

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

***D. Marie Blythe
avec D. Brian Marson***

pour le
RÉSEAU DU SERVICE AXÉ SUR LES CITOYENS
CENTRE CANADIEN DE GESTION

Contributions de :
Stephen Bent
Donald Campbell
Peter Dimitroff
Alti Rodal

Mars 1999

Canada

*Pour obtenir les publications du réseau du service axé sur les citoyens, veuillez visiter le site web du CCG à l'adresse suivante : <http://www.ccmd-ccg.gc.ca> ou pour obtenir un nombre limité d'exemplaires, vous pouvez communiquer avec le Centre canadien de gestion par :
courriel : info@ccmd-ccg.gc.ca
téléphone : (613) 943-8370
télécopieur : (613) 995-0286*

Pour plus de renseignements, veuillez téléphoner au (613) 996-3955.

Les opinions exprimées ici sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les vues du Centre canadien de gestion.

Données de catalogage avant publication (Canada)

Blythe, D. Marie

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

Publ. aussi en anglais sous le titre : Good practices in citizen-centred service.

ISBN 0-662-83580-8

No de cat. SC94-71/1999F

1. Fonction publique – Service à la clientèle – Canada.
2. Canada – Administration – Service à la clientèle.
3. Service à la clientèle – Canada – Gestion.
- I. Bent, Stephen.
- II. Centre canadien de gestion.
- III. Réseau du service axé sur les citoyens (Canada).
- IV. Titre.

JL111.C87B59 1999 352.7'48'0971 C99-980149-X

Remerciements

Le Réseau du service axé sur les citoyens (RSAC) fut mis sur pied par le Centre canadien de gestion (CCG) en juillet 1997 afin d'accélérer la modernisation des modes de prestation de services au sein du secteur public canadien. Chapeauté par le CCG, le Réseau compte dans ses rangs plus de 200 fonctionnaires des paliers fédéral, provinciaux et municipaux ainsi que des universitaires et des experts externes spécialisés dans le domaine de la prestation de services publics.

Les *Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens* est au nombre des publications qui ont tiré leur origine des diverses initiatives de recherche lancées par les membres du RSAC dans leur stratégie d'amélioration des services. La finalité de ce recueil d'études de cas est de donner une appréciation plus approfondie du rôle essentiel de la perspective des citoyens dans la mise en place de nouveaux modes de prestation de services publics ou dans l'amélioration des modes existants.

Nombreux sont les collaborateurs des paliers fédéral, provinciaux et municipaux qui ont collaboré à la préparation de ce document. Saluons tous ces dirigeants et praticiens de services axés sur les citoyens qui ont partagé leurs vues sur les bienfaits acquis par la mise en place de leurs propres initiatives. Mentionnons notamment, à l'échelle nationale, Ronald Doering, Peter Brackenridge et Tom Beaver, de l'Agence canadienne d'inspection des aliments; Thomas Lee, de Parcs Canada; Graeme Waymark et Colleen Rossiter, du Bureau des passeports; Dr Marc Denis Everell, Bernie Geiger et Peter McLean, de Ressources naturelles Canada; Brian Andrew, de la Direction générale des marques de commerce de l'Office de la propriété intellectuelle du Canada; Alex Robert, des Anciens combattants; Judy O'Brien, de la base des Forces canadiennes Esquimalt; Donald Dickie et Michèle Langlois, de la Société des postes canadiennes; John Rath-Wilson et Ken Vachon, de Développement des ressources humaines Canada; André Gladu, Andrée Themens, Gabriel Charbonneau, Michel Gagnon et Jean-Guy Legendre, de Développement des ressources humaines Canada, région du Québec; Jacques Bouchard, du Secrétariat du Conseil du Trésor (anciennement de Développement des ressources humaines Canada, région du Québec). Les dirigeants d'organismes similaires à l'échelle provinciale et leurs troupes incluent Brian Dyck et Sandra Sajko, de Parcs de la C.-B.; Dennis Ducharme, de la Fleet Vehicles Agency du Manitoba; Art Daniels, du Secrétariat de la restructuration de la fonction publique de l'Ontario; Michelle Kalsbeek, du ministère ontarien de la Consommation et du Commerce; David Mee, du ministère ontarien des Transports; Maryanne Bourgeois, du ministère de l'Enseignement supérieur et du Travail du Nouveau-Brunswick; de Katherine Clough, du ministère de l'Agriculture et des Forêts de l'Île-du-Prince-Édouard. À l'échelle locale, notons la participation des dirigeants et de leurs troupes suivants : Paul Clark et Nancy Keene, de l'Administration de l'aéroport international de Vancouver; Sharon Fletcher, de la municipalité de Nanaimo; Judith Muncaster, de la municipalité d'Oakville; l'inspecteur à la retraite Barry Turnbull, de la police régionale de Peel; Paul Bourret et Serge Gagnon, de la municipalité de Montréal. Bien d'autres ont partagé généreusement leur temps et des ressources, mais malheureusement, en raison de contraintes de temps et d'espace, il était impossible d'intégrer leur initiatives à ce recueil.

Il importe de remercier tout particulièrement les auteurs de certaines études de cas figurant pour leurs efforts assidus et leur dévouement dans la réalisation de ce projet. Stephen Bent, du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (anciennement du CCG), Donald Campbell, de la Société des postes canadiennes, Peter Dimitroff, du ministère canadien de la Justice et Alti Rodal, de Conseils et Vérification Canada, sont de ceux-là.

Enfin, je ne saurais passer sous silence la contribution de D. Brian Marson, anciennement du CCG et aujourd'hui au Secrétariat du Conseil du Trésor, pour le savoir-faire, l'orientation et l'humour qu'il a apportés tout au long de la conception et de la rédaction de ce document. Permettez-moi également d'exprimer ma reconnaissance à mes collègues passés et présents ainsi qu'à mes amis du CCG pour le partage de leurs points de vue et le soutien inestimable qu'ils m'ont accordé durant tout le projet. Je pense tout particulièrement à Ralph Heintzman, anciennement vice-président à la recherche du CCG et actuellement secrétaire adjoint au Secteur du service et de l'innovation du Secrétariat du Conseil du Trésor, à Samuel Wex, anciennement directeur du Groupe Recherche et planification stratégiques du CCG, à Maurice Demers, à Geoff Dinsdale, à Heather Steele et à Gisèle Guitard.

