

---

**Volume III**

# **Scénarios**

**Octobre 1996**

---

---

# **Table des matières**

## **Avant-propos**

- 1 Projet de prestation de services aux aînés**
- 2 Les relations entre l'industrie minière et le gouvernement**
- 3 DEO — Modèle Services Canada**



---

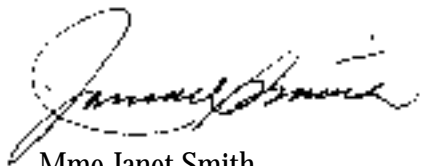
## Avant-propos

L'une des constatations à laquelle en est arrivé le Groupe de travail à partir des études de cas et des conversations qu'il a eues avec nombre d'intervenants et de décisionnaires est le fait qu'il suffit d'examiner la situation actuelle de la prestation des services pour se rendre compte qu'il faut apporter des modifications importantes aux modes de prestation afin d'axer davantage les services sur le citoyen. Dans le cas du Centre de Service Nouveau-Brunswick, c'était la fameuse histoire d'une personne qui voulait exploiter un dépanneur/station d'essence et qui a dû remplir treize formulaires et permis, selon un ordre établi mais inconnu, provenant de sept différents ministères. À l'Île-du-Prince-Édouard, on s'est rendu compte de l'inertie organisationnelle à Santé et Services sociaux en décrivant en détail les démarches qu'un jeune a faites afin d'avoir accès aux services du gouvernement.

Afin de reconnaître la gamme des rôles et des activités complexes du gouvernement, le Groupe de travail a choisi quatre secteurs de services où les compétences se chevauchaient et qui mettaient au défi les citoyens et les utilisateurs des services gouvernementaux, et visaient à la fois les deux types transactionnels de services et le rôle que joue le gouvernement à l'égard du système réglementaire et du bien public. Nous avons élaboré des documents de travail exploratoires dans les secteurs de services gouvernementaux destinés aux jeunes, aux aînés et aux entreprises minières, de même que sur la collaboration intergouvernementale, pour offrir des activités regroupées et pratiques aux citoyens.

Il faut préciser que les auteurs de ces études n'ont examiné que le point de vue de groupes de citoyens, ou de clients particuliers. Dans le cas de l'industrie minière, par exemple, nous n'avons pas tenu compte — même si nous aurions pu le faire — de nombreux autres points de vue importants, tels que ceux des naturalistes, des personnes chargées du développement économique et des environmentalistes.

La question d'examiner les services du point de vue du citoyen plutôt que de celui des pourvoyeurs de services a été parfois difficile et exigeante pour bien des gens. Cet exercice m'a encore plus convaincue du besoin d'axer notre approche sur les activités gouvernementales qui se rapportent au citoyen.



Mme Janet Smith  
Présidente, Groupe de travail sur la prestation des services

---

**1**

**Projet de  
prestation  
de services  
aux aînés**

---

---

# TABLE DES MATIÈRES

|            |  |    |
|------------|--|----|
| <b>1.0</b> | <b>INTRODUCTION</b> .....  | 1  |
| 1.1        | Objectif. ....   | 1  |
| 1.2        | Contexte .....   | 1  |
| <b>2.0</b> | <b>SERVICES AUX AÎNÉS : SITUATION ACTUELLE</b> .....                         | 4  |
| <b>3.0</b> | <b>SERVICES AXÉS SUR LE CLIENT : SITUATION FUTURE</b> .....                  | 12 |
| 3.1        | Objectif et principes .....  | 13 |
| 3.2        | Modèles actuels de coordination des soins. ....                              | 13 |
| 3.3        | Paramètres d'un modèle d'accès intégré .....                                 | 14 |
| 3.4        | Une nouvelle approche pour l'accès intégré : construire sur les acquis. .... | 15 |
| <b>4.0</b> | <b>PROCHAINES ÉTAPES</b> .....   | 18 |
| <b>5.0</b> | <b>SOMMAIRE</b> .....  | 22 |

---

# 1.0 INTRODUCTION

## 1.1 Objectif

Le présent rapport a pour but d'examiner l'état actuel de la prestation des services — en particulier les services gouvernementaux — aux aînés et d'évaluer différentes options pour améliorer la qualité et l'efficacité de cette prestation par l'adoption de mesures concertées axées sur le client. Pour ce faire, il faut examiner les besoins des aînés, décrire les pourvoyeurs actuels et les services qu'ils offrent et proposer un modèle pour la prestation future des services qui comprend des stratégies visant à grouper les services destinés aux aînés et à garantir un accès intégré.

## 1.2 Contexte

Le travail que nous assumons est ardu en soi, mais il l'est encore plus dans le contexte actuel : le vieillissement rapide de la population, une génération issue de l'explosion démographique qui assume la responsabilité de prendre soin des parents, l'évolution des structures de soutien aux familles, les nouveaux rôles des femmes et des gouvernements, la compression du secteur public qui donne lieu à des restrictions financières, et bien d'autres raisons.

Un certain nombre d'autres facteurs viennent compliquer davantage la situation : l'absence d'une définition précise du groupe client des aînés (en effet, on ne s'entend pas sur l'âge où une personne devient une aînée, bien que 65 ans soit souvent considéré comme l'âge d'admissibilité à ce groupe); les besoins variés des aînés parmi la gamme complète d'exigences sociales, économiques et relatives à la santé; la corrélation (bien qu'imparfaite) entre la nature de ces besoins et un continuum selon l'âge et le degré de dépendance; les services offerts aux aînés par chaque palier de gouvernement, le secteur des bénévoles et le secteur à but lucratif; le manque de coordination pour les nombreux pourvoyeurs de services, et l'absence d'une définition claire des normes de qualité, surtout pour les compétences communautaires et provinciales.

Du point de vue de l'aîné et de ses intervenants — famille, amis et pourvoyeurs de soins — l'accès aux services requis peut sembler problématique, étant donné le système actuel. Au fur et à mesure qu'il vieillit, l'aîné se rend compte qu'il peut devoir dépendre de plus en plus

---

d'autres personnes pour son bien-être. En général, l'aîné compte d'abord sur les amis et les membres de sa famille, mais plus tard il dépend des établissements de soins institutionnels et communautaires. En 1993, le Conseil consultatif national sur le troisième âge (CCNTA) estimait que 500 000 personnes du troisième âge avaient largement besoin des services des associations communautaires ou institutionnelles pour leurs activités quotidiennes. Plus de 80 % des personnes âgées recevaient une aide au moins pour une activité, soit pour l'épicerie, le travail ménager, la préparation des repas, le jardinage, la gestion des finances et les soins personnels (données de 1985). Le CCNTA estime que d'ici l'an 2031, 1,5 million de personnes âgées auront besoin d'une aide importante<sup>1</sup>.

Au fur et à mesure que le soutien doit augmenter, le système peut devenir plus difficile à comprendre pour le client. Cette complexité a trait aux besoins plus nombreux des aînés et, par conséquent, au nombre de fournisseurs des services nécessaires et à leur portée. Il faut donc arriver à mieux comprendre la myriade de services.

Les intervenants chargés des politiques et des programmes ont souvent tendance à retirer les questions relatives aux aînés du contexte sociétal plus vaste dont elles font partie. Cette situation peut donner lieu à une prestation de services et de programmes qui n'apportent que des solutions partielles et donnent l'idée que le système est conçu pour les personnes âgées. Cependant, en réalité, le système n'intègre pas les services pour répondre à leurs besoins réels.

De nombreuses organisations, notamment le gouvernement, les universitaires, les pourvoyeurs de services et les défenseurs des personnes âgées, ont examiné les services offerts aux personnes du troisième âge, mais non pas en mettant pleinement l'accent sur le client. En effet, de nombreuses études ont examiné cette question du point de vue de la réduction des coûts ou des restrictions financières, de la réforme des règlements, des structures organisationnelles des pourvoyeurs de services, du rôle du secteur public par rapport à celui du secteur privé et des tiers, etc.

Bien que ces aspects de la question soient importants dans le cadre des perspectives énoncées dans le présent document, du point de vue analytique, ils sont subordonnés à l'accent mis sur le client.

Il convient d'examiner quatre éléments de base relativement à la prestation de services aux aînés :

1. La définition du groupe client et de ses besoins. Aux fins de la prestation des services, le groupe des aînés doit-il être défini en fonction d'un seuil d'âge ou d'une gamme plus vaste de caractéristiques?

---

<sup>1</sup> Conseil consultatif national sur le troisième âge 1993. Vignettes vieillissement.

- 
2. Les mécanismes qui font que les aînés, leurs familles et d'autres parties ont accès aux services dont ils ont besoin.
  3. La gamme ou les groupes de services qui font partie du cadre de prestation des services.
  4. La prestation des services comme telle.

## **Thèmes de ce document**

Ce document traite de ces quatre éléments, mais lorsque nous discutons des nouvelles approches, nous mettons l'accent sur les numéros deux et trois (accès intégré aux services et groupement des services) plutôt que sur la prestation de services comme telle. En d'autres termes, du point de vue de l'aîné, comment celui-ci peut-il avoir accès à une vaste gamme de services de manière pratique, fiable et efficace?

Cependant, nous ne voulons pas laisser supposer que la prestation des services est optimale. Nous reconnaissons que la question de la quantité et de la qualité des services est en constante évolution et fait l'objet de nombreuses pressions concurrentes au sein du secteur public et entre les secteurs public et privé. La discussion sur cet équilibre délicat déborde le cadre de ce rapport. Ceci dit, il est évident que dans bon nombre de cas, l'efficacité des ressources pourrait être améliorée par la rationalisation des services et la coordination des activités des pourvoyeurs.

La mise en oeuvre d'un modèle de services groupés et d'accès intégré nécessiterait une planification détaillée dans tous les domaines de compétence de même qu'une coordination entre les divers paliers de gouvernement et les fournisseurs de services à l'extérieur du secteur public. Cette mise en oeuvre soulève d'importantes questions de financement. Même si nous notons ces questions, nous n'essayons nullement de les traiter en détail ou de fournir des plans de mise en application. Elles dépassent largement la portée de notre rapport.

Le reste du document est organisé comme suit : la prochaine section traite des problèmes de l'accès aux services pour les aînés. Elle pose des questions comme Qui est le client? Quels sont ses besoins? Quels services lui offre-t-on actuellement? Les réponses à ces questions forment la base de discussions sur les nouveaux principes et paramètres de prestation de services, dans la troisième section. Cette section examine également un modèle d'accès intégré qui se fonde sur une infrastructure plus ou moins grande existant dans nombre de collectivités. Enfin, la dernière section précise les prochaines étapes et les questions de mise en oeuvre.



---

## 2.0 SERVICES AUX AÎNÉS : SITUATION ACTUELLE

Afin d'envisager de nouvelles méthodes d'accès aux services destinés aux aînés, il faut d'abord comprendre comment l'aîné perçoit le système actuel de prestation. Dans cette section, nous examinons brièvement les besoins du client, nous tentons de déterminer qui sont les clients et comment on répond à leurs besoins. La section se termine par une analyse des problèmes et des questions ayant trait au processus de prestation et à l'infrastructure. Elle prépare la discussion qui suit sur les paramètres et les principes d'accès aux services et les nouvelles approches.

### i) Quels sont les besoins du client?

Les besoins des aînés relèvent des secteurs social, financier, et de la santé ainsi que d'autres secteurs de services. Nombre de ces besoins ressemblent à ceux de tout membre d'une société : abri, nourriture, revenu, transport, soins de santé, loisirs, divertissements, et bien d'autres.

D'autres sont propres aux personnes du troisième âge : planification de la retraite, aide aux activités quotidiennes (hygiène personnelle, habillement, mouvement), socialisation et adaptation au nouveau rôle, counselling des personnes en deuil, aide à la maison, etc.

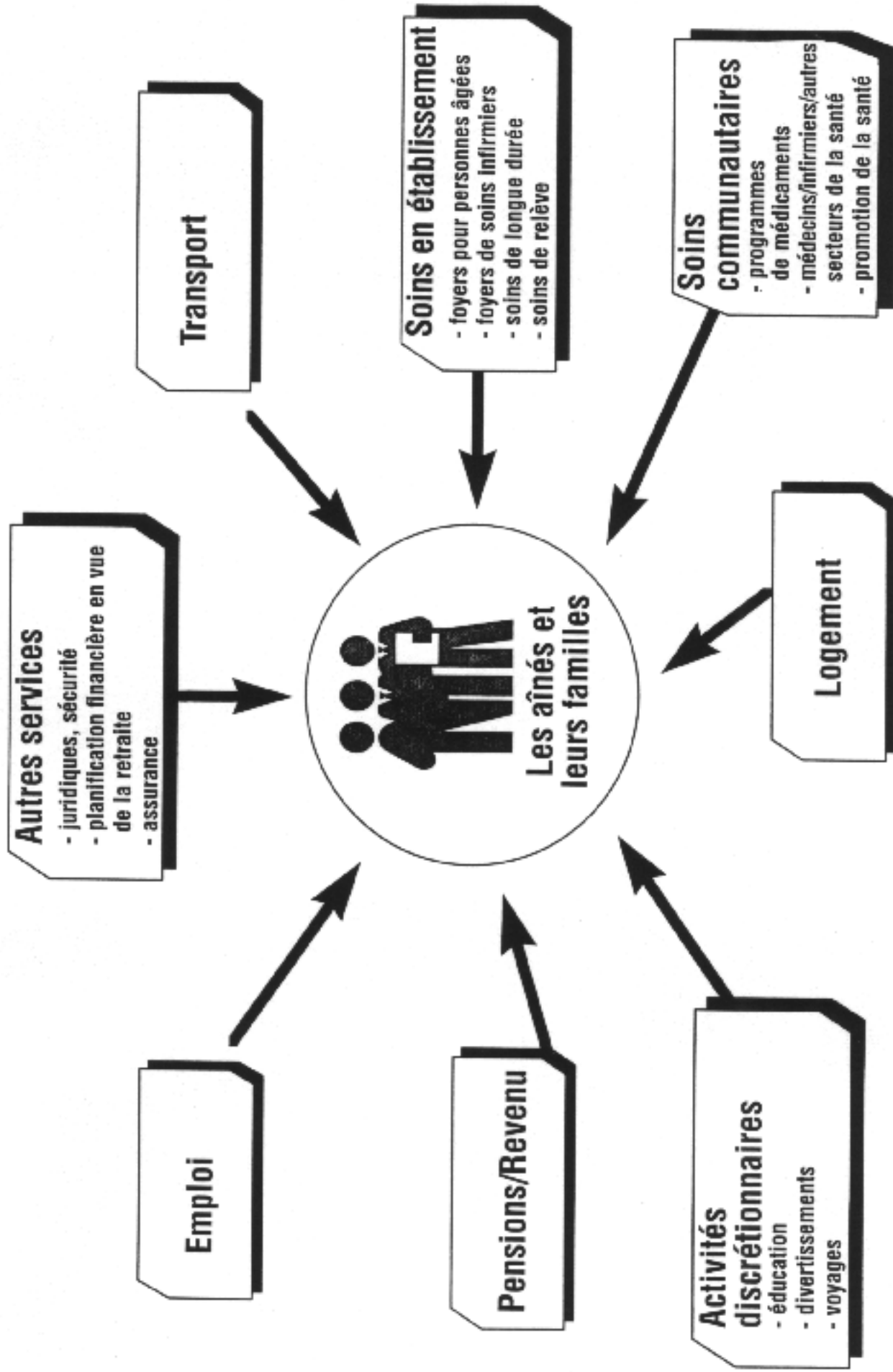
Le graphique 1 illustre toute la gamme de services dont les aînés ont besoin : il est conçu pour être représentatif plutôt qu'exhaustif. À des fins d'illustration, le graphique groupe les services — soins en établissement, transport, pensions et revenu, activités discrétionnaires, etc.

Le point sans doute le plus important du graphique est ce qu'il sous-entend mais n'illustre pas directement : la composition des besoins change avec le degré de dépendance de l'aîné.

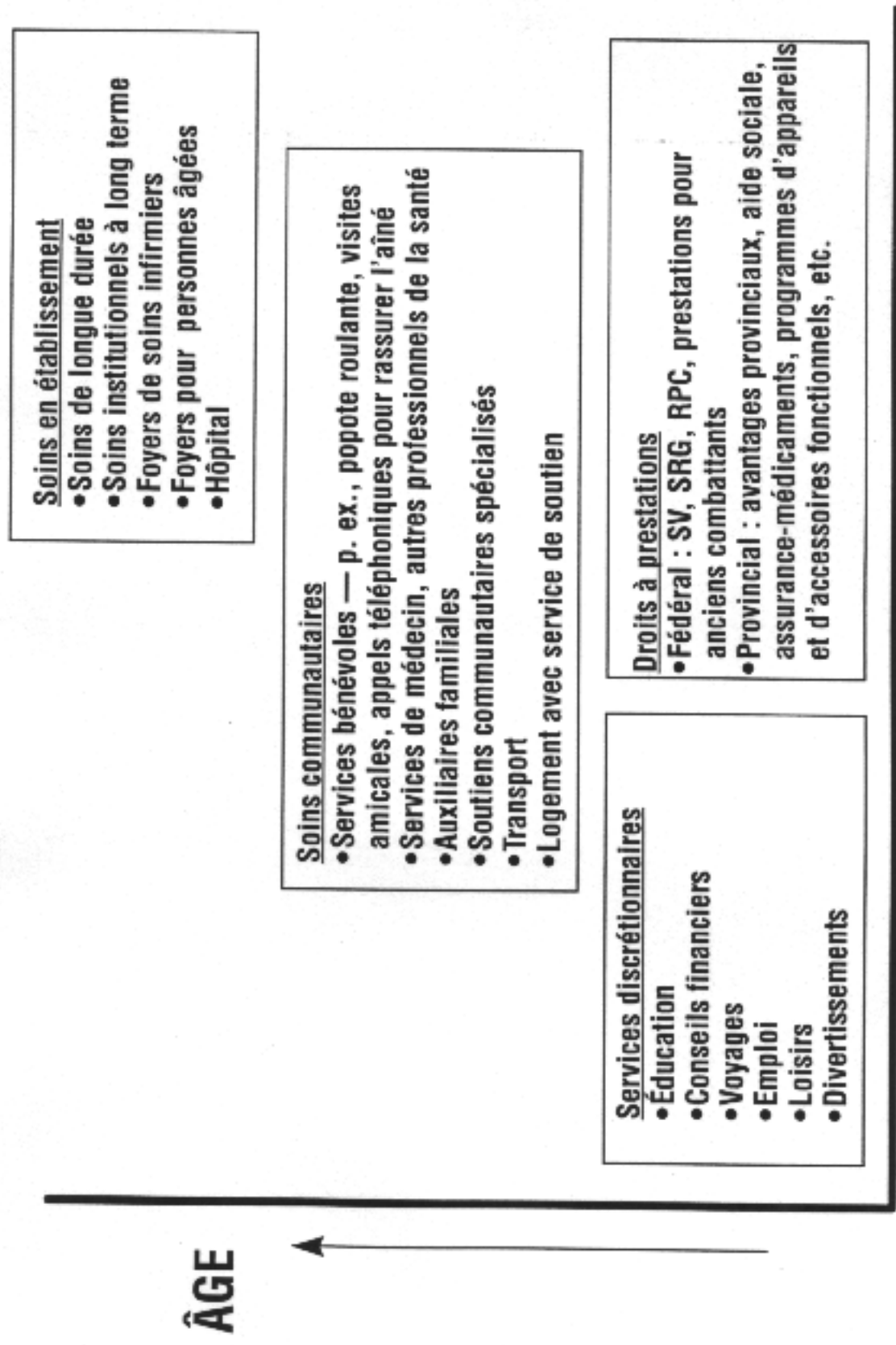
### ii) Qui est le client?

Étant donné le rapport âge-dépendance, il est utile de se demander qui est le client. Au niveau le plus général, travaillons-nous avec toutes les personnes du troisième âge, peu importe leur capacité (et leur désir) d'avoir recours à des services qui répondent à leurs besoins? Est-il question d'un sous-groupe d'aînés qui se définit par un âge particulier (dans ce contexte, à quel âge fait-on partie du groupe des aînés) ou par ses besoins?

# Graphique 1 - BESOINS DES ÂÎNÉS



# Graphique 2 - GROUPEMENT DES ÂÎNÉS



---

En ce qui a trait aux besoins, il est évident que le groupe des aînés — ou aux fins du présent rapport, le groupe client des aînés — défini par un seuil d'âge précis, n'est pas un groupe homogène.

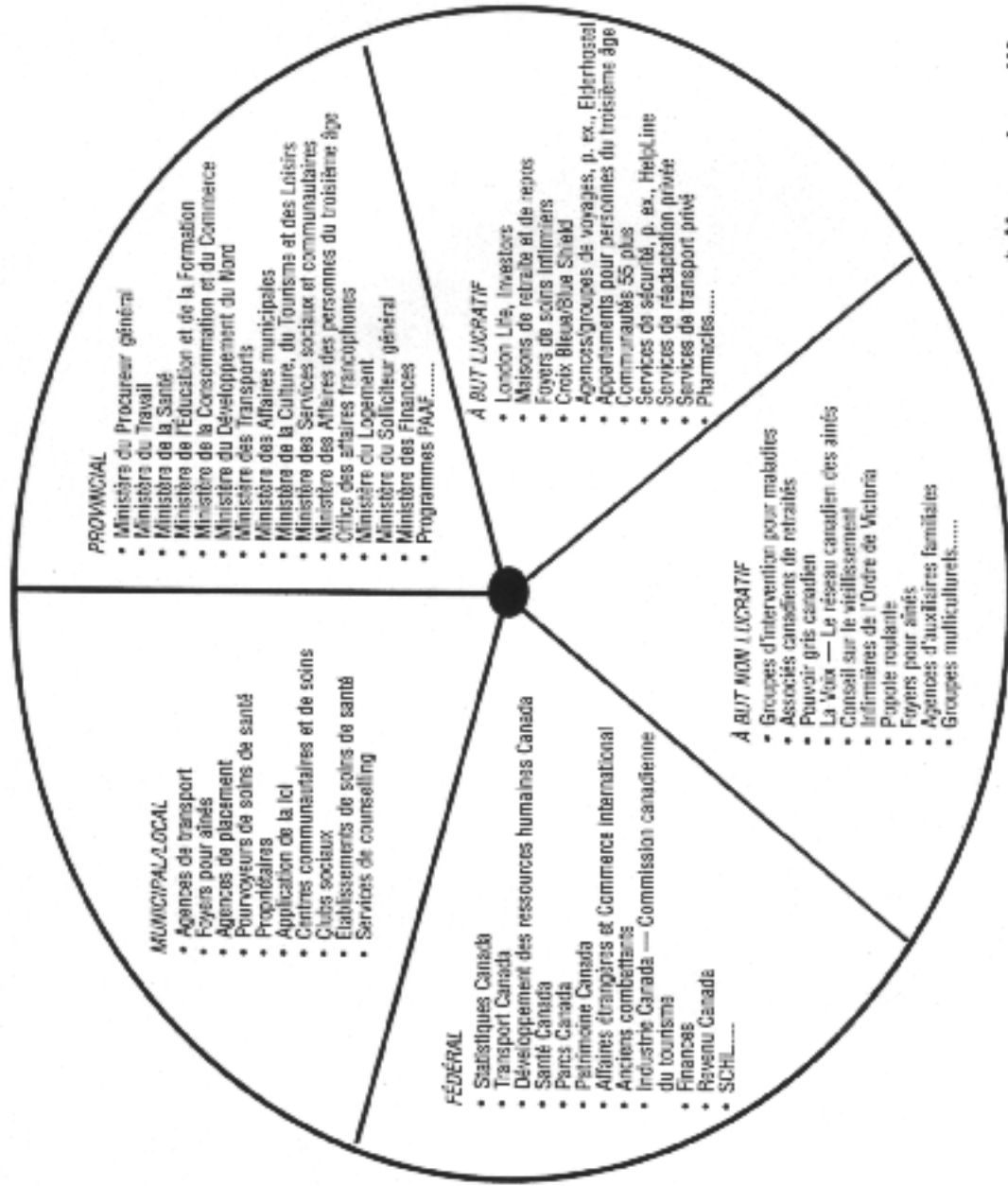
Même si on s'entend en général pour dire que l'âge est le critère qui définit un aîné, on ne s'entend pas sur l'âge exact. Certaines personnes se considèrent comme des aînés lorsque leur âge leur permet d'obtenir des rabais dans les magasins. Dans certains cas, ces rabais sont offerts dès qu'une personne atteint l'âge de 55 ans. D'autres affirment que l'âge de la retraite est ce qui sert à définir un aîné. Là encore, il s'agit d'un facteur variable. Pour avoir droit à une pension, il faut habituellement avoir au moins 65 ans. Certaines institutions financières offrent une gamme de programmes de retraite « Liberté 55 » qui établissent 55 ans comme l'âge cible de la retraite.

Bien que l'âge soit une caractéristique importante qui définit le groupe des aînés, peu importe l'âge d'appartenance au groupe, les besoins varient grandement, qu'il s'agisse des besoins quotidiens d'un aîné en bonne santé ou des nombreux besoins de soins en établissement d'une personne frappée d'incapacité. Les personnes faisant partie de ce groupe sont âgées de 55 à 105 ans. En général, peu importe l'âge, le groupe des personnes du troisième âge est hétérogène en ce qui a trait à la situation financière, au niveau d'instruction et aux antécédents culturels, aux capacités physiques et mentales, et aux besoins d'appui familial/communautaire, etc. Bien qu'un seuil d'âge soit utile pour définir le groupe d'une manière générale, il sera vraisemblablement moins utile pour choisir un moyen de garantir l'accès intégré aux services.

Afin de pouvoir commencer à mettre en relief cette hétérogénéité de façon à ce que l'on puisse s'en servir pour examiner des modèles d'accès intégré, il faut étudier la façon dont les besoins changent, en général, selon l'âge. Bien qu'il y ait de nombreuses façons d'examiner cette question, nous croyons que la dépendance est un point très pertinent. En général, pour les aînés, il y a une corrélation entre l'âge et la dépendance, et une plus grande dépendance entraîne des besoins particuliers.

