu des pourparlers concernant la disposition des biens de la Couronne et la possibilité d'un partenariat qui permettrait aux deux gouvernements de réaliser des économies. Au mois d'octobre 1993, TPSGC et la commission des achats des biens de la Couronne de la Colombie-Britannique ont conclu une entente prévoyant le partage d'espace d'entreposage ainsi que la vente conjointe de surplus de biens de la Couronne à Richmond. Au début de 1995, l'entente a été élargie en vue d'éliminer le personnel de la commission des achats et de mettre en place des services réciproques à Victoria. Le personnel de TPSGC est actuellement logé dans les locaux du Warehouse Asset Investment Recovery de la commission des achats.

Description de cas

Cette initiative a vu le jour parce que les deux parties avaient résolu de réduire leurs coûts. Les cadres supérieurs des deux organismes ont reconnu qu'ils pouvaient en retirer des avantages et des économies:

- Coûts d'occupation des bureaux et des entrepôts,
- Transport des actifs usagés,
- Ventes conjointes,
- Publicité conjointe,
- Partage du personnel et des remplaçants dans deux localités (Richmond et Victoria),
- Partage de la formation,
- Augmentation des revenus par l'échange de meilleures pratiques dans les ventes et le marketing,
- Occasion de mettre sur pied un modèle très convaincant de coopération fédérale- provinciale.

Les deux parties ont remarqué que ces initiatives leur avaient permis de réaliser d'importantes économies, principalement grâce à la réduction du personnel et des coûts de location. Par exemple, le gouvernement provincial a fermé deux de ses installations d'entreposage situées à Surrey dès le début du partenariat en octobre 1993 et, au mois de mars 1995, le personnel des entrepôts provinciaux était passé de cinq à deux équivalents à plein temps. Comme les fonctions touchant à la vente avaient été confiées au personnel du Centre de distribution des biens de la Couronne, la province a été en mesure d'éliminer les coûts dus aux heures supplémentaires. Le Centre de distribution des biens de la Couronne y a trouvé plusieurs avantages mais on retiendra surtout la réduction des coûts de location des bureaux et de l'entrepôt.

Une étude menée par Conseils et vérification Canada servira à valider le modèle actuel de partenariat et à identifier les avantages qui en ont découlé jusqu'à présent. TPSGC et la commission des achats des biens de la Couronne ont convenu de partager le coût de cette étude. Celle-ci portera sur les points suivants: vue d'ensemble des initiatives conjointes, retour sur les avantages et les économies réalisées, commentaires sur l'applicabilité de ce modèle à des initiatives conjointes fédérales-provinciales dans d'autres domaines et recommandations concernant les retouches et les perfectionnements à apporter aux ententes existantes en vue d'initiatives de partenariat à venir.

Partenariats et ententes

Partenariats communautaires

Nouveau-Brunswick : un « accès unique¹ »

Au Nouveau-Brunswick, toujours dans le domaine des soins de santé et des services sociaux, la Division des services familiaux et communautaires du ministère de la Santé et des services communautaires a lancé en 1989 un partenariat appelé modèle de l'« accès unique » et qui visait deux objectifs:

- mettre à l'essai un modèle fondé sur une évaluation globale et multidisciplinaire pour déterminer l'admissibilité des personnes âgées de plus de soixante-cinq ans aux soins prolongés et aux services de foyers de soins infirmiers.
- et démontrer que les services ainsi améliorés dans les domaines de la santé et des services sociaux apportaient un soutien efficace aux personnes âgées résidant chez elles.

Les facteurs suivants ont mené à la décision de mettre sur pied ce nouveau modèle de prestation de services:

- Le service suscitait des critiques concernant notamment les longues listes d'attente pour ceux qui souhaitaient obtenir des lits dans les foyers de soins infirmiers. De plus, « l'accès était complexe et déroutant pour le client ».
- « Ce changement a également été motivé par les conséquences qu'on entrevoyait suite au vieillissement de la population, l'augmentation des coûts des soins prolongés et la rareté croissante des fonds publics. » De plus, en 1988, le gouvernement de la province avait mis un terme à tous les plans de mise en place de nouveaux lits dans les foyers de soins infirmiers.
- Les services de santé communautaire, les services sociaux à la communauté et les foyers de soins infirmiers relevaient de différents centres de responsabilité, chacun de ceux-ci ayant « un sens aigu des prérogatives qui lui revenaient ». Les problèmes dont souffrait la prestation des services découlaient en partie du « manque de coordination entre les agences de soins prolongés ».
- Un certain nombre d'intervenants internes et externes avaient présenté au ministre des mémoires demandant la mise en place d'un système intégré².

Dans le dossier qu'il a soumis en vue du concours pour le prix IAPC de 1992, le ministère précise qu'on a « fait preuve d'esprit d'innovation non seulement en ce qui touche au modèle qui a été adopté mais également dans le processus de collaboration qui a permis de concevoir et d'implanter ce même modèle et d'en assurer le suivi ». Dès le départ, la structure dont relevaient les fonctions de planification, de mise en place et d'évaluation reflétait les principes de partenariat; elle rendait possible une représentation du ministère, de l'Hôpital extra-mural (une société provinciale qui a des bureaux dans toute la province et qui est chargée de la prestation des soins de courte durée et de longue durée à domicile) et des principaux groupes d'intervenants³.

1 Extrait de F. Leslie Seidle, *Rethinking the Delivery of Public Services to Citizens* (Montréal, Institut de recherches en politiques publiques, 1995), p. 149-151.

2 Les citations du sommaire ci-dessus sont extraites du dossier soumis par le ministère de la Santé et des services communautaires du gouvernement du Nouveau-Brunswick en vue du concours de gestion innovatrice de 1992 de l'Institut d'administration publique du Canada, 10 janvier 1992.

3 Ces groupes d'intervenants comprenaient des associations professionnelles, des associations de prestataires de service oeuvrant au sein du secteur public (p. ex. foyers de soins infirmiers) et à l'extérieur de celui-ci (p. ex. la Croix-Rouge) ainsi que des groupes de revendication.

Au niveau de la prestation des services, l'Hôpital extra-mural et le bureau des Services familiaux et communautaires ont conclu une entente de partenariat. Les fonctionnaires ont continué d'assurer les services professionnels alors que beaucoup de services de soutien à domicile (p. ex. livraison des repas à domicile) étaient achetés soit par des organismes oeuvrant dans le domaine social ou par des entreprises privées.

On a procédé à une évaluation globale du projet en 1990⁴. Pour ce faire, on a puisé à diverses sources: des entrevues ont été réalisées auprès de « pourvoyeurs de soins informels » et de clients prestataires de « services enrichis », et on a également envoyé des questionnaires aux intervenants provinciaux, aux foyers de soins infirmiers, aux prestataires de services et aux hôpitaux. Parmi les conclusions, qui sont positives de façon générale, on note ce qui suit :

- « Selon les résultats des sondages effectués auprès des personnes âgées et des prestataires de services des réseaux informels, nous concluons que le degré de satisfaction de la clientèle était élevé dans les deux régions-pilotes bien que celles-ci aient fait appel à des procédures différentes. De nombreuses personnes âgées ont déclaré que l'accès unique représentait pour elles un élément positif ou même très positif. »
- Dans les foyers de soins infirmiers, les agences de service et les hôpitaux, on était d'avis que l'amélioration de la coordination dans le domaine de la prestation des services communautaires aux aînés qui désirent continuer de vivre à leur domicile constituait « l'une des grandes forces de l'accès unique ».
- Le projet a fait preuve de « responsabilité financière », puisqu'il a respecté le plafond fixé pour les dépenses en matière de services communautaires.

La satisfaction des clients face au projet s'explique par les principales réalisations de ce dernier: l'amélioration découle de la « gamme élargie » de services fournis à domicile et de l'accroissement quantitatif des services personnels disponibles; de plus, on a réduit les délais d'attente pour l'admission aux foyers de soins infirmiers. Le projet est devenu un programme en 1993 et il a été étendu à l'ensemble de la province dès le début de 1994. Le suivi est encore assuré par sept comités régionaux regroupant des représentants du ministère, des prestataires de service internes et externes et des groupes de revendication. On procède actuellement à l'élargissement du programme, qui entre dans le cadre de la stratégie sur les soins de longue durée du Nouveau-Brunswick : l'objectif est de couvrir les adultes handicapés (quel que soit leur âge) et finalement les enfants ayant des besoins spéciaux. De plus, on envisage d'étendre le partenariat à la Commission de la santé mentale du Nouveau-Brunswick. Selon Aline Saintonge, représentante du ministère qui a travaillé de près au projet-pilote, l'« accès unique » s'est avéré être un « partenariat fructueux »; elle a précisé que « les participants avaient été en mesure de surmonter les difficultés découlant de ce type d'entente parce qu'ils partageaient une perception commune des objectifs à atteindre »⁵.

4 *Evaluation Report of the Single Entry Point Pilot Project*, Bureau de consultation ÉVAcO enr., avril 1991.

5 Entrevue téléphonique réalisée avec Aline Saintonge, directrice, Analyse et évaluation des programmes, ministère de la Santé et des services communautaires, gouvernement du Nouveau-Brunswick, le 2 mars 1995. Lors d'une entrevue subséquente (le 15 août 1995), Mme Saintonge a fourni les renseignements relatifs aux résultats du projet et à l'élargissement éventuel du programme.

L'« accès unique » constitue un autre exemple de partenariat opérationnel réussi. Dans ce cas, les principaux partenaires sont des organismes du secteur public (Services familiaux et communautaires et l'Hôpital extra-mural). Cependant les organismes oeuvrant dans le domaine social sont intervenus au niveau de l'élaboration du projet-pilote, de son évaluation, de la prestation de certains services de soins à domicile et du suivi (par le truchement des comités consultatifs régionaux). L'amélioration du service constituait un objectif-clé et le rapport d'évaluation permet de penser que des progrès considérables ont été accomplis à ce chapitre. Et enfin ce partenariat reflète la convergence de plusieurs facteurs dont les impératifs d'ordre financier et la volonté de mener à bien une expérience grâce à laquelle cette initiative pourra devenir un programme provincial appelé à avoir une portée plus vaste.

Les microcomités et le programme « At Home » en Colombie-Britannique¹

Le programme « At Home » est un partenariat du domaine social regroupant le ministère des Services sociaux et le ministère de la Santé de la Colombie-Britannique, les représentants des communautés et les parents d'enfants handicapés. Les parents sont dans une large mesure chargés de l'administration du programme et ils ont pris part, de même que les autres partenaires, à l'évaluation et à la nouvelle définition du programme.

L'objet du programme « At Home », qui était finaliste du concours pour le prix IAPC 1992², était d'apporter une réponse aux principaux problèmes auxquels étaient confrontées les familles d'enfants souffrant de handicaps graves. Suite à un mémoire présenté en 1989 par un groupe de parents dont certains avaient des enfants en institution mais souhaitaient les garder à domicile, le gouvernement du Crédit social a pris les quatre décisions suivantes :

- Affectation de quinze millions de dollars à un programme visant à permettre aux enfants gravement handicapés de rester à domicile;
- Mise en place du programme dans les trois mois;
- Versement de la totalité de la somme de quinze millions de dollars directement aux parents qui se seront prévalus de services de relève³ ou de services médicaux, aucune somme n'étant affectée à une dotation en personnel relevant du secteur public ni à des coûts administratifs;
- Et administration conjointe du programme par deux ministères, soit le ministère des Services sociaux et celui de la Santé.

Les deux ministères se sont trouvés confrontés à un défi étant donné les délais et l'absence de nouvelles ressources destinées à l'administration. Mais, comme le fait remarquer Susan Doyle du ministère des Services sociaux, qui a touché de près à la mise sur pied du programme⁴, la nécessité est mère de l'invention. Il a donc été décidé de réunir les représentants des parents, des hôpitaux, des organismes à but non lucratif et des groupes de revendication pour les inviter à former un partenariat en vue de mettre le programme sur pied. Selon Mme Doyle, les représentants du ministère ont tout simplement déclaré à leurs

1 Extrait de F. Leslie Seidle, *Rethinking the Delivery of Public Services to Citizens* (Montréal, Institut de recherches en politiques publiques, 1995), p. 146-149.

2 Voir « Prix IAPC 1992 pour gestion innovatrice », p. 15.

3 Le service de « relève » se définit comme suit: « Service de soutien familial dispensé par le ministère des Services sociaux et ayant pour objet de libérer des parents des soins à apporter à un enfant identifié pendant une période limitée dans le but de leur permettre de se reposer ou de se détendre ». (Communication faite à l'auteur par Paul Grant, directeur, Division des services de soutien à la communauté, ministère des Services sociaux, gouvernement de la Colombie-Britannique, le 3 août 1995).

