
Volume IV

L'examen des questions clés

Octobre 1996

CHAPITRE

4

**PERCEPTIONS DES CLIENTS
ET DU PUBLIC**

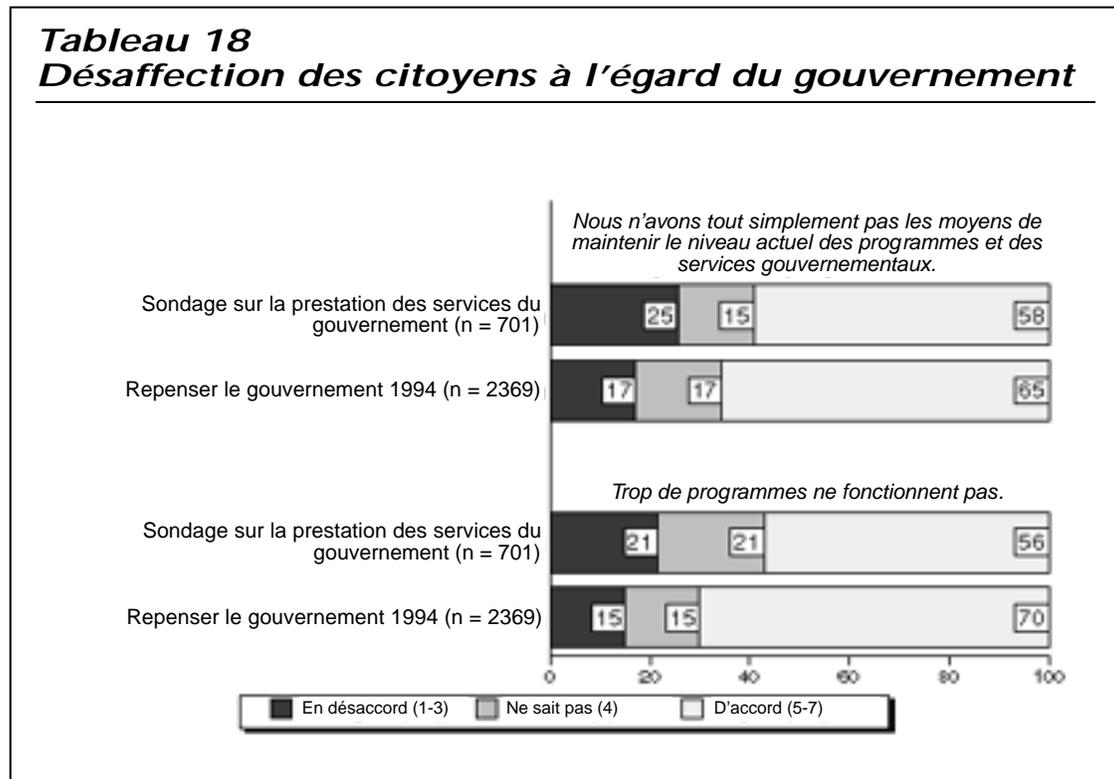
Le présent chapitre décrit les résultats du sondage effectué auprès des clients de la fonction publique (c.-à-d. les organismes, le public canadien) ainsi que les observations recueillies lors des discussions de groupe menées avec les membres du grand public. Nous y comparons un grand nombre de ces résultats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