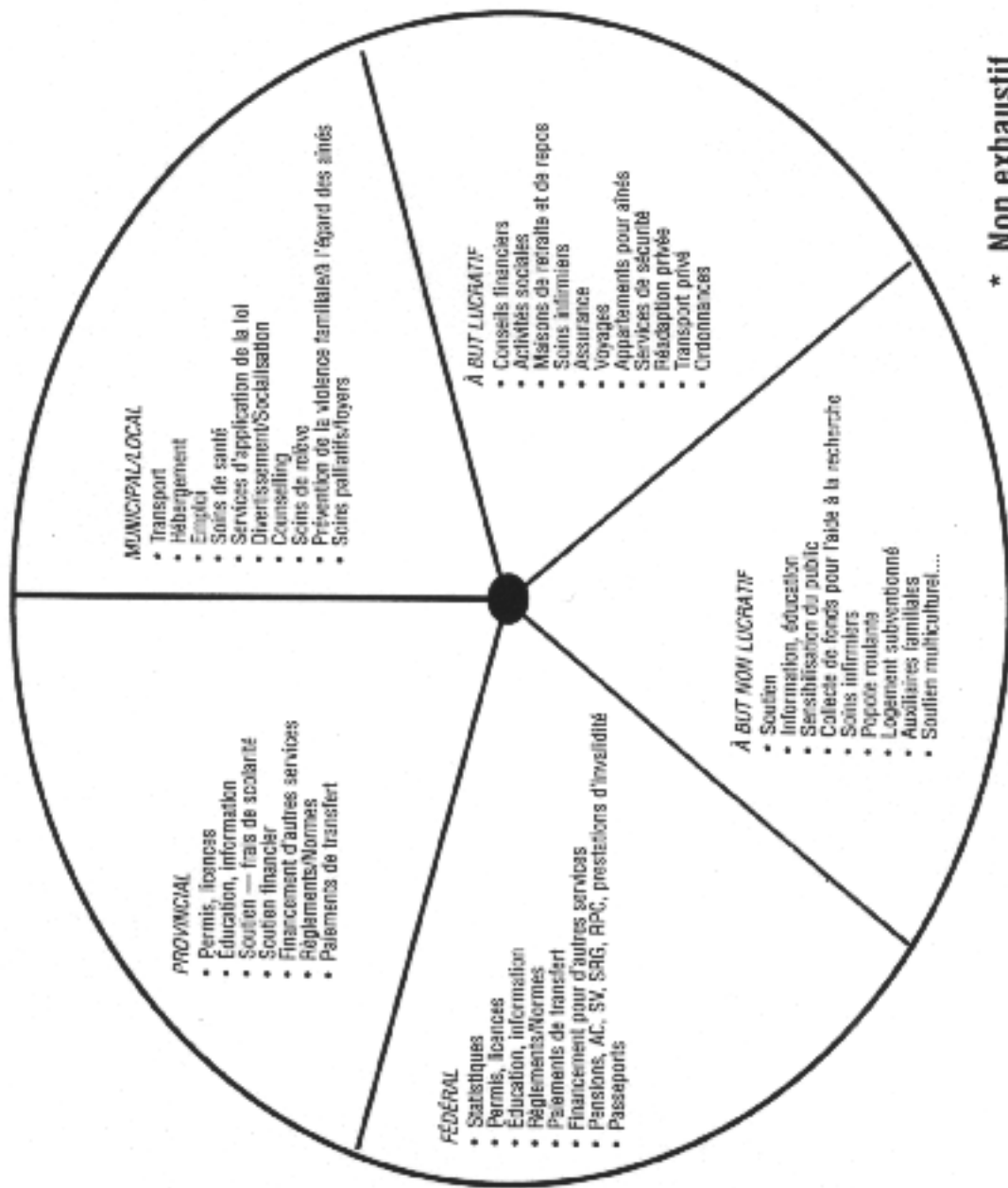
On peut définir la dépendance fonctionnelle et le bien-être physique et mental selon la mesure dans laquelle les aînés ont besoin de l'aide d'autres personnes pour leurs activités quotidiennes. Dans le groupe des aînés, en général, la personne se trouvant au bas du spectre de l'âge est en bonne santé et n'a aucun problème fonctionnel. Au fur et à mesure que l'aîné vieillit, il commence à avoir besoin d'une aide pour des activités comme le ménage et l'épicerie; en outre, il doit avoir accès à des moyens financiers, y compris des pensions. Enfin, il peut devenir complètement dépendant pour des fonctions cognitives et physiques. À mesure que s'accroît cette dépendance, les membres de la famille ou d'autres personnes qui lui fournissent des soins peuvent recourir aux ressources au nom du client.

# Graphique 3 — POURVOYEURS ACTUELS DE SERVICES



\* Non exhaustif

# Graphique 4 - SERVICES ACTUELS



\* Non exhaustif

---

Le graphique 2 définit plus clairement les besoins des aînés indiqués dans le graphique 1 et les classe en quatre catégories le long de l'axe âge-dépendance. Les groupements de besoins qui indiquent ensuite les services nécessaires se situent le long de l'axe. Plus on va vers le haut du graphique, plus la nature du service passe d'un type discrétionnaire — éducation, voyages — à un type moins discrétionnaire tel qu'un foyer de soins infirmiers ou une maison pour personnes âgées. Le graphique démontre bien que les aînés ne forment pas un groupe client clairement défini ou homogène en ce qui a trait à leurs besoins.

Aux fins du présent rapport, il suffit de soulever les questions concernant la définition du groupe client. Il n'est pas nécessaire de fixer des limites pour le groupe, pour deux raisons : premièrement, le modèle d'accès intégré que nous proposerons se fonde sur l'accès à des groupes de services qui dépendent des besoins et non pas de l'âge (par exemple, une personne de 55 ans pourrait avoir accès aux services tout comme le pourrait un petit-fils pour satisfaire aux besoins de l'aîné); deuxièmement, le modèle proposé permettrait l'accès direct aux fournisseurs de services et ne favoriserait donc pas un système de classification des aînés qui limite l'accès des clients.

### **iii) Accès aux services — Quels services sont offerts actuellement, et par qui?**

Les graphiques 3 et 4 donnent une vue d'ensemble des organismes actuels de prestation de services (classés par palier de gouvernement, secteur à but lucratif et non lucratif) et la gamme de services.

Dans le graphique 3, on retrouve les organismes ou personnes qui offrent des services aux aînés. Le graphique présente les organismes selon leur champ de compétences ou leur secteur d'activités. Le graphique 4 présente les services que ces organismes offrent, et c'est souvent ce qui importe le plus aux personnes âgées. Ces deux graphiques indiquent donc les services et les fournisseurs de services auxquels peuvent avoir recours les aînés.

La prestation de services a changé ces dernières années. On met maintenant l'accent sur les façons de répondre aux besoins holistiques de la personne âgée. Par « holistique », on entend une gamme exhaustive de services qui répondent aux besoins émotionnels, physiques, sociaux et financiers. Étant donné ces nombreux besoins, l'aîné doit souvent faire appel, par nécessité, à un grand nombre de fournisseurs de services distincts. Ce nombre de fournisseurs résulte de la spécialisation et de la protection du « territoire ».

#### ***Services regroupés***

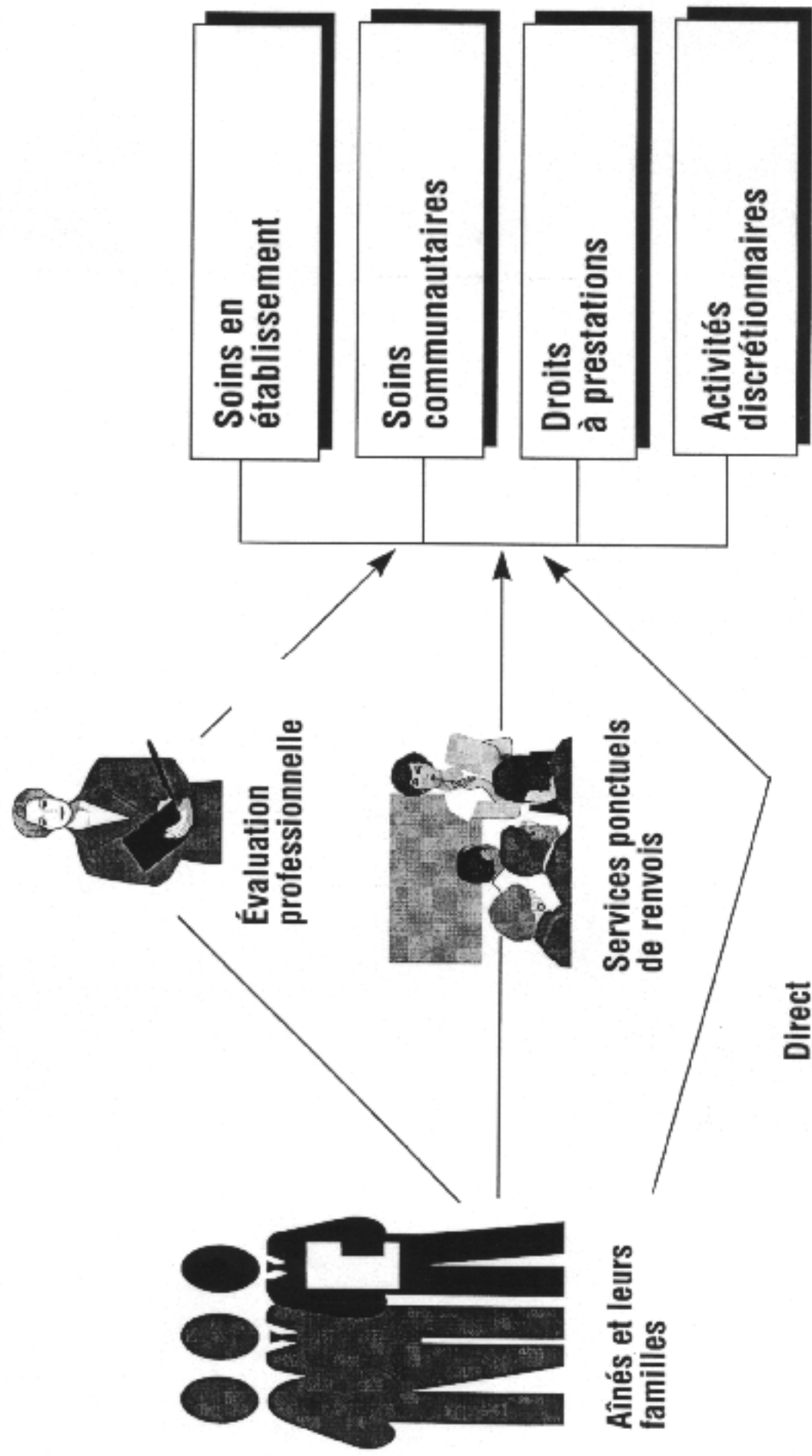
En général, les services ou les fournisseurs de services n'ont pas été groupés. Une grande partie des fournisseurs sont des travailleurs autonomes, et souvent ils sont concurrents et leurs services se chevauchent. Pour faciliter la discussion, nous proposons un nouveau système de

# Graphique 5 : GROUPES DE BESOINS

|  |
|--|
| <b>Soins en établissement</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Soins de longue durée</li><li>• Soins institutionnels prolongés</li><li>• Foyers de soins infirmiers et foyers pour personnes âgées</li><li>• Hôpital</li></ul>  |
| <b>Soins communautaires</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Services bénévoles , p. ex. popote roulante, visites amicales, téléphone pour rassurer l'aîné</li><li>• Services de médecins, autres professionnels de la santé</li><li>• Auxiliaires familiales, infirmiers, etc.</li><li>• Soutiens communautaires spécialisés</li><li>• Transport</li><li>• Logement avec services de soutien</li></ul> |
| <b>Droits à prestation</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Fédéral : SV, SRG, RPC, prestations pour anciens combattants, AC, prestations d'invalidité</li><li>• Provincial : avantages provinciaux, aide sociale, assurance-médicaments, programmes d'appareils et d'accessoires fonctionnels, etc.<br/>Municipal : aide sociale</li></ul>   |
| <b>Activités discrétionnaires</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Éducation</li><li>• Emploi</li><li>• Loisirs</li><li>• Divertissement</li><li>• Conseils financiers</li><li>• Voyages</li></ul>  |



# Graphique 6 - Système actuel d'accès direct, d'accès par évaluation, d'accès ponctuel par renvoi



---

classification visant à grouper les fournisseurs de services en quatre catégories. Ces groupes figurent au graphique 2 et de nouveau au graphique 5 pour aider à comprendre quels services peuvent être offerts à différents moments de la vie d'un aîné, selon son âge ou son degré de dépendance. Les quatre groupes sont les *soins en établissement*, les *soins communautaires*, les *services discrétionnaires* et les *droits à prestations*. Même s'il faut reconnaître que certains fournisseurs offrent des services qui se retrouvent dans plus d'un groupe, le graphique illustre bien la complexité des services qui sont nécessaires pour répondre aux besoins des clients.

On a accès aux fournisseurs de *soins en établissement* dans une institution, c'est-à-dire un immeuble, un hôpital ou un centre de soins de longue durée tel qu'une maison de soins infirmiers, un foyer pour personnes âgées (en Ontario, ces deux groupes portent maintenant le nom de services de soins de longue durée) ou des foyers. Souvent, les aînés peuvent bénéficier des services de soins de santé et d'aide aux activités quotidiennes dans ces établissements.

Les fournisseurs de *soins de santé communautaires* comprennent les centres de santé communautaires, les programmes de soins journaliers pour adultes, les services ménagers à domicile, les services de soins infirmiers à domicile, et bien d'autres. Les fournisseurs de services médicaux et multidisciplinaires offrent des soins qui sont conçus pour promouvoir la santé, l'évaluation et le traitement actif et les soins d'entretien et de soutien. Les fournisseurs de services sociaux communautaires comprennent les centres communautaires, les organismes à but non lucratif et les organismes de bénévoles. Ces organismes offrent un soutien aux aînés, notamment la popote roulante, les activités sociales, les visites amicales, le transport, etc.

Les fournisseurs de *droits à prestations* offrent des services tels que les pensions publiques, l'aide sociale, l'assurance-chômage et les programmes de médicaments.

Les programmes et services *discrétionnaires* comprennent les voyages, l'éducation, les loisirs, les services sociaux et financiers, l'emploi et le divertissement. Bien que ces programmes soient adaptés aux besoins des aînés, ils sont souvent semblables à ceux offerts à l'ensemble de la population.

### ***Accès aux services***

L'aîné peut avoir accès directement aux services, ou par le biais d'un renvoi ou d'une évaluation professionnelle. Voir le graphique 6 pour les services courants. L'accès direct signifie qu'une personne peut se rendre directement chez le fournisseur pour recevoir ce service. Un renvoi est effectué quand une personne ou un organisme donne le nom de l'aîné à un fournisseur auquel on n'a pas accès directement.

L'évaluation signifie qu'un client doit être vu par un professionnel avant de pouvoir avoir accès au service. Cette évaluation peut se faire dans un but précis, par exemple, une évaluation de l'état de santé, physique ou émotionnelle, les exigences d'occupation, l'âge ou le revenu. Ces

---

évaluations servent souvent à vérifier si la personne a réellement besoin des services qu'elle demande (p. ex. lit pour soins prolongés) ou pour voir si d'autres services de bénévoles ou de communautaires peuvent être fournis (p. ex. visites d'auxiliaires pour que la personne ne soit pas obligée de vivre dans un établissement).

Auparavant, les services de *soins en établissement* n'étaient pas accessibles de façon exhaustive. Les aînés avaient accès aux services directement, à la suite de la recommandation d'un ami ou d'une évaluation par leur médecin de famille ou un hôpital. Dans un hôpital pour soins actifs, ce sont les médecins, les travailleurs sociaux ou d'autres professionnels de la santé qui font l'évaluation. Cette évaluation sert à déterminer les besoins immédiats d'un client et les mesures à prendre en matière de services de santé et de soins communautaires pour le retour à l'établissement pré-hospitalier. Si des soins en établissement de soins de longue durée sont nécessaires, les listes d'attente sont souvent longues et non administrées. Anciennement, la compensation financière, plutôt que le besoin réel, influait sur le choix d'un lit vacant.

Les *services communautaires* comprennent les conseils financiers et relatifs à l'emploi, l'éducation, le transport, les loisirs/divertissements, la socialisation, le logement avec services de soutien et le maintien à domicile. Ce dernier peut comprendre des services de livraison de repas ou de repas en commun, de l'entretien ménager et du jardinage, des réparations et de l'entretien pour la maison et de l'aide pour le magasinage. On peut avoir accès à ces services directement ou à la suite d'un renvoi par une autre personne ou organisme. Certains de ces services ne peuvent être obtenus que par une évaluation professionnelle et peuvent comporter des critères d'admissibilité, selon l'âge ou le revenu.

Pour avoir accès aux programmes de *droits à prestations*, notamment les pensions, l'aide sociale, l'assurance-chômage et certains programmes de médicaments, l'aîné doit remplir une demande. En général, il y a très peu de coordination entre les paliers de gouvernement et entre les ministères des gouvernements en ce qui a trait à la prestation de ces services aux personnes âgées. En outre, lorsque l'aîné déménage, il doit communiquer lui-même avec chaque organisme gouvernemental pour l'aviser de sa nouvelle adresse.

L'aîné peut déterminer ses besoins lui-même ou avec sa famille, d'autres personnes qui l'aident ou des professionnels comme son médecin de famille ou l'infirmière visiteuse. Lorsque l'aîné ou son représentant essaie d'avoir accès aux services nécessaires, il fait face à une vaste gamme de fournisseurs et d'exigences d'accès qui souvent sèment la confusion. Cette confusion s'accroît au fur et à mesure que l'aîné traverse l'axe âge-dépendance. Souvent, l'accès n'est pas direct.

Par exemple :

Pour avoir accès aux services de soins de santé professionnels, de counselling ou d'aide ménagère, l'aîné doit subir une évaluation professionnelle. Dans nombre de cas, les praticiens

---

peuvent faciliter l'accès à d'autres praticiens qui effectuent une autre évaluation (comme, par exemple, un médecin qui doit diriger une personne vers un physiothérapeute).

En ce qui a trait aux services qui comportent des critères d'admissibilité, il faut parfois faire une évaluation pour confirmer la validité de l'information figurant sur la demande. Il peut s'agir d'un examen du statut d'occupation (vérifier l'adresse d'une facture de services publics), de confirmation de l'âge (certificat de naissance) et la détermination du revenu (situation de l'impôt sur le revenu).

Un grand nombre de services ne nécessitent aucune évaluation car l'accès dépend uniquement de la capacité de payer.

D'autres agences n'exigent aucuns frais, mais s'attendent à un échange de services; par exemple, dans la Coopérative pour aînés de Brandon, chaque personne doit fournir un certain nombre de services en échange des services reçus.

La grande variété de fournisseurs et les différentes méthodes d'accès peuvent semer la confusion, ou être inefficaces et frustrantes.

Dans un certain nombre de communautés ou d'agences, des activités favorisent une certaine approche coordonnée et ordonnée pour l'accès aux services. Des centres de soins de santé et des agences communautaires (p. ex. les infirmières de l'Ordre de Victoria) ont créé des postes de gestionnaires de cas ou de planificateurs des sorties pour aider un aîné et sa famille à décider quels services leur conviennent le mieux.

En juillet 1994, l'Ontario a terminé la mise en oeuvre de 36 services de coordination des placements conçus pour approuver et coordonner les admissions aux foyers de soins infirmiers et aux maisons pour personnes âgées, que l'on appelle maintenant installations de soins de longue durée. D'autres provinces ont examiné des services semblables afin d'améliorer la coordination de l'accès aux ressources nécessaires.

En outre, on dirige souvent les aînés vers les programmes régionaux de soins gériatriques ou les programmes régionaux de réhabilitation gériatrique. Dans le cadre de ces programmes, on examine l'état physique du patient et on recommande des services supplémentaires qui peuvent améliorer l'état du client. Dans le cas du programme de réhabilitation, on offre des services permettant aux clients d'être plus autonomes du point de vue fonctionnel et de retourner à la maison où ils peuvent recevoir des services de maintien à domicile ou dans un milieu nécessitant moins de soutien professionnel.

Dans les collectivités, il y a un certain nombre d'activités ponctuelles d'évaluation des besoins et de renvois. Exemples : les kiosques d'information aux centres pour aînés, les groupes d'intervention (soutien des aînés à domicile, services d'approches pour aînés, le Conseil des citoyens

---

du troisième âge, des organismes relatifs à des maladies précises) et de l'entraide informelle telle qu'une partie de cartes communautaire. Ces groupes peuvent diriger un aîné vers des services professionnels et des services d'alimentation, d'activités sociales ou récréatives ou organiser des visites amicales, ou des appels téléphoniques pour rassurer l'aîné ou fournir une aide ménagère.

Certaines provinces ont établi des Centres d'information communautaire (CIC), soit des organisations de bénévoles plus ou moins officielles qui offrent divers services généraux dans la plupart des collectivités. Ils sont financés par des subventions des gouvernements municipaux ou régionaux, des organismes de charité, des fondations ou des clubs philanthropiques et peuvent générer des revenus par la vente de manuels et de publications.

En général, les CIC fournissent de l'information aux résidents locaux sur les programmes et les services, habituellement par téléphone. Le personnel des CIC reçoit de la formation afin de pouvoir donner de l'information et de faire des renvois. Il a accès à une vaste documentation sur place afin d'aider la personne qui téléphone. Les CIC ont des brochures, des guides et des manuels qu'ils peuvent offrir à l'appelant, en plus d'un système d'échange de données électronique. La liste des ressources est mise à jour annuellement pour les copies imprimées ou, au besoin, pour les registres électroniques. Les CIC ont reçu moins de financement et font de plus en plus appel à des bénévoles.

#### **iv) Conclusion — Le diagnostic**

Les données démographiques imposent des changements. Outre le vieillissement rapide de la population, les attentes de cette population (quantité et qualité des services et accès efficace) sont plus élevées. Des pressions sont exercées à cause des contraintes financières, des questions complexes de compétences et de responsabilités, des questions de la qualité de soins, du rôle changeant des fournisseurs de services, officiels et non officiels, et de la nécessité croissante de recourir au secteur privé.

La relation entre les fournisseurs de services est complexe en raison du nombre et du type de fournisseurs. Selon le Conseil consultatif national sur le vieillissement et l'Association canadienne de soins et services communautaires, en 1991, il y avait 1 000 organismes de soutien à domicile au Canada. Le nombre d'employés et de services à domicile s'est accru d'au moins 50 pour cent au cours de la dernière décennie et on s'attend à ce qu'il continue d'augmenter. Le réseau informel fournit habituellement au moins 80 pour cent des soins aux aînés et améliore les services professionnels dans la collectivité.<sup>2</sup> En raison de l'accroissement démographique, l'accès aux services informels augmentera. Toute personne âgée a droit à des prestations

---

<sup>2</sup> Conseil consultatif national sur le troisième âge 1993. Vignettes vieillissement

---

quelconques et, à un moment donné, elle aura recours, directement ou indirectement, aux fournisseurs de services. Il est difficile de déterminer le nombre de fournisseurs de services discrétionnaires qui servent les aînés. Dans l'ensemble, on constate qu'une vaste gamme de fournisseurs de services essaient de répondre aux besoins des aînés.

Il y a des fournisseurs dans un grand nombre d'organismes et de secteurs de compétence; du secteur public au secteur privé; des gouvernements municipaux/locaux/provinciaux ou fédéral. La gamme de services couvre l'emploi, la planification de la retraite, le counselling pour les personnes en deuil et les soins à domicile. Des facteurs tels que les limites de compétences et les conflits, le pouvoir politique, les traditions et l'intervention de nombreux ministères ont contribué à ralentir l'élaboration de politiques et de procédures visant à coordonner le système d'accès pour les aînés.

Bien que l'on se soit efforcé d'améliorer l'interface entre les aînés et les services dont ils ont besoin, il n'y a actuellement aucun mécanisme officiel de coordination à grande échelle, même si certaines expériences locales semblent avoir réussi. En fin de compte, un grand nombre d'aînés qui ont une grande gamme de besoins doivent trouver ce qui leur convient dans le labyrinthe encore plus vaste des fournisseurs.

Le fait que le groupe des aînés n'est pas homogène crée quelques difficultés quant à l'établissement d'un mécanisme d'accès exhaustif aux services. Premièrement, il y a la question du groupe client visé. Deuxièmement, au fur et à mesure que la population canadienne vieillit, les caractéristiques des aînés (éducation, alphabétisation technologique, cadre de soutien de famille, revenus. etc.) changent.

---

## 3.0 SERVICES AXÉS SUR LE CLIENT : SITUATION FUTURE

La discussion précédente laisse supposer que les structures actuelles de prestation des services soulèvent deux problèmes fondamentaux pour le client. Premièrement, dans les quatre groupes principaux, l'aîné fait face à une vaste gamme de produits et services disponibles. En général, un vaste choix pour les consommateurs est un facteur positif, mais il en est autrement pour les aînés. En effet, lorsque le vaste choix sème la confusion, la situation devient problématique.

Deuxièmement, étant donné la vaste gamme de pourvoyeurs de services et le manque de coordination générale, du point de vue de l'aîné, l'accès aux services peut prendre beaucoup de temps, être compliqué et semer la confusion. Même si cette question peut sembler peu importante en ce qui a trait à certains services *discrétionnaires*, elle devient beaucoup plus urgente en ce qui concerne les services de soins *en établissement* et *communautaires*.

Par conséquent, pour concevoir un nouveau modèle de prestation de services axés sur les aînés, nous devons tenir compte de ces deux problèmes — le manque de rationalisation/coordination entre les services et l'absence d'un accès intégré. Dans un monde « parfait », un modèle complet réglerait ces deux questions.