D. Marie Blythe
Ottawa
Mars 1999

Table des matières

Introduction	1
Contexte	1
Bonnes pratiques en matière de services axés sur les citoyens : plan de recherche	1
Vue d'ensemble des études de cas : quelques constatations	3
Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens : études de cas	15
Perceptions et attentes des citoyens	17
Contrôle de la satisfaction des clients par l'Administration de l'aéroport international de Vancouver	19
Mesurer la satisfaction du client : Parcs de la C.-B.	25
Service d'analyse comparative : la municipalité d'Oakville	33
Engagement des citoyens : le <i>Plan Nanaimo</i>	39
Évaluation du rendement et imputabilité	47
Mesurer le rendement : le ministère de l'Agriculture et des Forêts de l'Île-du-Prince-Édouard	49
Outils pour réduire l'écart dans la prestation de services	55
Utilisation des modules automatisés pour la prestation des services :	
Développement des ressources humaines Canada	57
Guichets ServiceOntario	61
L'amélioration de la prestation des services grâce à la technologie : le <i>Réseau Accès Montréal</i>	67
Teranet : alliance stratégique entre des organismes du secteur public et du secteur privé en Ontario	75
Alphabétisation Nouveau-Brunswick Inc. : le partenariat comme solution à l'alphabétisation dans la province du Nouveau-Brunswick	83
Normes de service d'Anciens combattants Canada	93
Restructuration de l'Unité d'approvisionnement de la base : base des Forces canadiennes Esquimalt, C.-B.	101
Le recouvrement des coûts à Parcs Canada	107
Analyse comparative internationale à la Direction générale des marques de commerce de l'Office de la propriété intellectuelle du Canada	115
Innovation en matière de prestation de services au ministère de la Justice :	
restructuration et introduction de conventions de service en vue de mieux satisfaire les besoins du client	123
Création d'un organisme de service : l'Agence canadienne d'inspection des aliments	129
Le concept de souplesse dans le fonctionnement : le Bureau des passeports canadien – un organisme de service spécial du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	139
Gestion de la qualité à Ressources naturelles Canada	149
La capacité du secteur public à fournir le service axé sur le citoyen	159
DRHC - Région du Québec : une étude de cas de la prestation de services axés sur les citoyens	161
La transformation de Postes Canada par l'évaluation du rendement, de 1981 à 1998 et au-delà	173
La FLEET Vehicles Agency du Manitoba : transformer la culture de l'organisation	179
Police régionale de Peel : la création d'une organisation axée sur les citoyens	189

Introduction

par D. Marie Blythe et D. Brian Marson

Contexte

Constitué en juillet 1997 par le Centre canadien de gestion (CCG), le Réseau du service axé sur les citoyens (RSAC) a pour mission d'accélérer l'adoption, partout au Canada, de mécanismes de prestation des services dans le secteur public qui soient axés sur les citoyens, grâce à un amalgame de travaux de recherche et d'initiatives concertées. Le RSAC était composé au départ d'une cinquantaine de hauts fonctionnaires des trois ordres de gouvernement, ainsi que d'éminents universitaires et d'experts de l'extérieur spécialisés dans le domaine de la prestation des services dans ce secteur. Depuis novembre 1997, toutefois, 170 autres fonctionnaires se sont ajoutés au plan de travail du Réseau à titre de participants aux forums et réseaux provinciaux et régionaux du RSAC.

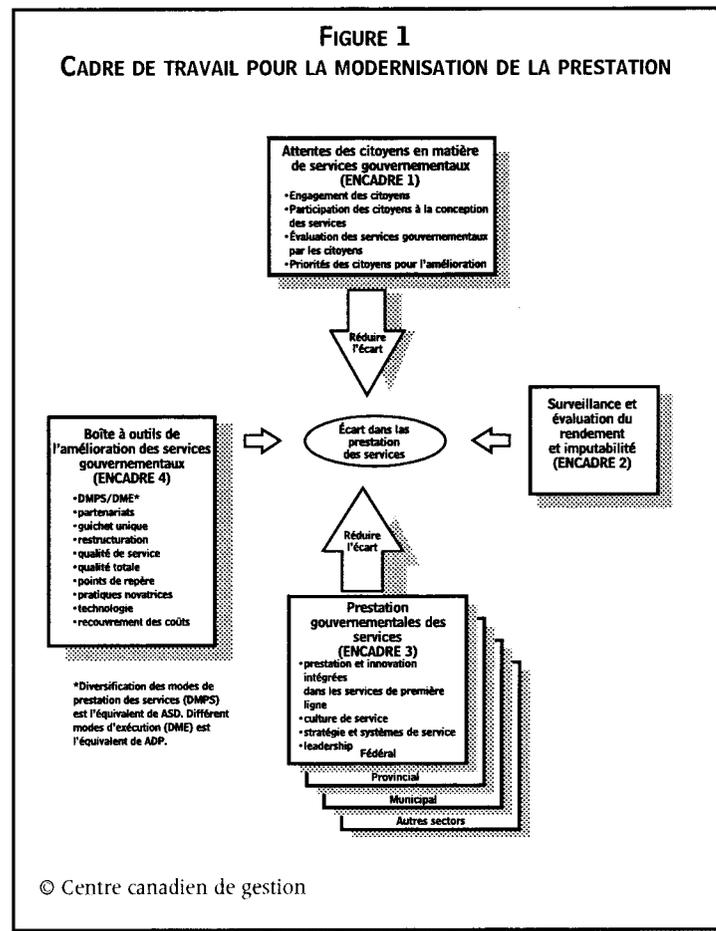
Le Réseau a lancé 10 grands projets de recherche dans le but de cerner les aspects du service qui, selon les citoyens et les clients, doivent être améliorés de façon prioritaire, de même que les bonnes pratiques qui se dégagent de la prestation, dans le secteur public, des services axés sur les citoyens. À cet effet, le Réseau s'est inspiré du cadre conceptuel reproduit à la figure 1 et connu sous le nom de *Cadre de travail pour la modernisation de la prestation de services publics* ou de modèle de l'écart de service. Ce modèle illustre l'écart qui existe entre le service auquel les citoyens et les clients s'attendent et le service qu'ils reçoivent réellement. On y observe quatre composantes :

- connaissance des attentes des citoyens et des clients à l'égard du service, y compris les formes de participation qu'ils privilégient et les améliorations qu'ils jugent prioritaires (1^{er} encadré);
- mesure des progrès réalisés pour combler l'écart de service à l'aide de divers outils et garantir le respect de l'obligation de rendre compte des résultats (2^e encadré);
- amélioration des moyens à la disposition des organismes publics pour fournir aux citoyens un service à la hauteur de leurs attentes (3^e encadré);
- recours au mélange approprié d'outils pour aider à l'élimination de l'écart de service (4^e encadré).