4 Entrevue téléphonique réalisée avec Susan Doyle, directrice, Division des services de santé, ministère des Services sociaux, gouvernement de la Colombie-Britannique, le 17 novembre 1994.

interlocuteurs : « Nous avons besoin de votre aide, et tout de suite ». Pendant les réunions qui ont suivi, chaque partie a soulevé des réserves :

- Les groupes externes ont demandé aux fonctionnaires s'ils avaient l'intention de s'engager dans un véritable partenariat équilibré ou d'émettre de simples vœux pieux, et également s'ils étaient prêts à récolter les fruits du succès ou s'ils cherchaient simplement à partager avec d'autres le poids de la responsabilité dans l'éventualité d'un échec. Ils voulaient aussi savoir si en fournissant du temps, de l'énergie et de l'enthousiasme à titre de bénévoles ils pouvaient compter sur les employés de l'État pour faire preuve d'ouverture d'esprit face à leurs nouvelles stratégies.
- De leur côté, les fonctionnaires éprouvaient également quelques craintes. Ces gens qui défendaient leurs propres intérêts pouvaient-ils élargir leur perception au point de reconnaître les besoins des autres?

On a convenu qu'il était possible de surmonter les obstacles éventuels. « Comme nous n'avons pas le choix et après avoir reconnu que chacun prenait des risques, nous avons tous accepté de canaliser notre impatience et de passer à l'action⁵. » Le lancement du programme a respecté le délai de trois mois.

Parmi les éléments qui avaient été inclus dans l'entente dès le départ, on remarque que l'admissibilité au programme devait être déterminée par un comité regroupant des professionnels, des représentants de la communauté et des parents d'enfants handicapés. Comme on peut le lire dans le dossier présenté par le ministère en vue du concours de l'IAPC, « pour l'essentiel, la bureaucratie a abandonné le contrôle de la porte d'entrée ». Cependant, les demandes d'admission rejetées devaient être revues par un comité régional et des représentants du ministère. De plus, on avait établi que les prestations versées en vertu du programme devaient être auto-administrées dans toute la mesure du possible. Les parents admis reçoivent un montant discrétionnaire pouvant aller jusqu'à deux mille huit cents dollars par an pour les soins de relève. Ils touchent un paiement par mois et sont tenus de présenter les reçus au ministère. Un manuel de politiques détaillé a été rédigé pour guider les parents.

Dès le départ, le programme a été conçu pour être flexible. Selon Mme Doyle, cela s'est avéré être d'une grande importance. « Nous nous trompions sur certains points », a-t-elle déclaré, par exemple sur le nombre de personnes qui ont pris part au programme et sur la demande de services. Plus tard, on a rajusté les critères d'admission pour faciliter l'accès au programme. Selon Paul Grant, un autre représentant qui a travaillé à l'élaboration du programme, la principale difficulté était qu'il fallait s'assurer que l'admissibilité était déterminée de façon juste et équitable⁶. Cette question a été résolue en grande partie. De plus, on a envisagé de décentraliser la procédure de révision des dossiers de demande d'admission,

5 Cette citation et celles qui figurent dans les deux paragraphes précédents sont extraites du dossier soumis par le ministère des Services sociaux du gouvernement de la Colombie-Britannique en vue du concours de gestion innovatrice de 1992 de l'Institut d'administration publique du Canada, 31 décembre 1991.

6 Entrevue téléphonique réalisée avec Paul Grant le 19 août 1994.

c'est-à-dire de la confier à des comités relevant des communautés et non à des comités régionaux; cependant aucune mesure n'a encore été prise dans ce sens.

En 1992, le ministère a effectué une évaluation du programme « At Home » à partir d'un sondage réalisé auprès des parents d'enfants qui recevaient des prestations en vertu du programme et d'un examen des dossiers des enfants.

Parmi les principales conclusions, on remarque ce qui suit :

- Les parents considéraient que le programme constituait un « service efficace fourni à la famille ». Ils ont déclaré qu'il leur permettait d'être mieux en mesure de prodiguer des soins à leur enfant handicapé (96 %), qu'il les soulageait d'une partie de leurs soucis d'argent (91 %), qu'il leur permettait de mieux répondre aux besoins spéciaux de leur enfant (88 %) et qu'il « était bénéfique à toute la famille d'une façon ou d'une autre » (83 %).
- « Les parents se sont dits extrêmement satisfaits de toute la gamme d'avantages dont ils pouvaient se prévaloir grâce au programme. »
- « Bien qu'un fort pourcentage des parents aient éprouvé des difficultés à trouver des pourvoyeurs de soins, la majorité d'entre eux étaient satisfaits des services de relève sous leur forme actuelle⁷. »

Un autre partenariat ayant des objectifs comparables a vu le jour à partir d'un projet-pilote qui a été amorcé en 1990 par le ministère de la Santé de la Colombie-Britannique (remplacé plus tard par le ministère des Services sociaux), la Vela Housing Society (un petit organisme à but non lucratif légalement reconnu par la province) et trois « microcomités » mis sur pied, par société, pour venir en aide aux handicapés multiples. Ces comités, qui sont enregistrés comme organismes à but non lucratif, sont formés d'au moins cinq membres qui sont parents avec la personne handicapée ou qui la connaissent. Chacun de ces comités reçoit tous les mois une subvention du ministère pour le paiement de soins; tous les comités sauf deux emploient leur propre personnel. Les membres de chaque microcomité rencontrent les représentants du ministère une fois par année pour revoir leur budget. Pour ce qui est de leurs dépenses, les comités doivent respecter les règles qui s'appliquent aux autres organismes à but non lucratif.

Selon Linda Perry de la *Vela Housing Society*, qui a travaillé depuis le début à la mise sur pied et au soutien des microcomités, les personnes qui ont participé au projet-pilote « s'efforçaient de trouver une solution de rechange innovatrice pour desservir certaines personnes dont les besoins étaient très complexes ». Il fallait donc que « la bureaucratie fasse preuve d'assez de souplesse ». Dans son évaluation, le ministère a répondu par « un acte de foi⁸ ». Le projet-pilote est devenu un programme en 1991 et le gouvernement provincial a poursuivi son financement. Mme Perry a qualifié de « très positives » les conclusions d'une

7 Direction de la recherche, des évaluations et des statistiques, ministère des Services sociaux, gouvernement de la Colombie-Britannique, *An Evaluation of the At Home Program*, juillet 1993, p. ii, iii.

8 Les citations précédentes et la description du projet des « microcomités » sont tirées d'entrevues téléphoniques réalisées avec Linda Perry, coordinatrice du projet des microcomités, Vela Housing Society, Vancouver, Colombie-Britannique, le 16 janvier et le 14 août 1995.

évaluation indépendante effectuée au début de 1995. Vers cette date, la société a embauché deux facilitateurs régionaux pour venir en aide aux microcomités de toute la province et Mme Perry pensait que cette croissance allait se poursuivre.

Le programme « At Home », qui est en place depuis plus de six ans, et le projet des « microcomités » illustrent la façon dont des partenariats peuvent naître et évoluer en réponse aux changements qui affectent les besoins des citoyens; dans ce cas, on souhaitait délaissier l'ancienne approche qui consistait à placer les personnes handicapées dans des institutions et opter pour la prestation de soins à domicile. Le programme « At Home » est un exemple particulièrement éloquent d'interaction entre le secteur public et les intervenants du domaine social. Bien que le gouvernement du Crédit social ait décidé de procéder à des coupures, il a néanmoins répondu aux demandes des parents d'enfants handicapés; il a affecté des fonds à la prestation de services et non à de nouvelles ressources administratives publiques. Même ainsi, les représentants du ministère jouent encore un rôle important dans le cadre de la prestation de services décentralisés et du processus de révision. Le rapport opérationnel permet de penser que c'est là l'un de ses points forts. En outre, l'esprit de collaboration dont les participants ont fait preuve permet de comprendre qu'ils sont prêts à faire des rajustements à la lumière de l'expérience passée et de l'évaluation formelle.

Partenariats et ententes

**Partenariats dans le cadre
de la gouvernance**



Faire du Lac Supérieur un Grand Lac

Collaboration fédérale-provinciale à l'Office du Programme du Lac Supérieur

Aperçu

Les Grands Lacs — Supérieur, Michigan, Huron, Érié et Ontario — constituent la plus importante réserve d'eau douce au monde. Ils revêtent une importance extrême pour l'écologie du Canada et des États-Unis : un Canadien sur trois et un Américain sur sept, soit 37 millions de personnes, habitent autour des lacs. La moitié des produits fabriqués au Canada et le cinquième de ceux fabriqués aux États-Unis le sont dans le bassin. Mais la dépendance même vis-à-vis de l'utilisation des lacs pour la fabrication, le transport maritime et d'autres activités économiques a entraîné de hauts niveaux de pollution et une détérioration générale de la qualité de l'eau.

Contexte

Le Lac Supérieur est le plus vaste des Grands Lacs et le plus grand au monde. Des cinq, il est le plus élevé par rapport au niveau de la mer, le plus profond et, en un cycle continu de près de 200 ans, il sert de source aux autres Grands Lacs et au fleuve St-Laurent. Comme le niveau d'industrialisation est moindre sur ses rives, le Lac Supérieur est aussi le plus propre.

L'importance des Grands Lacs et la gravité de la menace représentée par la pollution ont été mis en évidence quand le Canada et les États-Unis ont conclu l'Accord de 1972 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Cet accord oblige les deux pays à prendre des mesures pour restaurer, améliorer et protéger ces eaux et les débarrasser des substances toxiques persistantes dans l'environnement. En 1987, un protocole est venu modifier l'accord pour demander aux deux pays de préparer également des plans de gestion pour l'ensemble des lacs et des plans d'assainissement pour restaurer les secteurs qui sont dégradés au point que la faune et les poissons sont malades ou menacés, ou que la pollution oblige les gens à restreindre leur utilisation de l'eau. La réaction des pays à l'accord est examinée régulièrement par la Commission mixte internationale, un organisme de surveillance où les deux pays sont représentés.

Faire du Lac Supérieur un Grand Lac

L'Office du Programme du Lac Supérieur fait la preuve que les modèles de prestation de services parallèles fonctionnent au sein du gouvernement, si tous les partenaires croient en un même objectif. Des structures innovatrices peuvent franchir les « lignes imaginaires » entre les compétences, les ministères, les disciplines et les gens.

L'étude de cas suggère les lignes directrices suivantes pour créer un modèle de prestation de services parallèles :

- ✓ Si la politique gouvernementale traditionnelle ne fonctionne pas, agissez autrement.
- ✓ Créez des partenariats innovateurs;
- ✓ Prenez des mesures pratiques pour amoindrir les différences administratives entre les ministères et les paliers de gouvernement.
- ✓ Le but ultime est l'accomplissement de l'organisme.
- ✓ Un bon personnel fait toute la différence.
- ✓ Tous les partenaires et tous les détails sont importants — corrigez les éléments qui ne fonctionnent pas.

Qu'a-t-on vraiment fait pour nettoyer les Grands Lacs?

Après la signature de l'entente sur la qualité de l'eau, le Canada et les États-Unis ont fait leur service périodique en rapportant les progrès réalisés grâce au nettoyage des Grands Lacs et en y éliminant les substances toxiques persistantes. La Commission mixte internationale a étudié ces compte rendus et commenté les efforts quelque peu mitigés des parties dans ses rapports bisannuels. En 1990, la Commission a rapporté ce qui suit :

Dans ses rapports précédents, la Commission a recommandé une stratégie binationale de gestion des substances toxiques dans les Grands Lacs et elle en a proposé les éléments. Toutefois, les parties n'ont pas véritablement tenté de mettre en place une stratégie globale de contrôle des substances toxiques qui soit efficace et coordonnée.

Un effort binational, regroupant plusieurs organismes et engageant plusieurs compétences est nécessaire, à un niveau que l'on n'a pas encore conçu ni, à plus forte raison, mis en place. Cet effort doit aller au-delà des tentatives de contrôle de la pollution et le travail actuel des organismes de contrôle de la pollution, y compris ceux qui sont chargés du poisson et de la faune, ainsi que de la santé et du bien-être publics. Il est nécessaire de coordonner les efforts des gouvernements fédéraux et des autres sphères de compétences des deux pays pour qu'ils participent directement à ces travaux.

La Commission a aussi répété son appel en faveur de l'élimination des sources ponctuelles de pollution dans la zone supérieure des Grands Lacs.

La Commission a aussi répété l'appel qu'elle avait fait plus tôt en faveur de l'élimination de la pollution ponctuelle dans la zone supérieure des Grands Lacs et elle est allée plus loin en recommandant que les deux pays « désignent le Lac Supérieur comme secteur de démonstration, où l'on ne tolérera aucun déversement localisé de quelque substance toxique persistante que ce soit ».

Le Canada et les États-Unis ont compris le message. En 1990, le gouvernement du Canada a établi le Fonds d'assainissement des Grands Lacs et, plus tard dans la même année, s'est joint au gouvernement de l'Ontario pour créer l'Office des Programmes du Lac Supérieur (OPLS). Issu d'un protocole d'entente entre Environnement Canada et le ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario, l'OPLS s'inscrivait dans le cadre d'un plan quinquennal visant à aider les deux ministères, ainsi que Pêches et Océans Canada et le ministère des Ressources naturelles de l'Ontario, et d'autres gouvernements et organismes, à coordonner leurs efforts et à mobiliser leurs ressources financières afin de procéder au nettoyage du Lac Supérieur. Les gouvernements du Canada et des États-Unis ont par la suite signé le Programme bilatéral de restauration et de protection du Lac Supérieur, en septembre 1991.