Cependant, du point de vue de l'aîné, le point crucial demeure l'accès. Ainsi, nous traiterons surtout de cette question dans le reste de ce document. Les avantages qui pourraient résulter de la simplification des programmes et services qu'offrent les organismes, des champs de compétence et des secteurs sont importants à plusieurs points de vue. Cependant, selon la perspective du client, il pourrait être possible d'offrir un accès intégré, fiable et efficace sans rationaliser tout à fait la prestation de services. Il se peut que le modèle de regroupement de ces services que nous proposons soit l'étape initiale nécessaire pour intégrer et regrouper les pourvoyeurs de services. Pour cette raison, nous traiterons en détail de cette question dans les pages qui suivent.

---

### 3.1 Objectif et principes

Un modèle d'accès intégré doit être conçu en fonction d'une vision ou d'un objectif clairement défini.

Nous pourrions peaufiner l'énoncé de mission ci-dessus et nous étendre sur la question, mais, aux fins du présent rapport, nous nous bornerons à fixer l'objectif suivant : « fournir aux aînés l'option d'un accès intégré, fiable et efficace à des services prédéterminés ».

Il faut trouver le moyen d'assurer la prestation des services en fonction de certains principes directeurs. Un des principes directeurs est le fait que les aînés s'attendent à recevoir des services efficaces, à être traités avec dignité et d'une façon qui respecte les règles de confidentialité et leur désir d'autonomie. En outre, il faut tenir compte des principes suivants dans l'établissement d'une nouvelle approche pour l'accès intégré :

- permettre à la famille de participer avec l'aîné ou en son nom;
- refléter la nécessité d'intégration sociale complète des aînés;
- considérer l'aîné comme une personne;
- assurer un accès équitable aux services;
- tirer parti des points forts et des mécanismes actuels;
- être plus attentif aux besoins changeants du client dans la société;
- favoriser l'exhaustivité, l'intégration et la coordination;
- assurer l'utilisation efficace et efficiente des ressources;
- prévoir une gestion professionnelle;
- permettre la participation des intervenants en ce qui a trait à l'orientation du système;
- favoriser la transférabilité, la mobilité et l'uniformité dans les divers champs de compétence.

### 3.2 Modèles actuels de coordination des soins

De nombreuses villes, régions et provinces examinent la façon dont les organismes offrent des services et essaient d'apporter des modifications organisationnelles pour les améliorer.

Un exemple récent est l'annonce de l'établissement de Centres d'accès aux soins communautaires (CASC) en Ontario. Ces centres sont chargés de coordonner les services de placement et les services des agences communautaires (par exemple, les infirmières de l'Ordre de Victoria). D'autres agences de services ne seront pas incluses. Le but de ce nouveau système est de faciliter l'accès aux services de soins prolongés. Les CASC achèteront les services des fournisseurs communautaires dans le but d'obtenir les services de la meilleure qualité au prix le plus bas, tout en maintenant la précieuse contribution des fournisseurs et des bénévoles. Ce modèle comprend de bonnes possibilités d'améliorer les liens entre les soins infirmiers, le



---

soutien dans la collectivité, les services ménagers et les centres de soins prolongés. Cependant, il n'intègre pas pleinement tous les services et ne tire pas profit des systèmes d'information actuels.

Bien que certaines autorités aient décidé de combiner tous les services de soins aux aînés sous une seule administration, cela ne veut pas nécessairement dire que les autorités qui sont divisées sont sous-optimales. Si la division est bien établie, il peut y avoir des mécanismes nécessaires pour coordonner les services.

### 3.3 Paramètres d'un modèle d'accès intégré

Selon les recherches, la segmentation du marché est un élément essentiel pour cibler les services afin de répondre aux besoins de la population. Ces segments du marché peuvent être définis en fonction de l'âge, des besoins, du revenu, de l'éducation, etc.

Dans le cas des aînés, la notion de segmentation est importante. Au début du présent rapport, nous avons mentionné que les aînés ne forment pas un groupe homogène : dans tout groupe d'âge bien défini, les besoins peuvent varier de façon importante. Qui plus est, un certain nombre d'intervenants peuvent avoir accès aux services au nom de l'aîné, soit un membre de la famille, un ami, un organisme ou une institution. Il se peut également que différents points d'accès conviennent; tout dépend de la personne qui fait les démarches.

Ce rapport propose un modèle générique innovateur pour avoir accès de façon plus intégrée aux services destinés aux aînés. Il se base sur trois éléments clés de la prestation des services que nous avons déjà mentionnés : la délimitation des clients, les regroupements des services et les mécanismes d'accès.

Le **groupe client**, c'est-à-dire toute personne qui demande à avoir accès aux services qui font partie du modèle d'accès intégré. Dans ce sens, et aux fins du présent rapport, le groupe client des aînés se définit par un processus d'autosélection, c'est-à-dire ceux qui sont à la recherche de services par le biais de l'accès intégré.

Les **groupes de services** se fondent sur les quatre groupes déjà mentionnés — *soins en établissement, soins communautaires, droits à prestations et services discrétionnaires*. Bien que les services au sein de chaque groupe aient des affinités naturelles, il y a de nombreuses façons de regrouper les services et rien n'empêche de modifier le nombre de groupes ou de services de chaque groupe.

Les **mécanismes d'accès** sont les façons dont les aînés ou leurs familles obtiennent les services dont ils ont besoin. Comme nous l'avons déjà indiqué, les moyens et la qualité d'accès à ces services varient grandement en fonction du service, de la collectivité, de la région et de la

---

province. Dans certaines collectivités, l'accès intégré n'existe pas; ainsi, l'aîné doit lui-même avoir accès directement aux services; dans d'autres, l'accès peut être coordonné dans une certaine mesure, mais la gamme de services n'est pas exhaustive. Finalement, on a tenté d'établir des points d'accès intégré. En effet, comme nous l'avons déjà indiqué, l'Ontario a annoncé l'établissement de 43 Centres d'accès aux soins communautaires (CASC). Il faut tenir compte des choix du client lorsque nous établissons un système d'accès. Bien que l'accès intégré comporte de nombreux avantages, certains aînés préfèrent peut-être obtenir l'information et déterminer eux-mêmes leurs besoins. Le modèle présenté ci-dessous permet au client de choisir entre l'accès intégré et l'accès direct.

### **3.4 Une nouvelle approche pour l'accès intégré : construire sur les acquis**

Nous proposons une approche pour l'accès intégré dans le graphique 7.

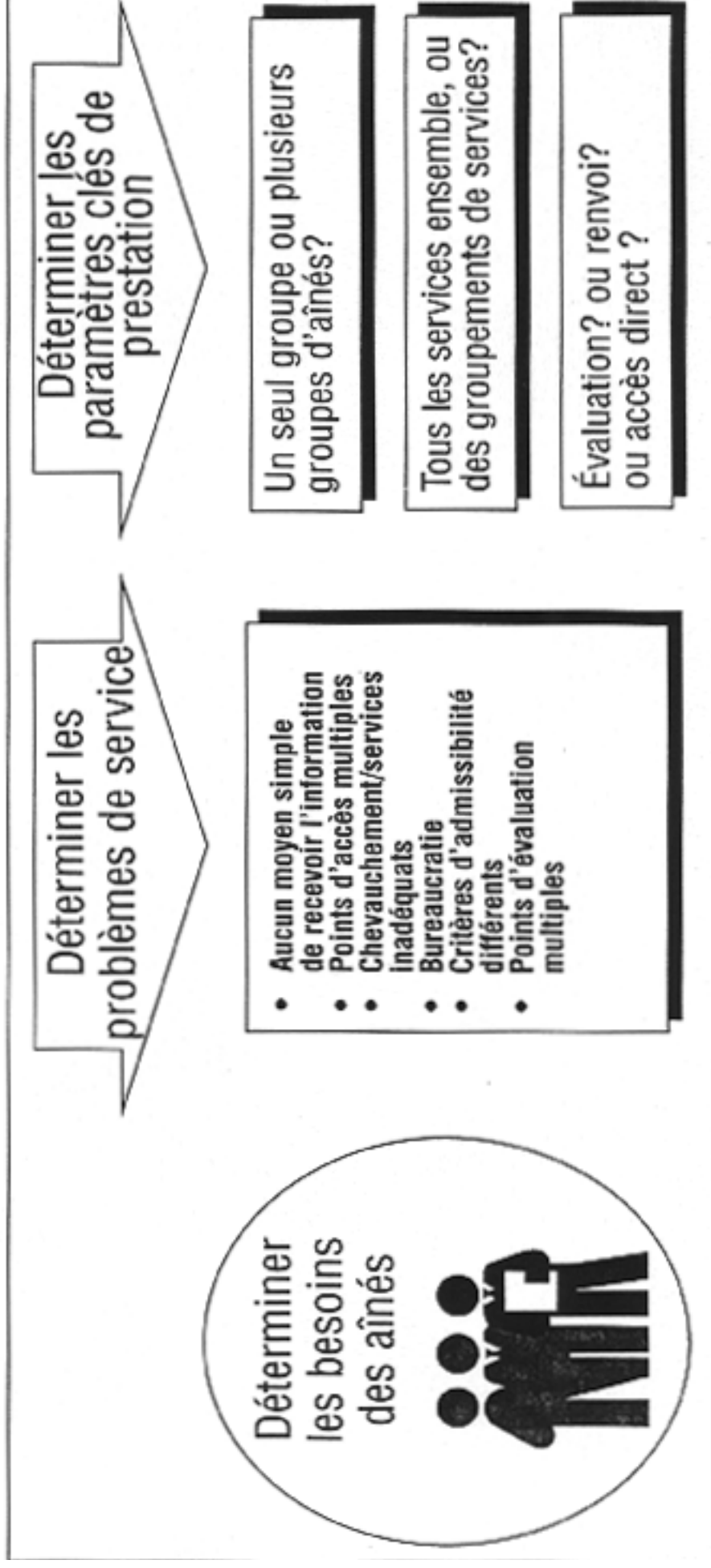
Le modèle proposé se fonde sur un rôle grandement accru des Centres d'information communautaires (CIC). Nous avons déjà décrit les CIC comme des pourvoyeurs de services communautaires. Voici comment nous justifions l'intensification du rôle des CIC :

- ils fournissent de l'information aux communautés depuis longtemps;
- les organisations existent déjà; donc il n'est pas nécessaire de les créer;
- les agences sont communautaires et sans but lucratif;
- les agences ont déjà des bases de données communautaires;
- la présence de ces agences évite la congestion ou la création d'autres paliers.

Afin d'offrir un véritable accès intégré, dans de nombreux cas, il faudrait renforcer les CIC afin qu'ils offrent les quatre fonctions principales suivantes : évaluation des besoins, renseignements, renvois et services d'évaluation professionnelle souvent requis pour avoir accès aux *soins en établissement* (p. ex. les soins prolongés lorsqu'il faut trouver un lit) ou dans le cas des *soins communautaires* intensifs (p. ex. les soins de jour pour aînés). Ceci étant dit, l'objectif serait d'accroître la capacité existante en établissant des paramètres normalisés pour les services généraux à l'égard des CIC, tout en encourageant les collectivités à élaborer des structures qui conviendraient aux conditions et aux besoins locaux.

Une question importante se pose en ce qui a trait à la conception du modèle intégré des CIC : Quels services seraient accessibles par le biais de ce mécanisme? Il faut trouver un équilibre entre l'adaptation aux conditions et aux besoins locaux et la mise en oeuvre de conditions nationales qui amélioreraient la mobilité des aînés et assureraient une certaine uniformité. À cet égard, le graphique 2 montre, dans une certaine mesure, l'ordre naturel des regroupements de services.

# Graphique 7 - Quels sont les facteurs importants dans la planification des modèles futurs de prestation de services aux aînés?



---

Pour qu'un CIC intégré soit efficace, il doit mettre l'accent sur les services regroupés qui, du point de vue du client, sont les plus nécessaires et les plus difficiles d'accès. Ces services comprendraient au moins l'accès aux groupes de *soins en établissement* et *communautaires*. De nombreux aînés pourraient considérer l'accès intégré aux droits à prestations comme une amélioration importante. Quant aux *services discrétionnaires*, beaucoup sont offerts par le secteur privé, et bien que l'accès intégré puisse être perçu de façon positive, l'utilisation des deniers publics pour appuyer l'accès à ces services peut sembler inacceptable.

Comme nous l'avons démontré au graphique 7, en assumant un rôle plus important, les CIC donneraient accès aux fournisseurs de services. Cependant, comme nous l'avons indiqué, nous n'avons pas l'intention d'éliminer la capacité d'accès direct pour ceux qui préfèrent un tel système.

On propose que l'aîné, ou un membre de sa famille, ait accès au CIC directement en personne ou par voie électronique (téléphone, télécopieur ou internet). Le représentant du CIC répondrait immédiatement aux demandes simples ou, au besoin, ferait une évaluation détaillée des besoins.

D'après l'évaluation des besoins, on pourrait établir des contacts pour le compte de l'aîné avec les organismes et institutions appropriés. Comme nous l'indiquons plus loin, un aspect important du système serait l'accès rapide à l'information sur les fournisseurs de services grâce à des bases de données en direct. Le système pourrait être établi de façon à ce que l'aîné accepte un plan d'action individuel conçu pour lui, convenu à l'avance avec les fournisseurs de services, au moment de l'évaluation des besoins.

Comme nous l'avons déjà mentionné, certains types de soins en établissement et communautaires nécessitent des évaluations professionnelles. Actuellement, on peut faire ces évaluations de différentes façons. Dans la mesure du possible, le CIC pourrait offrir ces services sur place ou, du moins, les organiser directement et prendre les rendez-vous.

Le modèle proposé comprendrait également l'utilisation accrue par le CIC des systèmes d'information en direct, reliés aux fournisseurs de services de tous les groupes. On pourrait élaborer un réseau informatique intégré avec quatre serveurs qui coordonneraient l'information du CIC et de chacun des fournisseurs de *soins en établissement* et *communautaires* de même que les programmes de *droits à prestations* et d'autres activités *discrétionnaires*. Actuellement, tous les pourvoyeurs de services disposent de leur propre système informatique et le partage de données avec d'autres fournisseurs de leur groupe ou à l'échelle de tous les groupes se fait de façon ponctuelle. Il n'est actuellement pas nécessaire que ces organismes soient liés à un service d'information central comprenant un système de renseignements à jour sur les services, les coûts, la disponibilité, les listes d'attente, et de l'information sur la qualité des services (par exemple, les résultats de l'agrément, les plaintes), etc.

---

Ce modèle a fait l'objet de discussions avec les employés d'un CIC local. Ceux-ci savent qu'il a été recommandé d'améliorer l'accès à l'information mais, ils n'ont pas participé à l'élaboration de propositions<sup>3</sup>.

*Quel sera l'effet de cette approche sur les aînés, les familles et les collectivités?*

L'accès intégré aux services pourrait améliorer de façon importante la prestation des services aux aînés grâce à la participation accrue des aînés et de leurs familles, à une meilleure intégration et coordination, et à une plus grande efficacité dans l'allocation/la coordination des ressources pour répondre aux besoins locaux des aînés et de leurs familles.

- Les aînés bénéficieront de services mieux coordonnés et intégrés en ce qui a trait aux soins en établissement, à l'aide communautaire et aux droits à prestations.
- Les pourvoyeurs de services communautaires locaux seraient plus en mesure d'offrir une approche cohérente et uniforme pour la prestation des services.
- L'accessibilité locale améliorera la coordination relative aux aînés qui ont besoin d'aide pour bien déterminer leurs besoins et trouver ce qu'ils cherchent dans le labyrinthe de fournisseurs de services.
- La production accrue de rapports sur les mesures de la qualité permet de prêter davantage attention aux résultats, à la mentalité et aux coûts des services et ainsi les ressources limitées seraient utilisées à meilleur escient.
- Une meilleure coordination des services permettrait de déterminer les lacunes ou les activités qui se chevauchent et aiderait ainsi à établir une pleine gamme de services.
- La frustration qui fait suite à des renvois multiples serait moindre car un seul service coordonnerait les exigences des agences de services en matière d'évaluation.

Qui plus est, si nous appliquions ce modèle à l'ensemble des services communautaires et dans toutes les provinces, nous pourrions peut-être atténuer les difficultés que connaissent les aînés lorsqu'ils veulent ou doivent déménager.

---

<sup>3</sup> Entrevue avec Katlyn, Centre d'information communautaire, Ottawa, 4 avril.

---

## 4.0 PROCHAINES ÉTAPES

Il faudrait franchir un certain nombre d'étapes pour mettre sur pied des CIC à accès intégré. En effet, un plan de travail exhaustif devrait non seulement préciser les exigences pour l'établissement d'un CIC, mais également les paramètres de service et d'évaluation plus vastes visant la création d'un réseau de CIC. Nous couvrirons certains de ces points, notamment les questions de champs de compétence, la formation, le financement, la définition de la zone de recrutement, les services couverts, les normes de service et les paramètres d'évaluation.

Nous croyons que l'idée d'améliorer le rôle des Centres d'information communautaires mérite d'être étudiée plus à fond car le concept n'a pas été testé. Selon un modèle hypothétique et des essais limités, nous estimons que ce concept est réalisable : il nécessite une évaluation de la capacité et des moyens du gouvernement et des fournisseurs de services.

### *Financement*

Actuellement, le financement des CIC provient d'un certain nombre de sources. Comme nous l'avons déjà indiqué, les centres sont habituellement financés par des subventions provenant des gouvernements locaux/régionaux, des oeuvres de bienfaisance, des fondations et des clubs philanthropiques, et peuvent générer directement des revenus. Le modèle que nous proposons nécessiterait un financement supplémentaire pour l'établissement et l'exploitation d'un CIC. En période de restrictions financières, les intervenants auraient à déterminer quelles seraient les sources de financement. Il faut savoir que le financement actuel des CIC a été réduit; par conséquent, toute augmentation dans les services nécessiterait des fonds supplémentaires.

### *Questions de champ de compétence*

Un modèle de CIC nécessiterait la collaboration de tous les paliers de gouvernement au niveau de la coordination de la prestation, du financement, du partage des données, etc. Il faudrait mettre en oeuvre un mécanisme pour mener à bien cette collaboration. À cet égard, il est à signaler que le gouvernement fédéral n'aurait que très peu d'influence pour encourager l'établissement d'un réseau de CIC; son financement est indirect, et ses responsabilités relatives aux champs de compétence sont limitées.

---

En outre, il faudrait régler la question de mobilité et de transférabilité entre les provinces.

### ***Formation***

Le CIC doit avoir des employés professionnels et techniques pour l'élaboration et l'évaluation de programmes, l'établissement de systèmes d'information et financier, la planification des ressources humaines et la formation, la gestion et la prestation des services aux aînés.

La formation concerne trois groupes cibles.

### **Les aînés et leurs familles :**

Les aînés auront besoin de recevoir de l'information à propos des services disponibles et des méthodes d'accès. Exemples :

- description du service;
- lieu où est offert le service;
- exigences en matière d'admissibilité/accès, par exemple, renvoi d'un médecin de famille, restrictions imposées aux résidents de la province, etc.;
- structure tarifaire, par exemple, tarif horaire pour le service, coût des photocopies, etc.

### **Personnel du CIC :**

Le personnel qui assurera le soutien à ces programmes devra être formé. La formation comprendrait ce qui suit :

- description des services disponibles et indication du lieu où ils sont offerts;
- exigences en matière d'admissibilité et d'accès;
- structure tarifaire des programmes;
- animation;
- compréhension de la terminologie et des programmes sociaux et médicaux;
- technologie informatique;
- gestion de cas sociaux et relatifs à la santé;
- sensibilisation aux différences culturelles et sociales (clients et divers pourvoyeurs directs de services);
- recherche de ressources, par exemple, base de données, Medline.

---

## **Pourvoyeurs de services :**

Pour optimiser leurs compétences, les pourvoyeurs de services devront recevoir une formation sur les points suivants :

- les besoins des Centres d'information communautaires;
- les méthodes d'acheminement des aînés et de leurs clients vers d'autres pourvoyeurs;
- la segmentation du service offert par chaque pourvoyeur et les services offerts par d'autres employés.

### ***Élaboration d'une base de données et des systèmes***

Il faudrait créer une base de données réseau exhaustive pour fournir des données exactes et à jour et pour offrir des services de souscription aux services ou pour les demandes de service. La base de données pourrait comprendre la description des services, les critères d'admissibilité, les coûts, les listes de disponibilité/d'attente, les données sur la qualité et l'évaluation des pourvoyeurs de services, par exemple, l'accréditation, le nombre de plaintes/de poursuites, etc.).

Les systèmes informatiques devraient également favoriser le partage des données et la capacité d'accès :

- mécanismes appropriés sur les champs de compétence pour favoriser les rapports entre les intervenants (c'est-à-dire, une différenciation et délimitation claires des rôles, responsabilités et fonctions des pourvoyeurs de services, surtout ceux du secteur public).

### ***Zone de recrutement***

Il faudra, en outre, définir la zone géographique qui sera desservie par les Centres d'information communautaires (les grandes sous-unités auraient vraisemblablement le savoir-faire et seraient mieux placées pour réaliser des économies d'échelle; les petites sous-unités pourraient s'assurer que les services sont disponibles non loin du domicile de l'aîné et de sa famille); il faudra également aborder la question des restrictions relatives aux clients d'une zone qui désirent avoir accès aux services d'un CIC d'une autre zone.

### ***Services couverts***

Il faudra examiner la portée des services disponibles par le biais d'un modèle d'accès intégré. Les quatre groupes de services seront-ils regroupés? Faudra-t-il mettre davantage l'accent sur les services dont l'accès est plus difficile?



---

## *Normes de service et paramètres d'évaluation*

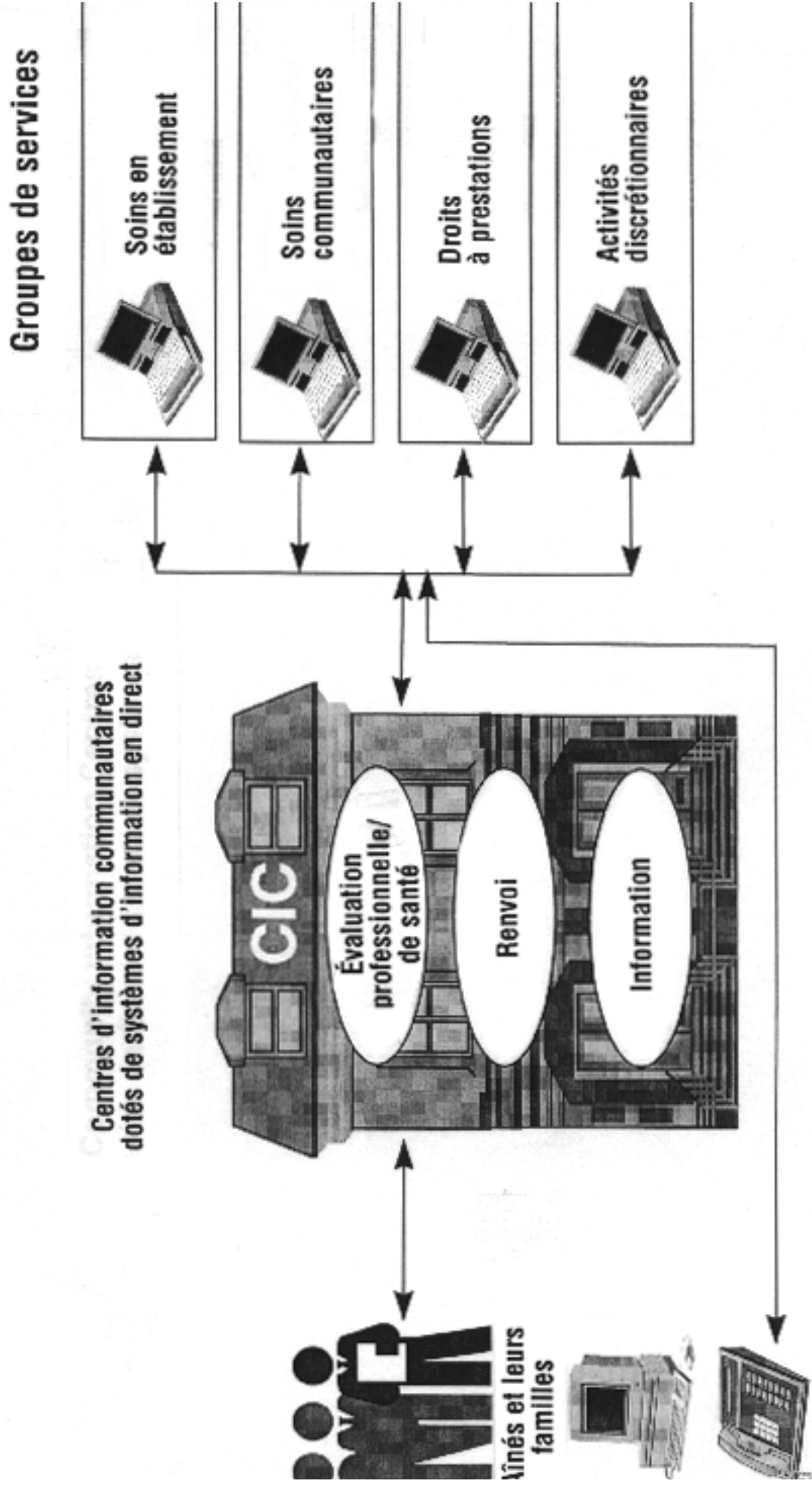
Si on envisage l'établissement d'un vaste réseau de CIC, il faudra établir des normes relatives aux services et des paramètres d'évaluation. Les normes peuvent servir à l'atteinte des objectifs relatifs aux résultats généraux, et les paramètres d'évaluation peuvent fournir l'information nécessaire pour garantir l'amélioration continue des CIC.

Même si les normes relatives aux services et les paramètres d'évaluation peuvent être différents pour les divers intervenants, il faut examiner les éléments suivants qui se fondent sur le point de vue de l'aîné.

- *Accès amélioré* : facile d'accès et facilement disponible.
- *Pertinence* : s'assurer que les bonnes ressources sont offertes, répondent bien aux besoins du client (questions fonctionnelles, sociales ou médicales).
- *Efficacité* : si le travail est bien fait.
- *Efficience* dans le service : les ressources sont-elles utilisées efficacement (y a-t-il un temps d'attente minimal? Combien d'interventions sont-elles nécessaires pour chaque service?).
- *Respect* : le client est-il bien traité? Les pourvoyeurs sont-ils à l'écoute de ses besoins personnels et culturels.
- *Fiabilité* : les services sont fournis sans erreur (par exemple, les indicateurs de rendement tels que les résultats de l'inspection/agrément).