Le projet que nous expliquons en détail ci-après avait pour but de dégager, d'analyser et de diffuser des bonnes pratiques en matière de services axés sur les citoyens se rapportant à chacune des quatre composantes du modèle. Le présent *Rapport final* expose les constatations découlant des études de cas réalisées dans le cadre de ce projet.

Bonnes pratiques en matière de services axés sur les citoyens : plan de recherche

Durant la première étape du projet, les travaux de recherche ont permis de cerner, au sein des trois ordres de gouvernement, de nombreuses initiatives où l'on appliquait le



Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

principe des services axés sur les citoyens. On s'est alors servi du modèle de l'écart de service pour faire un tri parmi ce qui s'est révélé être un riche fonds de données. Cette étape du projet a été achevée à l'hiver 1998.

Les principales sources d'information consultées sont les suivantes : constatations préliminaires du Réseau du service axé sur les citoyens, et constatations subséquentes des forums régionaux et nationaux; travaux de 1996 des *Groupes de travail des sous-ministres sur la prestation des services axée sur les citoyens*; documents du Secrétariat du Conseil du Trésor sur les meilleures pratiques au Canada; revues de gestion publique; sites Web; rapports annuels; et matériel de communications d'organismes du secteur public, y compris l'Institut national de la qualité et l'Institut d'administration publique du Canada.

Les facteurs qui suivent ont guidé la sélection des bonnes pratiques décrites dans le présent rapport.

- **Modèle de l'écart de service.** La sélection des cas s'est faite d'après les quatre composantes du modèle, qui se veut un outil heuristique, permettant d'organiser les diverses pratiques adoptées par le secteur public, plutôt qu'un outil normatif, qui impose aux organisations une façon de faire pour améliorer les services.
- **Géographie.** Le projet visait à offrir un échantillon représentatif des services axés sur les citoyens à l'échelle du Canada, c.-à-d. parmi les provinces, les territoires, les régions, les villes et les localités.
- **Niveau de gouvernement.** On a aussi choisi les cas en fonction du niveau de gouvernement – municipal, régional, provincial et fédéral –, afin de pouvoir comparer la prestation des services axée sur les citoyens au sein des différentes instances et entre elles. On a voulu également présenter des exemples de services propres à un ministère ou à un organisme, ou touchant l'ensemble du gouvernement.
- **Type d'organisation.** On a fait en sorte, en outre, de refléter les nombreux types d'organisations qui existent à l'heure actuelle dans le secteur public – ministères et organismes, sociétés d'États, organismes de service spécial, agences de service, partenaires, sociétés sans but lucratif, etc. On a aussi étudié chez certaines d'entre elles, surtout les plus récentes, le potentiel qu'elles offriraient pour combler l'écart de service.
- **Secteur d'activité.** Les cas ont été choisis parmi tous les secteurs d'activité : service direct et indirect au public; transferts, réglementation, inspection et exécution de la loi; services judiciaires et quasi judiciaires; service interne au gouvernement; sciences et technologie; et politiques. Dans le contexte de l'amélioration des services, le secteur d'activité et le type d'organisation s'avèrent des facteurs importants.
- **Bonnes pratiques manifestes.** Dans certains cas, les organisations qui disent avoir entrepris des démarches pour améliorer le service, ou qui ont l'intention de le faire, ont vu leurs efforts compromis par divers facteurs, par exemple, la redéfinition des priorités organisationnelles; la restructuration du soutien financier ou technique ou du soutien des ressources humaines; et d'autres pressions courantes. C'est pourquoi nous n'avons retenu, aux fins du projet, que les pratiques au succès confirmé par des preuves empiriques : fait que l'organisation ou la bonne pratique existe toujours, progrès réalisés, prix obtenus, etc.

On a aussi tenu compte de facteurs logistiques, comme la disponibilité de l'information ou d'une personne-ressource capable de fournir des précisions sur le cas. Il n'était pas nécessaire que les cas répondent à tous les critères susmentionnés. Si un cas offrait un bon exemple de services axés sur les citoyens, par exemple, on préférerait l'inclure plutôt qu'essayer d'intégrer à tout prix au modèle des cas représentant toutes les provinces ou instances et tous les types d'organisation.

Les cas étudiés reposent sur une série d'entrevues avec des chefs de projets et des gestionnaires. Ont servi également à étayer les études, lorsqu'il était possible de les consulter, divers documents comme des rapports annuels, des plans stratégiques, des documents internes et du matériel de communications.

C'est Marie Blythe, adjointe à la recherche au Centre canadien de gestion, qui a réalisé la plupart des entrevues et rédigé la majorité des études de cas, sur les conseils de Brian Marson, ancien membre du corps professoral, Centre canadien de gestion, et maintenant conseiller principal, Service et Innovation, Secrétariat du Conseil du Trésor. Parmi les études de cas présentées dans le rapport, cinq ont été réalisées par des chercheurs ou des praticiens du domaine :

- *Développement des ressources humaines Canada, utilisation des modules automatisés pour la prestation des services* – Stephen Bent, Diversification des modes de prestation des services, Conseil du Trésor du Canada, Secrétariat.