- Si les politiques gouvernementales traditionnelles ne fonctionnent pas, faites autre chose.
- Il a fallu un nouveau type de structure pour travailler avec six gouvernements — le Canada, les États-Unis, l'Ontario, le Minnesota, le Wisconsin et le Michigan — et pour réaliser des progrès dans le nettoyage du Lac Supérieur.

Nous n'aurions pas obtenu le même succès dans la mise en oeuvre de l'Accord Canada-É.-U. (le Programme binational du Lac Supérieur) sans l'OPLS.

— Griff Sherbin
Environnement Canada

Comment un fonctionnaire provincial peut-il représenter un ministère fédéral et un gouvernement national ?

Grâce à une entente en vertu de laquelle Environnement Canada a accepté de rembourser certaines dépenses d'un groupe de fonctionnaires provinciaux qui avaient les compétences nécessaires pour effectuer nos tâches scientifiques et administratives, le Ministère a obtenu d'être fortement représenté en ce qui touche le Lac Supérieur.

Le personnel de l'OPLS se compose de cinq fonctionnaires provinciaux, qui relèvent de deux ministères fédéraux ou plus et de deux ministères provinciaux : Environnement Canada, Pêches et Océans Canada, les ministères provinciaux de l'Environnement et de l'Énergie et des Ressources naturelles. C'est le point de contact avec un nombre effarant d'organismes gouvernementaux, de groupes communautaires, de partenaires du secteur privé, de chercheurs universitaires, de conseils tribaux aux États-Unis, de conseils municipaux, de groupes environnementaux et d'autres parties intéressées.

Le gestionnaire de l'OPLS représente les programmes fédéraux lors des discussions et des négociations avec les représentants de l'industrie, d'autres gouvernements et du public de la région. Il assure, conjointement avec un représentant américain, la présidence du Groupe de travail du Lac Supérieur, une équipe de techniciens et de personnes-ressources provenant des gouvernements et d'autres organismes. Des représentants canadiens et américains de jusqu'à 18 organismes fédéraux, provinciaux, d'États et de tribus peuvent participer à une réunion du Groupe de travail. Le gestionnaire est aussi l'agent de liaison canadien auprès du Forum du Lac Supérieur, un groupe de 24 représentants des principaux intervenants et des groupes d'intérêts américains et canadiens, y compris les groupes environnementaux.

Le personnel inclut également un coordonnateur de la prévention de la pollution, un spécialiste des habitats du poisson et de la faune, des coordonnateurs de plans d'assainissement et, selon les besoins du travail, d'autres employés des domaines scientifique, technique et administratif.

L'OPLS a participé à la mise au point du plan d'aménagement panlacustre pour la restauration du Lac Supérieur et coordonne les travaux canadiens qui en découlent. Il est responsable de l'élaboration, de la préparation et de la coordination des cinq plans d'assainissement visant des problèmes particuliers, dans le bassin du Lac et dans la rivière St. Marys, pour des travaux de restauration et de réparation.

L'OPLS a participé à la mise au point du plan d'aménagement panlacustre pour la restauration du Lac Supérieur et coordonne les travaux canadiens qui en découlent.

Nous contribuons à modifier les attitudes, les perceptions et les modes de vie, en faisant participer les gens aux prises de décisions.

La notion d'écosystème désigne-t-elle la science ou les gens, la perspective ou le processus?

À l'Office des Programmes du Lac Supérieur, nous contribuons à modifier les attitudes, les perceptions, et les modes de vie à long terme, en faisant participer les gens aux prises de décisions et en démontrant qu'il est possible de faire des affaires d'une autre façon.

—Jake Vander Wal
Gestionnaire, OPLS

L'OPLS nous rassemble en une seule équipe.

—Bob Thompson
Ministère des Ressources naturelles de l'Ontario

Dans son rapport de 1992, la Commission mixte internationale était plus éloquente sur la façon dont le Canada et les États-Unis doivent oeuvrer pour restaurer et protéger le Lac Supérieur et les autres Grands Lacs. Mettant l'accent sur le problème des substances toxiques persistantes, la Commission écrivait :

... les substances toxiques persistantes ... les chevauchements de juridiction, les limites géographiques et interdisciplinaires ont cherché à limiter les efforts précédents visant à restaurer et à protéger l'écosystème. Les substances toxiques persistantes ont aidé à concrétiser le terme « écosystème » en nous contraignant à éliminer ces lignes imaginaires. À leur place, nous constatons qu'il n'y a pas de frontières prescrites dans la façon dont fonctionne le système naturel et dont les humains interagissent avec lui et y habitent. Toutes les parties du système sont maintenant reconnues comme interdépendantes.

La Commission a ensuite proposé une stratégie qui permettra aux institutions de franchir « ces lignes imaginaires » :

... un processus de résolution plus coopératif, fondé sur la collectivité, devrait être la stratégie préférée, celle qui débouche sur un partenariat entre tous les ordres de gouvernement, l'industrie, le secteur commercial dans son acception la plus large, divers autres organismes d'intérêts professionnel, communautaire et d'intérêts particuliers et le public.

Une telle optique, fondée sur le partenariat, est essentielle pour le mandat, la philosophie et l'approche de l'OPLS.

Une telle optique, fondée sur le partenariat, est essentielle pour le mandat, la philosophie et l'approche de l'OPLS, qui se décrit lui-même comme « fondé sur la collectivité, son objectif étant d'habiliter et de servir le public ». L'Office considère son ouverture comme essentielle à la réussite de ses programmes, puisque tous ses partenaires s'engagent à réaliser des progrès et à assumer la responsabilité de l'échec ou la réussite des efforts : « Participer à l'amélioration de l'environnement dénote un sens de la propriété, et la propriété engendre la responsabilité ». En rassemblant les gouvernements, les scientifiques de diverses disciplines, les partenaires de la collectivité et les décideurs, l'OPLS prouve que

l'approche écosystémique ne concerne pas seulement la science. Elle concerne aussi les relations entre les personnes, une perspective plus ouverte sur les solutions et un processus complètement intégré de définition des problèmes et de mesures à prendre.

Donc, qu'a réalisé Environnement Canada grâce à l'OPLS?

La meilleure mesure de la réussite d'un programme gouvernemental et d'un effort collectif est dans leurs résultats concrets. Certaines des réussites de l'OPLS, au début de 1996, seulement cinq ans après avoir été constitué sont :

- Contribuer à faire avancer le plan d'aménagement panlacustre à la Phase II;
- Faire progresser les travaux en réaction à au moins un plan d'assainissement au point que ce secteur pourra être rayé de la liste des secteurs à problème;
- Faire participer les partenaires de la collectivité aux efforts de nettoyage, avec la participation du secteur privé et d'autres gouvernements, alors que ceux-ci excèdent la contribution fédérale par une marge de deux pour un;
- Établir une liste complète des réussites résultant d'efforts collectifs pour améliorer les eaux et le bassin du Lac Supérieur.

Une autre réussite attribuable à l'effort collectif dans le cadre du programme binational est l'entente conclue entre les deux pays sur les normes communes de mesure et de d'évaluation des produits chimiques toxiques dans le Lac Supérieur. Cela facilite la tâche de comparer les conclusions et d'évaluer les efforts de réduction des déversements de polluants au Canada et aux États-Unis.

Plan d'aménagement panlacustre

L'entente sur la qualité de l'eau prévoit un plan de gestion pour l'ensemble du lac. Ce plan sera élaboré en quatre étapes :

- 1) définir le problème,
- 2) établir un calendrier de réduction des produits toxiques chimiques et non chimiques,
- 3) sélectionner des plans d'assainissement;
- 4) faire la preuve, grâce à un suivi, que les contaminants ne nuisent plus à la santé du Lac.

Les représentants du Canada et des États-Unis ont terminé la Phase I du plan d'aménagement panlacustre en septembre 1995. Ils ont établi la liste des neuf substances toxiques persistantes qui ont été reconnues auparavant et de 13 autres polluants critiques et ils ont ajouté des renseignements sur d'autres sources, comme les déversements, les égouts pluviaux, les usines de traitement des eaux usées, l'eau souterraine, les sédiments contaminés et les substances transportées dans l'air. Le gestionnaire de l'OPLS a participé à ce processus à titre de coprésident du Groupe de travail du Lac Supérieur, l'un des nombreux organismes binationaux qui ont contribué au projet. Le rapport de la Phase I a été soumis à l'approbation et aux commentaires de la Commission mixte internationale.

La meilleure mesure de la réussite d'un programme gouvernemental et d'un effort collectif est dans leurs résultats concrets.

Aussitôt après avoir déposé le rapport de la Phase I, une ébauche a été publiée. La Phase II donnera des renseignements plus détaillés sur les niveaux de contaminants comme les biphényles polychlorés (BPC), le mercure et les pesticides et établira des objectifs quinquennaux visant à réduire, puis à pratiquement éliminer leur présence d'ici l'an 2020.

Plans d'assainissement

L'OPLS est chargé d'élaborer et de gérer cinq plans d'assainissement sur la rive canadienne du Lac Supérieur.

L'OPLS est chargé d'élaborer et de gérer cinq plans d'assainissement sur la rive canadienne du Lac Supérieur : à Thunder Bay, Nipigon Bay, Jackfish Bay, Peninsula Harbour et la rivière St. Marys. Le processus du plan d'assainissement concerne tous les partenaires de l'OPLS, soit Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et les ministères de l'Environnement, de l'Énergie et des Ressources naturelles de l'Ontario.

La première étape du Plan d'assainissement de Nipigon Bay, qui consistait à reconnaître les polluants critiques, a été achevée en 1991, tandis que la deuxième étape, un plan pour corriger la situation, a été déposée en 1996, faisant de Nipigon Bay la deuxième région inquiétante à être rayée de la liste dans les Grands Lacs.

Partenariats communautaires

Les partenariats communautaires, bénéficiaires d'un investissement de 3,3 millions de dollars du Fonds d'assainissement des Grands Lacs d'Environnement Canada, ont recueilli des contributions totalisant 8,7 millions de dollars provenant de 34 organismes à l'appui de l'effort d'assainissement. L'OPLS a aussi oeuvré de concert avec cinq comités consultatifs qui comprennent 75 personnes résidant dans la région pour prendre ses décisions en matière d'environnement.

Par exemple, quand la ville de Red Rock, à Nipigon Bay, a voulu améliorer son développement économique en construisant un port de plaisance, l'OPLS a invoqué une clause du Fonds d'assainissement des Grands Lacs pour faire en sorte que le projet soit écologique. L'équipe chargée du programme d'assainissement a oeuvré avec le comité consultatif public et le comité directeur du projet pour établir le plan et construire le premier brise-lames écologique au monde. En ajoutant des billes, des rochers, des racines et des abris en brelle à l'intérieur du brise-lames, la collectivité a pu créer un habitat qui pouvait accueillir diverses espèces de faune aquatique. Le projet a aussi prévu la construction de deux îles, incluant une végétation indigène et des structures sous-marines. Depuis la fin du projet, les scientifiques ont constaté que des truites de lac et des grands corégones y frayent. Le port de plaisance, qui offrira la gamme complète des services, comportera des installations d'amarrage pour 253 embarcations et rehaussera l'écosystème de la baie au lieu de lui nuire.

Le projet de port de plaisance à Red Rock a aussi reçu des contributions du gouvernement de l'Ontario, de la collectivité, y compris de la terre arable pour le brise-lame et une ancienne balance pour camions (évaluée à 45 000 dollars) qui sert de plate-forme pour la passerelle piétonnière, le travail de bénévoles de la société horticole et une collecte de fonds du Red Rock Fish and Game Club.

Efforts collectifs

L'OPLS a particulièrement bien réussi à rassembler les membres et les industries de la localité pour planifier des projets écologiques et réparer les dommages causés par les abus antérieurs. Ainsi, à l'été 1993, la campagne « Wake Up Your Waterfront » (Réveillez votre secteur riverain) a réuni 2 500 personnes dans la région de Thunder Bay. Elles représentaient des collectivités, des organismes, des industries ou simplement elles-mêmes, pour faire un nettoyage massif de la rive. Pendant deux jours, les bénévoles ont effectué un total de 5 000 heures de travail et ramassé 55,5 tonnes de déchets, sans compter les débris de bois, sur 125 km de rivage. L'enthousiasme soulevé par cet effort en a fait une manifestation annuelle, y ajoutant un défi industriel, car les industries riveraines se livrent une certaine concurrence pour obtention un trophée qui est attribué à celle qui nettoie le mieux sa propriété industrielle. Ce projet couronné de succès s'est répandu autour du Lac Supérieur et des lacs de l'Ouest canadien, du sud des États-Unis et d'autres pays.

C'est compliqué. Mais ça marche!

C'est le système le plus complet et le plus efficace — complet et intégré — que j'ai jamais vu. Il donne au personnel l'envergure nécessaire pour régler des problèmes sur une échelle plus vaste.