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

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

4.1 Désaffection des citoyens à l'égard du gouvernement

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



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

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

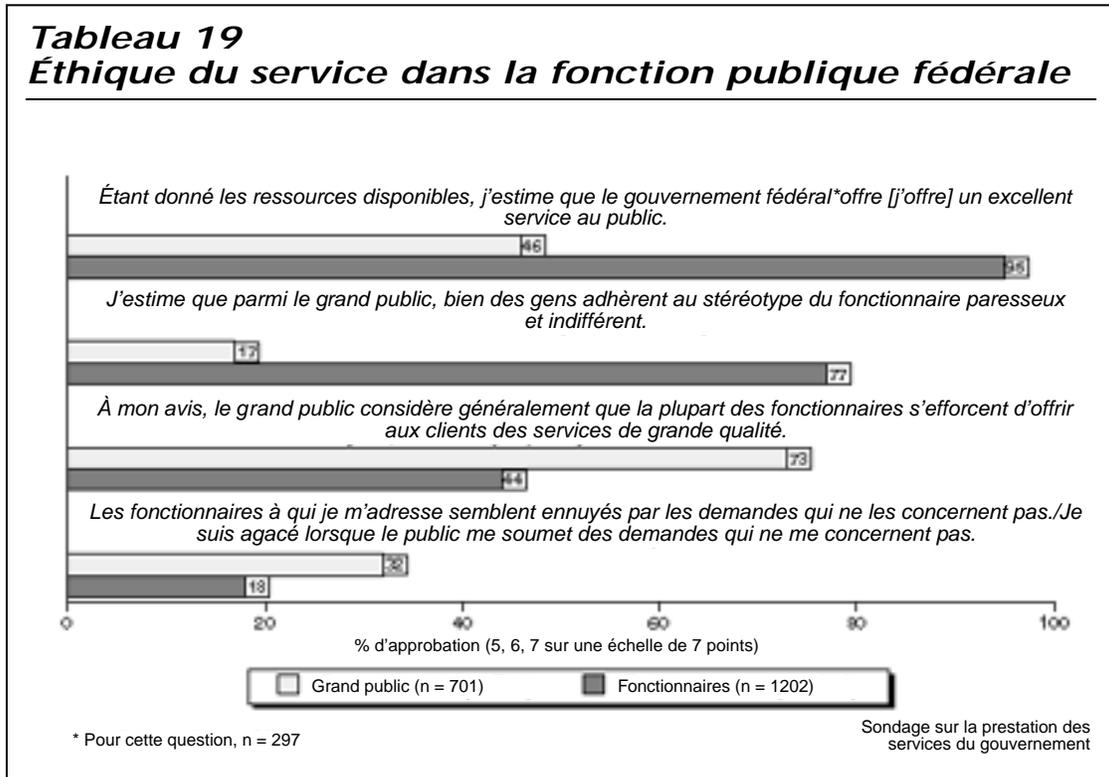
Dans les groupes de réflexion, les représentants du grand public ont généralement fait valoir deux points de vue interdépendants quant à leurs attentes envers le gouvernement. D'abord, la plupart des participants reconnaissaient d'emblée qu'il était « irréaliste » d'envisager le statu quo dans les services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

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

4.2 L'éthique du service dans la fonction publique fédérale

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

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



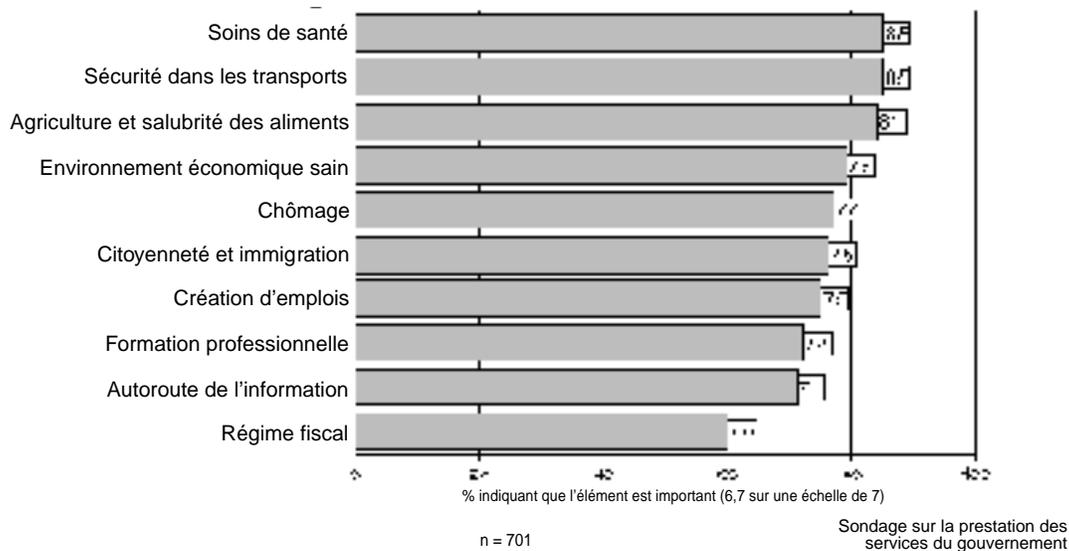
Les représentants des ménages, ceux qui n'ont pas effectué de transaction avec le gouvernement depuis trois mois et les répondants âgés entre 18 et 29 ans soutiennent le point de vue le plus négatif à l'endroit des fonctionnaires. Les jeunes, en particulier, ont une opinion très négative des fonctionnaires.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