Les éléments susmentionnés doivent être envisagés lors de l'élaboration d'un plan de travail exhaustif. On doit bien sûr tenir compte de nombreux autres points.

# Graphique 8 - AVENIR : SYSTÈME D'ACCÈS INTÉGRÉ ET GROUPE DE SERVICES



---

## 5.0 SOMMAIRE

Il est évident que d'importants changements aux structures et aux processus s'imposent afin de garantir que la prestation est axée sur le client (aîné). Pour ce faire, on peut réinventer tout le système de prestation des services aux aînés ou travailler avec les moyens dont on dispose et améliorer le service.

Les recommandations du présent rapport optent nettement pour l'amélioration du système, car elles proposent la mise en place d'un système plus intégré et une plus grande coordination au chapitre de la prestation des services, ce qui serait à l'avantage de l'aîné. Grâce à ces modifications, les aînés et leurs familles pourraient plus facilement répondre à leurs propres besoins. Dans le cadre de cette approche, nous utiliserions les ressources actuelles et bien établies à meilleur escient, sans créer de nouveaux organismes pour effectuer les mêmes fonctions ou des fonctions similaires : la plupart des collectivités ont des CIC ou des organismes semblables qui assument cette fonction depuis longtemps, mais de façon limitée, pour les résidents locaux.

Bien entendu, l'établissement d'un vaste réseau de CIC qui appliquerait les mêmes normes de service minimal ne se ferait pas sans problèmes. Premièrement, le niveau de développement des CIC varie à l'échelle du pays et la création de ce rôle amélioré pourrait être difficile pour certaines organisations. Deuxièmement, il faudrait des ressources supplémentaires, ce qui créerait des difficultés, à moins qu'on puisse au moins déterminer des possibilités d'économies compensatoires au sein de l'infrastructure actuelle de prestation de services aux aînés.

---

**2**

**Les relations  
entre  
l'industrie  
minière et le  
gouvernement**

---

---

# TABLE DES MATIÈRES

|            |  |           |
|------------|--|-----------|
| <b>1.0</b> | <b>INTRODUCTION</b> .....  | <b>2</b>  |
| 1.1        | Contexte et portée .....   | 3         |
| 1.2        | Les relations avec le client — aperçu .....  | 3         |
| <b>2.0</b> | <b>RELATIONS AVEC LE CLIENT —<br/>LE GOUVERNEMENT ET L’INDUSTRIE MINIÈRE</b> ..... | <b>6</b>  |
| 2.1        | Clarification des relations avec le client .....                                   | 6         |
| 2.2        | Points de vue de l’industrie .....   | 7         |
| 2.3        | Relations entre l’industrie et le gouvernement .....                               | 9         |
| 2.4        | Principaux points irritants dans les relations avec le client .....                | 10        |
| 2.5        | Conclusion .....   | 12        |
| <b>3.0</b> | <b>SOLUTIONS AUX PROBLÈMES</b> .....   | <b>14</b> |
| 3.1        | Les relations principales et secondaires .....                                     | 14        |
| 3.2        | Les éléments clés du succès .....  | 15        |
| 3.3        | Solutions organisationnelles .....   | 17        |
| 3.4        | Conclusion .....   | 21        |
| <b>4.0</b> | <b>PROCHAINES ÉTAPES</b> .....   | <b>23</b> |

---

## 1.0 INTRODUCTION

Le présent rapport donne les résultats de l'analyse d'Ernst & Young sur les relations entre le gouvernement et l'industrie minière. Comptant parmi les trois projets d'étude de cas, cette analyse se limite à l'examen de la prestation des services à l'industrie minière. Nous avons entrepris cette analyse comme toile de fond à une discussion sur les modèles de prestation de services visant à améliorer les relations entre le gouvernement et l'industrie minière.

Ce rapport a pour but de fournir un point de vue indépendant et objectif sur les relations qu'a le gouvernement avec l'industrie minière. Nous avons consacré beaucoup de temps à établir la nature du « problème ». Bien que ce diagnostic soit connu de certains, il est néanmoins important d'en faire part et de le clarifier avant de discuter des solutions, car — il nous permet de faire une distinction, quoiqu'imparfaite, entre les questions de processus les préoccupations concernant la façon dont les relations sont gérées — et les questions de fond ou de politiques. On peut régler la question des processus en prêtant une attention particulière aux besoins du client (l'entreprise minière); on peut seulement régler les questions de fond ou de politiques au moyen d'instruments consultatifs et de politiques qui sont utilisés pour établir le cadre général d'action.

Ceci étant dit, nous n'essayons pas de mettre en oeuvre un ordre du jour chargé visant une réforme. Plutôt, nous examinons les modèles de prestation de services en fonction surtout de leur capacité d'améliorer le processus relatif aux relations entre l'industrie minière et le gouvernement. Nous étudions également les structures complémentaires qui pourraient régler certaines autres questions de fond.

Nous mettrons l'accent sur la façon dont les nouveaux modèles de service seraient perçus du point de vue du client (industrie minière), et ce que ces nouveaux modèles signifieraient pour le gouvernement.

---

## 1.1 Contexte et portée

Les relations qu'entretiennent l'industrie minière et les gouvernements ne constituent qu'une partie des relations existant entre les gouvernements et les Canadiens quant aux questions minières. Ces relations comportent aussi des liens avec la communauté autochtone, le milieu environnemental, le secteur des emplois, etc. (voir graphique 1).

En effet, il faut voir le cadre général d'action touchant l'industrie minière comme le résultat d'un dialogue — ou du moins d'une entente — entre les gouvernements et ces intérêts opposés. En termes plus simples, le leadership politique porte sur la découverte et l'obtention d'un équilibre approprié. Les répercussions qu'ont sur l'industrie les lois relatives à l'environnement, par exemple, reflètent un juste équilibre des préoccupations soulevées par tous les intervenants.

En examinant les nombreux et divers groupes d'intérêts spéciaux qui interviennent à certains moments donnés du cycle des opérations minières, il devient évident que l'environnement dans lequel les activités minières ont lieu ressemble très peu au climat « optimal » du point de vue de l'entreprise minière.

C'est donc dans la création d'un cadre d'action général que le gouvernement établit des relations avec les clients, c'est-à-dire ceux qui oeuvrent à l'extérieur de l'industrie minière.

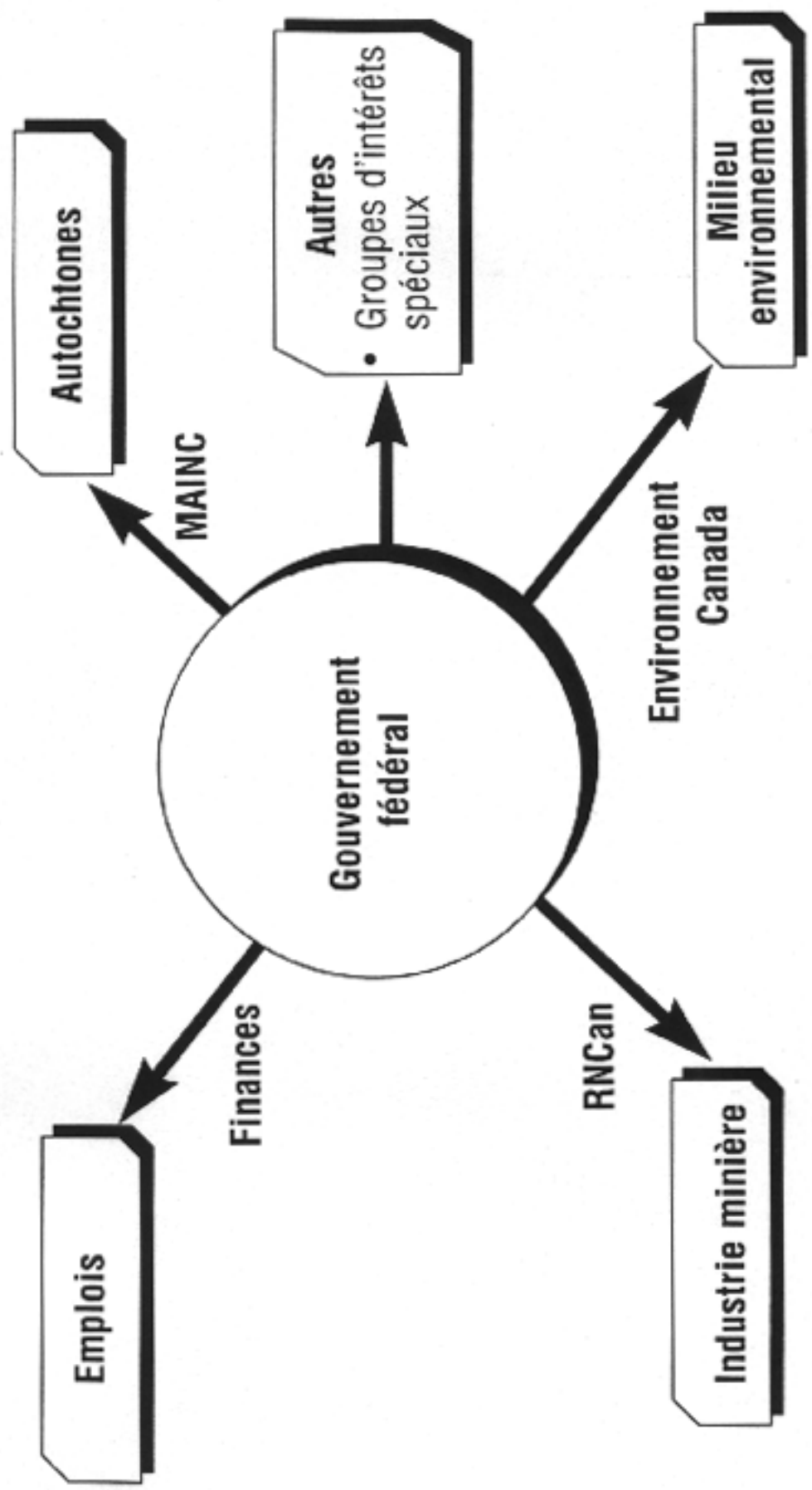
**Bien que ces relations soient importantes, dans la majorité des cas, elles dépassent la portée de notre rapport. En outre, le cadre d'action lui-même est pris tel qu'il est; c'est-à-dire, il dépasse la portée de ce rapport.**

Bref, le présent rapport met l'accent sur la relation principale de l'industrie minière — c'est-à-dire celle entre les gouvernements et les entreprises minières — et sur les relations **faisant suite** au cadre d'action.

## 1.2 Les relations avec le client – aperçu

À tous points de vue, les relations entre les gouvernements et l'industrie minière font défaut. Les interventions réglementaires — au chapitre de l'utilisation des terres et des questions environnementales et de développement durable, ainsi que des revendications de terrain, etc. — venant de tous les paliers de gouvernement ont redoublé la bureaucratie et la paperasserie. Ces interventions ont créé des points de contact multiples au sein des différents paliers de gouvernement (fédéral, provincial, municipal/régional) et ont donné lieu à un chevauchement des interventions de l'État dans les secteurs où les compétences sont partagées, notamment dans le secteur des lois environnementales.

**Graphique 1 - RELATIONS ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LE SECTEUR MINIER**





---

Il importe de signaler que les problèmes relationnels entre l'industrie minière et le gouvernement illustrent bien les difficultés que l'on retrouve dans nombre de secteurs des ressources. Et, si la complexité des relations entre l'industrie minière et le gouvernement donne lieu à des avenues de développement économique ratées et des pertes d'emploi au Canada, ces pertes sont probablement plus élevées dans d'autres secteurs de ressources.

Malgré les promesses des gouvernements — y compris celles du gouvernement fédéral actuel — de régler cette situation, le progrès est encore très lent. On a déployé de nombreux efforts pour résoudre le problème réglementaire au sein du gouvernement fédéral. Dernièrement, un processus interne découlant de l'exercice intitulé « Rendre l'économie encore plus innovatrice » n'a pas atteint les résultats escomptés. L'initiative plurilatérale minière de Whitehorse a abordé de nombreuses questions qui dépassaient le cadre de la réforme réglementaire; il semble que de lents progrès ont été réalisés dans certains domaines mais que l'initiative est en perte de vitesse. Pourquoi? Il s'agit, après tout, d'une industrie qui a une incidence économique importante sur de nombreuses collectivités rurales et situées en banlieue périphérique.

Un certain nombre de raisons expliquent la lenteur du progrès :

- l'éventail d'intérêts opposés, y compris chez les entreprises minières elles-mêmes, est difficile et compliqué à équilibrer au point de vue politique;
- ces intérêts publics opposés peuvent se refléter dans les responsabilités particulières des ministères du gouvernement; sans une coordination générale, il n'y a, en effet, aucun « champion » des questions touchant l'industrie et les entreprises minières;
- la complexité croissante du gouvernement a donné lieu à d'autres lois et règlements qui peuvent avoir des répercussions inattendues, aller à contre-courant des objectifs et créer de la paperasserie difficile à éliminer;
- les « coûts » d'une piètre relation avec le client sont difficiles à constater; ils prennent vraisemblablement la forme d'occasions ratées plutôt que d'un montant actuel ou d'un nombre d'emplois;
- la faible densité de population dans les régions d'activités minières signifie qu'il n'y a pas beaucoup d'électeurs, et cela se traduit par un maigre appui politique.

Peu importe ce qui précède, il importe de constater qu'on peut améliorer grandement les relations entre l'industrie minière et le gouvernement dans le cadre d'action actuel.

---

Dans le reste de ce rapport, nous examinons ces questions en détail. Nous discutons ensuite d'autres modèles de relations avec le client, en soulignant les avantages et les inconvénients de chacun. Cependant, avant d'aller plus loin, nous traitons de la nature des relations avec le client telles qu'elles s'appliquent aux entreprises minières.

---

## 2.0 RELATIONS AVEC LE CLIENT – LE GOUVERNEMENT ET L'INDUSTRIE MINIERE

### 2.1 Clarification des relations avec le client

Le Groupe d'étude veut vraiment examiner à fond la question des modèles de prestation de services; il tente de reformuler les services gouvernementaux pour les axer sur les besoins du client. Étant donné ce contexte, il est utile de clarifier la nature des relations entre le gouvernement et l'industrie minière.

En général, la nature des relations entre l'entreprise/l'industrie minière et le gouvernement diffère énormément de celles qui existent entre le citoyen et le gouvernement. Cette différence s'explique en partie par le fait que le citoyen a le droit de vote alors que l'entreprise minière n'a aucune influence électorale. À l'instar de toute entreprise, l'industrie minière vote plutôt en fonction de son capital — elle s'installera et fera affaire là où les intervenants le jugeront le plus propice.

Ainsi, dans le cas des relations avec le client d'une entreprise commerciale/minière, on peut admettre que la satisfaction du client se base sur la réalisation d'objectifs économiques : la qualité du service est importante pour ne pas rater de bonnes occasions d'affaires et éviter des pertes de profit et, en général, pour assurer un climat commercial propice à la création d'emplois et à la croissance.

Dans le cas des relations avec le client-citoyen, les objectifs sont moins tangibles; la satisfaction du client peut être basée sur le droit du contribuable d'obtenir un service de qualité d'un côté et la relation entre l'électeur-citoyen et le gouvernement de l'autre.

---

Ainsi, les relations avec le client-citoyen ont tendance à être axées sur les opérations — passeports, pensions, aide fiscales et renseignements, etc. Dans ce contexte, il est assez facile, au point de vue conceptuel, d'envisager des moyens d'améliorer le service en ayant recours à des normes de qualité conventionnelles — souplesse, rapidité d'exécution, exactitude, fiabilité, accès, etc.

Cependant, pour les entreprises minières et les autres faisant partie des secteurs des ressources naturelles, les relations sont complexes, car la mise en oeuvre de normes de qualité des services peut, dans une certaine mesure, ne régler qu'une très petite quantité de problèmes/préoccupations.

Cette situation s'explique par le fait que dans le cas du client d'une entreprise commerciale/minière, on se préoccupe des questions telles que la *conformité* et l'*exécution* en matière de réglementation, les conséquences de l'interaction entre les programmes et politiques des gouvernements fédéral et provinciaux (et municipaux) dans leurs compétences respectives, et le manque de coordination même au sein des ministères d'un même palier de gouvernement.

Ces questions importantes touchent directement une entreprise minière dans ses relations avec les gouvernements et peuvent avoir une influence sur la capacité ou l'intérêt d'une entreprise de satisfaire à ses objectifs économiques. Cependant, ces questions ne peuvent être améliorées par les interactions/relations ponctuelles entre les gouvernements et l'entreprise. Elles nécessitent plutôt l'interaction des intervenants pour régler les questions d'harmonisation, du régime de réglementation, etc.

Nous soulevons cette distinction entre les relations citoyen-gouvernement et entreprise-gouvernement aux fins de clarification. Cependant, la complexité des relations entre l'industrie minière et le gouvernement demeure le point central du reste de notre rapport.

## **2.2 Points de vue de l'industrie**

Les préoccupations générales dont a fait part l'industrie minière, en l'occurrence l'Association minière du Canada (AMC), sont typiques d'une relation avec le client qui connaît de sérieux problèmes généralisés :

« Selon notre analyse, le système de réglementation actuel est en train de s'encombrer à cause de la bureaucratie. Des règlements, des lignes directrices et des processus décisionnels se chevauchent et se contredisent d'un ministère à l'autre et entre deux paliers de gouvernement. Les normes fédérales et provinciales devraient se compléter et s'appuyer mais elles vont souvent à contre-courant. » (Traduction)

---

Regulatory Streamlining : « Keeping the Promise », Présentation au Comité permanent des ressources naturelles, 6 novembre 1995, page 1

Il importe de noter que la préoccupation soulevée par l'AMC comporte deux volets. Premièrement, l'Association mentionne la bureaucratie, le fardeau réglementaire et les processus décisionnels en double, entre les ministères d'un même palier de gouvernement et entre les paliers de gouvernement. Ces préoccupations portent surtout sur les processus.

Elle s'inquiète également des normes qui vont à contre-courant et des processus décisionnels qui se contredisent l'un et l'autre. Bien qu'il semble être question de processus ici, on parle plutôt de substance — p. ex. des normes différentes peuvent refléter des moyens d'action différents.

Sur les questions explicites de substance — le développement durable par exemple — l'AMC a souligné que l'industrie minière

« ...s'engage sans équivoque à l'excellence environnementale et souscrit au concept de développement durable. En suggérant des améliorations aux règlements, nous insistons sur le fait que nous ne suggérons aucune diminution de la protection environnementale ou aucun abaissement de nos normes. » (Traduction)

Regulatory Streamlining : « Keeping the Promise », Présentation au Comité permanent des ressources naturelles, 6 novembre 1995, page 3

Sans pour autant appuyer la position à l'égard du développement durable, nous l'avons énoncée simplement pour démontrer que l'amélioration des relations de service soulève d'importantes questions concernant les problèmes que nous désirons régler. D'un côté, l'objectif est de régler le processus, ou la relation d'interface (même si cette question pourrait être plus compliquée qu'elle ne le semble de prime abord en raison de l'absence de clarté entre les politiques et les processus). D'un autre côté, l'objectif est peut-être de régler le processus de politique lui-même — de nouveaux mécanismes de concertation — en plus (ou au lieu) de la relation d'interface.

Comme nous l'avons souligné précédemment, nous mettons surtout l'accent sur la recherche de solutions pour améliorer les relations d'interface. Selon les citations de l'AMC susmentionnées, il serait possible de le faire au moins à un niveau et dans un certain nombre de secteurs.

---

La question est donc de savoir ce qui s'est produit dans les relations entre le gouvernement et l'industrie (client). Pourquoi le système ne fonctionne-t-il pas de façon plus efficace? Afin de pouvoir répondre à cette question, il importe de comprendre plus en détail la nature complexe de ces relations.

### **2.3 Relations entre l'industrie et le gouvernement**

Les relations entre l'industrie minière et le gouvernement comportent de nombreux aspects et se révèlent très complexes, en raison notamment de la distribution des pouvoirs dans la Constitution. Même si les ressources naturelles (donc l'industrie minière) sont de compétence provinciale, d'autres responsabilités telles que celles à l'égard des autochtones, et les compétences partagées dans le cas de l'environnement, nécessitent l'intervention des deux paliers de gouvernement dans le processus minier. Cette situation devient encore plus compliquée, étant donné la nécessité de communiquer avec de nombreux ministères des deux niveaux de gouvernement.

La préoccupation qu'a soulevée l'AMC à propos des normes qui vont à contre-courant peut s'expliquer en partie par la présence des deux niveaux de gouvernement qui oeuvrent dans leurs champs de compétence — ou dans le cas de l'environnement, les compétences partagées. Il s'agit d'un point important du diagnostic : une collaboration plus efficace parmi les gouvernements dans les domaines des compétences partagées et une attention plus sérieuse aux répercussions inadvertantes de leur activité de réglementation dans d'autres secteurs constitueraient un élément de la solution pour rectifier ce problème.

Le graphique 2 trace, plus généralement, les points de contact entre l'industrie et les ministères gouvernementaux (fédéral et provinciaux) tout au long de la séquence des opérations minières. À titre d'illustration, nous avons mis l'accent sur l'Ontario. L'industrie minière doit traiter avec dix gouvernements provinciaux qui peuvent chacun nécessiter des points de contact semblables tout au long de la séquence des opérations minières.

Certains de ces points de contact ont lieu à un moment particulier de la séquence des opérations minières et sont propres à l'industrie; d'autres s'appliquent plus généralement à la collectivité d'affaires et donnent lieu à des points de contact permanents — par exemple, l'impôt. Un calcul rapide révèle que, au cours du cycle de vie de la séquence des opérations minières, une entreprise peut avoir à traiter avec une dizaine de différents ministères du gouvernement fédéral. Dans le cas de l'Ontario, il s'agit de onze ministères.

# Graphique 2 - RELATIONS AVEC LE GOUVERNEMENT

## Ministères provinciaux

(p. ex. Ontario)

- Ministère du Développement économique et du Commerce
- Ministère de la Consommation et du Commerce
- Ministère des Richesses naturelles
- Ministère du Développement du Nord et des Mines
- Ministère du Travail
- Ministère des Finances
- Ministère de l'Environnement et de l'Énergie
- Ministère de la Santé
- Ministère des Transports
- Ministère des Affaires municipales
- Ministère du Tourisme et des Loisirs

## Séquence des opérations minières

- Arpentage régional
  - Acquisition de terres
  - Exploration primaire
  - Exploration avancée
  - Mise en valeur/ Production
  - Fermeture
- activités préliminaires
- activités essentielles
- activités postérieures

**I N S T I T U T I O N N E L**

## Ministères fédéraux

- Affaires indiennes et du Nord canadien
- Ressources naturelles Canada
- Industrie Canada
- Affaires étrangères et Commerce international
- Environnement Canada
- Pêches et Océans
- Patrimoine Canada
- Parcs Canada
- Statistique Canada
- Transports Canada
- Revenu Canada
- Ministère des Finances
- Santé Canada

---

Ces relations sont d'une vaste portée et couvrent une gamme de questions. Du point de vue provincial, ces relations comportent de nombreuses interactions en matière de réglementation et de conformité, qui vont de la santé et de la sécurité du travailleur et des conditions du site minier jusqu'aux préoccupations relatives à la cession des terres lorsqu'il est question de droits et de baux miniers.

Quant aux relations entre l'industrie minière et le gouvernement fédéral, elles ont tendance à se fonder sur des questions d'un ordre plus élevé, notamment des préoccupations en matière de patrimoine concernant les zones protégées, les parcs et la biodiversité et, bien sûr, les questions d'évaluations environnementales et de déchets toxiques (voir graphique 3). En outre, comme le gouvernement fédéral est chargé des autochtones, des terres de la couronne en général et des terrains au nord du 60e parallèle, les cessions de terres et les baux de terrains doivent être négociés, dans nombre de cas, par l'entremise du gouvernement fédéral. La loi sur les terres indiennes entre également en ligne de compte.

Afin de pouvoir commencer à se rendre compte de la complexité de ces relations, il suffit d'examiner une étape de la séquence des opérations minières, par exemple, l'acquisition des terres. Comme l'illustre le graphique 4, dans le cadre du processus d'acquisition, il faut communiquer avec plusieurs intervenants provinciaux. Au niveau fédéral, les questions à propos de la préservation des terres, notamment les zones protégées, la protection de l'habitat, la LCEE, la LCPE, les restrictions relatives à l'utilisation des terres (par exemple, les terres autochtones) font partie du processus décisionnel (voir graphique 5).

Les coûts totaux de conformité dans le cadre de la séquence des opérations minières peuvent être très élevés et se multiplier selon la taille de la mine, le type de dépôt et l'emplacement. Le graphique semble rendre la relation très compliquée, mais la vérité est que la relation est encore plus complexe, surtout en raison de l'interaction entre les règlements fédéraux et le manque d'harmonisation fédérale et provinciale dans les secteurs clés.

## **2.4 Principaux points irritants dans les relations avec le client**

Dans le cadre de ces interfaces multiples, le « client » a relevé un certain nombre de préoccupations importantes quant aux relations entre le gouvernement fédéral et l'industrie. En raison des nombreuses préoccupations en matière de politiques et de relations, il bon de passer en revue certaines de ces déclarations :



# Graphique 3 - RELATIONS AVEC LE GOUVERNEMENT

**Niveau provincial**  
*Règlements/Processus*

environnement

permis/licences

Tenure  
} droits miniers  
baux

santé et sécurité

impôts/redevances

surveillance

**Séquence des opérations minières**

**I N S T I T U T I O N N E L**

- Arpentage régional
- Acquisition de terres
- Exploration primaire

activités  
préliminaires

- Exploration avancée
- Mise en valeur/  
Production

activités  
essentielles

- Fermeture

activités  
postérieures

**Niveau fédéral**  
*Règlements/Processus*

tenure  
baux } nord du 60<sup>e</sup>  
permis

environnement  
(marquage, LCPE, LCEE)

patrimoine (zones  
protégées, parcs, biodiversité)

statistiques

transports (marchandises  
cangereuses, en mer)

impôts

santé (toxicité)

technologie

conventions  
internationales

commerce

---

## Gestion de l'habitat du poisson et *Loi sur les pêches*

À de nombreux égards, la *Loi sur les pêches* est devenue une grande source de préoccupation pour l'industrie :

- la disposition dans l'article 35 qui empêche de porter atteinte à l'habitat du poisson à moins d'obtenir une permission expresse du ministre, et les répercussions quant à cette demande d'autorisation;
- le fait qu'une autorisation entraîne maintenant une évaluation aux termes de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et le rôle des représentants de Pêches et Océans dans le processus d'évaluation;
- les conflits possibles entre divers articles de la même loi;
- l'application inégale apparente de la disposition relative à l'usage unique de l'eau et les principes scientifiques connexes;
- les différentes approches utilisées par certains ministères à l'égard de questions telles que les zones de mélange;
- le chevauchement des règlements fédéral/provinciaux tels que les règlements sur les effluents.