- *Guichets ServiceOntario* – Stephen Bent, Diversification des modes de prestation des services, Conseil du Trésor du Canada, Secrétariat.
- *La transformation de la Société canadienne des postes passe par l'évaluation du rendement, de 1981 à 1998 et au-delà* – Donald Campbell, Communications, Société canadienne des postes.
- *Innovation en matière de prestation de services au ministère de la Justice : Restructuration et introduction de conventions de service en vue de mieux satisfaire les besoins du client* – Peter Dimitroff, Planification et recherche, Services axés sur la clientèle, Activités juridiques, ministère de la Justice.
- *Développement des ressources humaines Canada* – Région du Québec, une étude de cas de la prestation de service axée sur les citoyens – Alti Rodal, conseiller principal, Conseils et Vérification Canada.

Vue d'ensemble des études de cas : quelques constatations

Les cas relatés dans le présent rapport illustrent une variété de bonnes pratiques aptes à combler l'écart de service. Bien qu'il s'agisse d'initiatives réelles mises en oeuvre au sein du secteur public, elles n'offrent qu'un coup d'oeil sur la vaste gamme de mesures prises par les organisations pour améliorer leur service. Néanmoins, chaque cas est instructif pour les organisations désireuses d'entreprendre des initiatives similaires, permettant de comprendre pourquoi et comment certaines initiatives réussissent, quelles sont les difficultés se posant en cours de route et quels sont les pièges à éviter.

Dans la prochaine partie de l'introduction, nous présenterons quelques leçons générales que l'examen du modèle dans son ensemble permet de tirer (première partie) ainsi que quelques leçons, plus spécifiques, correspondant aux quatre encadrés (Figure 1) du modèle sur l'écart de service (de la deuxième à la cinquième partie). Dans la seconde partie du document, les études de cas seront décrites en fonction de ces thèmes :

- attentes des citoyens à l'égard du service;
- mesure du rendement et reddition de comptes;
- moyens d'éliminer l'écart de service;
- renforcement de la capacité du secteur public de fournir des services axés sur les citoyens.

Note au sujet de la terminologie

Dans le contexte de l'amélioration du service, il est essentiel de comprendre à qui s'adressent les services offerts par les organisations gouvernementales¹. La vaste notion de la citoyenneté a fait l'objet, ces dernières années, de discussions énergiques et d'études approfondies de la part d'universitaires, de gestionnaires du secteur public et du public en général. Nous offrons néanmoins dans la présente section quelques définitions larges des trois types de *publics* auxquels nous faisons allusion dans le document : les citoyens, les clients et les parties intéressées².

Au sens large, le *citoyen* est titulaire de droits et d'obligations, en tant que membre d'une communauté (locale, provinciale ou nationale) : « ... la citoyenneté n'est pas une chose isolée ou purement individuelle. La citoyenneté provient de l'adhésion à une solidarité encadrante, la communauté démocratique dont les intérêts plus larges sont ceux que la fonction publique doit servir³. » Dans le contexte de la prestation de services, un citoyen qui n'est pas le bénéficiaire direct d'un service, mais qui peut quand même en profiter indirectement, contribue néanmoins à ce service (p. ex. en payant des impôts), de sorte qu'il y a intérêt.

Le *client*, par contre, qui n'est pas toujours un citoyen, est considéré comme le bénéficiaire direct d'un service⁴. Le client peut être interne ou externe. L'appellation « client interne » s'entend d'un fonctionnaire ou d'une organisation qui reçoit directement un service d'autres fournisseurs de services afin de pouvoir, à son tour, fournir un autre service à ses clients. Un client externe est un membre de la population qui est le bénéficiaire direct de services publics⁵.

L'exemple qui suit peut servir à clarifier ces définitions. Un *citoyen* peut ne pas être bénéficiaire de prestations d'assurance-emploi, mais le fonctionnement du système présente pour lui un intérêt; le bénéficiaire réel des prestations d'assurance-emploi est un *client externe*. Un centre régional de ressources humaines qui compte sur une administration centrale pour recevoir les paiements d'assurance-emploi à distribuer est un *client interne*.

Comme l'illustre cet exemple, les employés du secteur public servent de nombreux bénéficiaires dont les intérêts sont divers et parfois divergents. En tant qu'utilisateurs indirects, ou tout simplement à titre de contribuables, les citoyens ont des points de vue et des intérêts. Il arrive que ces intérêts ne soient pas les mêmes que ceux des utilisateurs immédiats des services. Pris dans leur ensemble, les citoyens peuvent être considérés comme formant l'une des *parties intéressées* qui retirent un avantage social indirect d'un service gouvernemental. Dans ce cas, un intéressé peut être vu comme un membre d'un groupe qui risque d'être touché par des changements apportés à un service, même si ce groupe n'est pas un client.

1. Vers un service axé sur les citoyens : leçons générales

Les cas relatés dans le présent rapport jettent une lumière intéressante sur les composantes du modèle qu'ils ont été choisis pour représenter. Ils offrent aussi quelques méthodes communes pour mettre sur pied des initiatives de service axé sur les citoyens et assurer leur survie à long terme. Nous sommes conscients que la liste de leçons qui suit n'est ni définitive ni exhaustive, mais nous espérons que nos observations seront utiles aux organisations qui cherchent à améliorer leurs services.

- **Connaissance des clients et des secteurs d'activité.** Pour réussir à améliorer leurs services, les organisations doivent savoir exactement qui sont leurs clients et quels sont les services qu'elles offrent. En réfléchissant à ces questions, elles pourront ce faisant cerner tous leurs groupes de clients et les associer à des services en particulier. Les organisations qui ont une clientèle variée et qui sont actives dans plusieurs secteurs d'activité pourraient être appelées à redéfinir une initiative en apparence simple, afin de répondre aux besoins de tous les clients et de refléter toute la gamme des services offerts.
- **Recherche.** Les initiatives réussies sont étayées par des recherches. Avant d'aller de l'avant, les organisations ont avantage à se documenter sur des projets semblables aux leurs et à rencontrer des praticiens et des experts du domaine qui les intéressent.
- **Leadership politique.** Bon nombre des initiatives étudiées ici ont été élaborées et mises en oeuvre au sein d'organisations. Celles qui ont adopté des initiatives soutenues par des dirigeants politiques ou des gouvernements ont constaté que cet appui les avait aidées à mettre à contribution les employés et, à l'occasion, les citoyens et les clients. Dans la plupart des cas, le soutien politique était offert en toute indépendance, ce qui permettait aux organisations d'articuler leur propre vision, selon leur propre contexte, et de démontrer comment le transfert du soutien était varié d'une initiative à l'autre. Dans l'exemple d'Alphabétisation Nouveau-Brunswick Inc., le leadership assuré par le nouveau ministre de l'État à l'alphabétisation a contribué à accroître l'attention portée à l'alphabétisation au Nouveau-Brunswick et à centraliser le soutien offert au grand public dans ce domaine. Dans le cas de la Ville de Montréal, on apprend que les promesses électorales d'un nouveau maire ont joué un rôle prépondérant dans la concrétisation du projet *Accès Montréal*.
- **Leadership au sein de l'organisation.** Les cadres supérieurs doivent jouer un rôle de premier plan pour garantir un appui à l'initiative et l'adhésion à ses principes. Parmi les moyens qui s'offrent à eux pour y parvenir, on note l'allocation de ressources suffisantes et la participation active au projet. Ce dévouement envoie le message éloquent que le projet a de la valeur.