4.3 Préférences quant aux interventions futures du gouvernement fédéral

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

Tableau 20
Préférences quant aux interventions futures du gouvernement fédéral

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



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

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

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

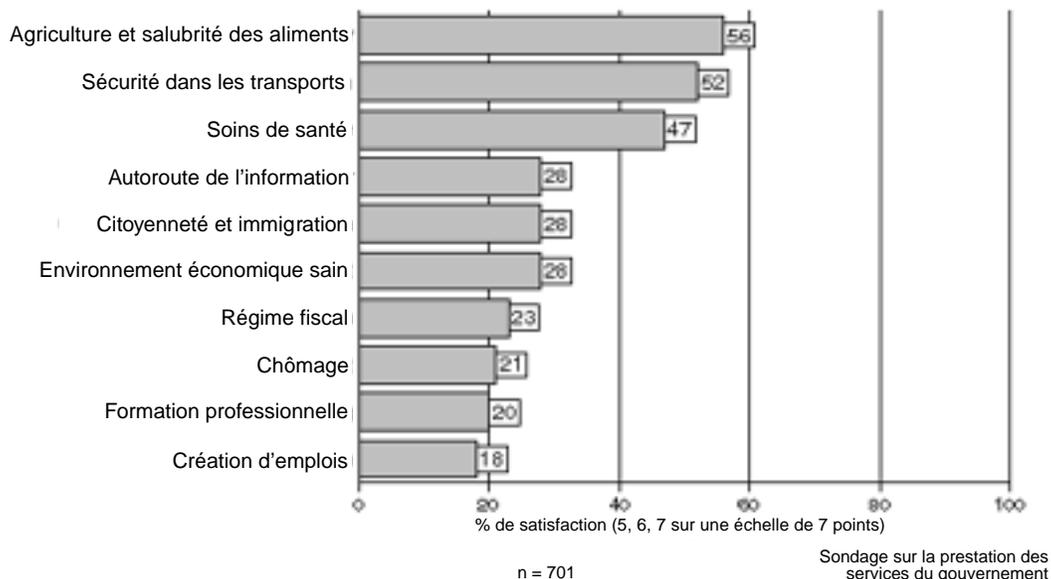
4.4 Degré de satisfaction à l'égard du système actuel