À titre de solutions à certains de ces problèmes, l'ACM affirme le besoin de clarifier les conditions en vertu desquelles les représentants de Pêches et Océans participeront à une évaluation environnementale et la nécessité d'assurer leur participation en temps opportun; le besoin d'uniformité, à l'échelle nationale, dans l'application de la politique « perte nette nulle »; l'obligation de reconnaître la présence de niveaux naturels de métaux dans l'eau et les sédiments lors de l'établissement des normes; le besoin d'harmoniser les approches des ministères; le besoin de laisser aux provinces le soin d'établir les exigences précises quant aux sites.

### *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCEE)*

Comme la plupart des projets miniers nécessitent une autorisation en vertu de la *Loi sur les pêches* et que celle-ci entraîne une évaluation environnementale, le gouvernement fédéral, selon la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, a élaboré une nouvelle intervention importante dans le processus minier. L'application de la loi à l'égard des projets miniers a été limitée jusqu'à présent, car la plupart des projets ont été examinés rapidement. En outre, la loi n'est en vigueur que depuis 1995. Néanmoins, il faut soulever un certain nombre de préoccupations :

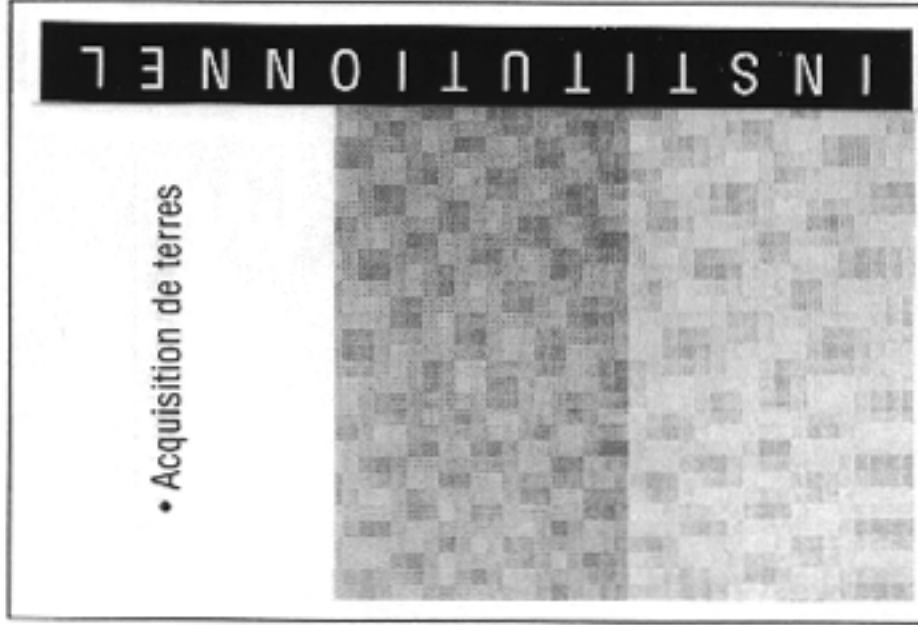
- la LCEE ne prévoit aucun mécanisme officiel pour faciliter l'efficacité et l'exécution rapide;
- l'harmonisation avec les processus provinciaux d'évaluation se fait très lentement;

# GRAPHIQUE 4 - QUESTIONS DE PROCESSUS (PROVINCIAL)

## Questions de processus

(p. ex. Ontario) \*

### Séquence des opérations minières



|  |   |   |
|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Concessions minières sur des terrains privés</li> <li>Terres de la couronne</li> <li>Exemptions pour les terres autochtones</li> <li>Permis</li> <li>Prospecteurs</li> <li>Numéro de client</li> <li>Société</li> <li>Droits</li> <li>Exigences en jalonement</li> <li>Procédures de consignation</li> <li>Procédures de règlement de différends</li> <li>Transfert d'intérêts</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Abandon, annulation ou renonciation</li> <li>Travail d'évaluation</li> <li>Crédits avant le jalonement</li> <li>Concessions minières</li> <li>Procédés de classement</li> <li>Procédures de règlement de différends</li> <li>Concessions minières</li> <li>Droits</li> <li>Demande</li> <li>Renouvellement</li> <li>Droits de superficie</li> <li>Transferts</li> <li>Abandon</li> <li>Renonciation</li> <li>Conflit</li> <li>Conversion</li> <li>Cessation</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Brevets</li> <li>De propriétaire franc</li> <li>Non patentés</li> <li>Droit de jouissance des lieux pour une période déterminée</li> <li>Droits</li> <li>Demande</li> <li>Transfert</li> <li>Abandon</li> <li>Permis collectifs</li> <li>Droits</li> <li>Demande</li> <li>Redevances</li> <li>Transfert</li> <li>Abandon</li> <li>Licences collectives</li> <li>Droits</li> <li>Demande</li> <li>Droits annuels</li> <li>Transfert</li> <li>Abandon</li> </ul> |
|--|---|---|

\*Dérivé du Guide du CCEP (Ontario), Décembre 93

# GRAPHIQUE 5 - QUESTIONS DE PROCESSUS (FÉDÉRAL)

## Questions de processus (fédéral)

### Séquence des opérations minières

- Acquisition de terres

INSTITUTIONNEL

- Restrictions pour l'utilisation des terres
- Terres autochtones
- Régions géographiques
- Nord du 60<sup>e</sup>
- Zones protégées
- Évaluations minérales
- Évaluer les avantages perdus
  - minéraux
  - emplois
- Protection de l'habitat
- Espèces en voie de disparition
- LCEE
- LCPE
- Processus décisionnel

- 
- les processus et les lignes directrices varient parmi les ministères du gouvernement fédéral;
  - il n'existe aucune norme pour interpréter et appliquer le principe des effets cumulatifs.

Parmi les solutions proposées pour régler ces problèmes, mentionnons l'introduction de délais obligatoires dans le processus d'évaluation, le besoin d'accélérer les efforts d'harmonisation avec les provinces, la nécessité de règlements interministériels d'harmonisation, et le besoin de clarifier la disposition sur les effets cumulatifs.

### **Questions relatives à l'utilisation des terres**

Au cours des dernières années, les gouvernements fédéral et provinciaux ont mis en oeuvre beaucoup d'initiatives en matière de conservation, qui ont touché à la fois l'utilisation des terres et leur accès. Mentionnons le réseau des zones protégées, la Stratégie canadienne de la biodiversité et les lois et stratégies du gouvernement fédéral concernant les espèces en voie de disparition. Du point de vue de l'industrie :

- il y a absence de coordination ainsi que d'une justification raisonnée et de processus décisionnels uniformes basés sur des faits scientifiques au sein des gouvernements et entre les gouvernements;
- il y a manque de clarté quant aux types de zones protégées faisant partie des réseaux et quant aux secteurs ouverts ou fermés aux opérations minières.

Pour régler ces problèmes, l'industrie propose la création d'un centre de coordination au sein du gouvernement fédéral, qui serait chargé de coordonner les initiatives touchant les terres, un mécanisme fédéral-provincial officiel pour coordonner ces initiatives et l'élaboration d'une information adéquate sur les zones protégées actuelles et proposées.

## **2.5 Conclusion**

Deux aspects des relations entre les entreprises minières et le gouvernement préoccupent l'industrie : les politiques (substance) — ce sur quoi portent les relations — et la conformité et l'exécution (processus) — les relations elles-mêmes. Bien que cette distinction ne soit pas parfaite, quand il s'agit d'essayer d'élaborer de nouvelles approches face à ces relations, elle est utile du point de vue conceptuel et constitue un bon point de départ. En outre, la dimension fédérale-provinciale vient compliquer énormément ces deux aspects.

---

Même si nous n'avons présenté que certaines préoccupations de l'industrie et quelques solutions, il doit être évident qu'au chapitre des relations elles-mêmes, on pourrait envisager un certain nombre d'aspects. Une bonne part des solutions de l'industrie a trait aux besoins de clarification et d'une meilleure communication, à l'harmonisation, à la présentation d'une information adéquate, à une meilleure transparence dans les secteurs où la discrétion est de mise, à des délais précis, à l'élimination du chevauchement, etc. L'adoption de mesures dans ces secteurs constitue peut-être la meilleure façon d'établir un nouveau fondement pour des relations plus efficaces, au chapitre des services, entre l'industrie et le gouvernement.

---

## 3.0 SOLUTIONS AUX PROBLÈMES

### 3.1 Les relations principales et secondaires

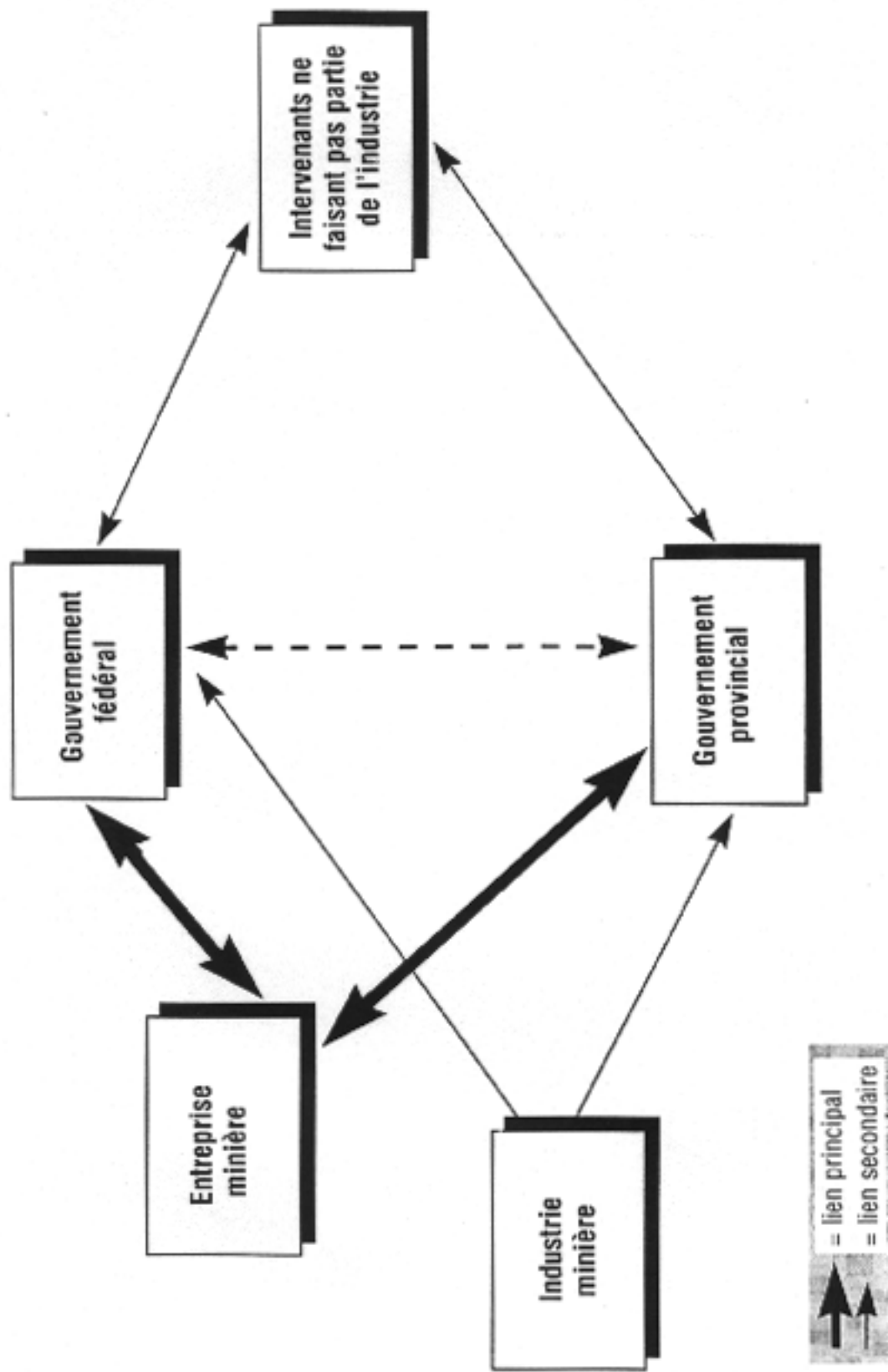
Pour repenser les relations entre le gouvernement et l'industrie minière, nous devons savoir exactement pourquoi nous devons les rectifier, ce que nous devons ou pouvons régler et comment nous y prendre. Dans la première partie de ce rapport, nous avons traité des deux premiers points. Dans la présente section, nous donnerons suite au troisième point.

Le graphique 6 établit les relations principales et secondaires qui caractérisent les relations entre l'industrie et le gouvernement. Les relations principales se définissent comme celles qui **doivent** exister afin que l'activité minière ait lieu. Les relations secondaires se définissent comme celles pour lesquelles le gouvernement, pour diverses raisons, interagit avec d'autres intervenants, peut-être par suite d'exigences en matière de réglementation ou d'un consensus et d'un processus de consultation.

Il y a bien sûr des relations à l'extérieur du gouvernement — entre l'entreprise/l'industrie minière et les intervenants qui ne font pas partie de l'industrie, par exemple, et entre l'entreprise minière et ses syndicats. Nous supposons que ces relations sont essentiellement privées, bien que nous reconnaissons le fait que le gouvernement puisse avoir la possibilité ou l'intérêt de renforcer ces relations par des processus de collaboration multilatérale.

Dans la foulée des objectifs établis au début de ce rapport, la discussion qui suit met l'accent sur les façons d'améliorer les principales relations. Cependant, il est entendu que certains intervenants ne faisant pas partie de l'industrie pourront voir le renforcement des relations comme une menace à leurs propres intérêts. Pour régler cette question, comme nous l'avons noté ci-dessus, nous mettons d'abord l'accent sur la relation elle-même — questions de processus — et cela ne devrait pas constituer une menace.

**Graphique 6 : Liens principaux et secondaires dans les relations entre l'industrie minière et le gouvernement**





---

Les deux principaux liens du graphique 6 sont ceux entre une entreprise minière et le gouvernement fédéral d'un côté et entre le gouvernement provincial de l'autre. Ce sont les relations qui existent d'office lorsqu'on parle d'activité minière.

Tous les autres liens du graphique 6 sont secondaires en raison de la définition susmentionnée. Ceci dit, les relations entre les gouvernements fédéral et provinciaux sont importantes pour améliorer les relations entre l'entreprise minière et un palier de gouvernement — essentiellement, il s'agit de la question d'harmonisation des activités et de l'élimination du chevauchement et du dédoublement.

### 3.2 Les éléments clés du succès

Il est facile de constater que les relations ont besoin d'être améliorées, mais quand il s'agit de les régler, c'est une toute autre question. Après tout, si les relations entre le gouvernement et l'industrie minière étaient faciles à régler, le problème n'existerait vraisemblablement plus. Dans l'examen des options servant à améliorer les relations, il est important de comprendre que la bonne option organisationnelle ne garantit pas le succès.

Il y a au moins quatre éléments importants nécessaires pour garantir le succès :

1. Une vision des besoins et un énoncé des objectifs.
2. L'engagement d'un promoteur, c'est-à-dire de quelqu'un qui est chargé de s'assurer que la vision est réalisée et qui a l'autorité et le pouvoir nécessaires pour que les choses se fassent.
3. Un plan pour réaliser les objectifs qui comprendrait des solutions organisationnelles.
4. Un agent principal de changement, c'est-à-dire la personne à qui le promoteur confierait la mise en oeuvre réelle du plan.

Passons en revue certains éléments relatifs aux quatre points susmentionnés.

Au besoin, la vision peut être large ou étroite. Dans le cas qui nous intéresse, bien que nous mettions l'accent sur de nouvelles façons pour le gouvernement fédéral d'**interagir** avec les entreprises minières tout au long de la séquence des opérations minières, on pourrait élargir la vision pour qu'elle comprenne des questions de fond sur lesquelles porte l'interaction (processus par rapport à substance). Du côté de l'interaction, par exemple, le gouvernement fédéral pourrait s'engager auprès de l'industrie minière à ce que toute conformité aux règlements fédéraux quant à la séquence des opérations minières ne prenne pas plus qu'une période de temps déterminée.

---

Il faudrait bien préciser les objectifs précis connexes à cette vision. Ces objectifs prendraient la forme de déterminants de la qualité du service : souplesse, rapidité d'exécution, exactitude/fiabilité, accès et compétence. L'un des objectifs pourrait être de minimiser les coûts liés à la conformité ou de restreindre le délai d'exécution. Ils pourraient être définis de façon à ce que l'on puisse établir des indicateurs de rendement mesurables — un nombre maximum de jours pour obtenir un permis, un nombre maximal de points de contact, un délai maximum pour terminer une évaluation environnementale — ou définis du point de vue qualitatif, par exemple, grâce à des mesures visant la satisfaction.

Il faut établir la vision et les objectifs de concert avec le client, car il faut s'assurer qu'ils répondent aux préoccupations réelles du client.

**Pour témoigner clairement de son intention, le gouvernement devrait envisager l'établissement d'une charte ou d'un code de conduite qui énonce sans équivoque la vision et les objectifs précis, et qui l'aiderait à améliorer ses relations avec l'industrie. Cette charte pourrait être utilisée à l'interne pour assurer le respect des nouveaux engagements et elle pourrait constituer un engagement envers le public également.**

L'engagement du promoteur est peut-être l'élément le plus important d'une stratégie couronnée de succès. S'il n'est pas totalement engagé, dans la plupart des cas, l'organisation n'avancera pas — elle continuera de faire affaire comme elle le faisait auparavant. Il reste à savoir qui doit être ce promoteur? Dans le cas de l'industrie minière, où de nombreux ministères fédéraux ont l'autorité nécessaire à différents stades du processus, le promoteur doit, au minimum, être en mesure de régler les questions interministérielles. Il faut donc que toutes les diverses autorités réunies en viennent à régler tout conflit ou tout encombrement.

Ce plan de mise en oeuvre doit établir la stratégie générale de même que les étapes individuelles pour réaliser cette vision. Le gouvernement fédéral aurait à s'organiser à l'interne parmi les ministères pour s'assurer que l'engagement est satisfait. Il faudrait répartir ce plan en étapes réalisables. Par exemple, même si la vision est large, ce n'est pas une bonne idée que d'essayer de tout régler en même temps. Il faut établir des buts, réaliser des progrès et utiliser des mesures de succès pour partir sur notre lancée. Il serait avantageux de consulter le client avant de procéder à la mise en oeuvre du plan.

---

L'agent principal de changement, qui mettrait en oeuvre le plan pour le compte du promoteur, devra rendre compte des progrès réalisés chaque jour. Bien que l'agent de changement doive avoir du leadership et de bonnes capacités personnelles, il importe moins de savoir où ces capacités se trouvent (c'est-à-dire dans quel ministère).

### 3.3 Solutions organisationnelles

En supposant que la vision est définie et qu'un promoteur est en place, un élément clé du plan de mise en oeuvre sera la structure organisationnelle. Quelles structures se prêteraient bien à la réalisation de la vision?

Nous avons examiné brièvement quatre options organisationnelles : une agence désignée, un directeur de comptes, un conseil consultatif du secteur minier, et un conseil revitalisé des ministres des Mines des gouvernements fédéral et provinciaux. Les deux premières options mettraient l'accent sur les relations principales avec l'entreprise minière — régler les processus. Les deux dernières élargiraient l'initiative pour y inclure les questions de fond.

#### 1. *Agence désignée/Point de contact unique*

Une seule agence serait établie au sein du gouvernement fédéral. Elle verrait à s'assurer que, pour chaque projet minier, on a satisfait aux objectifs et aux engagements en matière de relations établis dans la **charte**. L'agence, ou le chef de l'agence, deviendrait en fait l'agent principal de changement. Elle ouvrirait un dossier sur le projet et suivrait le progrès sur le plan des relations avec le gouvernement, au fur et à mesure du déroulement des aspects clés de la séquence des opérations minières. Le dossier resterait ouvert jusqu'à ce qu'un aspect précis de la séquence — c'est-à-dire l'évaluation environnementale — soit réalisé ou tout au long de la durée de la vie de la mine. Dans les deux cas, l'agence devra s'acquitter des obligations établies dans la charte.

L'agence pourrait être un point unique de contact entre l'entreprise minière et tous les ministères fédéraux compétents. En fait, l'agence pourrait, à titre de principe général, essayer de protéger les auteurs du projet contre les points de contact multiples, en reconnaissant le besoin d'une intervention directe dans certaines circonstances.

Pour que le modèle soit efficace, un réalignement interne s'imposerait au sein des ministères pour qu'il se conforme aux normes et aux engagements en matière de prestation des services. L'emplacement de l'agence, sa taille et sa structure organisationnelle seraient des questions à régler, même si nous n'envisageons pas une grande organisation autonome.

---

(Afin d'étendre la visibilité — et peut-être la responsabilisation — on pourrait placer l'agence (ou simplement une personne) dans un poste au Bureau du Conseil privé, relevant du premier ministre et du Cabinet pour les questions relatives aux projets miniers.)

Il faut débattre la question à savoir si l'agence assumera elle-même de nouvelles responsabilités prévues par la loi ou si les services hiérarchiques continueraient à les prendre en charge, l'agence ne devenant qu'un simple organisme de coordination. Peu importe, il faudra avoir un promoteur (même si l'agence assume de nouvelles responsabilités prévues par la loi, il y aura des questions horizontales qu'il faudra régler).

L'agence mettra surtout l'accent sur l'amélioration des relations principales. L'agence court le risque d'être perçue comme un promoteur de l'industrie sur des questions de substance, ce qui serait mal vu du gouvernement. D'un autre côté, si l'on perçoit l'industrie tout simplement comme un autre palier de bureaucratie, cela ne règle rien. Étant donné les objectifs stratégiques, il faudra modérer les attentes.

## **2. *Directeur des comptes***

Un modèle comprenant un directeur des comptes traitera de questions semblables à celui d'une agence désignée. La principale différence est que le directeur des comptes fait affaire avec une seule personne par dossier au lieu de toute une agence désignée. Dans ce contexte, on n'aurait peut-être pas besoin d'une agence officielle. D'un autre côté, il serait possible de commencer par le concept de directeur des comptes et de passer ensuite au modèle d'agence.

Le directeur des comptes serait chargé de gérer le projet conformément aux objectifs établis dans la charte. Il interviendrait dans le dossier tout au long du processus de rapports avec le gouvernement et serait chargé de tenir le client informé des progrès réalisés, des questions, des délais, des réunions, etc.

Les responsabilités entre le promoteur du projet et le gouvernement (directeur des comptes) seraient tout à fait transparentes. À l'instar de l'agence désignée, la mesure dans laquelle les responsabilités ministérielles auraient à être rajustées serait tributaire des responsabilités officielles du directeur des comptes. (Si le directeur oublie d'informer le promoteur de la tenue d'une réunion, ce qui a une incidence subséquente sur le projet, qui est responsable?)

---

L'emplacement réel où se trouverait le directeur des comptes et de qui il releverait seraient deux questions importantes. Au fil du temps, le directeur des comptes se sensibiliserait bien à la bureaucratie « administrative » — des délais qui sont, en grande partie, attribuables au système plutôt qu'à la conformité à des règlements — il pourrait, avec l'appui du promoteur, préconiser des changements de procédure qui contribueraient à améliorer la relation principale.

### 3. *Conseil consultatif du secteur minier*

On pourrait établir un Conseil consultatif du secteur minier (CCSM) suivant le modèle de son homologue du secteur forestier (qui existe depuis quinze ans). Les ministres (RNCan? Industrie? Environnement?) nommeraient les membres du Conseil, qui pourrait comprendre, en plus de représentants de l'industrie minière, des intervenants du secteur de la main-d'oeuvre et des environnementalistes. Le Conseil se réunirait avec les ministres suivant un cycle régulier pour traiter de l'ordre du jour planifié à l'avance.

Le modèle servirait à améliorer la relation secondaire — celle de l'industrie minière et du gouvernement. Cette relation mettrait l'accent sur des questions sectorielles de niveau plus élevé, notamment le commerce, la technologie, le régime fiscal, les questions d'harmonisation fédérale-provinciale, le chevauchement et le dédoublement, les normes, etc. On se servirait de ce modèle pour discuter de la bureaucratie et des questions réglementaires de façon coordonnée et exhaustive. Le Conseil ne traiterait pas des questions propres aux projets et ne serait pas défenseur du projet.

Au sein du gouvernement fédéral, ce Conseil pourrait favoriser la réduction des cloisons verticales parmi les ministres et les ministères, tant et aussi longtemps que le promoteur s'engage à travailler avec l'industrie pour établir l'ordre du jour général. Étant donné la nature proposée du travail du Conseil, on ne s'attend pas à ce qu'il y ait d'importantes questions de reddition de comptes.

En tant que mécanisme de consultation, l'approche du Conseil compléterait celle visant à améliorer la relation principale. En effet, le Conseil deviendrait le « gardien » de la relation principale ou de la charte. En outre, plus la composition du Conseil est large, (c'est-à-dire plus le Conseil inclut des groupes de l'extérieur du secteur minier), plus celui-ci serait efficace comme véhicule de consultation dans le cadre général des politiques fédérales régissant l'industrie.