— Marilyn Fesnak

Ministère de l'Énergie et de l'Environnement de l'Ontario

Un organigramme de l'OPLS, montrant ses rapports avec les gouvernements nationaux, provinciaux et des États américains, les administrations locales et les groupes communautaires, ses ententes hiérarchiques au sein de deux paliers de gouvernement et de quatre ministères, son travail de liaison avec les comités consultatifs et ses efforts de coopération avec les établissements de recherche et les universités, ses responsabilités relatives aux plans d'assainissement et sa participation au plan d'aménagement panlacustre, ressemblerait à un enchevêtrement de toiles d'araignées. Ce ne serait pas joli.

Bien qu'il soit difficile d'avoir un aperçu du rôle fonctionnel important qu'il a joué dans la restauration du Lac Supérieur, il est beaucoup plus facile de mieux apprécier la façon dont les quelques personnes qui y travaillent s'adressent aux personnes clés à l'échelle internationale, nationale, provinciale et locale et travaillent avec elles pour réaliser les changements. L'Office est aussi en mesure d'offrir un riche ensemble de programmes gouvernementaux et de compétences, dans la collectivité où le travail doit s'accomplir. Marilyn Fesnak décrit ce mélange de capacités du programme et d'aptitudes scientifiques et administratives comme une coupe en diagonale à travers une grille de ministères et de programmes gouvernementaux et des diverses disciplines — établissement de politiques, consultation, recherche, gestion et soutien administratif — nécessaires pour soutenir chacun d'entre eux. Elle reconnaît que l'entente peut sembler confuse, mais insiste sur le fait que c'est un modèle d'efficacité.

*Il est facile d'apprécier
que les quelques
personnes travaillant à
l'OPLS s'adressent aux
personnes clés et
travaillent avec elles
pour réaliser les
changements.*

John Hartig, spécialiste de l'environnement à la Commission mixte internationale et membre d'une équipe chargée de l'évaluation officielle de l'OPLS, déclare que la clé du succès de ce système de gestion en fonction des emplacements est « l'appui constant de tous les partenaires ». Il souligne que la complexité de l'accord peut parfois inciter les personnes concernées à « se disputer pour de petites sommes d'argent, mais l'OPLS a été très efficace dans la façon dont il a obtenu que les intervenants fassent des progrès sur les points importants ». En outre, il insiste sur le fait que l'OPLS « produit des résultats pour l'écosystème » et précise que l'Office possède « une crédibilité scientifique, de bonnes relations de travail et un excellent personnel ».

En fait, Jake Vander Wall rend hommage aux efforts du personnel pour la réussite de l'entreprise :

Les membres du personnel doivent rendre compte aux organismes qu'ils représentent, mais la réussite de l'OPLS repose sur une volonté hors du commun de dépasser les rôles traditionnels et d'aller vers un but collectif. Les contacts quotidiens et le travail en équipe permettent au personnel de mieux comprendre les différentes attributions de chaque organisme, de se tenir au courant des divers programmes du bureau, d'assurer la meilleure utilisation possible des compétences de chaque personne et de faciliter la coopération et l'innovation dans l'élaboration de solutions.

Ce style d'entreprise est axé sur les résultats, est souple et adaptable aux besoins changeants de la collectivité du Lac Supérieur.

Avec autant de joueurs, prévoir l'imprévu

Pour que ça fonctionne, nous avons eu besoin d'un gestionnaire créatif, mais qui pouvait travailler dans un carcan fiscal, et nous l'avons obtenu.

Pour que ça fonctionne, nous avons eu besoin d'un gestionnaire créatif, mais pouvant travailler dans un carcan fiscal, et nous l'avons obtenu.

— Simon Llewellyn
Environnement Canada

S'ils devaient recommencer, et ils recommencent, car l'accord doit être renégocié le 1er avril 1996, les fonctionnaires d'Environnement Canada préciseraient quelques détails pour que les ententes administratives soient plus efficaces. Simon Llewellyn, directeur régional chargé de l'OPLS, indique trois secteurs qu'il faudra préciser davantage et où il faudra être plus imaginatifs :

1. Simplifier les modes de transactions financières pour faciliter le paiement des dépenses et la collecte des dons et pour s'assurer que les normes fédérales en matière de transactions financières ou autres sont respectées.
2. Améliorer les rapports hiérarchiques et les communications afin qu'Environnement Canada soit informé de façon régulière et opportune de sorte que ses fonctionnaires soient tenus bien au fait des activités relatives aux programmes et des relations avec les intervenants.
3. Clarifier les relations entre les organismes et les personnes pour établir des attentes claires en ce qui concerne la façon dont les personnes et les organismes transigent entre eux et les objectifs d'ensemble des plans et des programmes.

Bien qu'Environnement Canada souhaite acquérir plus d'assurance pour élaborer le présent accord, cela pourrait être difficile à réaliser étant donné les incertitudes auxquelles tous les ordres de gouvernement doivent faire face. Les plans du gouvernement ontarien ne sont pas encore établis. Les coupures provinciales toucheront-elles l'activité au Lac Supérieur? Et qu'en est-il des problèmes budgétaires du gouvernement américain? Les coupures gouvernementales entraîneront-elles des réductions dans les programmes ou dans leur personnel? À quelles autres mesures fédérales et provinciales assisterons-nous? Pêche et Océans Canada a coupé 2,5 millions de dollars dans son programme pour les Grands Lacs. Les autres ministères fédéraux et provinciaux renonceront-ils à leurs efforts à l'égard des Grands Lacs, plus particulièrement dans le Lac Supérieur? L'importance de ces questions souligne la fragilité des ententes intergouvernementales.

Y a-t-il une meilleure façon?

Une relation hiérarchique permet à Jake d'avoir accès au ministère.
— Marilyn Fresnak

Le but de l'Office du Programme du Lac Supérieur est de simplifier l'interaction des paliers de gouvernement préoccupés de faire du lac une zone exempte de déversements (de substances chimiques toxiques persistantes). Son but est de nous rendre plus efficaces.
— Simon Llewellyn

Certains fonctionnaires engagés dans l'administration de l'OPLS envisagent de passer à des ententes plus cohérentes, où les gouvernements mettraient en commun les fonds de leurs programmes dans un OPLS reconstitué comme organisme indépendant. D'autres pensent que les relations officielles actuelles sont essentielles pour l'Office. Par ses liens officiels avec Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et deux ministères provinciaux, l'OPLS peut avoir accès aux principaux décideurs, à une série de possibilités de programmes et aux vastes ressources du gouvernement. Il représente aussi le gouvernement dans ses négociations et dans ses projets conjoints avec le secteur privé et avec d'autres gouvernements. Le gestionnaire de l'OPLS souligne trois conséquences négatives qui pourraient découler de tout changement fondamental dans les relations hiérarchiques de l'organisme :

- « Nous ne ferions plus partie de la famille. » L'OPLS perdrait ses liens internes essentiels avec les organismes gouvernementaux importants.
- « Les gouvernements perdraient le sens de leurs responsabilités à la réussite ou à l'échec. »
- « Cela laisserait entendre que le gouvernement ne peut pas faire le travail. » Une modification fondamentale de la structure administrative équivaldrait à admettre que le gouvernement ne peut pas se mobiliser pour relever les défis environnementaux. Jake Vander Wall souligne que l'OPLS a pour but de « pousser le gouvernement à mieux travailler, non pas d'établir de nouvelles structures à l'extérieur du gouvernement ».

**« Nous ne ferions plus partie de la famille. »
L'OPLS perdrait ses liens internes essentiels avec les organismes gouvernementaux importants.**

-
- «Aller à l'extérieur du gouvernement n'est pas toujours la bonne réponse. »
 - «Des méthodes de travail nouvelles qui font appel à l'imagination et qui permettent de récupérer des fonds et des activités d'autres secteurs, même si les coffres du gouvernement sont peu garnis. Étudiez des modèles optionnels pour tirer avantage au maximum des fonds limités réservés aux programmes. »

Leçons apprises

Pour évaluer la réussite d'une entreprise, recherchez ce qui est vraiment réalisé.

- ✓ **Créer des partenariats innovateurs**
Environnement Canada n'avait pas de personnel là où il en avait besoin, c'est-à-dire au Lac Supérieur. Ce partenariat créatif a amené du personnel expérimenté et compétent, déjà sur les lieux, de l'intérieur du gouvernement provincial.
- ✓ **Prendre des mesures pratiques pour travailler à l'intérieur des limites administratives entre les ministères et les ordres de gouvernement**
C'est important d'abattre les barrières institutionnelles dans de nombreux secteurs de la prise de décisions, pas seulement au chapitre de l'environnement.
- ✓ **Les réussites de l'organisme sont ce qui importe**
Pour évaluer la réussite d'une entreprise, ne visez pas la norme d'un idéal impossible ou une norme bureaucratique, recherchez ce qui est vraiment réalisé.
- ✓ **Un bon personnel fait toute la différence**
Un modèle organisationnel, peu importe s'il est complexe, peut fonctionner s'il est animé par des personnes de talent, créatrices et engagées, oeuvrant vers un but commun.
- ✓ **Tous les partenaires et tous les détails comptent — corriger les éléments qui ne fonctionnent pas**
Les détails ralentissent le travail important. Réglez les ententes administratives qui causent des problèmes aux partenaires.

Conclusion

L'OPLS a, véritablement, une structure administrative inextricable, mais il fonctionne, et fonctionne bien. La structure a besoin d'être perfectionnée pour améliorer ses exigences hiérarchiques, ses procédures comptables et le contrôle de ses dépenses, mais elle est essentiellement une entreprise gouvernementale couronnée de succès, qui dessert sa clientèle de façon remarquable.

Fiducie de régénération du secteur riverain de Toronto

L'eau devenait de plus en plus sale et c'était la faute de personne.

— Ron Doering

Ex-directeur général

Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto

Aperçu

En 1988, personne ne contestait le fait que la régénération du lac Ontario s'imposait. La Commission mixte internationale (CMI), l'organisme où les deux pays concernés sont représentés et qui surveille l'action du gouvernement relativement aux Grands Lacs, a signalé huit secteurs de préoccupation pour le lac et un autre pour la rivière Niagara qui relie le Lac Ontario au Lac Érié. Tous reconnaissaient qu'il y avait un problème et qu'il fallait agir, mais les responsables n'arrivaient pas à s'entendre sur les mesures à prendre, et aucun mécanisme n'a été adopté pour faire avancer les choses.

Le secteur riverain de Toronto posait un défi particulier, à cause de son industrialisation avancée, de sa population très dense, des chevauchements de sphères de compétence et de sa surexploitation.

Les responsables n'arrivaient pas à s'entendre sur les mesures à prendre, et aucun mécanisme n'a été adopté pour faire avancer les choses.

Contexte

En mars 1988, le gouvernement du Canada a établi une commission royale pour « enquêter et faire des recommandations sur l'avenir du secteur riverain de Toronto ». Quand la Commission a publié son premier rapport provisoire en 1989, le gouvernement de l'Ontario s'est joint au gouvernement fédéral pour l'endosser et confier d'autres tâches à la Commission en lui demandant de faire rapport sur les « problèmes de développement du secteur riverain dans l'ensemble du bassin ouest du lac Ontario ». Ainsi pour la deuxième fois seulement, une commission royale se trouvait à servir deux ordres de gouvernement.

Les gouvernements ont tendance à exercer leurs activités en vase clos malgré les efforts fournis par des bureaucrates très compétents et efficaces.

L'histoire de la Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto et de la Fiducie de régénération du secteur riverain, l'organisme qui a succédé à la Commission, se caractérise par l'innovation au chapitre des modèles et des processus institutionnels. Les innovations ont permis aux gouvernements, par le truchement de ces organismes :

- d'introduire une méthode basée sur les écosystèmes pour l'élaboration des politiques;
- de faire participer le public à la résolution des problèmes;
- d'inciter les organismes publics à agir sans recourir à l'autorité formelle;
- d'utiliser des ressources privées dans l'intérêt public;
- de créer des politiques d'intérêt public qui bénéficient d'un appui général.

Comblent les lacunes entre les sphères de compétence et les disciplines

Les gouvernements ont tendance à exercer leurs activités en vase clos, malgré les efforts fournis par des bureaucrates très compétents et efficaces.

— David Carter

Commissaire adjoint

Fiducie de régénération du secteur riverain

L'analyse des problèmes du secteur riverain menée par la Commission laissait entendre qu'il fallait trouver de nouvelles façon de régler ces problèmes. Dans son deuxième rapport provisoire intitulé Watershed, la Commission demandait aux gouvernements d'adopter une méthode basée sur les écosystèmes pour s'attaquer aux problèmes, en examinant les répercussions de toutes les mesures et toutes les politiques sur l'environnement en général, y compris les incidences sur la santé de la collectivité, l'économie et les générations futures.

Les gouvernements et le public ont eu une réaction positive; ils étaient en faveur de la méthode basée sur les écosystèmes pour les villes, que préconisait le rapport. Cette méthode intégrée accorde la priorité à l'environnement au cours des analyses et du processus décisionnel et reconnaît que les décisions prises dans un secteur, comme l'économie ou le bien-être social, touchent tous les autres systèmes.