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

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

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

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

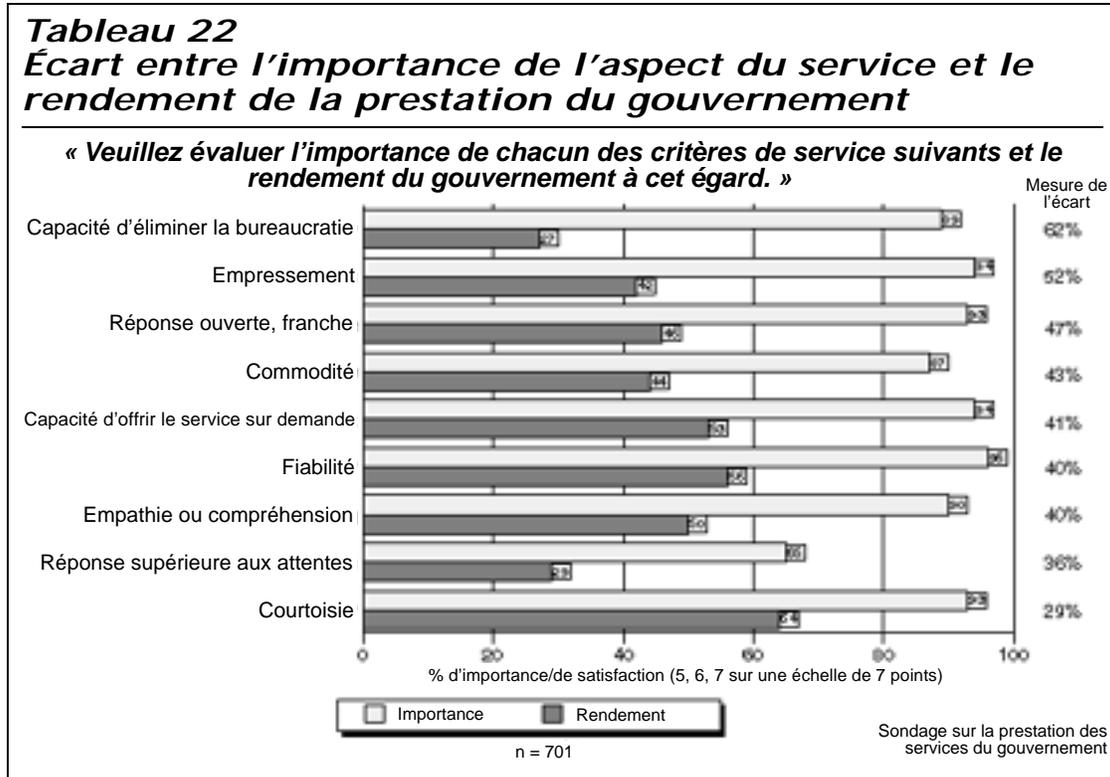


obtenu une note passable. Comme pour le projet *Repenser le gouvernement*, les secteurs relevant des ressources humaines (formation professionnelle, chômage et création d'emplois) ont occupé le bas du classement. Les représentants de ménage, les répondants qui n'ont pas eu de rapport avec le gouvernement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