Certaines organisations ont mentionné l'importance d'avoir des « champions » à différents niveaux de l'organisation. Les champions aident à rallier les employés ainsi qu'à maintenir l'enthousiasme. Les organisations ont en outre insisté sur l'importance d'assurer une certaine constance dans le leadership. Il est arrivé qu'un changement dans le leadership, tant sur le plan politique qu'administratif, fasse diminuer le soutien au projet.

- **Commentaires des employés et des citoyens ou clients.** Les observations des employés et des citoyens ou clients peuvent aussi servir pour améliorer les services axés sur les citoyens. Les projets qui tiennent compte des deux groupes offrent de meilleures chances de réussite. En effet, ils mènent à des services qui répondent à des attentes extérieures et qui demeurent en même temps à la portée de l'organisation qui les fournit. Les sondages, les consultations, les groupes de discussions et les initiatives de participation des citoyens sont des techniques de rétroaction.

- **Communication de l'initiative aux employés et aux citoyens ou clients.** Beaucoup d'organisations ont signalé que la communication était essentielle pour gagner l'appui des employés et des citoyens/clients envers l'initiative. Au nombre des moyens utiles pour favoriser la communication, notons les ateliers, les séminaires, les réunions, les consultations, les assemblées publiques et les activités portes ouvertes. Lorsqu'ils s'efforcent de faire connaître l'initiative, les dirigeants doivent s'assurer d'en expliquer la finalité et la valeur (comment le service sera amélioré, quels avantages les employés en retireront, etc.) aux employés ainsi qu'aux citoyens/clients.

Il est important aussi de communiquer les progrès et les résultats tout au long de l'initiative. Cela contribue à tenir les gens au courant et à assurer leur soutien. Ceux qui en profitent tout particulièrement sont les employés chargés d'apporter les améliorations. En informant les citoyens et les clients des résultats et des améliorations proposées, on leur montre que leurs commentaires sont pris en considération.

- **Stratégie.** L'élaboration d'une stratégie ou d'un plan qui définit clairement le but de l'initiative, sa valeur, ses objectifs, ainsi que les délais impartis pour sa conception, sa mise en oeuvre et son évaluation, est un autre facteur critique de succès. En prenant le temps de faire cet exercice, on arrive à éviter la plupart des problèmes qui surviennent en général dans la phase finale de l'initiative. L'établissement d'une stratégie contribue à assurer la bonne marche de l'initiative.
- **Équipe.** La création d'une équipe qui se consacre à temps plein à l'initiative est cruciale; il semble qu'un engagement à temps partiel mène rarement au succès. Une équipe à temps plein aide à maintenir l'initiative au haut de la liste des priorités et à la tenir à l'abri des pressions quotidiennes.

Il n'y a pas qu'une seule façon acceptée de former une équipe. Certaines organisations ont créé des équipes composées d'employés de tous les secteurs d'activité, ce qui a aidé les équipes à nourrir un sentiment d'appartenance à l'égard de l'initiative. D'autres équipes étaient formées de spécialistes de l'organisation, dont des praticiens des secteurs des ressources humaines, des communications et des finances. D'autres organisations, par contre, ont invité des personnes de l'extérieur à joindre leurs rangs et leur ont confié la tâche de mener à bien l'initiative.

À en juger par l'expérience de ces organisations, c'est le type d'initiative qui détermine le genre d'équipe requis. Les organisations ont avantage à se poser les questions cruciales suivantes :

- Le changement aura-t-il des répercussions dans toute l'organisation ou dans une seule unité ou division ?
- Le changement nécessite-t-il des compétences particulières ou le savoir-faire de praticiens du domaine, comme des spécialistes des techniques d'enquête, des techniciens de la reconception ?
- Aura-t-on besoin de l'objectivité d'observateurs de l'extérieur de l'organisation pour assurer l'élaboration et la mise en oeuvre équitable de l'initiative ? l'harmonisation des besoins de toutes les parties intéressées ?
- **Ressources.** Il est essentiel d'allouer suffisamment de ressources à l'initiative : ressources financières et humaines, soutien technique et temps.
- **Formation.** Dans toutes les initiatives mentionnées dans le rapport, on a souligné l'importance d'offrir au personnel, y compris aux gestionnaires, une formation sur la transition vers les services axés sur les citoyens. De cette façon, tous les membres de l'organisation sont renseignés sur l'amélioration du service et s'y appliquent.
- **Amélioration continue et mesure du rendement à long terme.** Comme nous l'avons mentionné plus tôt, les améliorations devraient tenir compte des observations des citoyens/clients et des employés. L'élaboration d'un plan d'amélioration aide les organisations :
 - à se concentrer sur les améliorations jugées prioritaires par les clients et les employés;
 - à cerner les aspects qui posent le plus de problèmes;
 - à déléguer les responsabilités et à établir le calendrier se rapportant aux mises à jour et aux résolutions.

Les organisations devraient aussi tenir les clients et les employés au courant des améliorations apportées, et évaluer l'efficacité de ces améliorations en mesurant régulièrement le degré de satisfaction de ces deux groupes.

Certaines organisations ont constaté qu'il était possible d'obtenir rapidement des résultats en commençant à petite échelle, ou dans des secteurs où il était plus facile de réaliser des progrès. Quoique petits, ces résultats initiaux contribuent à donner un élan à l'initiative et à assurer sa survie durant les phases les plus difficiles de sa mise en oeuvre.