Selon la Commission royale, une méthode basée sur les écosystèmes :

- *Concerne le milieu naturel et physique, l'économie ainsi que le contexte social et culturel*

La méthode vise tout le système; elle reconnaît que les humains font partie de la nature et se penche sur les interactions entre les éléments de l'écosystème, par exemple entre les espèces et entre les zones rurales et les zones urbaines;

- *Examine les répercussions des mesures à adopter au cours des années à venir*
Les décisions sont prises dans un contexte dynamique et sont perçues, non pas comme des photographies présentant des images fixes, mais comme des films qui montrent le mouvement. Le processus tient compte de la capacité de tolérance et de régénération, de la viabilité de l'environnement et du fait qu'il y a des limites à l'activité humaine et que les décisions prises aujourd'hui touchent les générations futures;
- *Franchit les obstacles artificiels*
La méthode basée sur les écosystèmes fonde son analyse sur des unités géographiques naturelles, comme les lignes de partage des eaux, plutôt que sur les frontières politiques, et elle lie tous les niveaux de l'activité gouvernementale;
- *Mesure le progrès en fonction de la qualité, du bien-être, de l'intégrité et du respect des systèmes naturels, sociaux et économiques.*

Certains des principaux intervenants « n'avaient jamais travaillé ensemble, ou ne s'étaient même jamais rencontrés auparavant ».

La Commission, qui réunissait des experts et des intervenants de plusieurs disciplines, gouvernements et organismes pour une activité collective a indiqué plus tard que, même s'ils avaient travaillé dans un but commun, certains des principaux intervenants « n'avaient jamais travaillé ensemble, ou ne s'étaient même jamais rencontrés auparavant ». Dans son rapport final, la Commission déclarait :

Durant les trois années de son mandat, la Commission a créé 16 équipes chargées de rédiger des rapports, en regroupant toujours des personnes de divers secteurs dont les antécédents et les intérêts étaient différents : les promoteurs ont commencé à parler aux environnementalistes, les ingénieurs de la circulation aux paysagistes, les scientifiques aux militants d'action communautaire, et les fonctionnaires fédéraux aux employés municipaux. Cela a souvent favorisé le consensus, la confiance et la promotion de partenariats qui autrement n'auraient pas pu être créés.

La Commission a reconnu que la fragmentation entre les sphères de compétence et les disciplines posait des problèmes sur le plan de l'action environnementale, et d'autres l'ont considérée comme nuisible. En 1990, le vérificateur général du Canada, dans un rapport annuel qui étudiait la façon dont les divisions constitutionnelles au Canada influaient sur les mesures prises en la matière, indiquait comment la division des responsabilités pour l'environnement et les attributions connexes, mais distinctes, des ministères avaient nui aux mesures :

Ces répartitions des responsabilités fédérales-provinciales et interministérielles en ce qui a trait à l'environnement ont fait qu'il est presque impossible d'assigner une responsabilité publique pour la protection de l'environnement du Canada. Il n'y a pas de centre de coordination de la responsabilité à l'égard des Canadiens, en ce qui concerne ce problème fondamental.

Dans son rapport final intitulé *Regeneration*, la Commission a qualifié ce problème « d'entremêlement des compétences ». Ron Doering, l'ex-directeur général de la Commission, décrit le dilemme sur les problèmes

environnementaux comme « des problèmes horizontaux, traités par une organisation verticale ». Ce qu'il fallait, c'était un organisme qui servirait d'agent de coordination des responsabilités et de l'intérêt public.

Influence sans autorité

L'enchevêtrement des compétences signifiait que les gens ne pouvaient faire avancer les choses ... Nous ne pouvions pas faire ce que nous faisons — ça n'aurait pas fonctionné — si nous avions le pouvoir.

— David Crombie

Président-directeur général

Fiducie de régénération du secteur riverain

La Commission royale a réussi à inciter d'autres personnes à agir, mais elle l'a fait sans avoir l'autorité juridique ou le pouvoir de commander l'observation. Elle s'est plutôt efforcée de concilier les intérêts opposés, de trouver des terrains d'entente entre les intervenants et des solutions réalistes à des problèmes jusque là insolubles. Cette influence informelle a été plus efficace qu'une autorité directe et a permis à la Commission d'influer sur une vaste gamme de sujets. Les chefs de la Commission ont admis que, même si les bureaucraties pouvaient répondre efficacement à des ordres directs d'agir, il est peu probable qu'ils acceptent d'être dirigés par un organisme de réglementation ou de supervision sur des questions qui ne relèvent pas de leur compétence. Toutefois, on peut les persuader d'agir pour une cause commune afin de promouvoir leur intérêt personnel.

Dans *Regeneration Toronto's Waterfront and the Sustainable City: Final Report*, la Commission a décrit son modèle d'influence sans autorité :

Simplement en offrant ses « bons offices », la Commission a souvent été en mesure d'aider à débloquer un processus, en créant un comité directeur, en convoquant une réunion, en jouant un rôle d'animateur (et parfois de médiateur). Elle a pu analyser les problèmes, faciliter le changement et démêler un enchevêtrement de compétences. Comme la Commission n'était qu'un organisme consultatif qui n'usurpait pas les pouvoirs d'une autre entité et dont le mandat était temporaire, elle pouvait agir à titre d'intermédiaire impartial plus qu'un organisme permanent doté de pouvoirs juridiques n'aurait pu le faire.

Pour donner un exemple de cet enchevêtrement de compétences, la Commission a raconté l'histoire du traversier *Prince Edward Island*, qui appartenait à une société ontarienne locale. En 1986, on y avait chargé deux transformateurs remplis de BPC pour en faire une centrale électrique flottante dans les Caraïbes. Toutefois, cette affaire n'a pas donné les résultats attendus, et le traversier a été immobilisé dans le port de Whitby pendant trois ans à cause de conflits sur les champs de compétences. Durant toute cette période, le Canada a perçu des droits de mouillage payés par le propriétaire. Environnement Canada a bloqué

Simplement en offrant ses « bons offices », la Commission a souvent été en mesure d'aider à débloquer un processus.

toutes les tentatives visant à déplacer le traversier à cause des BPC qu'il contenait, et la municipalité de Whitby ainsi que la province de l'Ontario ne pouvaient agir, parce que le port relevait de la compétence fédérale. Pendant ce temps, le traversier a rompu ses amarres deux fois et, en décembre 1990, il a coulé au fond du port. La catastrophe que craignaient les divers ordres de gouvernement s'est concrétisée à cause de leur incapacité de démêler leurs responsabilités et leurs intérêts.

Ron Doering a indiqué que, comme plus de 100 gouvernements et organismes de réglementation environnementaux à but lucratif ou non lucratif participent à la gestion du secteur riverain de Toronto, l'introduction d'une autre autorité n'aurait que peu d'effets.

Réunir des gens, des idées et des fonds

... nous aider à découvrir des moyens de rendre notre lac accessible au public — que l'on puisse boire son eau, y pêcher et s'y baigner. Cela ne sera pas possible tant que les rivières qui se jettent dans le lac seront contaminées, que l'air ambiant sera vicié, que les eaux souterraines seront polluées et que les sols qu'elles traversent seront contaminés.

— Commentaire public tiré de *Regeneration*

Le gouvernement fédéral a répondu au rapport final de la Commission le jour de sa publication, en se déclarant d'accord avec ses recommandations et en en mettant quelques-unes en pratique. Le gouvernement de l'Ontario a accepté de préparer une loi créant un organisme distinct chargé d'appliquer les autres recommandations. La Loi de 1992 sur l'Agence fiduciaire de régénération du secteur riverain a établi l'organisme successeur comme société d'État provinciale. La Fiducie a conservé les bureaux et le personnel de la Commission royale. Son statut d'organisme de l'annexe 3 signifie qu'elle peut recevoir des contributions du secteur privé et des autres gouvernements.

Le mandat de la Fiducie de régénération du secteur riverain est de « réunir des gens, des idées et des fonds pour investir dans la revitalisation d'une ressource provinciale — le secteur riverain du lac Ontario ». La Fiducie est structurée de façon souple et comporte trois vastes secteurs de programmes :

- le Lac Ontario;
- le secteur riverain central autour de la ville de Toronto;
- les partenariats avec les collectivités, les entreprises et d'autres organismes, ainsi que le grand public.

Son conseil d'administration représente l'ensemble de la collectivité.

Ron Doering qualifie de « confus » le modèle structurel de la Fiducie, mais il souligne que de nombreux organismes environnementaux qui réussissent ne sont pas de bons modèles théoriques, alors que de nombreux modèles théoriques excellents ne mènent pas à l'exécution convenable du travail. Il a fait la

La catastrophe que craignaient les divers ordres de gouvernement s'est concrétisée à cause de leur incapacité de démêler leurs responsabilités et leurs intérêts.

On ne peut pas gérer d'une manière intellectuelle ou pratique la complexité au moyen de contrôles accrus ou d'une gestion descendante. Il n'y a rien de linéaire quand il est question d'environnement. Nous devons être souples et nous adapter.

déclaration suivante : « On ne peut pas gérer d'une manière intellectuelle ou pratique la complexité au moyen de contrôles accrus ou d'une gestion descendante. Il n'y a rien de linéaire quand il est question d'environnement. Nous devons être souples et nous adapter ».

Les personnes qui travaillent pour la Fiducie se rallient au point de vue de l'organisme et n'ont aucun lien de dépendance avec le gouvernement. Elles travaillent dans les domaines qui ne sont pas couverts par les attributions des autres gouvernements et organismes. Suzanne Barrett, directrice des études environnementales de la Fiducie, a dit : « Nous créons des organisations au sein desquelles les personnes peuvent coopérer. Nous travaillons là où nous pouvons ajouter de la valeur. Là où les autres font du bon travail, laissons-les faire ».

L'importance de parler et d'écouter

Nous étions tous des enseignants. Nous respections l'apprentissage et l'enseignement qui nous stimulaient.

— David Crombie

Selon David Crombie, « il était essentiel de parler et d'écouter » pour que la Commission royale et les travaux de la Fiducie de régénération du secteur riverain aient du succès. Les employés, qui travaillaient avec des experts-conseils, passaient des heures à discuter de problèmes réels. Ils croient que ce processus leur a permis de vraiment « apprendre à connaître le terrain » et affirment que d'autres personnes pourraient parvenir aux mêmes conclusions sur les problèmes environnementaux en utilisant la même méthode.

Résoudre les questions relatives au secteur riverain suppose souvent qu'il faut trouver un équilibre entre des intérêts opposés et entre les objectifs des intéressés. Par exemple, si on veut accroître l'accès public et qu'on opte pour l'accès illimité, cela risque de nuire aux habitats naturels délicats ou aux villes et villages paisibles. Le défi est posé dans l'ouvrage publié par la Fiducie en 1995 sous le titre *Lake Ontario Greenway Strategy* :

Le défi consiste à créer un secteur riverain qui demeurera sain et continuera de favoriser la diversité.

Le danger est dû, en partie, au fait que certains essaient de répondre à chaque besoin dans le secteur riverain. Le défi consiste à créer un secteur riverain qui demeurera sain et continuera de favoriser la diversité, en améliorant les installations pour les visiteurs humains, dans certaines zones, et en augmentant les possibilités d'y habiter ou d'y travailler, dans d'autres. La nécessité de s'entendre sur la façon de réaliser cette diversité et de composer avec la nature, de sorte que les priorités environnementales du secteur riverain soient respectées, n'est pas une mince tâche.

La stratégie est une invitation à passer à l'action pour « régénérer un secteur riverain sain et viable qui soit propre, vert, accessible, relié aux autres secteurs, ouvert, utilisable, diversifié, abordable et attrayant ».

« Rechercher, analyser, consulter, conclure. » Suzanne Barrett a décrit en ces termes le modèle de travail de la Fiducie. Quand elle a élaboré la *Lake Ontario Greenway Strategy* (un travail de trois ans), par exemple, la Fiducie a entrepris des recherches originales et secondaires importantes, a fait participer des représentants de groupes d'intérêt et des représentants des gouvernements aux travaux des comités consultatifs et a invité des représentants du grand public à faire partie des groupes de travail et à prendre part aux discussions. Lorsqu'elle a été rendue publique, la stratégie n'a pas été présentée comme un *fait accompli*. Elle a été élaborée avec les membres des collectivités qui devaient la mettre en oeuvre. La stratégie a donc été acceptée par un grand nombre de gens, et elle aide les gouvernements et d'autres organismes à prendre des mesures touchant la rive canadienne du Lac Ontario et l'intérieur des terres environnantes, et ce, sur une grande distance.

Prise de décisions basée sur le consensus

Le processus d'écoute et de discussion que préconise la Fiducie de régénération du secteur riverain s'inscrit dans le cadre d'une approche fondée sur le consensus pour l'analyse des problèmes et la recommandation de solutions. Dans de nombreuses circonstances, cette approche peut rallier des intérêts qui semblaient incompatibles. En effet, comme la Fiducie l'a indiqué au sujet d'un ensemble de mesures qu'elle recommandait pour gérer des plans de développement dans le marais Westside, l'autre option comporte des coûts pour tous :

L'autre option est un litige et un examen par un tribunal conventionnel dont les résultats sont difficiles à prédire. Toutefois, les litiges comportent des certitudes comme les retards, les allégations, les rancunes et les frais juridiques.