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

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

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

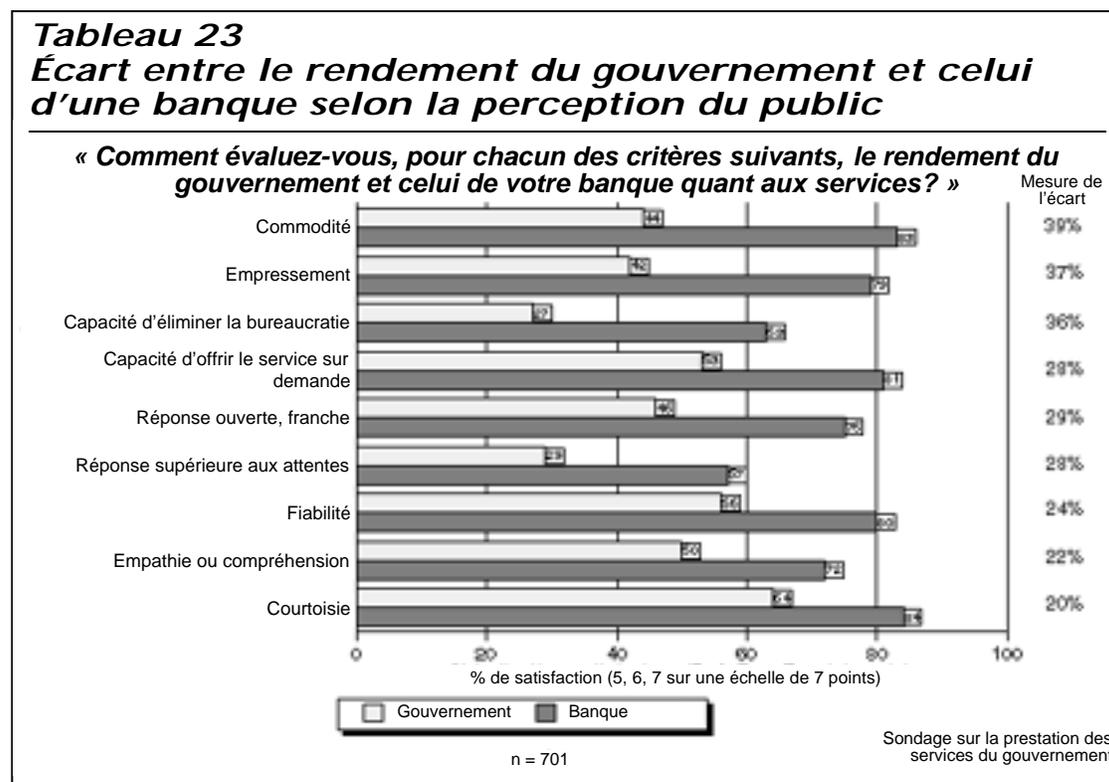


C'est en regard de la capacité à éliminer la bureaucratie (62 %) qu'on constate le plus large écart entre les valeurs accordées à l'importance de l'aspect du service et celles du rendement, alors que l'écart le plus faible se retrouve au chapitre de la courtoisie (29 %). On observe peu de différences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

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

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

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



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

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

CHAPITRE

5

RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

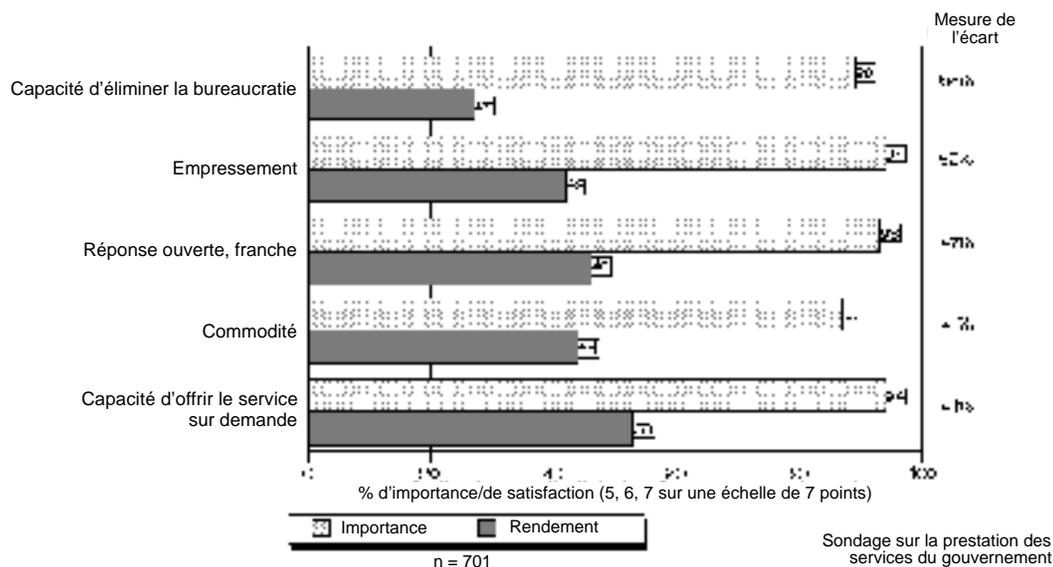
Bien que cette persistance de l'éthique du service impressionne, elle n'est pas sans soulever des inquiétudes. Le problème est que *le système actuel ne fonctionne pas*. Les membres de la fonction publique ont le sentiment que la situation progresse et que le service est excellent, compte tenu des contraintes,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