- **Il n'y a pas de solution universelle.** Dans la conception et la mise en oeuvre de l'initiative, il faut procéder comme il convient vu les caractéristiques propres à l'organisation, comme sa nature et son cadre de gestion (ministère, société d'État, établissement public, etc.), ses secteurs d'activité, sa clientèle, son contexte opérationnel et autres.
- **Tape-à-l'oeil ou simplicité.** Les solutions complexes sont parfois coûteuses, laborieuses et nécessitent des compétences recherchées. Dans bien des cas, les solutions simples fonctionnent tout aussi bien.
- **Résistance au changement.** Beaucoup d'organisations ont dû faire face à une certaine résistance à l'interne. En fait, il semble, d'après les études de cas, que la résistance au changement soit plutôt la règle que l'exception. Certains employés craignaient que l'initiative ne soit qu'un « feu de paille »; aussi hésitaient-ils à embarquer dans un projet qui allait être abandonné sous peu. D'autres, faute d'avoir une compréhension claire de l'initiative, refusaient de participer. D'autres encore, estimant que l'initiative nécessiterait trop de temps et d'argent, remettaient en question sa valeur. Voilà pourquoi il est important de prendre le temps, au début de l'initiative, de rallier les troupes et d'établir un consensus. Le fait d'exposer les résultats de l'initiative (grâce à la mesure du rendement) est un autre moyen de gagner l'appui.
- **Gestion d'intérêts divergents.** Beaucoup d'organisations ont signalé qu'elles avaient eu de la difficulté à obtenir un consensus concernant certains aspects de la planification et de la mise en oeuvre. S'il est vrai que les organisations peuvent essayer de donner voix au chapitre à toutes les parties intéressées, il reste que les compromis sont de rigueur.
- **Allure des progrès.** Il arrive que la résistance et les intérêts divergents qui ponctuent parfois l'initiative ralentissent l'allure des progrès escomptée au départ. Les organisations doivent être prêtes à faire face à ce genre d'éventualités. Le soutien de la haute direction et la participation des clients et des parties intéressées dès le début de l'initiative peuvent contribuer à prévenir cette situation.

2. Vers un service axé sur les citoyens : connaître les attentes des citoyens et des clients à l'égard du service

Demander aux citoyens ou aux clients d'énoncer leurs attentes à l'égard du service est une première étape importante vers l'instauration d'un service axé sur les citoyens. Les organisations ont à leur disposition divers outils qui peuvent les aider à obtenir cette information et à combler l'écart entre les attentes des citoyens ou des clients à l'égard du service et le service qu'ils reçoivent réellement. Certains, comme les cartes-réponses, les enquêtes et les sondages, sont plus précis que d'autres, comme les groupes de discussions, les consultations et les initiatives de participation des citoyens, qui ont un caractère plus souple.

Dotées de cette information, les organisations sont mieux à même :

- de répondre aux nouvelles demandes des citoyens ou des clients;
- de renseigner le personnel de première ligne, les gestionnaires et les dirigeants politiques sur l'efficacité et l'efficience des programmes;
- d'allouer des ressources conformément aux priorités en matière de service;
- d'évaluer l'efficacité avec laquelle elles exécutent leur mandat;
- de raffermir les processus d'élaboration de stratégies et de planification annuelle des activités.

Les organisations peuvent se servir de cette information également pour choisir les mécanismes d'amélioration du service qui conviennent le mieux pour fermer l'écart (p. ex., autres modes de prestation, restructuration, normes de service).

Le choix du mécanisme dépend du but recherché. Ainsi, beaucoup d'organisations ont recours aux enquêtes sur la satisfaction des citoyens pour suivre l'évolution de leurs démarches vers l'élimination de l'écart de service. D'autres se servent des enquêtes pour sonder l'opinion du public face aux changements qu'elles se proposent d'apporter à leurs programmes ou à leur orientation stratégique. Les groupes de discussion et les consultations peuvent aussi remplir cette fonction.

Comme ils permettent la circulation d'informations bidirectionnelle entre le citoyen/client et l'organisation, les groupes de discussion constituent un mécanisme de rétroaction plus direct que les consultations. Bien qu'elles ne mesurent pas la satisfaction des citoyens/clients avec autant de précision que les enquêtes, ces dernières présentent quand même certains avantages. Par exemple, elles permettent à l'organisation d'expliquer ses activités; de gérer les attentes des citoyens ou des clients lorsqu'elles dépassent ses limites ou son mandat; d'élaborer des solutions d'intérêt public intégrant la rétroaction directe; et de former des partenariats. Enfin, les consultations peuvent donner une vue d'ensemble du degré de satisfaction, des attentes et des besoins des citoyens ou des clients.

Alors que les enquêtes visent les citoyens et les clients, les groupes de discussion et les consultations englobent également les parties intéressées. Quant aux activités de participation, elles s'adressent en général aux citoyens plutôt qu'aux clients ou aux parties intéressées. Cette méthode, fondée sur la transparence, préconise le dialogue dans le but d'arriver à un consensus. Les participants écoutent ce qu'ont à dire leurs concitoyens et s'en inspirent, et sont appelés à changer d'opinion, à faire des compromis, voire, à favoriser l'élaboration de politiques d'intérêt public plus pertinentes. Fluide, le processus de participation des citoyens varie d'une organisation à une autre ainsi qu'en fonction du sujet traité, et peut s'appuyer sur tout un éventail de mécanismes de rétroaction.

Quatre études de cas présentées dans le rapport, soit celles de l'Administration de l'aéroport international de Vancouver (YVR), des Parcs de la C.-B., de la municipalité d'Oakville et de la ville de Nanaimo, illustrent deux méthodes employées par les organisations du secteur public pour écouter les citoyens et les clients : les sondages (et cartes-réponses) et la participation des citoyens. Chacune de ces techniques a permis de favoriser soit l'amélioration continue, soit l'élaboration d'un mécanisme de rétroaction ponctuelle.