En vertu de cette proposition, chaque groupe d'intervenants doit faire une contribution, mais nous croyons que chacun en retirerait des avantages substantiels. Fait plus important, il est possible de régler la question et de choisir un plan qui se traduira par des progrès et une administration collective du secteur riverain.

L'approche basée sur le consensus adoptée par la Commission royale et maintenue par la Fiducie a été appuyée par la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, qui a publié un ensemble de principes directeurs pour les processus fondés sur le consensus [voir boîte]. La Table ronde souligne que certaines situations ne conviennent pas à de tels processus et dresse la liste des questions susceptibles d'aider à déterminer si le consensus permet de résoudre un problème particulier.

Pourriez-vous construire une piste de 300 km en trois ans?

Nous l'avons fait à leur manière.
— David Crombie

La Fiducie et ses nombreux partenaires ont construit une piste facilement accessible aux personnes en fauteuil roulant et aux cyclistes.

Quand la Fiducie de régénération du secteur riverain a été créée, en 1992, un de ses objectifs était d'aménager une piste riveraine et des espaces verts ou ouverts autour du Lac Ontario. Au cours des trois années qui ont suivi, la Fiducie a oeuvré avec 44 collectivités, six offices de protection de la nature, les gouvernements fédéral et provincial, des clubs philanthropiques, des clubs de cyclisme, des groupes de jogging et des sociétés privées pour créer une piste de 300 km. La Fiducie et ses nombreux partenaires ont construit une piste facilement accessible aux personnes en fauteuil roulant et aux cyclistes et qui est en même temps une route intéressante et variée pour les marcheurs et les joggers. Ceux qui ont créé le parcours ont suivi les pistes existantes dans la mesure du possible et tenu compte de la géographie, de la topographie, de l'histoire et du patrimoine culturel, des marécages, des types de rives, de l'archéologie et des possibilités de tourisme et de loisirs.

La Fiducie a pu recueillir des dons d'autres ordres de gouvernement, du secteur privé et de groupes communautaires. Ces dons ont doublé la contribution du gouvernement provincial. La Fiducie a aussi tiré profit des programmes d'immobilisations existants pour construire des ponts et d'autres éléments qui relient les différents secteurs de la piste.

Principes directeurs d'un processus décisionnel fondé sur le consensus

- *Axé sur l'objectif*
Les gens doivent avoir une raison pour participer au processus.
- *Inclusif, non exclusif*
Toutes les parties qui s'intéressent beaucoup à la question devraient participer au processus.
- *Participation volontaire*
Les parties peuvent quitter quand elles le désirent.
- *Conception autonome*
Les parties conçoivent elles-mêmes le processus.
- *Souplesse*
- *Égalité d'accès*
Égalité d'accès aux renseignements pertinents et possibilité de participer durant tout le processus.
- *Respect des divers intérêts*
Acceptation des valeurs, des intérêts et des connaissances variés des parties concernées.
- *Responsabilité*
Responsabilité à l'égard de leurs commettants et du consensus comme tel.
- *Délais*
Des délais réalistes sont nécessaires durant tout le processus.
- *Mise en oeuvre*
Un engagement pour la mise en oeuvre et un contrôle de suivi efficace.

— Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie

L'approche de la Fiducie à l'égard des collectivités qu'elle a invitées à prendre part à l'aménagement de la piste encourageait les intervenants à suivre le modèle établi par les municipalités. À propos du processus décisionnel municipal et de la propriété privée, considérés comme des valeurs fondamentales, la Fiducie disait : « Si vous ne voulez pas de nous, nous partirons ». En fait, au début, une collectivité ne voyait pas comment elle pourrait participer. La Fiducie a donc attendu qu'elle donne la direction pour tracer le parcours de la piste dans ce secteur. D'autres collectivités situées hors de portée de la nouvelle piste ont demandé que la piste soit prolongée jusqu'à leur zone. David Crombie décrit cette approche en citant un dicton des Quakers : « La façon d'avancer est de suivre le chemin au fur et à mesure qu'il s'ouvre ».

Pouvez-vous nous aider à nettoyer six rivières et 45 km de secteur riverain urbain?

Il ne faut pas se faire d'illusions. Toronto sera la dernière zone préoccupante sur le Lac Ontario à être rayée de la liste [mais] ce que nous verrons [quand la Fiducie de régénération du secteur riverain et la Metro Toronto and Region Conservation Authority prendront le relais dans l'administration du Plan d'assainissement] ressemblera davantage à une symphonie; ce ne sera pas comme les séances de mise au point des instruments que nous avons connues jusqu'à maintenant.

— David Crump

Ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario

Le succès de la Fiducie de régénération du secteur riverain pour ce qui est d'aider les gens et les institutions à travailler ensemble afin de faire avancer les choses l'a obligée à faire davantage. Ainsi le Plan d'assainissement (PA) pour régénérer le secteur riverain de Toronto et les municipalités adjacentes est grandement considéré comme le PA qui a le moins de succès et celui qui avance le plus lentement pour le Lac Ontario. Pour faire avancer le processus, le comité directeur du PA a recommandé que la Fiducie de régénération du Lac Ontario et la Metro Toronto and Region Conservation Authority soient les administrateurs conjoints du processus de nettoyage. En effet, les experts-conseils qui ont élaboré ce plan ont conclu que la Fiducie apporterait « une capacité démontrée de faciliter l'action et d'inciter les municipalités à prendre des mesures ».

Lors d'une réunion du Comité consultatif public sur le processus de PA, tous les secteurs ont appuyé la proposition, y compris les gouvernements fédéral et provinciaux. Si le plan reçoit l'autorisation finale, la Fiducie de régénération du secteur riverain fera bénéficier le Plan d'assainissement du fait qu'elle a toujours respecté le leadership des collectivités, grandement consulté les intéressés, fondé ses décisions sur le consensus et fait participer les diverses autorités.

Comme le souligne David Carter, commissaire adjoint de la Fiducie de régénération du secteur riverain : « Il n'y a pas de magie organisationnelle dans le modèle administratif de la Fiducie, ce sont les méthodes qui servent de modèle ».

Il n'y a pas de magie organisationnelle dans le modèle administratif de la Fiducie, ce sont les méthodes qui servent de modèle.

Leçons retenues

- ✓ **Un organisme distinct indépendant, qui considère les problèmes selon une approche globale, peut combler les lacunes entre les diverses compétences des gouvernements et des ministères et offrir un point de coordination des responsabilités publiques.**
La Fiducie de régénération du secteur riverain aurait pu avoir été mise sur pied comme un organisme paragouvernemental sévère, qui utilise son pouvoir pour inciter quelques participants récalcitrants à prendre des mesures sporadiques. On a plutôt créé un organisme sans lien de dépendance, qui manipule un instrument d'influence beaucoup plus puissant.
- ✓ **Quand l'autorité ne donne pas de bons résultats, il faut créer des organismes qui ont recours à l'influence pour arriver à leurs fins.**
La Fiducie de régénération du secteur riverain a réussi à inciter les autres à assumer des responsabilités et à faire quelque chose pour régénérer le Lac Ontario. La direction de la Fiducie croit qu'une autorité officielle nuirait à ces efforts.
- ✓ **Faire ce que les autres n'ont pas fait et rassembler les morceaux et les gens.**
Quand les problèmes sont dus aux lacunes entre les organismes et les champs de compétence, il faut créer un organisme et un processus qui combleront ces lacunes.
- ✓ **Rechercher, analyser, consulter, conclure, et le faire avec les collectivités concernées.**
Lorsqu'elle consulte les membres des collectivités pendant tout le processus d'évolution stratégique, la Fiducie de régénération du secteur riverain incite les collectivités à accepter ses plans.
- ✓ **Parler et écouter. Si possible, montrer aux parties comment une méthode basée sur le consensus peut les aider à atteindre leurs buts et à éviter les coûts et les pertes inhérents aux batailles juridiques.**
- ✓ **Reconnaître la complexité des autorités locales et respecter leurs décisions sur des questions locales.**

Améliorations pratiques du service

Développement des ressources humaines Canada : le réseau de prestation de services

Aperçu

Suite aux coupures imposées par le budget fédéral de 1995-1996, Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a révisé sa vision et son plan pour son Réseau de prestation de services (RPS).

Contexte

Novembre 1993 : À la fin de novembre 1993, le gouvernement a créé Développement des Ressources humaines Canada, afin de réformer la prestation des programmes sociaux. DRHC a été chargé du soutien du revenu, de l'assurance-chômage, de l'aide à l'emploi et à la formation, des activités concernant la main-d'oeuvre et de la gestion des transferts aux provinces pour la santé et l'aide sociale.

La création de DRHC a donné lieu à la révision des façons d'améliorer la prestation des services aux clients. DRHC a reconnu que l'environnement changeant impose des changements dans la culture, les attitudes, la gestion et la philosophie. Une vision a commencé à prendre forme, dans l'optique des nouvelles orientations.

« Nous avons une vision de la prestation de services et des idées pour mieux intégrer les divers programmes et services dans un réseau de guichets uniques. »

Mars 1995 : Le budget de 1995-1996 a obligé le ministre à réduire de 600 millions de dollars les dépenses de DRHC pour 1995-1996 et de 1,1 milliard celles des deux exercices financiers suivants. Ces réductions ont entraîné des compressions de personnel (5 000 équivalents temps plein (ETP) pour mars 1997), soit une réduction d'environ 35 p. 100 des effectifs à l'administration centrale et dans les régions et de 17 p. 100 dans les bureaux locaux et les services d'accueil.

« C'était beaucoup. Les décisions financières nous ont obligé à repenser la prestation des services. Nous avons dû faire rapidement une révision en profondeur. »

« L'intégration du nouveau ministère et les réductions difficiles ont fourni des arguments convaincants en faveur d'une nouvelle forme de prestation des services. Le personnel et les gestionnaires ont tous été inclus dans un processus intensif de consultation. »

DRHC : le Réseau de prestation de services

Le RPS est un modèle de prestation de services utile, pour les raisons suivantes :

- ✓ il apporte un élément neuf dans un contexte ministériel où le gouvernement fédéral maintiendra sa participation;
- ✓ il intègre la tendance dans les systèmes de gouvernance, à décentraliser, à consolider et à déléguer l'autorité;
- ✓ il démontre la valeur d'une vision stratégique en matière de développement;
- ✓ il s'applique à tout le pays et est conçu pour être souple et servir de cadre à la prestation de services autres que ceux de DRHC.

L'environnement changeant impose des changements dans la culture, les attitudes, la gestion et la philosophie. Une vision a commencé à prendre forme, dans l'optique des nouvelles orientations.

Le ministre a présenté un Plan de prestation de services qui portait sur les coupures budgétaires et facilitait l'accès aux services.

Août 1995 : La vision de la prestation de services de DRHC avait été établie et fournissait des paramètres pour l'avenir.

« DRHC fournit des services de qualité aux Canadiens qui ont besoin d'un soutien du revenu, de renseignements et de certains services pour être autonomes; le ministère veille à ce que le milieu de travail soit sécuritaire, équitable et productif, au moyen d'un réseau intégré permanent, économique et souple. »

Conformément à cette vision, le ministre a présenté un Plan de prestation de services qui portait sur les coupures budgétaires et facilitait l'accès aux services de DRHC. Le plan de réduction incluait la mise en oeuvre d'initiatives découlant de l'examen des programmes et des activités. Le Plan prévoyait aussi un Réseau de prestation de services qui utiliserait les bureaux d'accueil, les stands, des services à accès électronique direct et des partenariats communautaires pour améliorer l'accès aux services pour tous les clients.

Les services de DRHC qui seront assurés par le truchement du RPS sont :

- le soutien et le supplément du revenu pour les chômeurs, les handicapés, les aînés et les autres personnes qui cherchent à se recycler ou à entrer sur le marché du travail;
- les services d'information sur le marché du travail, les droits et obligations des employeurs et des employés en milieu de travail, les prévisions sur l'emploi, les normes du travail, l'équité en matière d'emploi, les services sociaux (pauvreté des enfants, retraite, etc.), et autres;
- les services découlant des programmes pour les ressources humaines, comme les évaluations, les services d'orientation et de counselling et l'aide à l'apprentissage ou au perfectionnement¹.

« *Un seul* réseau de prestation de services assure *tous* les services ministériels. »

« Évidemment, il y a beaucoup de souplesse et de variété. Vous entendrez parler d'un réseau de prestation pour divers programmes, mais ils sont tous considérés comme faisant partie du réseau de prestation de services de DRHC. »

Décembre 1995 : Les initiatives incluent le projet de création d'un Centre canadien des ressources humaines (CCRH) à Edmonton, dans le cadre d'un partenariat avec l'Alberta, et un partenariat regroupant trois organismes gouvernementaux (Winnipeg, le Manitoba et DRHC), dans une installation commune dont on attend l'ouverture à Winnipeg.