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

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

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

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



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

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

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

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

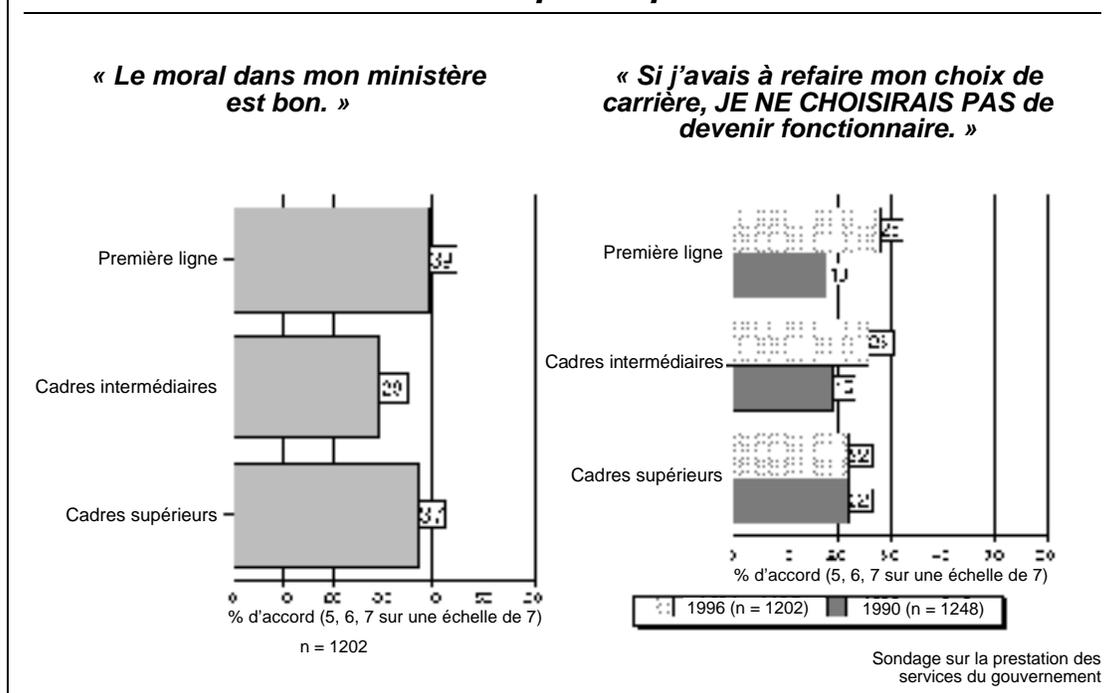
L'examen des rapports internes unissant le service et les autres aspects des ressources humaines et de l'organisation permet de dégager des renseignements fort utiles. Notre première conclusion n'a rien d'étonnant et est bien documentée : le moral est bas dans tous les ministères de la fonction publique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

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

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

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

Tableau 25
Le moral dans la fonction publique



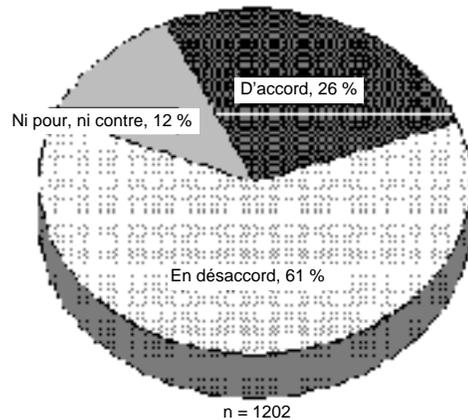
emploi, cette proportion est de 29 %, ce qui reste plus élevé que la proportion constatée dans la fonction publique.

5.5 Technologie, innovation et ressources humaines

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

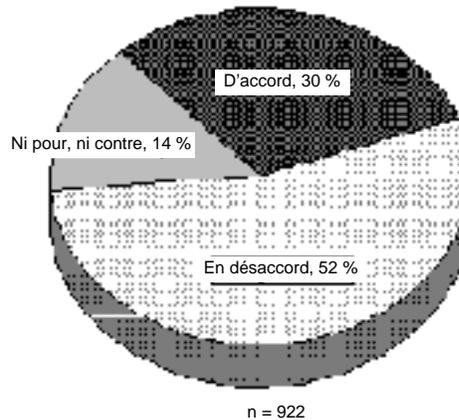
Tableau 26
Satisfaction à l'égard du choix de carrière

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



Sondage sur la prestation des services du gouvernement

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



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

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

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

5.6 Le dilemme technologique

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

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

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

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

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

5.7 Prochaines étapes : réparer la structure et la surface

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

5.8 Le service dans le secteur public

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

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

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

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

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

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

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

5.9 Une base de valeurs et de rôles fondamentaux

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

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

5.10 Autres suggestions

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

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

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

APPENDICE A

Précisions sur la méthode de sondage

PRÉCISIONS SUR LA MÉTHODE DE SONDAGE

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

A.1 Sondage auprès des fonctionnaires

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

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

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

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

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

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

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

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

A.2 Sondage auprès des clients et du grand public

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

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

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

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

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