Les Parcs de la C.-B. et YVR utilisent régulièrement différents outils pour mesurer le degré de satisfaction à l'égard de leur service et pour cerner les améliorations prioritaires à apporter à ce dernier. Les deux organisations scrutent les attitudes et les attentes tant des citoyens que des clients. Parcs de la C.-B. effectue des sondages auprès des ménages et des visiteurs des parcs, tandis qu'YVR sonde tous les trimestres l'opinion des utilisateurs de l'aéroport et consulte les citoyens dès qu'elle a besoin de connaître leurs points de vue sur des sujets particuliers. Toutes deux intègrent les résultats recueillis à leur cycle annuel de planification et s'en servent également pour améliorer leur service et faire des analyses comparatives de leur rendement.

La municipalité d'Oakville et la ville de Nanaimo ont eu recours à un mécanisme de rétroaction ponctuelle – le sondage dans le cas d'Oakville et la participation des citoyens dans celui de Nanaimo – lorsqu'elles ont fait l'objet d'un changement radical à l'interne. À Oakville, la municipalité voulait entreprendre une initiative sur la qualité du service dans le but d'améliorer la prestation de tous les services municipaux. Pour ce faire, elle a réalisé une enquête repère auprès des citoyens et des employés municipaux afin de mesurer leur degré de satisfaction, de cerner les facteurs entrant en jeu dans la satisfaction et de connaître leurs priorités face à l'amélioration du service. L'enquête a permis d'établir des jalons internes et externes. Les résultats ont servi à étayer les décisions liées à la planification et au budget, à rationaliser les services et à fixer des jalons en vue de futurs sondages.

La ville de Nanaimo a lancé un processus de planification ascendant, touchant l'ensemble de son territoire, en vue de l'adoption d'un plan officiel de la collectivité. Elle a eu recours, dans le cadre de ce processus, à différents mécanismes pour encourager la participation de la collectivité, notamment des symposiums de planification, des forums publics, des assemblées de quartier, des réunions portes ouvertes, des centres d'action, une série de conférences, des documents de travail, des sondages et des cartes-réponses. C'était la première fois que la ville employait une démarche axée sur la participation des citoyens; cette démarche est d'ailleurs celle qui a été adoptée pendant toute la phase de mise en oeuvre du plan, ainsi que pour d'autres aspects du développement communautaire.

L'expérience collective de ces organisations nous amène à dégager les leçons générales qui suivent au sujet de l'amélioration du service.

- **Choisir les bons mécanismes de rétroaction.** Lors du choix des mécanismes de rétroaction, il faut tenir compte des buts et des objectifs de l'activité d'écoute ou de participation que l'on se propose de tenir, ainsi que des participants visés (p. ex., les clients – bénéficiaires directs ou utilisateurs du service – citoyens, les électeurs, les contribuables).
- **Utiliser une combinaison de mécanismes de rétroaction.** Il est préférable de faire appel à des mécanismes variés afin de garantir un vaste éventail de commentaires de la part des citoyens ou des clients. L'utilisation de

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

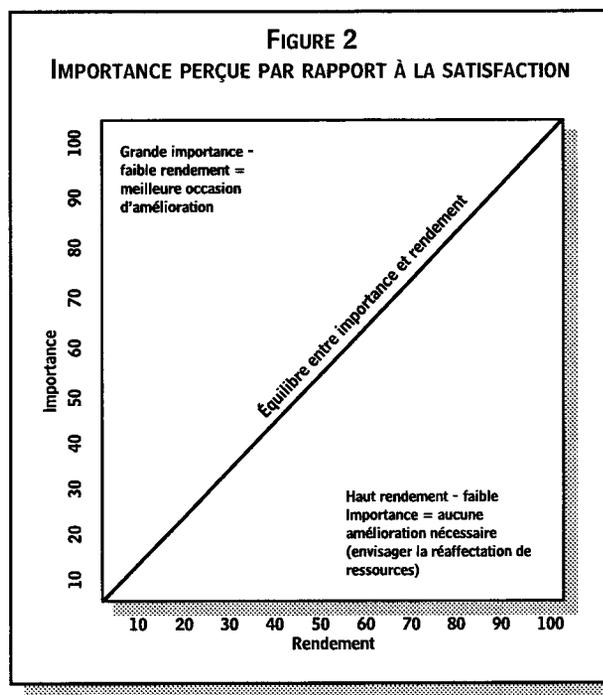
différents outils de mesure permet aux organisations de compenser les limites de chacun. Cette stratégie procure aussi des sources multiples de données qui aident les organisations à parvenir à de solides conclusions.

- **Élaborer un plan d'amélioration et suivre de près les progrès.** Les améliorations doivent être apportées en fonction des priorités définies par les citoyens/clients. En élaborant un plan d'amélioration, les organisations ont moins de difficulté à se concentrer sur les aspects prioritaires, à cerner les éléments qui posent le plus de problèmes ainsi qu'à attribuer les responsabilités et à fixer les délais relativement aux mises à jour et aux résolutions. Quant à l'efficacité des améliorations apportées, les organisations peuvent l'évaluer en mesurant, sur une base régulière, la satisfaction des citoyens ou des clients.
- **Communiquer les résultats.** Le fait de transmettre les observations des citoyens/clients à tout le personnel de l'organisation contribue à mieux faire connaître le processus d'amélioration et à en assurer le soutien. Cet exercice est particulièrement utile à l'équipe chargée d'apporter les améliorations. En informant les citoyens et les clients des résultats et des améliorations proposées, on leur montre que leurs commentaires sont pris en considération.

On peut tirer de l'expérience des organisations qui ont recours aux méthodes de mesure de l'opinion un certain nombre de leçons concernant tout particulièrement la conception et l'utilisation des enquêtes.