« Dans le cas de Winnipeg, le partenariat existe depuis 1991, et il précède le modèle du RPS. Nous allons dans cette direction depuis quelque temps. Le cas de l'Alberta est plus récent, et la progression a été rapide. »

¹ Fiche d'information d'un communiqué de presse de DRHC, août 1995

Avril 1997 : Le Réseau de prestation de services est établi à 90 p. 100.

« La mise en place et l'acceptation du RPS et de la nouvelle technologie sont prévues pour le printemps 1997. Nous aurons besoin d'un an pour aplanir les difficultés et d'une phase opérationnelle de deux ans pour voir si le système donne de bons résultats. »

Éléments stratégiques et opérationnels du RPS

Le RPS garantira pour les Canadiens un accès général aux services de DRHC, de façon économique et responsable. L'accès général signifie qu'un CRHC qui assure les services fondamentaux sera à une distance raisonnable pour les clients qui préfèrent s'y rendre plutôt que d'utiliser un stand ou le téléphone. Certains services de DRHC pourraient être fournis par d'autres organismes gouvernementaux ou par une tierce partie convenable. Cet objectif sera atteint, sauf dans les régions peu peuplées.²

Le modèle de RPS applique les principes suivants :

- faire passer le client en premier;
- refléter les priorités locales et tirer parti des partenariats;
- offrir plus de points de service grâce à la technologie;
- offrir à la plupart des clients la possibilité de faire des demandes en personne;
- accroître l'efficacité tout en réduisant les coûts;
- traiter toutes les régions du Canada de la même manière.

Le RPS a une structure « bureau central et satellite » asymétrique qui permet aux clients d'avoir accès aux services dans quatre environnements.

- **Chez soi.** Environ 70 p. 100 des visites annuelles aux centres d'emploi du Canada sont des visites pour l'obtention de renseignements sur les programmes, les services, le marché du travail et le milieu de travail, ou pour la présentation d'une demande. On peut avoir accès à la majorité de ces services chez soi, par téléphone, par la télédistribution (télévision communautaire), par la poste et de plus en plus par ordinateur.

Un réseau comprenant environ 15 centres d'appel assurera une aide téléphonique aux clients, surtout pour l'assurance-chômage et les services de soutien du revenu. Ces centres utiliseront un système de réponse vocale (SRV), mais les clients pourront toujours obtenir une aide personnelle.

- **Aux stands libre-service des Ressources humaines** qui assureront un accès élargi aux services de DRHC de base. Au cours des cinq prochaines années, on aménagera jusqu'à 6 000 stands libre-service (terminaux interactifs semblables aux guichets bancaires automatiques) dans des endroits publics et des édifices municipaux, ainsi qu'aux bureaux de DRHC. Il sera aussi possible d'obtenir une aide personnelle.

Étant donné l'augmentation des demandes faites à partir de chez soi et de l'utilisation des stands pour obtenir des renseignements et demander des services, le nombre de CRHC passera de 450 à 300.

² Réseau de prestation de services, Document de référence (anglais), octobre 1995

*Des employés habilités
et polyvalents
répondront aux besoins
particuliers des clients
(entretiens avec la
personne ou orientation
vers les terminaux
libre-service).*

- **Centres de Ressources humaines Canada satellites.** Ces CRHC satellites seront situés dans les collectivités et offriront une foule de produits et de services de base de DRHC grâce à des terminaux informatiques. L'orientation assurée par des partenaires de la collectivité locale ou les gouvernements aidera environ 200 bureaux locaux à mettre en place des ressources pour répondre aux besoins des clients locaux.
Des employés habilités et polyvalents répondront aux besoins particuliers des clients (entretiens avec la personne ou orientation vers les terminaux libre-service, ou vers les partenaires de DRHC, au même endroit ou dans la collectivité). Il y aura une supervision limitée. Le soutien administratif et spécialisé sera assuré par les bureaux centraux.

Le RPS est conçu pour habiliter le personnel et rapprocher le plus possible la responsabilité et l'obligation de rendre compte par rapport au client.

- **Bureaux centraux de Ressources humaines Canada.** Ces 100 CRHC centraux situés dans les diverses régions du Canada constitueront l'épine dorsale du RPS. Leur objectif est de « maximiser la réceptivité et l'efficacité du traitement³ ». Ils fourniront tous les services de DRHC, ils seront actifs dans les collectivités et assureront le leadership et des services spécialisés de soutien aux programmes des centres satellites qui relèvent d'eux.

La responsabilité de la gestion et de la prise de décisions incombe au gestionnaire du CRHC central. C'est pourquoi nous haussons le niveau de classification du poste à EX ou PM6.

Nous prévoyons qu'il y aura plus de 300 bureaux, satellites ou centraux, où le gestionnaire participera au développement communautaire avec tous les intervenants et les divers ordres de gouvernement. L'emplacement des bureaux dépend du nombre de clients et de leur répartition géographique.

Un aspect important du RPS est que tous ses éléments fonctionnent dans le contexte d'un partenariat avec les gouvernements fédéral et provinciaux, d'autres ministères fédéraux et les groupes communautaires, et il pourrait éventuellement y avoir des partenariats avec le secteur privé et des organismes à but non lucratif. Des partenariats relatifs à des emplacements communs pour certains services et au partage des frais administratifs et généraux seront établis dans les collectivités où les bureaux actuels fermeront.

Nous prévoyons une utilisation locale souple du RPS, avec des installations différentes pour répondre à différents besoins.

³ Document sur la vision de DRHC

Principaux problèmes

Ressources humaines

Le RPS aplanira la structure de DRHC, rendra le ministère plus souple et plus réceptif aux clients. Les rôles de la direction et du personnel ont changé; un plus grand nombre de décisions sont prises à l'échelle locale, et les éventails de compétences se sont élargis.

La vision de DRHC en matière de prestation des services comprend les éléments suivants :

- Une réduction importante du personnel;
- Les employés travaillent dans un milieu exemplaire en ce qui concerne la culture et l'apprentissage.

Le programme de rachat d'emplois du gouvernement a été bien accueilli et il y a eu très peu de renvois. Si nous devons faire de nombreuses mises à pied, nous aurions un sentiment quelque peu différent.

Les cadres intermédiaires sont les plus menacés. On les incite à déléguer toutes sortes de contrôles, et cela suscite des attentes au sein du personnel des bureaux d'accueil.

L'initiative de RPS indique à quel point le travail change au sein du gouvernement fédéral. Les responsabilités sont déléguées et les employés des bureaux d'accueil ont des pouvoirs. Un des plus gros défis est la nécessité de convaincre les gens de s'adapter à la façon de faire affaire avec le gouvernement à l'avenir.

Lorsque les services de DRHC seront situés au même endroit que ceux des autres ordres de gouvernement, les employés utiliseront des installations et des services communs, comme la réception. Le personnel sera en mesure de répondre à une vaste gamme de demandes et sera autorisé à prendre les mesures appropriées.

Obligation de rendre compte

Au sein de DRHC et du RPS, l'obligation de rendre compte a été accrue de deux façons :

- Augmentation externe - en dehors de DRHC, ce sont les partenariats qui doivent rendre des comptes, et les structures redditionnelles sont partagées;
- Augmentation interne - aux échelons inférieurs de la hiérarchie, pour modifier le rôle et les responsabilités du personnel.

On prévoit que les partenariats oeuvreront dans les diverses sphères de compétence; ils incluront des groupes d'action communautaire et peut-être des organismes privés et du secteur communautaire.

Le RPS vise à établir l'équilibre entre les opérations et les exigences fédérales en matière de reddition de comptes et de responsabilité.

Le RPS aplanira la structure de DRHC, rendra le ministère plus souple et plus réceptif aux clients.

On prévoit que les partenariats oeuvreront dans les diverses sphères de compétence; ils incluront des groupes d'action communautaire et peut-être des organismes privés et du secteur communautaire.

À l'interne, l'obligation de rendre compte et les responsabilités sont davantage déléguées à un plus bas niveau dans la hiérarchie, à des gestionnaires très compétents et expérimentés. Les employés polyvalents des services d'accueil seront soutenus par une kyrielle d'outils informatiques. Il n'y aura qu'un seul niveau de gestion au-dessous du gestionnaire ou du directeur de DRHC.

C'est ce qui se produit quand il y a un transfert de pouvoir et d'autorité : les gens commencent à se dire qu'il peuvent faire beaucoup. Ils commencent à faire leur part et ainsi l'innovation est permanente.

Maintenant, les principaux éléments sont l'innovation et la prise de risques. L'appui est assuré à des niveaux plus élevés.

Qualité du service, rendement et mesure de la réussite

La vision du RPS incite à fournir au client un service de qualité, dans une culture d'amélioration continue. Les taux de productivité quantifiables (clients servis, demandes traitées, etc.) sont élevés malgré l'ampleur des changements qui découlent du RPS. Une telle productivité est due en partie à la loyauté du personnel à l'égard des clients de DRHC.

« Les employés ont toujours accordé une très grande importance au service à la clientèle, plus qu'à DRHC comme tel. »

Au cours de ses deux premières années d'existence, la structure du RPS sera axée sur l'amélioration du service dans un environnement changeant, la mobilisation du soutien communautaire, l'aide à l'adaptation du personnel et la préservation des services essentiels. Elle évaluera la rapidité des services et les volumes traités, fera des sondages auprès de la clientèle et évaluera les incidences économiques. Des leaders communautaires et des clients évalueront le rendement de DRHC dans leur collectivité⁴.

Le RPS vise à préserver la qualité du service et la productivité, tout en réduisant les coûts. Les normes et les évaluations de rendement ont été élaborées au moyen d'un système de rétroaction des clients et du personnel. On cherche à améliorer le service en mesurant ce que les clients et DRHC apprécient⁵.

Technologie

La vision de DRHC indique que la technologie vise à offrir aux Canadiens un plus grand choix à un plus grand nombre d'emplacements. Grâce au libre-service, les clients peuvent retirer du système ce dont ils ont besoin ou rencontrer des employés polyvalents qui offrent une foule de services. De plus, grâce à la technologie, il est facile de partager les services de DRHC avec d'autres organismes et partenaires.

Les fonctions de traitement sont des opérations qui se prêtent bien à l'utilisation de la technologie et à la restructuration pour réduire les coûts.

⁴ Réseau de prestation des services, Manuel de référence, octobre 1995.

⁵ Vision de la prestation de services de DRHC, août 1995.

La structure du RPS sera axée sur l'amélioration du service dans un environnement changeant, la mobilisation du soutien communautaire, l'aide à l'adaptation du personnel et la préservation des services essentiels.

La technologie vise à offrir aux Canadiens un plus grand choix à un plus grand nombre d'emplacements.

La technologie facilite l'accès aux services du RPS et les transactions de base avec les clients, permettant au personnel de traiter les cas plus complexes. Par exemple, si un message de changement d'adresse est laissé au service de réponse vocale, il est entré électroniquement dans la base de données, ce qui libère une personne. La technologie contribue à axer le service sur le besoin.

La technologie permet de réduire le personnel en offrant une voie d'accès aux services différente, mais on ne peut pas mettre en place une technologie majeure en quelques heures. Il y a beaucoup de travail de développement dans un nouveau système, et sa mise en service se fait par étapes.

On estime que 50 p. 100 des clients de DRHC ne savent pas se servir d'un ordinateur et ne sont pas à l'aise s'ils doivent utiliser un terminal. Toutefois, la rétroaction des clients indique qu'un pourcentage élevé de ceux-ci se serviront des stands et des autres points d'accès informatisés :

- s'ils ont l'assurance que les demandes d'aide financière ne seront pas compromises;
- s'ils peuvent obtenir des renseignements seulement à ces points;
- s'ils peuvent entrer dans le système en moins de 10 minutes et obtenir des renseignements utiles;
- s'ils connaissent le français ou l'anglais.

Attention aux clients

La vision de la prestation de services précise qu'on introduira une culture unique, axée sur les clients et fondée sur le choix offert aux clients. Les clients pourront rechercher les services de leur choix, chez eux ou dans leur collectivité. Le RPS est conçu pour offrir un choix plus vaste et davantage de possibilités à ces clients.

Les aînés sont un excellent exemple de ce que signifie le RPS. Les programmes de sécurité du revenu comptent 75 centres d'information répartis dans tout le pays. Grâce au RPS, nous aurons 300 CRHC qui offriront des services de base, y compris les services liés aux programmes de sécurité du revenu.

Différentes générations de personnes ont accès à nos services. Elles ont toutes des préférences différentes en ce qui concerne la technologie et l'interaction humaine. Le RPS nous force à gérer les attentes des clients. À un moment donné, nous pouvions faire presque tout ce que nous voulions pour répondre aux attentes des clients. Pendant 20 ans, nous les avons incités à venir à nos bureaux pour se faire dire ce qu'ils devaient faire. Nous ne pouvons plus agir ainsi parce que maintenant les clients choisissent leur propre voie d'accès.

Principaux facteurs de succès

- **La volonté politique**
Le RPS bénéficie d'un engagement ministériel ferme, et les organismes centraux appuient son modèle et son organisation.