Une seule lacune resterait à combler, il s'agit de l'établissement d'un pont officiel, du Conseil à une tribune, afin de discuter des questions d'harmonisation et de coordination des gouvernements fédéral et provinciaux.

---

#### 4. *Ministres provinciaux/fédéral des Mines*

Les ministres provinciaux et fédéral des Mines se rencontrent officiellement une fois l'an, notamment à l'occasion de la conférence annuelle des ministres des Mines. Cette réunion devient l'occasion idéale de discuter des secteurs qui nécessitent une coordination des efforts fédéraux et provinciaux. Un groupe de travail intergouvernemental de représentants établit les thèmes de la réunion et les ordres du jour. L'industrie et les autres intervenants travaillent en collaboration avec les ministères, et sont invités à faire des présentations écrites avant la conférence pour s'assurer que leurs points de vue sont connus et communiqués à la réunion. À l'exception d'une séance de deux heures qui se tient à huis clos, la rencontre est publique.

La conférence fédérale/provinciale traite de toutes les questions de coordination des programmes et des politiques. De par sa nature, elle aborde nombre de questions qui intéressent également le CCSM. Cependant, comme elle est structurée actuellement, la conférence ne profite pas de l'apport officiel, coordonné et important du client (l'industrie minière) et d'autres intervenants; il n'y a aucune relation officielle.

Deux options semblent s'offrir : on pourrait soit continuer à s'assurer que l'ordre du jour de la conférence et le travail effectué dans le cadre de la tribune tiennent compte des points de vue et des besoins de l'industrie soit procéder à un alignement officiel de l'industrie et des gouvernements :

**Nous recommandons le renforcement de la relation secondaire (industrie minière et autre intervenants) en alignant officiellement le cycle annuel des ministres pour l'intégrer à un modèle de type CCSM.**

Les gouvernements et les intervenants établiraient conjointement les ordres du jour importants. Quant au travail analytique et d'orientation, un service conjoint de secrétariat du gouvernement et de l'industrie pourrait, s'en charger. Bien que le cycle annuel pourrait commencer ou se terminer par la conférence, on pourrait organiser d'autres réunions pour traiter des progrès réalisés, réviser l'ordre du jour à venir, etc.

Les avantages de ce processus sont évidents : la rencontre officielle de l'industrie et des deux paliers de gouvernement. En ce qui a trait aux questions nécessitant une collaboration fédérale et provinciale, ce modèle profiterait des avantages directs de connaître de première main les points de vue de l'industrie à propos du diagnostic, de même que ses réactions à l'égard des solutions. Ce serait également un processus d'apprentissage pour l'industrie et d'autres intervenants car ils seraient mieux sensibilisés aux problèmes complexes de gérer des compétences partagées. Notons également que l'amélioration de la relation secondaire contribuerait à améliorer la relation principale si les gouvernements sont disposés à discuter de

---

la prestation des services au client sans discontinuité. De toute manière, si des progrès visibles et mesurables sont réalisés grâce à ce processus, cela constituerait un facteur positif pour l'ensemble de l'industrie.

Il ne s'agit pas de laisser entendre que ce modèle ne comporte aucun risque. La tribune fédérale-provinciale est suffisamment compliquée sans la participation officielle d'intervenants dans le processus. La taille et la formalité de la tribune pourraient créer un climat de travail très difficile, lent et qui prendrait beaucoup de temps. En outre, ce modèle n'éliminera pas le besoin de relations entre l'industrie d'une part, et séparément avec les deux paliers de gouvernement d'autre part.

Néanmoins, vu l'importance d'améliorer la relation secondaire, et le besoin évident d'une coordination fédérale-provinciale, il semblerait que les avantages possibles de ce modèle d'intégration l'emporteraient sur les inconvénients.

### **3.4 Conclusion**

En définissant le **client** comme l'**entreprise** minière, on reconnaît que les avantages principaux sont l'amélioration des relations entre le gouvernement et une compagnie désireuse de faire affaire dans le domaine minier au Canada. Dans ce cas-ci, sans aucune coordination officielle fédérale-provinciale visant à offrir un service sans discontinuité au client, la relation ne peut être abordée qu'au niveau fédéral.

Les modèles d'agence désignée/de directeur des comptes semblent fournir l'occasion d'éliminer la plupart des frustrations que l'on connaît au chapitre des processus par suite des points de contact multiples. Un engagement ferme de la part du promoteur pourrait, en partie, réduire le temps du cycle et les coûts.

Le modèle de CCSM renforce la relation secondaire, c'est-à-dire celle entre le gouvernement et l'industrie et d'autres intervenants. Cependant, la coordination fédérale-provinciale est absente. Bien que cela se produise dans le cadre de la conférence annuelle des ministres, un certain alignement officiel entre la conférence et le CCSM pourrait compléter les relations principale et secondaire.

---

Au début de cette section, nous avons mentionné qu'on ne peut tout faire en même temps et qu'il importe d'avoir une vision claire du déroulement du projet avant de l'entreprendre. Au fur et à mesure que l'on définit le projet, cette règle devient importante. Initialement, il faut mettre l'accent sur les problèmes que l'on peut régler le plus facilement et, dans le cas qui nous intéresse, il s'agit vraisemblablement de la relation principale au niveau fédéral.



---

## 4.0 PROCHAINES ÉTAPES

Nos options et analyses organisationnelles ont profité de l'apport non officiel de l'industrie et des représentants fédéraux. Cependant, avant de développer davantage ces options, il faut :

- resserrer et clarifier la définition du problème, particulièrement la discussion entre les questions de processus et de fond;
- organiser des entrevues avec l'industrie sur la mise en correspondance des problèmes avec les solutions — du point de vue du client;
- établir, plus officiellement, une vision et des objectifs officiels et généraux, et un plan de mise en oeuvre complet, au moins pour les étapes initiales (par exemple, la relation principale avec le gouvernement fédéral), y compris les paramètres concernant les options organisationnelles et l'élaboration de déterminants sur la qualité du service et d'indicateurs mesurables du service.

---

**3**

**DEO —  
Modèle  
Services  
Canada**

---

---

# TABLE DES MATIÈRES

|            |  |    |
|------------|--|----|
| <b>1.0</b> | <b>INTRODUCTION</b> .....  | 1  |
| 1.1        | Aperçu .....   | 1  |
| 1.2        | Nature de la relation .....  | 2  |
| <b>2.0</b> | <b>CADRE « SERVICES CANADA »</b> .....   | 4  |
| 2.1        | Introduction .....   | 4  |
| 2.2        | Cadre actuel .....   | 5  |
| 2.3        | Facteurs de frustration .....  | 7  |
| 2.4        | « Services Canada » — Options relatives à la prestation de services axés sur le client ..... | 8  |
| <b>3.0</b> | <b>PARTENARIATS</b> .....  | 13 |
| <b>4.0</b> | <b>FACTEURS CRITIQUES DE SUCCÈS — LEÇONS RETENUES</b>  | 15 |
| <b>5.0</b> | <b>MISE EN OEUVRE</b> .....  | 19 |
| 5.1        | Questions importantes touchant la planification de la mise en oeuvre .....                   | 19 |
| <b>6.0</b> | <b>CONCLUSIONS</b> .....   | 23 |

---

# 1.0 INTRODUCTION

## 1.1 Aperçu

Au cours des dernières années, les gouvernements à l'échelle du Canada et d'autres pays ont commencé à se sensibiliser à la nature de leurs relations avec les citoyens. Cette situation est attribuable en partie aux demandes des citoyens eux-mêmes, car la question des services, et plus particulièrement la qualité des services, est devenue une dimension importante des relations économiques dans le secteur privé.

Point peut-être plus important, les gouvernements ont perçu un écart grandissant entre eux et leur électorat, ce qui leur a permis d'être de plus en plus conscients du besoin de trouver des façons de renouer avec les citoyens. Certains ont admis que le gouvernement ne prête pas suffisamment attention à la qualité de ses services et que, en grande partie, les institutions du secteur public n'axent pas leurs activités sur les besoins des citoyens, le service en général, l'efficacité et l'efficacités, l'économie et la productivité. Bref, on perçoit que le gouvernement a déployé très peu d'efforts pour démontrer qu'il est capable de prévoir les besoins des clients et de les satisfaire.

Le présent rapport examine des modèles visant à recentrer la relation gouvernement-citoyen au chapitre des services et l'axer sur le citoyen/client.

Premièrement, nous décrivons l'état actuel de la relation. Il importe de faire état de la relation avant de passer aux solutions, car la nature de cette relation est vaste et présente de nombreux aspects. Il est également important de comprendre les différents types d'interactions entre les citoyens et le gouvernement fédéral et de faire la différence entre les interactions transactionnelles/informationnelles (le thème de ce rapport) et les interactions en matière de politiques/de conseils.

Nous examinons ensuite les options de prestation de services à l'échelle du Canada dans le but d'améliorer la relation entre le citoyen et le gouvernement fédéral au chapitre des services. Enfin, nous étudions les facteurs critiques de succès et les leçons que nous avons apprises des modèles actuels et innovateurs de prestation de services.

Finalement, nous jetons un coup d'oeil aux questions clés de mise en oeuvre qui surviendront lors de l'établissement d'un nouveau modèle de prestation de services.

---

## 1.2 Nature de la relation

Pour vraiment bien comprendre la nature de la relation, il faut d'abord reconnaître que l'interface entre le gouvernement fédéral et le client au chapitre des services présente de nombreux aspects. Cette relation avec les citoyens se fonde sur un nombre d'interfaces et la prestation d'une vaste gamme de services et de programmes.

L'interaction des citoyens avec les gouvernements relativement à la prestation de services ou de produits se fait au moyen de demandes *transactionnelles/informationnelles*. Les raisons de ces interactions — ou les besoins des personnes — peuvent être précises et bien définies, ou plus générales et à portée plus vaste. Ces interactions peuvent avoir lieu nombre de fois par année, ou sporadiquement durant la vie d'une personne selon les besoins et les circonstances.

Les citoyens peuvent également avoir des rapports avec les gouvernements au chapitre des *politiques/conseils*. Cette interface peut comprendre des conseils d'experts sur des questions particulières; des contacts avec les conseils, les commissions, les tribunaux; les pressions exercées directement sur les politiciens ou les bureaucrates principaux à propos de questions importantes pour un groupe ou un particulier. Cette interface porte souvent sur les préoccupations relatives à une question d'un point de vue individuel, ou de la perspective d'un groupe plus large (p. ex., les aînés, un secteur industriel, des groupes d'intérêts spéciaux comme les environnementalistes ou les protecteurs des consommateurs).

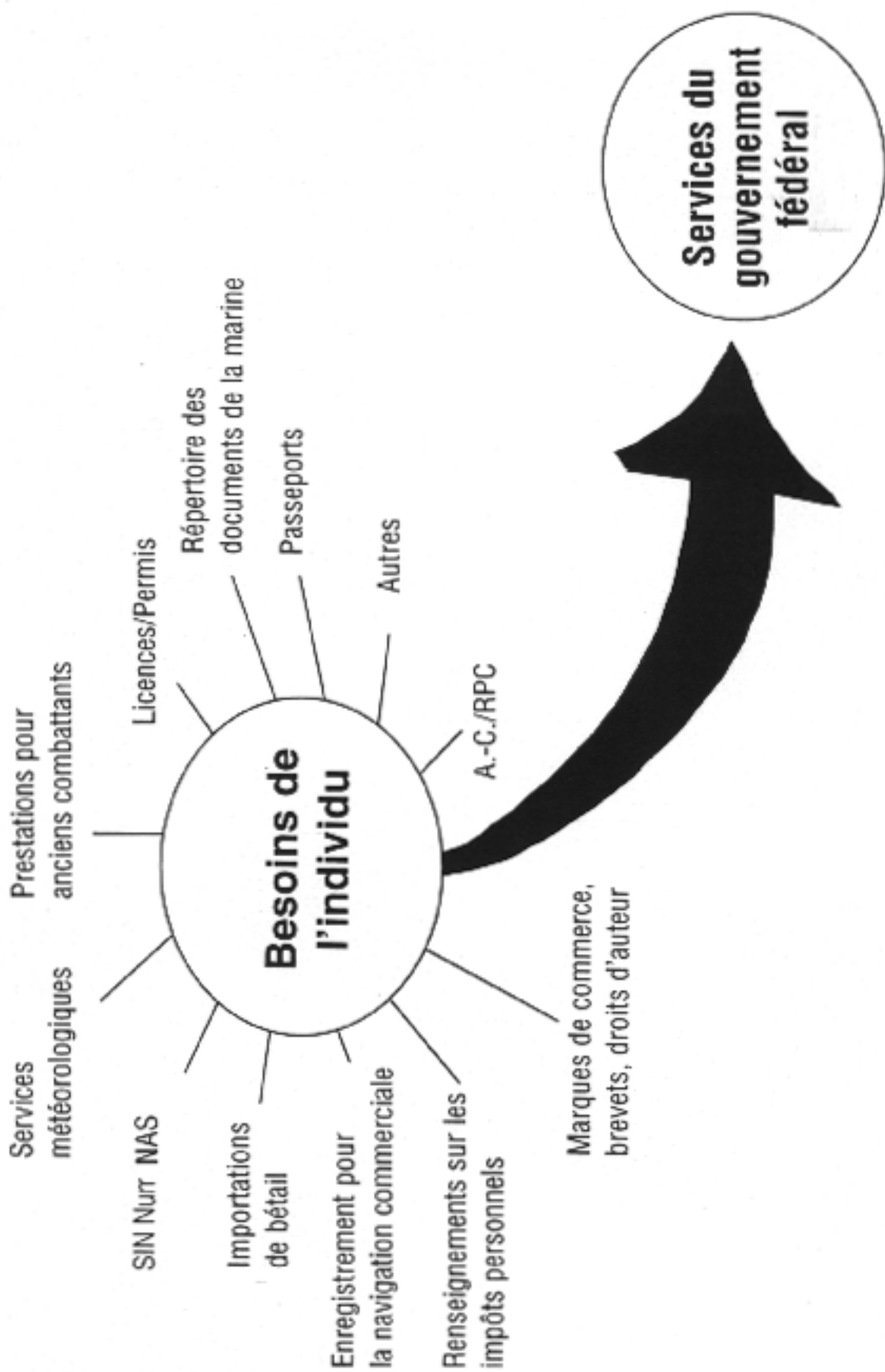
Ce document met l'accent sur la relation entre les services transactionnels/informationnels. Le graphique 1 illustre la nature générale de cette relation.

L'interface transactionnelle se fonde principalement sur le traitement de l'information. Cette relation ne comporte que très peu de discrétion. L'interface découle d'une exigence statutaire ou réglementaire.

En général, ces contacts sont des rencontres ou des communications téléphoniques avec des fonctionnaires, ou des réponses par écrit aux demandes, questions ou plaintes qui parfois nécessitent le traitement de l'information, le paiement de sommes et la collecte de données; les services transactionnels peuvent également comporter un aspect de conformité. Les demandes d'information peuvent toucher à l'ensemble des activités gouvernementales et mener à la communication de données sur une vaste gamme de questions, de programmes gouvernementaux, d'information des ministères, de statistiques, etc.

La nature de ces interactions varie selon les circonstances. Une personne qui décide de lancer une petite entreprise peut devoir demander de l'information sur les exigences (p. ex. licences/permis, numéro d'inscription aux fins de la TPS, fonds de démarrage, avantages

# Services Canada – nature de la relation



« DEMANDE »

« PRESTATION DE SERVICES »

---

sociaux du personnel, RPC/A.-C., etc.); la délivrance de passeports et de visas aux voyageurs; des prêts aux fermiers; des crédits à l'exportation pour les entreprises canadiennes; le versement de prestations de la Sécurité de la vieillesse; des numéros d'inscription aux fins de la TPS et l'obtention de numéros d'assurance sociale.

Les services/demandes d'information peuvent comprendre des renseignements météorologiques d'Environnement Canada; des données sur le ciel nocturne; des statistiques économiques d'intérêt général, pour fins de recherche, pour analyses de marché et comparatives; de l'information sur le marché propre à un secteur; de l'information sur les questions d'orientation ou des données générales sur l'infrastructure du gouvernement. Le graphique 2 illustre l'ampleur des demandes.

Bien que le gouvernement offre actuellement ces services de différentes façons, le problème réside dans le fait que les services sont assurés par de nombreux bureaux ministériels et qu'il y a peu de coordination entre les prestataires. Même les services qui semblent avoir des affinités naturelles — financement/assurance à l'exportation et prêts pour petites entreprises — ne sont pas offerts par le même agent de prestation des services. En outre, dans la plupart des cas, les citoyens ne font aucune distinction entre les paliers de gouvernement lorsqu'ils recherchent de l'information ou des services. Plus souvent qu'autrement, les citoyens voient le « gouvernement » comme une entité unique.

La question principale traitée dans ce document porte sur la façon de concevoir un système qui met l'accent plus efficacement sur la prestation de services axés sur le client.

# Services Canada – nature de la relation

1

## POINTS D'ACCÈS

- Référence Canada
- outil d'information et de renvois pour les services et programmes du gouvernement fédéral
- Centre des services des entreprises du Canada/ de l'Ontario
- Publications
  - Manuel du gouvernement fédéral : guide de communication avec le gouvernement
  - Programmes et services du gouvernement canadien
- Ministères directement
  - Affaires publiques
  - Groupes des communications
- Députés
- Annuaire téléphonique, Pages bleues

2

## NATURE DES DEMANDES

- Emplois
- Démarrer une entreprise
- Sécurité en matière de revenu
- Impôt
- Règlements
- Services généraux
- Statistiques
- Autres

3

## BESOINS SPÉCIAUX DES CLIENTS

- Licences
  - bateau
  - pilotes
  - radios
- Prestations
  - pour anciens combattants
  - citoyens
  - aînés
- Passeports/visas
- Services d'information
  - Bibliothèque nationale
  - ICIST
  - Statistiques Canada
  - Commissaire à l'information
- Permis
  - immatriculation du bateau
  - exportations, importations
- Cartes
- Répertoire des documents de la marine
- Impôts
  - personnel des sociétés
  - TPS
  - accise
  - douanes
- Marques de commerce, brevets, droits d'auteur
- RPC, SV, SRG, SA
- Musées, archives, galeries
- Parcs nationaux
- Normes (nationales)
- Assurances
  - dépôt
- Environnement
  - Services météorologiques
  - Conditions atmosphériques
- Finances
  - Prêts commerciaux
  - Impôts
  - Crédits et prêts agricoles
- Programmes d'aide industrielle
- Retenues à la source
  - A.-G.
- Impôts
  - Réglementaire
  - Environnement
  - Commerce
  - Télécommunications
- Recherches
  - RCN
  - Autres



---

## 2.0 CADRE « SERVICES CANADA »

### 2.1 Introduction

Traditionnellement, les citoyens (consommateurs de services publics) qui désirent obtenir des services doivent y accéder auprès de différentes personnes, à des moments différents de l'année et à des endroits différents, peu importe s'ils veulent des services relatifs au même sujet, qu'ils soient semblables ou connexes. Dans la plupart des cas, il y a très peu de coordination entre les paliers de gouvernement ou au sein du même palier, ce qui rend l'accessibilité un véritable problème pour les consommateurs de services publics.

Afin d'élaborer un modèle de prestation de services axés sur le client, nous devons d'abord définir ce que nous entendons par service de qualité à la clientèle dans le contexte des services transactionnels offerts par le gouvernement fédéral. La meilleure façon consiste à établir des normes de rendement qui répondent aux besoins et aux préoccupations des citoyens. En outre, aux fins d'exploitation, il faut, dans la mesure du possible, pouvoir quantifier et mesurer ces normes.

Parmi les normes de rendement clés, mentionnons l'accessibilité, la fiabilité, l'efficacité et l'efficience. Ces normes seraient les critères essentiels d'un « service de qualité à la clientèle » dans le contexte du nouveau modèle de prestation des services du gouvernement fédéral. Bien que l'on ait essayé nombre de fois d'inclure ces normes aux programmes et aux activités des ministères, notamment dans les Centres de services aux entreprises du Canada, le Réseau de prestations des services de DHRC et à Revenu Canada, on ne l'a pas fait systématiquement pour toutes les activités de prestation de services et en mettant l'accent sur le client. Nous discutons brièvement des normes de rendement dans la dernière section de ce document.

Dans le cadre de l'élaboration d'un modèle de prestation de services, il importe de reconnaître que les attentes des Canadiens concernant un service de qualité se sont accrues de beaucoup au cours des dernières années par suite de facteurs survenus dans le secteur privé. En effet, les services et les normes de rendement du secteur privé sont devenus des facteurs critiques de concurrence et les Canadiens sont constamment la cible de campagnes de publicité dynamiques qui déclarent que les normes de service atteignent de nouveaux sommets.

Ces influences et les rappels constants de l'importance de la qualité du service sont partout, et sont surtout évidents dans la publicité des grands magasins et entreprises de commerce comme

---

Wal Mart, Speedy Muffler et Loblaws. On se rend également compte de l'importance de la qualité du service dans les technologies comme les guichets automatiques, qui ont pratiquement éliminé le besoin pour les consommateurs de faire la queue dans les banques et qui fournissent des fonctions bancaires de base, avec un taux de fiabilité de cent pour cent.

Dans nombre de cas, on a l'impression que les gouvernements n'ont pas été en mesure d'emboîter le pas relativement aux changements rapides survenus dans la qualité des services.

C'est dans ce contexte qu'il faut concevoir et mettre en oeuvre une nouvelle approche face aux besoins de prestation de services fédéraux. Il s'agit donc d'un milieu dynamique où les changements se font rapidement. Le modèle devra être souple et holistique afin de pouvoir satisfaire à une vaste gamme de besoins, de demandes et de préoccupations des clients. La section suivante donne une brève description du système actuel de prestation des services du gouvernement fédéral et met l'accent sur ses lacunes.

## 2.2 Cadre actuel

Afin de pouvoir entamer la conception d'une nouvelle approche face à la prestation des services, il faut comprendre comment le système actuel fonctionne et repérer ses lacunes. Nous présentons, dans les pages suivantes, un « macro-aperçu » du système actuel, selon la perspective du citoyen. Nous avons noté ci-dessous certaines innovations précises en matière de services dans certains ministères mais celles-ci sont décrites plus en détail dans le cahier *Études de cas* produit par le Groupe d'étude.

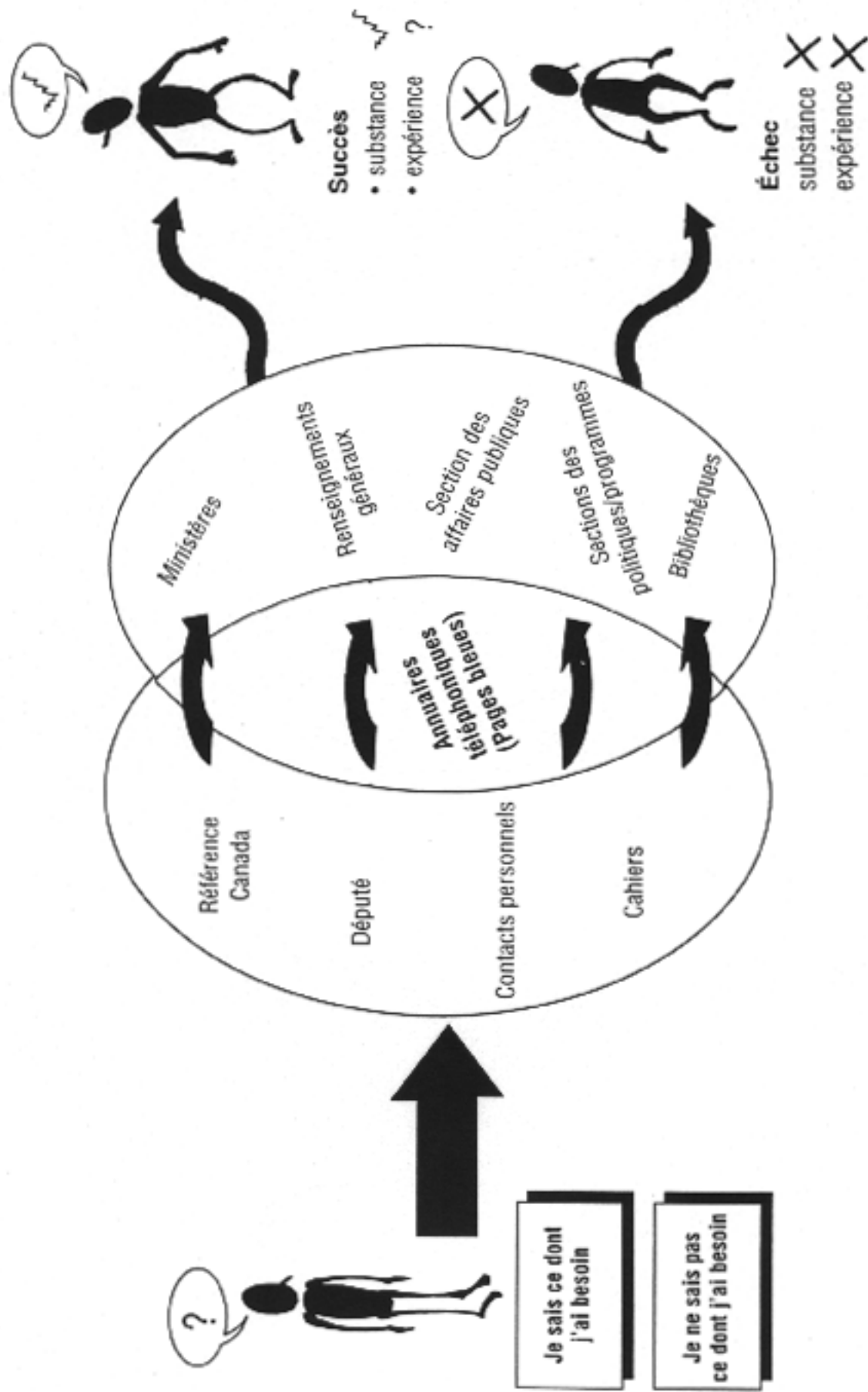
Tout d'abord, il faut reconnaître que la notion d'un service existant et obligatoire de prestation de services est difficile à concrétiser en soi; dans la mesure où il existe, il s'agit du regroupement des systèmes de prestation de services de tous les ministères. Dans ce sens, le système comprend un grand nombre de prestataires de services qui se considèrent en grande partie autonomes et différents des autres prestataires de l'administration fédérale.

On définit un système de prestation de services par ses deux volets et par les stades de l'interaction. Le *volet demande* est caractérisé par les clients qui sont à la recherche d'information ou de services alors que le *volet approvisionnement* est caractérisé par le gouvernement qui cherche à répondre à ces demandes.

En ce qui a trait aux étapes de l'interaction, le système comprend l'approche initiale ou le stade d'entrée, le stade du traitement et celui du résultat. Il est utile d'examiner comment le système actuel fonctionne dans ce cadre. Bien sûr, l'objectif est un **résultat favorable** du point de vue du client. Le tableau 3 illustre l'état actuel du processus d'interaction.

On peut examiner la nature de la demande en fonction du *volet demande*. Au **stade initial**, la personne a un besoin ou une demande qui peut-être aussi simple ou clairement définie que

# Services Canada – état actuel



Phase d'entrée  
Phase de traitement

---

« Quand recevrai-je une prestation de Sécurité de la vieillesse? » ou aussi compliquée que « Que dois-je faire pour importer des épices de l'Asie? » et « Où puis-je obtenir le financement nécessaire? ». En outre, la demande pourrait être très vague comme « Je suis intéressé à faire des recherches sur des champignons exotiques de l'Extrême-Arctique, pouvez-vous m'aider? ».

Dans d'autres cas, la personne peut tout simplement savoir qu'elle désire quelque chose du gouvernement, mais elle ne sait peut-être pas exactement ce dont elle a besoin (la personne qui veut un passeport peut également vouloir obtenir un certificat de naissance, par exemple), à quel service elle doit s'adresser ou même avec quel palier de gouvernement elle devrait traiter.

Bref, à ce stade initial, la nature de la demande ou du service nécessaire variera énormément selon le besoin et la compréhension du client/citoyen. La complexité de la demande peut porter sur des questions de substance de même que de clarté.

Comment la demande du citoyen **entre-t-elle dans le système**? Pour la personne qui fait une demande spontanée (c'est-à-dire que pour une raison ou une autre, on ne lui a pas dit d'appeler un bureau en particulier), les façons les plus probables d'entrer dans le système fédéral sont les pages bleues qui se trouvent à la fin de l'annuaire téléphonique local, les numéros de téléphone mentionnés dans les documents connexes du gouvernement qu'elle peut avoir en main, le bureau du député local, des amis, des associés, etc.

Une personne peut être dirigée vers **Référence Canada**, qui l'aidera à s'orienter vers les ministères et les programmes gouvernementaux. Ce service est le plus efficace lorsque les demandes sont simples et claires. Référence Canada ne donne que très peu de renseignements importants. Dans le cas du deuxième point de contact — le renvoi — le client se trouve entre les mains du service ou de l'agence et est assujéti à la mentalité de service en place dans cette organisation (voir la discussion sur la phase du traitement ci-dessous). La personne peut bénéficier d'un excellent service ou connaître une expérience caractérisée par des transferts multiples, des délais, un manque de respect, de l'indifférence, et des mauvais renseignements. Si, pour obtenir les renseignements voulus, la personne doit passer par un certain nombre de services, sa frustration s'aggrave.

La personne peut être invitée à consulter des publications telles que le *Canadian Federal Government Handbook: A Guide to Dealing with the Federal Government* ou le *Canadian Government Programs and Services*, publication produite par Commerce Clearing House. Ces publications permettent aux citoyens d'être dirigés vers les services/programmes du gouvernement. Cependant, le citoyen moyen n'aura probablement pas recours à ces publications ni aux services de Référence Canada.

Bref, le processus d'introduction au système n'est pas structuré efficacement. En effet, le nombre important de points d'entrée, les diverses normes et les différents niveaux de qualité des services rendent ce processus difficile, mêlant et frustrant pour beaucoup de personnes.

---

Au fur et à mesure que le client passe de la phase initiale à la **phase du traitement**, il est fort probable qu'il n'aura pas obtenu de résultats fructueux sans avoir communiqué avec beaucoup de personnes et reçu des renseignements redondants. Cette situation s'explique de deux façons principales.

Premièrement, il n'y a aucun instrument central uniforme et méthodique pour filtrer les besoins du client afin de s'assurer que sa demande est bien comprise. Sans ce processus, il est très difficile pour un agent de liaison de diriger la personne vers le service ou le programme voulu dans le système. Et sans le traitement centralisé, l'entrée initiale dans le système peut se révéler une expérience plus ou moins heureuse pour la personne. À cette étape, le système devrait aider la personne à expliquer clairement ses besoins.

Deuxièmement, même si l'on dirige la personne vers le bon ministère, celui-ci peut ne pas être bien organisé pour offrir des services de qualité qui soient efficaces. Le gouvernement n'a pas une mentalité de service obligatoire assortie de normes de rendement uniformes, et les organisations peuvent être dotées de systèmes d'information qui ne sont pas à jour, qui ne sont pas axés sur le service et qui comportent des chevauchements de processus administratifs, etc. Par conséquent, du point de vue du client, le stade initial peut ne pas être fiable ni efficace et, ainsi, l'expérience devient insatisfaisante.

Au cours de l'**étape du traitement**, le citoyen doit faire face au *volet approvisionnement* qui est caractérisé par une fragmentation et, comme nous l'avons mentionné précédemment, par une vaste gamme de prestataires qui s'articulent autour des cloisons ministérielles. Même si l'on s'est efforcé d'instaurer une mentalité axée sur le service à l'intérieur de ces cloisons, le succès remporté a été limité. En outre, ces prestataires sont, en général, incapables de traiter les questions horizontales ou interministérielles.

Pour les demandes ou besoins relatifs à un sujet précis tel que des questions fiscales, la phase du traitement peut être assez simple, bien que le service ne soit peut-être pas satisfaisant. En outre, pour obtenir des renseignements sur le démarrage de petites entreprises, les Centres de services aux entreprises du Canada sont en train de devenir des points d'accès uniques et raisonnables, où le citoyen peut obtenir des réponses à l'égard d'une foule de questions relatives aux activités commerciales au Canada. Ceci dit, la personne peut avoir de la difficulté à trouver un Centre de services aux entreprises. En outre, ces centres peuvent souvent servir de points de renvoi à d'autres ministères fédéraux ou provinciaux; une seule demande peut donc entraîner des contacts multiples.

### 2.3 Facteurs de frustration

La **phase du résultat** est atteinte lorsque le client croit qu'on a satisfait à sa demande. Deux indicateurs généraux de succès caractérisent un résultat satisfaisant — la satisfaction (est-ce que le client a obtenu ce dont il avait besoin?) et l'expérience (est-ce que le client était satisfait du processus en général?).

---

Le succès de la phase du résultat dépend de la perception et de la réalité de l'expérience et des facteurs de frustration, tant du volet demande que celui de l'approvisionnement concernant la prestation de services. Pour que le système soit axé sur le client, il doit au moins satisfaire aux trois facteurs clés suivants qui sont sources de frustration :

1. La complexité des besoins ou des demandes du client.
2. La simplicité et la fiabilité du point d'entrée au système.
3. La mentalité obligatoire de service tout au long de la phase du traitement.

À la phase d'entrée ou à l'approche initiale, le modèle doit être structuré de façon à obtenir ce dont le client a véritablement besoin; si le client doit être dirigé de façon fiable et exacte, il faut que ses besoins soient clairs et bien compris. Ce processus de focalisation est la première étape importante visant à améliorer les relations de service entre le gouvernement et le citoyen. Si le processus est bien établi, il encouragera le client et pourra, plus tard, limiter le chevauchement de points de contact entre le citoyen et le gouvernement fédéral.

Cependant, l'obtention et l'explication des besoins du client ne constituent que la première étape; elles ne garantissent nullement que le client sera bien servi et que l'expérience sera satisfaisante. Le prochain point important du processus où le risque de frustration peut survenir est le renvoi réel du client à l'organisme approprié — le début du stade du traitement. (Dans un modèle à guichet unique, cette phase de renvoi est redondante, à l'exception du fait que la personne doit d'abord trouver le guichet elle-même.) Sans une capacité de renvoi bien structuré et efficace, le client passera de numéro de téléphone à numéro de téléphone et de bureau en bureau à la recherche du bon endroit. À la limite, cette frustration pourrait bien pousser le client à cesser ses recherches.

Si le client n'est pas dirigé vers une organisation dotée d'une mentalité de service et d'une infrastructure permettant de répondre de façon satisfaisante à ses demandes, il se rendra compte que même le meilleur système de renvoi peut entraîner une prestation de services qui n'est pas satisfaisante. La phase du traitement doit être caractérisée par une mentalité de service claire. Une fois que le client est au bon endroit, l'agent chargé du client doit être en mesure d'offrir les services nécessaires conformément à des normes de rendement qui sont clairement définies, comprises et uniformes en fonction des attentes du client.

Pour instaurer une mentalité de service axée sur le client, il faut au moins régler ces trois facteurs de frustration. Les sections suivantes traitent de modèles organisationnels au sein desquels on peut régler ces facteurs.

## **2.4 « Services Canada » — Options relatives à la prestation de services axés sur le client**

Il existe deux approches structurelles/organisationnelles à l'opposé l'une de l'autre pour créer un modèle Services Canada qui puisse régler les facteurs de frustration susmentionnés. D'un

---

côté, on retrouve le modèle du Centre de Service Nouveau-Brunswick (CSNB) : un guichet unique où le client reçoit sur place la plupart des services provinciaux et qui dessert toute la province, et des plans visant à améliorer le facteur d'attractivité d'une interface électronique.

De l'autre côté, il y a un modèle « virtuel » de prestation de services qui prend appui sur les infrastructures actuelles — Référence Canada, CSEC, Centres d'emploi du Canada, etc. — en améliorant l'entrée au système, comblant les lacunes technologiques et en matière d'infrastructure et en élaborant les normes de rendement à l'échelle du système.

### **Le modèle du Centre de Service Nouveau-Brunswick**

Le modèle du Centre de Service Nouveau-Brunswick est particulièrement attrayant car il est, à de nombreux égards, l'incarnation dans le secteur public du modèle de satisfaction de la clientèle existant dans le secteur privé. L'un de ses points forts est l'élimination des cloisons ministérielles et la capacité d'offrir des services horizontaux.

Ce modèle est en pleine croissance dans la province et les clients affirment que les Centres sont faciles à repérer, ce qui améliore énormément le stade initial du processus. Un représentant des services aux clients se charge du traitement de la demande en fonction de normes de rendement clairement définies et quantifiables. Quant au stade du résultat, on l'évalue au moyen de sondages sur la satisfaction des clients. Pour une organisation de services gouvernementaux, le taux de satisfaction est très élevé à tous les égards.

Comme ce modèle est l'une des études de cas produites par le Groupe d'étude, nous ne le décrivons pas en détail. Cependant, il est utile d'examiner brièvement ses caractéristiques clés comme toile de fond nous permettant d'évaluer sa pertinence dans le contexte fédéral. Les caractéristiques importantes sont les suivantes :

1. Une vision claire de ce que signifie une mentalité visant la satisfaction du client et l'objectif de créer cette mentalité.
2. Un appui ferme du premier ministre et du ministère.
3. Autorité de trouver un agent du changement pour planifier, mettre en oeuvre et continuer d'exploiter le modèle.
4. La prestation de quelque 90 services provinciaux sous un même toit et par un seul représentant des services aux clients bien formé.
5. Un comptoir qui fonctionne selon des normes rigoureuses et mesurables de services à la clientèle.
6. Des personnes dans les « coulisses » qui doivent s'adapter aux changements de culture nécessaires pour assurer la prestation des services de divers ministères, par l'entremise d'agents qui ne font pas partie de ces ministères.
7. Les entrevues de fin de processus portant sur la satisfaction de la clientèle qui servent de fondement pour l'amélioration continue des services.

- 
8. Un emplacement géographique qui limite à 30 minutes le temps de déplacement à partir d'un endroit quelconque de la province.
  9. Un système technologique informatique qui relie les bureaux du Centre de Service Nouveau-Brunswick aux bases de données principales de la province, appuyant ainsi l'initiative et permettant sa réalisation.

Les trois premières caractéristiques peuvent être transférées à un modèle Services Canada. Elles comptent parmi les facteurs généraux les plus importants qui établissent le succès d'une initiative de changement. Nous en discutons en détail dans la prochaine section.

Les six prochaines caractéristiques décrivent le modèle du CSNB. Ce sont ces caractéristiques qui devraient être transposées, en principe, dans un modèle Services Canada. Le modèle Nouveau-Brunswick peut vraiment régler les facteurs de frustration notés ci-dessus; en effet, tout indique que la satisfaction de la clientèle au CSNB est très élevée.

Cependant, le modèle soulève également quelques questions importantes :

Premièrement, est-ce que la gamme de services transactionnels et informationnels exclusifs du gouvernement fédéral crée un groupe important de services qui pourraient justifier la présence d'un réseau fédéral autonome?

À cet égard, il importe de noter que le CSNB élabore des séries de services pour des groupes tels que les camionneurs, les constructeurs de maisons et les petites entreprises; peut-on élaborer des synergies semblables en regroupant des services fédéraux?

Deuxièmement, est-il logique que les représentants des services aux clients reçoivent une formation commune pour des questions aussi complexes que l'impôt sur le revenu d'un côté et l'aide au financement à l'exportation de l'autre?

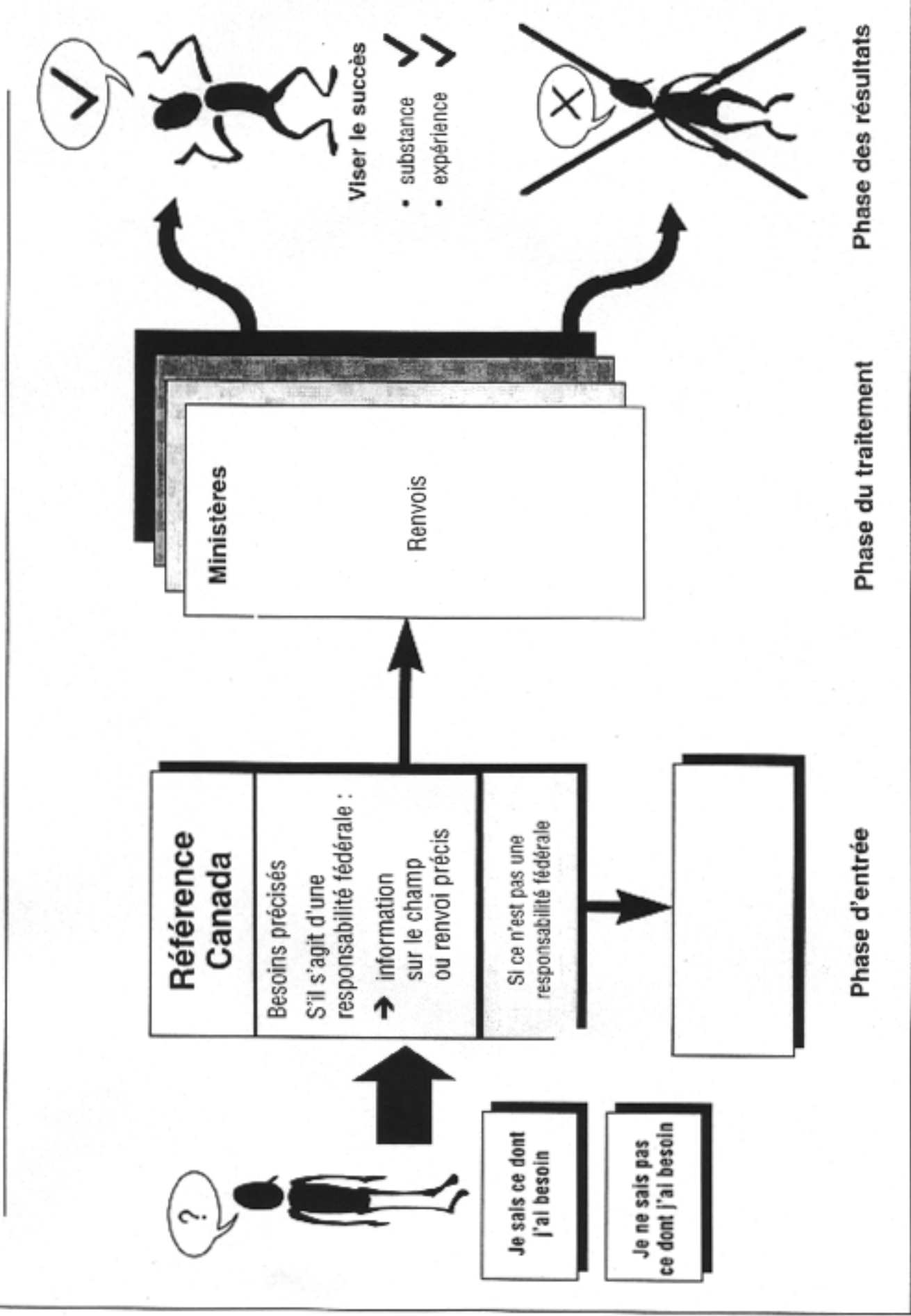
Troisièmement, l'utilisation du modèle Nouveau-Brunswick au niveau fédéral comporterait une redéfinition complète de la capacité de prestation des services du gouvernement fédéral. Les coûts justifieraient-ils les avantages?

### **Services Canada — un modèle virtuel**

De l'autre côté du spectre, nous retrouvons un modèle qui réglerait les trois facteurs de frustration susmentionnés en se fondant sur l'infrastructure et les capacités actuelles et en reconnaissant le fait que la complexité des nombreux services fédéraux en jeu ne se prête pas à une approche à « guichet ». Le modèle serait **exhaustif** — il permettrait au client de communiquer avec l'agent de prestation de services ou l'agent d'information compétent — mais **virtuel** en ce sens que les clients seraient dirigés vers les services plutôt que d'obtenir les services d'un guichet unique (voir tableau 4.)



# Service Canada - modèle virtuel Services Canada



---

Ce modèle comporterait deux principaux éléments : un mécanisme d'entrée amélioré — peut-être par l'entremise d'un service Référence Canada plus complet, et une nouvelle approche pour le stade du traitement qui sera caractérisée par une mentalité de service uniforme à l'échelle du gouvernement appuyée par des normes de rendement — peut-être une charte des citoyens — une technologie de réseau appropriée et des représentants des services aux clients bien formés au sein des ministères. Bien sûr, le but demeure toujours le niveau élevé de satisfaction de la clientèle.

À la phase initiale du système, un service de type Référence Canada serait renforcé et amélioré de trois façons :

- Les représentants des services aux clients recevraient une formation leur permettant d'aider les clients à bien préciser leurs besoins réels afin que, s'ils sont dirigés à d'autres ministères/agences, leurs demandes peuvent être traitées sans d'autres transferts.
- Les représentants des services aux clients recevraient une formation de façon à bien comprendre, non seulement les responsabilités des ministères, les activités de programmation et les politiques, mais également pour traiter les questions horizontales ou interministérielles (les petites entreprises, par exemple); Référence Canada ne dirigerait le client qu'une seule fois et serait pratiquement certain que le client a été dirigé au bon endroit.
- Un réseau officiel de Référence Canada et des représentants des services aux clients des ministères comme fondement à la création d'une mentalité de service plus forte, cohésive et uniforme à l'échelle du gouvernement; le réseau permettrait les transferts immédiats des clients, les rétroactions entre les agents de service du « centre » et dans les ministères, l'élaboration d'une base de données sur les meilleures pratiques, le contrôle du taux de satisfaction de la clientèle, etc.

Le deuxième élément important du système serait la création et la mise en oeuvre de normes de rendement à l'échelle du gouvernement. Ces normes couvriraient des éléments importants, caractéristiques d'un service de qualité — temps d'attente, fiabilité, efficacité, exactitude, etc. Une étape positive serait l'établissement de normes de services obligatoires que les services déterminés et les agents connexes du gouvernement fédéral seraient tenus de respecter.

À cet égard, un élément clé serait la mesure dans laquelle les services auraient à normaliser leur infrastructure de services en plus de satisfaire aux normes de rendement. Il faudrait également envisager le besoin d'avoir des procédures de règlement de griefs et de sanctions pour traiter des situations où les normes de rendement n'ont pas été atteintes.

Comme il est élaboré aux présentes, le modèle n'est pas structuré comme un centre de renseignements à accès physique. En effet, on accéderait électroniquement à Référence Canada, surtout par téléphone, télécopieur ou l'Internet. On continuerait à accéder physiquement à

---

nombre de services précis — les CSEC (où le client se rend en personne plutôt que de téléphoner), les bureaux de Revenu Canada, les Centres d'emploi du Canada, etc. Qui plus est, on n'aurait pas besoin d'avoir recours à Référence Canada comme point d'accès. Il serait simplement un service aidant les personnes qui ne savent pas où trouver ce dont elles ont besoin.

Ce modèle comporterait des avantages importants, car il éviterait les coûts élevés associés à l'élaboration de modèles à guichet unique, étant donné la nature complexe du nombre des contacts relatifs aux services entre les citoyens et le gouvernement fédéral, l'ampleur de la formation polyvalente et des questions technologiques, et les avantages limités, comparativement à la scène provinciale, du regroupement des services.

En même temps, le modèle reformulerait la mentalité de service à l'échelle du gouvernement fédéral et indiquerait clairement aux citoyens ce à quoi ils peuvent s'attendre au chapitre de la prestation des services.

Son principal inconvénient serait le fait que le modèle ne pourrait pas faire diminuer les cloisons verticales entre les ministères et permettre aux services d'être axés sur le client malgré les limites des ministères. Cependant, il ne faut pas interpréter cette lacune comme permanente ou fatale. On pourrait établir des normes de rendement de façon à ce qu'elles forcent les ministères à travailler plus efficacement ensemble à la prestation de services horizontaux et à la satisfaction de la clientèle.

D'autres questions pourraient survenir à propos de ce modèle, par exemple le « facteur de confusion quant aux paliers de gouvernement » — Qu'arrive-t-il si la demande n'est pas de compétence fédérale? — et la fonction « d'information » — « Est-ce que Référence Canada fournit les renseignements de base à des demandes simples ou agit-il comme service de renvoi seulement? ».

Nous pourrions régler ces deux problèmes. Comme nous l'avons noté précédemment, on pourrait régler le facteur de confusion quant aux paliers de gouvernement si, au minimum, on demandait au client de téléphoner au numéro de renseignements généraux de la province compétente. Dans un système pleinement intégré, il pourrait y avoir un service « Référence Canada » fédéral-provincial qui ferait des renvois précis non seulement dans les agences et ministères fédéraux mais également dans les composantes provinciales. En ce qui a trait à la fourniture d'information, il n'y a aucune raison pour laquelle on ne pourrait pas envoyer des trousseaux d'information simples aux clients, ce qui éliminerait du travail.

---

## 3.0 PARTENARIATS

Au sein du gouvernement, on a de plus en plus tendance à travailler en collaboration avec d'autres paliers de l'administration fédérale et avec d'autres organismes à l'extérieur du secteur public. Il est difficile d'envisager que les clients soient au centre de la question de la prestation de services sans qu'il y ait la participation de partenaires.

Bien qu'aucun pourvoyeur ait la responsabilité d'assurer la prestation de toute la gamme des services, les partenariats sont au coeur même d'une approche véritable axée sur le client. Sans une collaboration entre les divers paliers de gouvernement et entre le gouvernement et le secteur privé, les clients devront continuer d'avoir accès aux services à partir de différents établissements. Dans nombre de cas, la création de partenariats améliorera l'accès aux services et à l'information qui n'existe pas actuellement. À long terme, les partenariats pourraient également réduire les coûts et le rôle du gouvernement. En outre, il pourrait fournir les mécanismes visant à réduire le chevauchement et accroître l'efficacité de la prestation des services du gouvernement.

### *Partenariats dans le contexte du modèle Services Canada*

On utilise le terme « partenariat » pour expliquer diverses dispositions ou relations de travail entre des parties. Traditionnellement, les véritables partenariats comportent des mesures conjointes, le partage des pouvoirs et la présence d'avantages mutuels de façon à ce que ceux qui font partie de partenariats prennent des décisions conjointes et profitent des résultats des activités conjointes.

Dans le contexte du modèle Services Canada, trois types de partenariats pourraient améliorer le service général offert au client.

⇒ *Partenariats relatifs aux services* : Ce type de partenariat est caractérisé par la collaboration ou l'application de mesures conjointes de différents paliers de gouvernement ou d'autres organisations pour offrir des groupes de service, par exemple, des programmes pour déplacements, petites entreprises et camionneurs. Les partenaires peuvent demander la participation d'autres paliers de gouvernement, d'organismes non gouvernementaux ou privés. Dans le cas du modèle virtuel, on pourrait envisager de former les représentants des services aux clients de Référence Canada, de façon à ce qu'ils puissent diriger les clients vers les services provinciaux également. On pourrait

---

également, peut-être de façon plus efficace, demander un renvoi à un service de référence provinciale.

- ⇒ *Agents de prestation* : Ce sont les agents de prestation qui assurent la prestation des services réels ou dirigent les clients. Dans le cas du modèle du Nouveau-Brunswick, on pourrait impartir les coûts d'exploitation et d'entretien du centre d'accueil (comme il le fait pour Postes Canada). L'infrastructure, fédérale ou autre, pourrait servir à atteindre les taux de pénétration appropriés. Dans le cas du modèle virtuel de Services Canada, on pourrait envisager des modalités d'impartition semblables pour la composante Référence Canada du modèle.
- ⇒ *Agents d'infrastructure* : On peut considérer les agents d'infrastructure comme ceux qui travaillent à l'arrière-scène. Dans la plupart des cas, il y a très peu d'interaction directe entre le client (public) et le partenaire à l'exception de ce qui se fait par le biais de la technologie. Un modèle Service Canada sans discontinuité, qu'il soit physique ou virtuel, nécessiterait des versions améliorées des systèmes informatique pour relier différents ministères, programmes et sources d'information. À l'instar du modèle Nouveau-Brunswick, le gouvernement fédéral pourrait miser sur les forces d'organisations qui offrent des infrastructures de télécommunication, notamment les compagnies de téléphone et de câble.