*Une culture unique,
axée sur les clients et
fondée sur le choix
offert aux clients.*

-
- **Une vision claire et logique de la prestation des services**
La vision qui a été élaborée en premier lieu donne la priorité à DRHC et au RPS.
 - **L'engagement de la direction à l'égard de la vision du RPS**
La direction assure le leadership nécessaire grâce à son engagement à l'égard de la vision.
 - **Les partenariats**
Les partenariats engageront les collectivités et les autres institutions civiles du Canada et permettent un partage des responsabilités au sein du RPS.
 - **Une culture de service à la clientèle**
Le personnel de DRHC est fermement engagé envers ses clients et s'empresse de les servir.
 - **L'empressement et l'habilitation des employés**
Les employés estiment que les intérêts des clients sont servis lorsque le personnel des bureaux d'accueil a des pouvoirs.
 - **Des programmes efficaces de formation et de perfectionnement pour les gestionnaires, le personnel et les partenaires de DRHC**
DRHC a fait un investissement important.
 - **La volonté de prendre des risques et d'innover**
Cela requiert l'appui de la haute direction et le désir d'appuyer l'apprentissage par les erreurs.
 - **Une nette attention aux mesures de la réussite**
Il faut la maintenir lorsque les mesures appropriées changent.
 - **L'utilisation efficace de la technologie**
Le RPS intègre une technologie qui a fait ses preuves pour offrir le choix et un système souple à ses clients. Le système recherche l'équilibre entre la technologie et le service personnel.

Leçons retenues

- ✓ La vision doit être acceptée par les intervenants. Il faut obtenir leur appui et gagner leur confiance. Il faut prévoir de vastes consultations. Les décisions relatives à l'infrastructure et à l'organisation seront acceptées et appliquées sans problèmes.
- ✓ Les pressions politiques. Il faut indiquer comment les services seront maintenus dans les collectivités. Les gestionnaires des CRHC doivent avoir des aptitudes sur le plan politique quand ils font face à des intérêts politiques.

Dès le début, le défi consistait à expliquer aux députés et aux politiciens pourquoi nous allions dans cette direction et à leur faire savoir que les services dans leur circonscription ne seraient pas compromis.

Les ministères ont pris des décisions dans un contexte de pressions extrêmes. DRHC pouvait indiquer de façon rationnelle comment les services seraient maintenus, malgré les modifications et les réductions dans les emplois et les installations ou les fermetures.

-
- ✓ Les gestionnaires doivent administrer moins et exercer davantage de leadership. Ils travaillent directement avec le personnel pour créer un esprit d'équipe et favoriser la collaboration.
 - ✓ Il faut déléguer la prise de décisions dans la collectivité à des personnes qui sont proches des clients et qui connaissent bien leurs besoins. Le défi et la force résident dans la gestion, qui devient l'essence du réseau.
 - ✓ Il faut faire en sorte que les nouvelles technologies soient utilisées en même temps que les anciens systèmes, avant que ceux-ci soient éliminés.

Avant de réduire le personnel des bureaux d'accueil, nous devons nous assurer que la technologie et la nouvelle structure sont efficaces. Si nous ne le faisons pas, nos clients seront mécontents, et beaucoup de députés le seront également.

- ✓ L'éducation et la communication sont essentielles. Il faut éduquer et former les clients et le personnel pour qu'ils puissent utiliser les nouveaux systèmes, communiquer constamment.

Nos vies vont changer. Il est primordial d'éduquer les gens et d'assurer une communication honnête, cohérente et continue.

- ✓ Il faut appliquer des principes pour ancrer la qualité dans les opérations.

Les gens s'attachent au processus de suivi de la qualité, au lieu d'améliorer la qualité. Nous avons opérationnalisé la qualité en adoptant des principes que les gens doivent suivre. Nous avons réalisé davantage de progrès en intégrant la qualité à l'organisation qu'en établissant des procédures.

- ✓ Un réseau asymétrique et souple assorti à la nette obligation de rendre compte donne des résultats. Les parties du réseau sont différentes pour ce qui est de leur taille, leur forme et leur position, et elles ne s'articulent pas autour de structures rigides et qui créent la division. Ainsi les systèmes demeurent souples, et les gestionnaires habiles et responsables peuvent obtenir des résultats.

Il y a des façons que nous ne pouvons pas encore connaître, qui permettront au réseau d'atteindre ses buts.

Embûches, préoccupations et incertitudes

Partenariats

« Les questions de protection de la vie privée et d'accès à l'information posent un problème sur le plan du partenariat. En effet, les mêmes employés peuvent fournir des services à des clients des gouvernements fédéral et provinciaux et des administrations municipales. Les rapports employé/employeur, les échanges de renseignements et l'accès à l'information sont des questions qui n'ont pas encore été résolues. »

« Le RPS a été construit à partir de l'idée que nous deviendrons partenaires avec, pour le moins, les gouvernements provinciaux. Mais actuellement il y a beaucoup d'incertitude sur la question constitutionnelle, en ce qui concerne les relations fédérales-provinciales. »

« Nous avons prévu de créer des partenariats pour le RPS et nous avons pris des engagements à cet égard. Nous entendons continuer à le faire. S'il y a d'autres coupures radicales, nous pourrions être incapables de respecter les ententes que nous concluons avec nos partenaires. »

Dans le passé, les partenariats avec des groupes communautaires ont été consolidés grâce à un financement de DRHC. Si les mêmes sommes ne sont pas fournies, l'intérêt de ces groupes pour les partenariats pourrait diminuer considérablement.

La différence entre la sous-traitance, les partenariats et les délégations de pouvoirs n'est pas claire. Certains employés ne sont pas à l'aise lorsqu'il est question de partenariats parce qu'ils ne perçoivent guère les différences entre le partenariat et la sous-traitance et que les répercussions possibles des partenariats aux plans des ressources humaines et de l'obligation de rendre compte ne sont pas claires.

Ressources

Nous avons puisé énormément dans les réserves et l'énergie du ministère. Nous sommes encore confrontés à des changements législatifs et autres, et les réductions des effectifs se poursuivront. Nous avons tenu compte de ces facteurs dans notre planification. Toutefois, il nous faut une certaine marge de manoeuvre, ou nous risquons de compromettre, durant les deux années à venir, une bonne partie de ce que nous avons accompli.

Conclusion

Le rôle du gouvernement fédéral dans la société et l'économie canadiennes change. Ces changements sont caractérisés par la décentralisation, le regroupement et la délégation des pouvoirs. Dans certains cas, le gouvernement abandonnera complètement la prestation des services et dans d'autres, il maintiendra son niveau de participation tout en partageant les responsabilités avec diverses autres autorités.

Dans les secteurs où le gouvernement fédéral doit maintenir sa présence, le Réseau de prestation de services de DRHC établit un précédent. Le RPS tient compte du rôle changeant du gouvernement en regroupant les services de prestation du DRHC et en décentralisant l'autorité, tout en se rapprochant des clients et des collectivités qu'il dessert. Le RPS offre un service rapide, efficace et précis dans un environnement axé sur le client, et il offre des choix.

À partir de la vision stratégique de son orientation, DRHC a créé une infrastructure ouverte de prestation de services dont les partenaires peuvent profiter. Son architecture est asymétrique et souple, et elle permet d'accueillir les partenaires et d'autres services et compétences, devenant ainsi un atout du gouvernement pour la prestation de services gouvernementaux dans tout le Canada. À l'avenir, le gouvernement fédéral pourrait avoir seulement besoin d'un petit nombre de réseaux de ce genre pour assurer la prestation des services fédéraux.

Citoyenneté, région de la Colombie-Britannique

Aperçu

En 1993, une partie du ministère du Solliciteur général a pris le nouveau nom de ministère de la Citoyenneté. Sa mission consistait à émettre les certificats de citoyenneté aux Canadiens admissibles; le ministère a accepté 90 % des demandes.

Le taux d'acceptation aurait dû représenter une bonne nouvelle pour le Ministère et pour le gouvernement. Le serment d'allégeance symbolisait la réalisation du rêve d'une nouvelle vie pour les immigrants venus au Canada. Mais il n'y avait aucune gloriole à en tirer, car le service était atroce.

Le taux d'acceptation était de 90 %, mais les procédures étaient archaïques et axées sur le processus. L'arriéré dans les demandes atteignait deux ans. Les clients devaient effectuer toutes leurs transactions en personne et consacrer en moyenne de 15 à 20 heures pour faire avancer leur dossier. Les files étaient longues et les appels retournés avec beaucoup de retard.

Le budget de février 1995 a réduit de 50 % les crédits du Ministère. Il y a eu également une réduction similaire d'effectifs (équivalents temps plein). Étant donné la nouvelle réalité, le bureau régional de la C.-B. a amorcé des consultations avec la clientèle les groupes communautaires et le personnel, dans le but de tracer un plan d'action pour améliorer le système de prestation des services.

Les résultats n'ont surpris personne. Les clients s'attendaient à un processus plus efficace et le personnel voulait être habilité à prendre des décisions rapides.

Description de cas

À cette fin, la direction et le personnel des centres de service ont adopté une série de mesures innovatrices :

- Des postes de superviseurs ont été éliminés et le personnel de première ligne a été regroupé en équipes de travail autogérées. Les anciens superviseurs sont devenus des personnes-ressources qui apportent un soutien technique aux équipes de travail. Cela a entraîné une hausse de la productivité de 600 %.
- La mise en place d'un système informatisé national a considérablement amélioré les délais d'exécution de vérification et de contre-vérification des renseignements fournis par les demandeurs.
- Les employés touchés ont été placés dans des organismes communautaires, ce qui a rendu le processus plus accessible aux citoyens.

Ministère de la Citoyenneté (Colombie-Britannique)

- ✓ On peut améliorer considérablement le service sans changer les règlements ou les lois.
- ✓ On peut apporter ces améliorations même avec des ressources très réduites.

On étudie la possibilité de nouveaux partenariats pour élargir le réseau de cheminement de l'information.

Il est possible de regrouper les services d'immigration, de passeports et de citoyenneté en utilisant la même base de données.

Les défis que doit relever le Ministère sont la création d'un mécanisme amélioré de prestation de services, avec la moitié des ressources humaines et financières. Le bureau régional de la C.-B. a commencé par consulter ses clients, son personnel et les groupes communautaires. Ensemble, ils ont atteint des résultats qui ont amélioré le service, satisfait la clientèle et remonté le moral du personnel.

Ces innovations ont été mises en place sans modification des lois ou des règlements.

Leçons retenues

- ✓ Consultez les clients, faites participer le personnel de première ligne, rationalisez le processus décisionnel et utilisez la technologie pour améliorer la prestation des services.
- ✓ Il est possible de surmonter des obstacles qui semblent insurmontables.

Archivage électronique à l'Office national de l'énergie

Aperçu

Chaque année, les organismes de réglementation traitent des centaines de demandes et en assurent le suivi. Le système actuel d'archivage des éléments probants de toutes les demandes est basé sur le papier, ce qui occasionne des dépenses et des retards énormes. Les modifications et le classement supplémentaire de documents ajoutent à ces délais interminables.

On a tenu des consultations de grande portée avec l'industrie pétrolière et gazière, à la suite de quoi l'Office national de l'énergie (ONE) a lancé un projet pilote de conception d'un système d'archivage électronique en vue de passer de la méthode papier à un système en direct. Le projet pilote proposé comportera trois éléments principaux : l'échange de documents électroniques, la création d'un dépôt public de documents électroniques et des modifications facultatives aux systèmes d'information et aux processus internes.

Description de cas

Un des principaux défis sera l'élaboration de normes pour les documents, ce qui nécessite de prendre les mesures suivantes :

- Analyser la circulation actuelle des documents;
- Élaborer un modèle approprié qui servira à diffuser l'information relative à la gestion de la réglementation;
- Évaluer les incidences de l'utilisation de documents électroniques;
- Améliorer la gestion de réglementation pour tirer avantage du système;
- Élaborer des normes pour les documents.

Le projet pilote doit être prêt pour les essais et la mise en oeuvre au cours de l'exercice financier 1997-1998.

On prévoit qu'un échange accéléré d'information pendant les négociations débouchera sur des règlements plus rapides. L'information stockée sera facilement accessible à d'autres utilisateurs et pourrait être élargie pour une utilisation future. Le système d'enregistrement électronique aura des retombées positives grâce à la souplesse de l'échange d'information dans l'industrie.

Les avantages connexes seront financiers et qualitatifs. On prévoit des coûts réduits de manipulation, de copie, de distribution et d'entreposage de l'information. En même temps, on obtiendra une meilleure productivité, un processus plus rapide et une norme d'échange de documents établie à l'échelle de l'industrie.

L'importance de ce modèle de prestation des services réside dans l'utilisation de la technologie de l'information pour améliorer les services à la clientèle et réduire les frais afférents aux démarches réglementaires.

Cette initiative regroupe la plupart des principaux intervenants de l'industrie, ainsi que d'autres ministères fédéraux et certains services publics provinciaux.

Leçons retenues

- ✓ L'utilisation de la technologie de l'information pour améliorer les services à la clientèle et pour réduire les coûts pourrait aussi servir à établir des normes qui accéléreront l'échange de l'information dans l'ensemble de l'industrie.