Il importe également de noter que certains partenaires pourraient jouer un certain nombre de rôles. Par exemple, dans un modèle d'accueil physique, Postes Canada pourrait être l'agent de prestation normal — les bureaux de poste sont situés dans la plupart des petites villes à l'échelle du Canada et le réseau physique est déjà en place. En outre, de nombreuses villes et villages voient le bureau de poste comme l'endroit normal pour obtenir ou transmettre de l'information. Cependant, on peut envisager Postes Canada comme un agent d'infrastructure. Si les centres téléphoniques deviennent une caractéristique essentielle du modèle Services Canada, Postes Canada pourrait s'avérer être un partenaire logique. Les formulaires demandés dans les centres téléphoniques pourraient être produits par Postes Canada et envoyés au client par un service intitulé Le courrier électronique en nombre. Puisque Postes Canada traite un volume élevé de courrier, il pourrait se révéler un partenaire fiable pour la production et la livraison de formulaires normalisés.

---

## 4.0 FACTEURS CRITIQUES DE SUCCÈS — LEÇONS RETENUES

Les gouvernements à l'échelle du Canada ont commencé à faire l'essai de plus en plus de modèles de prestation de services axés sur le client. Ces initiatives ont entraîné d'importantes modifications dans la façon dont les personnes, les processus et les technologies interagissent. Grâce aux essais de modèles de rechange de prestation des services, nous pouvons tirer des leçons pour les initiatives futures. Nous les avons résumées brièvement ci-dessous comme *facteurs critiques de succès* nécessaires pour la mise en oeuvre de modèles de prestation de services axés sur le client et qui seront couronnés de succès. Bien que nous ayons mentionné certains de ces facteurs précédemment, il est néanmoins utile de garder ces facteurs bien en vue.

1. Vision claire et bien articulée
2. Engagement ferme et constant du promoteur
3. Plan d'action
4. Alignement culturel et organisationnel
5. Consultation et communication ouvertes
6. Un agent principal de changement
7. Une équipe de conception et de mise en oeuvre intersectorielle
8. Processus initiaux et de suivi compatibles
9. Une attitude selon laquelle les lois ne constituent pas un obstacle
10. Succès constaté

### *1. Vision claire et bien articulée*

Nombreux sont ceux qui ne voient pas l'importance du rôle qu'une vision peut jouer dans une initiative de changement. On décrit souvent la vision comme un énoncé qui va de soi et qui ne donne pas grand chose. Tout au contraire, la vision joue un rôle très important : elle justifie l'existence d'un programme ou d'une initiative, elle établit la portée de l'initiative à un niveau élevé, elle fournit une orientation à long terme et agit comme fondement pour l'élaboration d'objectifs. On peut définir une vision de façon étroite ou vaste. Une vision n'est pas simplement une idée dans la tête d'une personne, elle doit être bien communiquée.

Le processus visant à définir la vision dans le cas du modèle Services Canada peut être tout aussi important que la vision elle-même. Dans le cadre du processus d'élaboration de la vision, les intervenants clés et les partenaires possibles se réuniront pour formaliser le concept du modèle Services Canada. Le processus favorisera la participation des partenaires et la création d'une relation de travail entre les intervenants qui, traditionnellement, n'auraient peut-être pas travaillé ensemble.

---

## 2. *Engagement ferme et constant du promoteur*

L'engagement du promoteur est l'un des points les plus importants pour assurer la mise en oeuvre d'une initiative de changement fructueuse. Dans le cas des initiatives de changement du secteur public, l'appui et l'engagement ministériel est essentiel au succès de l'initiative.

L'initiative de changement risque beaucoup de ne rester qu'une idée si le promoteur ne s'engage pas pleinement. En plus d'être ferme, le promoteur doit être présent tout au long des phases principales de l'initiative. La présence d'un seul promoteur assure le leadership nécessaire à ceux qui mettent en oeuvre les changements, et réduisent le temps qu'il faut pour bien former un nouveau promoteur et, symboliquement, démontre l'importance de l'initiative de changement.

## 3. *Plan d'action*

Un plan d'action exhaustif est essentiel à la mise en oeuvre fructueuse de la vision et de l'initiative de changement. Le plan doit répondre à une foule de questions de façon coordonnée et uniforme. Parmi ces questions, mentionnons celles qui traitent des modifications législatives, de l'emplacement géographique, des services offerts et des prestataires des services. Le plan d'action tient compte des questions stratégiques telles que la structure et la coordination mais établit également les liens entre chacune des composantes des initiatives de changement. Le plan est nécessaire à une application uniforme d'initiative de changement et permet plus facilement de mettre en oeuvre les modifications de façon efficace.

## 4. *Alignement culturel et organisationnel*

Un organisme qui désire mettre en oeuvre des changements doit tenir compte de l'incidence de ces changements sur l'organisation elle-même et également sur le personnel. La mise en oeuvre d'un programme de changement est tributaire de la culture organisationnelle. La culture est toujours une question lorsqu'une décision stratégique exige une modification importante dans la façon dont la direction et le personnel fonctionnent. Vraisemblablement, les décisions stratégiques nécessitent un réalignement important des comportements organisationnels lorsque les changements occasionnés par ces décisions sont mis en oeuvre. Il importe non seulement d'aligner les processus et les systèmes mais également de déterminer les comportements au sein de cette organisation et de commencer à les modifier.

## 5. *Consultation et communication ouvertes*

Dans une culture de changement, il faut un processus de communication et de consultation solide. Il est nécessaire établir une stratégie au début de la mise en oeuvre de l'initiative pour transmettre l'information au personnel et pour communiquer avec tous les intervenants possibles (c'est-à-dire les syndicats, clients, autres paliers de gouvernement, et autres directions au sein de l'administration fédérale et des organismes privés). Bien que la haute direction et l'équipe de conception puissent diriger le processus de changement, le personnel, les clients et les syndicats peuvent retarder l'initiative ou empêcher quelle soit mise en oeuvre.

---

En somme, il faut établir tôt un processus de communication et de consultation pour fixer les attentes, dissiper les peurs et les mythes, et favoriser la conformité. Un modèle Services Canada aura des répercussions sur la façon dont les gens à l'intérieur ou à l'extérieur du gouvernement interagissent avec l'administration fédérale. Chose certaine, l'établissement d'un modèle Services Canada entraînera différentes interactions, ce qui soulèvera des questions, des préoccupations et même des peurs. Un plan de communication solide minimisera ces préoccupations.

#### 6. *Agent principal de changement*

L'agent principal de changement met en oeuvre le plan pour le compte du promoteur. Il faut avoir un chef de file compétent pour décider des mesures à prendre et s'assurer que le plan est mis en oeuvre dans un délai raisonnable. Il est en outre chargé des activités courantes concernant l'initiative. Il est essentiel de choisir la bonne personne ayant les bonnes qualités et l'expérience nécessaire. Le candidat devrait :

- être respecté au niveau politique;
- être perçu comme un chef de file;
- avoir l'expérience nécessaire pour mener à bien les initiatives de changement importantes et innovatrices;
- avoir de fortes aptitudes en relations humaines;
- bien connaître les mécanismes de prestation des services;
- comprendre la technologie, ses possibilités et ses limites;
- savoir fonctionner au sein de l'administration fédérale;
- s'engager à assurer le succès de l'initiative.

#### 7. *Équipe de conception et de mise en oeuvre intersectorielle*

L'équipe elle-même est un autre élément clé du succès. Il faut mettre en place une équipe forte pour gérer et opérationnaliser les concepts relatifs à Services Canada et les transformer en un modèle de travail. Si nous tirons parti des leçons apprises dans le cas de l'initiative Projet Voie Rapide (PVR) de l'Ontario, nous constaterons que le projet a démontré l'importance d'avoir sur place une équipe ayant les aptitudes et les connaissances technologiques et relatives aux programmes. Le personnel technique des programmes et de la technologie d'information ont travaillé ensemble durant tout le processus pour s'assurer que les éléments du programme ont été convertis avec succès dans un environnement d'exploitation automatisé (p. ex. poste de travail informatisé). Les deux groupes de l'équipe ont développé une synergie qui leur a permis de créer efficacement le modèle à guichet unique.

Il importe de souligner l'importance d'avoir des équipes intégrées formées de partenaires du domaine des programmes et de la technologie. En effet, ces membres doivent travailler ensemble à la conception et à la mise en oeuvre du modèle afin d'assurer la bonne intégration de ces deux composantes. Les experts en programmes doivent comprendre les limites et les rôles de la technologie alors que les experts technologiques doivent comprendre les besoins liés aux programmes. Pour ce faire, ils doivent assurer des services conjoints de conception et de mise en oeuvre.



---

## 8. *Processus initiaux et de suivi*

Une autre des leçons que nous avons tirées de la mise en oeuvre d'une approche à « guichet unique » est que l'équipe de conception ne peut pas seulement mettre l'accent sur les processus initiaux (la structure de la prestation). Comme le concept de « guichet unique » sépare artificiellement la prestation initiale des politiques des aspects de traitement, il est relativement facile de les segmenter. Il importe de s'assurer que ceux qui participent aux processus de suivi sont aussi engagés envers le changement que ceux qui participent aux processus initiaux. Rationaliser et simplifier la prestation initiale des services sans modifier les procédures de gestion du programme n'entraînera aucun changement important.

## 9. *Attitude selon laquelle les lois ne constituent pas un obstacle*

Si le gouvernement désire utiliser le concept à guichet unique et l'appliquer aux programmes relatifs aux services, il doit habituellement aller au-delà des responsabilités du ministère, faire appel à la participation de plus d'une compétence et développer des lois pour suivre la technologie. Afin d'aborder nombre de ces questions, il faut avoir la volonté politique et la bonne attitude. Les questions législatives et de compétence ne devraient pas être perçues comme des obstacles, mais plutôt comme des occasions de changement.

L'exemple démontré par l'initiative PVR et la *Loi portant sur la réforme de la réglementation* (Avril 1995) démontre que les lois peuvent changer pour permettre une rationalisation et simplification du processus de réglementation entre le gouvernement et les partenaires commerciaux. En plus de rationaliser le processus de régularisation, cette loi est devenue nécessaire pour permettre la création d'un milieu à « guichet unique ». En octobre 1995, les premiers règlements ont permis l'enregistrement électronique des entreprises et des procédures de rapport, sans avoir recours à du papier ou à des signatures. La loi a permis également la prestation d'autres programmes de l'administration fédérale et a favorisé une interaction entre les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux.

## 10. *Succès constaté*

Il est important de faire preuve de signes évidents de changement dans un délai assez rapide (Service Nouveau-Brunswick a été mis en oeuvre en six mois). Il faut donc montrer tôt le succès du projet afin de continuer sur notre élan. Cela ne veut pas dire que toute l'initiative doit être en place. Plutôt, il faut commencer par des projets-pilotes. Il importe donc de choisir un projet-pilote couronné de succès ou un qui a des fortes possibilités de réussir. Le choix d'éléments ou de petits sites réalisables est essentiel pour obtenir l'appui des partenaires, des cadres supérieurs, et des clients. En outre, cela peut servir à éliminer les peurs de ceux qui ne croient pas que le changement est possible. En outre, pour ceux qui participent à l'initiative, cette étape les encouragera et leur donnera l'énergie nécessaire pour mettre en oeuvre les changements.

---

## 5.0 MISE EN OEUVRE

### 5.1 Questions importantes touchant la planification de la mise en oeuvre

Pour mettre en oeuvre un modèle Services Canada, il faudra du temps et des ressources. Peu importe le modèle, il faudra obtenir les coûts de l'investissement initial, les coûts d'infrastructure et de formation, ce qui aura un effet sur le délai d'exécution et la conception du modèle. Il faudra en outre garantir des ressources permanentes pour concevoir et maintenir l'organisation. La nature des partenariats (soit avec le gouvernement ou avec le secteur privé) devra être examinée à fond; il faudra établir le service de contrôle et d'évaluation de la structure de la prestation de services en fonction d'indicateurs de rendement afin de s'assurer que le client est satisfait et qu'il reçoit les services appropriés. Il faudra en outre se tenir au courant de tous les changements de conception nécessaires, selon les besoins, les changements dans les attentes et la création de nouvelles technologies.

En vue de la planification de la mise en oeuvre d'un modèle Services Canada, il est utile d'examiner brièvement certaines des questions qu'il faudra aborder.

- Responsabilisation
- Finances
- Technologie
- Organisation

#### *Responsabilisation*

L'une des principales préoccupations du gouvernement sera sans doute la question de **responsabilisation**. Cette question revêt une grande importance dans un modèle de type Centre de Service Nouveau-Brunswick et moins d'importance dans le modèle virtuel où les services continuent d'être assurés par des services individuels. Du point de vue opérationnel, il faut éliminer les cloisons verticales pour permettre d'axer les services sur le client. Ce point soulève immédiatement des questions relatives à la responsabilité ministérielle, aux pouvoirs légaux, et à la responsabilité par rapport aux questions financières et relatives au personnel.

Dans le cadre de l'exploitation quotidienne d'un modèle Services Canada, il faut bien préciser les rôles et responsabilités parmi les ministères et leurs relations. Il faudra donc délimiter ces

---

fonctions de façon à ne pas nuire à l'atteinte de l'objectif, c'est-à-dire créer un service axé sur le client. Le gouvernement fédéral doit en arriver à un juste équilibre entre la souplesse nécessaire pour offrir des services à une base de clients divers (par exemple, citoyens) et les contrôles financiers appropriés en place, de telle sorte que les services et les structures qui en assurent la prestation fonctionnent efficacement.

### ***Finances***

Dans le cadre de l'élaboration d'un modèle de prestation de services qui regroupe des services et des données à l'échelle de tous les ministères, la question de la facturation et des systèmes de contrôle et de gestion budgétaire est très importante. Cette question est étroitement liée à la responsabilisation et le type de système financier qui sera mis en oeuvre est important. Le système financier devra être souple, car la nature des besoins est variée. De nouveau, cette question vise surtout le modèle de type Centre de service Nouveau-Brunswick.

Les contrôles financiers traditionnels ne pourront peut-être pas traiter les demandes d'un système de prestation de services aussi différent que le modèle Services Canada. Il faudra probablement passer en revue des données précises sur le rendement opérationnel, et les projections et les chiffres réels budgétaires dans le contexte du modèle si ces derniers doivent être utilisés comme indicateurs du bon fonctionnement du modèle d'une perspective financière.

En outre, le gouvernement fédéral peut devoir faire face à des coûts importants à court terme relatifs à la mise en oeuvre d'un modèle de prestation de services plus axés sur le client. Ces coûts pourraient être également attribuables aux questions de technologie, de formation, d'embauche de nouveau personnel, etc.

### ***Technologie***

Au Canada, et partout dans le monde, la technologie a modifié rapidement la prestation de services. Au fur et à mesure que le gouvernement fédéral améliore sa prestation de services aux citoyens, la technologie jouera un rôle important.

Le gouvernement fédéral doit décider comment relier ses systèmes électroniques, ses bases de données et ses réseaux actuels à l'échelle du pays s'il désire améliorer la prestation de ses services aux Canadiens. L'établissement de plate-formes qui communiquent l'une avec l'autre ou qui sont compatibles est un facteur essentiel pour régler les préoccupations du client à propos de l'exactitude, la fiabilité, la vitesse, etc. Bien que les ordinateurs fassent partie intégrante de la préoccupation concernant la connectivité, le problème s'applique également aux liens de télécommunications car de plus en plus de points d'accès d'information sont établis et utilisent des fibres optiques.

---

Comme de plus en plus d'information/de données (personnelles et privées) seront disponibles sur ordinateur, dans les bases de données, etc., la question du droit à la vie privée deviendra une source de préoccupation, non seulement pour les citoyens, mais également pour le gouvernement fédéral, qui doit légiférer en la matière et régler cette question (par exemple, au sein du gouvernement de même que pour tout partenaire). Il sera important de déterminer comment limiter et protéger l'accès à des renseignements personnels, surtout si l'on peut avoir accès aux bases de données à partir d'un certain nombre de points. Le gouvernement pourrait être victime de piratage, de fraude, et avoir à traiter avec des personnes qui désirent avoir accès à des renseignements privés ou confidentiels.

### *Organisation*

La question de l'organisation soulève un certain nombre de points. Mise à part la question à savoir comment sera structuré le modèle Services Canada, l'une des préoccupations les plus importantes en matière d'organisation est comment établir une **mentalité** de service. Il faudra tisser des liens étroits entre les personnes, les processus et les technologies dans la nouvelle organisation. De nombreux ministères et organismes du gouvernement ont organisé des exercices de renouvellement qui mettent l'accent sur le service à la clientèle. Bien que nombre d'entre eux aient fait d'énormes progrès, le modèle Services Canada sera encore plus exigeant.

Le personnel aura à faire partie de la « mentalité » qui donne la priorité aux services à la clientèle du début à la fin du processus. Le gouvernement fédéral aura à s'efforcer d'avoir des employés de différentes organisations et professions pour travailler ensemble sous un même toit. À l'instar des exercices récents de restructuration du gouvernement, les « maux » faisant suite à la restructuration peuvent être importants et durer pendant plusieurs années. Dans la plupart des cas, on peut remarquer des signes positifs d'une modification importante de la culture entre trois et cinq ans.

En plus de la question de « mentalité », le gouvernement fédéral aura à élaborer des normes/mesures de rendement exhaustives qui assureront et mesureront le niveau de services de qualité offerts aux clients. Ces indicateurs devraient provenir des critiques formulées par les citoyens à propos de la prestation des services gouvernementaux, par exemple, fiabilité, accessibilité, à-propos, exactitude et disponibilité. En outre, ces mesures de rendement devraient se fonder sur des normes de rendement commerciales traditionnelles telles que :

- temps d'attente (en ligne, au téléphone);
- temps de traitement (selon le type de demande du client);
- le temps pour répondre à la question;
- la prise de décision (selon les programmes);
- les exceptions (s'il y a une exception, combien de temps cela prendrait-il à traiter le cas du client);

- 
- service (poli, amical, informatif, rapide);
  - autres.

En plus de devoir élaborer des mesures de rendement, le gouvernement fédéral devra assurer une **formation** intensive à ses fonctionnaires pour qu'ils connaissent les éléments essentiels de la prestation de services au public. En assurant la formation appropriée, le gouvernement pourra démontrer les types d'attitude et les comportements qu'il exige des employés aux termes du nouveau modèle. Les représentants des services aux clients auront à recevoir une formation touchant les points suivants : service à la clientèle, extraction d'information, comment mettre l'accent sur le client plutôt que sur les règles bureaucratiques, attention aux détails de qualité et de présentation.

En outre, le gouvernement fédéral aura à s'assurer que tous les services sont offerts dans les **deux langues officielles** (y compris le bilinguisme des représentants de service). Cette exigence entraînera des dépenses importantes en matière de formation et d'importantes répercussions sur les applications de technologie telles que les ordinateurs et les terminaux d'affichage qui auront à être disponibles dans les deux langues.

En outre, le gouvernement fédéral devra vraisemblablement lancer une campagne d'**information/sensibilisation** auprès du public. Les citoyens devront savoir qu'ils peuvent non seulement avoir accès aux services gouvernementaux d'une nouvelle façon mais qu'ils sont encouragés à le faire. Les services gouvernementaux doivent être facilement accessibles à tous. Le gouvernement fédéral aura à commercialiser ses services et sa nouvelle approche à la prestation de services.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, le gouvernement doit probablement régler d'autres questions de connexion. La présente liste, bien qu'elle ne soit pas exhaustive, démontre bien la complexité du projet.

---

## 6.0 CONCLUSION

La notion de modifier la mentalité de services au sein du gouvernement fédéral n'est certes pas nouvelle. Les paramètres ont été établis dans le cadre de l'exercice FP 2000. Depuis ce temps, le gouvernement a procédé à beaucoup d'essais de modèles de prestation de services et a étudié les questions connexes telles que l'infrastructure d'appui, la formation, la présence physique, la technologie, etc.

Nous pouvons tirer de nombreuses leçons de ces projets qui nous ont aidés à améliorer notre connaissance de ce qui est nécessaire pour assurer le succès d'une initiative. Il est évident que la mise en oeuvre d'une mentalité de service nécessite une vision et un engagement fermes. Il est en outre évident que l'initiative nécessite un plan d'affaires et de mise en oeuvre détaillés qui englobe tous les aspects du projet.

Comme première étape du processus, mentionnons l'élaboration d'une politique/stratégie commerciale plus détaillée qui décrirait la structure proposée du modèle, aborderait les lacunes précises de chacune des parties essentielles du modèle et établirait les exigences de la planification du travail nécessaire pour les régler. Ce travail nécessiterait une évaluation détaillée de Référence Canada, l'élaboration de normes de rendement qui pourraient être adoptées à l'échelle du gouvernement et la détermination de questions générales clés qui auraient à être réglées dans chaque plan de mise en oeuvre des ministères.

Il faudra en outre envisager la possibilité de mettre en oeuvre des projets pilotes portant sur certaines parties de l'initiative, soit au niveau des ministères ou de Référence Canada. On pourrait ainsi obtenir les « succès rapides » qui nous permettront de continuer sur notre lancée.

Une fois seulement le travail conceptuel terminé, nous pourrions établir un plan de mise en oeuvre/commercial détaillé relatif à cette initiative.

---

# Principes directeurs

Une fois les principes directeurs établis, il importe de regrouper les divers services offerts par le gouvernement fédéral pour répondre aux besoins des citoyens dans le cadre de la prestation de services informationnels/transactionnels. Ce *regroupement* permet au gouvernement fédéral d'adopter et de modifier un modèle de prestation de services qui répond (voire dépasse) les attentes du client.

Au départ, en mettant les clients en groupes élargis, le gouvernement fédéral sera en mesure d'améliorer la prestation de ses services. Les clients peuvent être regroupés selon : la région ou l'emplacement géographique; l'âge; le sexe; la langue, etc. Pour fins d'illustration, le modèle Services Canada a classé les citoyens en trois groupes généraux : entreprise, citoyen (général) et intérêts spéciaux. Ces catégories sont conçues pour englober toute la population du Canada de même que les personnes au-delà de nos frontières qui, pour une raison ou une autre, ont besoin de présenter des demandes transactionnelles/informationnelles avec le gouvernement canadien. Ce regroupement reflète également la réalité que les citoyens peuvent interagir avec le gouvernement fédéral, individuellement ou dans le cadre d'un groupe plus large. Dans certains cas, il serait préférable d'avoir un regroupement hétérogène, par exemple, groupement en fonction de vastes catégories, mais selon la région/emplacement géographique.

Après avoir regroupé les clients, le modèle Services Canada examine ensuite les meilleures façons de regrouper les services du gouvernement fédéral afin de satisfaire le plus possible aux besoins des clients. Par exemple, Référence Canada, un service de recherche de renseignements et de renvois aux programmes et services fédéraux, a constaté que la plupart de ses demandes se classent dans des catégories générales : emplois, mise sur pied d'une entreprise, impôts, revenus/avantages sociaux, etc. En se fondant sur ces catégories, les services pourraient être regroupés en fonction de la nature des demandes des clients, p. ex. emplois, impôts, sécurité de revenu, mise sur pied d'une entreprise, statistiques, règlements, services généraux, etc. Il faut noter que, en raison de la vaste gamme de demandes, il n'est peut-être pas possible de regrouper toutes les demandes des clients. Aux fins d'illustration, le tableau 3 décrit le type de regroupement possible des clients et des services transactionnels/informationnels dans le modèle Services Canada.

En opérationnalisant un modèle Services Canada, il sera important de se fonder sur l'infrastructure actuelle de prestation des services plutôt que de réinventer ou de répéter les

---

mécanismes déjà en place. Comme nous l'avons noté précédemment, le gouvernement fédéral a eu recours à des services de télécommunications pour ses centres téléphoniques 1-800 de Référence Canada. Le modèle Services Canada serait relié à ce service et ferait partie du réseau plus large de Services Canada. En outre, l'utilisation de technologies (p. ex. ordinateurs, terminaux vidéo, systèmes experts/IA) feront partie intégrante du modèle Service Canada.

Au fur et à mesure que le modèle Services Canada sera mis en oeuvre, il sera important d'examiner où se fera la prestation de services. Mis à part les divers mécanismes de prestation de services déjà en place, une infrastructure existe au Canada. Les bureaux de poste, les bibliothèques, les Centres d'emplois du Canada, les bureaux de Revenu Canada, les bureaux de Citoyenneté et d'Immigration, les biens immobiliers fédéraux disponibles, occupent déjà des locaux qui pourraient être utilisés pour le modèle Services Canada. Selon le type de mécanisme de prestation déjà en place (p. ex. accueil, guichet unique, centre téléphonique, accès éloigné, kiosque dans un centre commercial, etc.), ces établissements fédéraux pourraient être reconfigurés et réaménagés pour répondre aux besoins d'un modèle Services Canada. Par exemple, les réseaux informatiques pourraient devoir être reliés à des bases de données actuelles et permettre aux représentants du service à la clientèle d'obtenir de l'information exacte et rapide. Ces réseaux pourraient être installés dans les bureaux susmentionnés. Il faut reconnaître que la prestation des services du gouvernement fédéral aux citoyens du Canada est difficile du point de vue géographique; cependant, en reliant et en utilisant l'infrastructure actuelle, on minimiserait le défi que cette situation pose.

En adoptant un modèle Services Canada, il faut déterminer quel partenaire serait nécessaire pour assurer un service au client sans discontinuité. Comme nous l'avons noté dans l'introduction de ce document, des citoyens se sont montrés mécontents du niveau de la qualité du service offert par les gouvernements. Les préoccupations à l'égard du dédoublement et la bureaucratie ont contribué à créer ce mécontentement. Il faut obtenir la collaboration de plusieurs organismes privés ou publics pour assurer des services sans discontinuité aux citoyens. La section suivante traite de la nature de cette relation avec les partenaires dans le contexte d'un modèle Services Canada.