- **Faire la distinction entre les enquêtes sur la satisfaction des clients et les sondages auprès des citoyens.** Dans les enquêtes sur la satisfaction des clients, on pose des questions sur la prestation des services sur le plan opérationnel (p. ex., le temps qu'il a fallu pour être servi), tandis que les sondages auprès des citoyens permettent d'évaluer les aspects qui se rapportent indirectement à la prestation des services (p. ex., l'opportunité d'offrir certains services par l'entremise d'organisations du secteur public ou privé). Il est donc important d'élaborer des méthodes de mesure distinctes s'appliquant à chaque groupe. Quelques-uns des commentaires sur la conception d'enquêtes qui suivent concernent essentiellement les enquêtes sur la satisfaction des clients.
- **S'assurer du concours d'experts.** Il est important que quelqu'un au sein de l'organisation ait suivi des cours officiels en techniques d'enquête ou que l'organisation ait accès à ce savoir. La précision des résultats, les conclusions et les décisions fondées sur les résultats peuvent être considérablement influencées par les taux de réponse, facteur que les experts en techniques d'enquête savent analyser. Nous recommandons aux organisations de consulter le guide sur les enquêtes auprès des clients élaboré par le Réseau du service axé sur les citoyens à l'intention des gestionnaires (on peut se procurer le document *Sondages sur la satisfaction des clients : Guide du gestionnaire auprès du CCG*).
- **Segmenter la clientèle.** Les organisations qui ont une clientèle variée devrait découper celle-ci en segments et définir les attentes propres à chacun à l'égard du service, par exemple les heures d'ouverture, les modes de prestation.
- **Aller au-delà de la mesure des degrés de satisfaction.** Pour être certaines de tenir compte de tous les aspects du service à la clientèle, les organisations doivent savoir quelles sont les attentes des clients, leurs impressions face aux services reçus, les degrés de satisfaction – y compris les facteurs contribuant à la satisfaction ou à l'insatisfaction (courtoisie, rapidité, accessibilité, etc.) –, les degrés d'importance et les priorités en vue de l'amélioration des services. Cette analyse approfondie aide les organisations non seulement à voir quels aspects du service les clients jugent insatisfaisants et le degré d'insatisfaction, mais aussi à déterminer le meilleur plan d'action.

L'une des façons de cerner les aspects critiques à améliorer consiste à évaluer le degré d'importance par rapport au degré de satisfaction. Dans la figure 2,



lorsque ces deux degrés sont équivalents, il n'y a pas d'écart de service. Par contre, si les clients accordent beaucoup d'importance au service mais en sont très insatisfaits, c'est signe que des améliorations sont nécessaires. En revanche, si le taux de satisfaction des clients à l'égard d'un service qui, pour eux, revêt peu d'importance est élevé, c'est peut-être l'occasion de réaffecter des ressources en les dirigeant vers des services jugés plus importants.

- **Communiquer les résultats, élaborer un plan d'amélioration fondé sur les résultats et suivre l'évolution des progrès.** Après avoir analysé les enquêtes, il importe de partager les résultats avec les gestionnaires et le personnel, puis de s'inspirer de ces données pour apporter les améliorations voulues au service. Lorsqu'on élabore un plan d'amélioration, il faut d'abord prendre en considération les priorités définies par les clients. Puis, on doit déléguer les responsabilités et établir le calendrier se rapportant aux mises à jour et aux résolutions (on peut former une équipe pour chaque aspect à améliorer). Enfin, en vue de gérer les attentes irréalistes des clients, il est préférable de préparer un plan de communication énonçant clairement les limites de l'organisation ou clarifiant le mandat de celle-ci.

Grâce au partage des résultats, l'organisation montre à ses clients que leurs commentaires sont pris en considération et qu'elle est à l'écoute.

Il est possible d'évaluer les améliorations apportées en répétant la série d'enquêtes une fois que les changements sont en vigueur, puis en sondant régulièrement (aux trois mois ou une fois par année) l'opinion des clients. En comparant les mesures initiales aux nouvelles données, les organisations peuvent tracer l'évolution de leurs démarches visant à éliminer l'écart de service.

- **Concevoir et surveiller l'enquête à partir d'observations formulées par les utilisateurs de l'information.** Cet exercice permet d'assurer la pertinence de l'information recueillie. S'il est vrai que l'instrument d'enquête doit être cohérent pour pouvoir effectuer des analyses comparatives du rendement au fil du temps, il ne faut pas perdre de vue sa finalité, c.-à-d. aider le personnel de l'organisation à offrir un service qui répond aux besoins des clients.
- **Utiliser un outil standard pour pouvoir mesurer les progrès au fil du temps.** Nous invitons les organisations à consulter à ce sujet l'*Outil de mesures communes* mis au point par le Réseau du service axé sur les citoyens. (Cette publication, offerte par le CCG, s'insère dans la collection du Réseau du service axé sur les citoyens.)
- **Obtenir des résultats crédibles et utiles.** Avant de procéder à l'amélioration de leurs services, les organisations doivent être convaincues que l'enquête s'est déroulée comme il convient, d'où l'importance de mettre au point des outils qui donnent des résultats crédibles et fiables. En plus d'être faciles à comprendre, les résultats doivent être présentés de manière à faciliter le processus décisionnel.

Bien que la méthode de la participation des citoyens n'ait été employée que dans l'un des cas étudiés, il est possible de dégager des leçons générales de cette expérience.

- **Veiller à ce que la démarche ait un caractère communautaire.** Le principe de la participation des citoyens doit avoir un caractère communautaire (les citoyens), et non mettre à contribution des groupes de clients ou des parties intéressées. Dans le cadre de cette démarche, il ne s'agit pas de définir un ensemble précis d'attentes ou de besoins, ni de faire la promotion de droits particuliers. Bien que ces groupes d'intervenants ne soient pas nécessairement exclus, les rôles traditionnels qu'ils jouent conviennent moins bien à ce genre de forum public.
- **Énoncer clairement les buts de la démarche.** Il faut expliquer quels sont les objectifs de la démarche, autant pour l'organisation que pour le public.
- **Définir clairement les rôles des participants.** Les organisations doivent réfléchir attentivement au rôle du public dans cette démarche. Autrement dit, elles doivent définir leurs propres attentes à l'égard du public, plus particulièrement quant à la forme que prendra sa participation et au moment où il interviendra. Les organisations doivent également examiner en détail les rôles des responsables (élus et nommés), la manière dont le processus sera défini et l'utilisation que l'on fera de la contribution du public.
- **Instaurer un processus flexible.** Les activités axées sur la participation des citoyens devraient se dérouler dans un cadre ouvert, propice au partage d'informations, à la discussion de valeurs, aux compromis, aux choix et à l'établissement d'un consensus. Les objectifs et l'aspect temporel sont, certes, importants, mais ce processus

en est un avant tout de sensibilisation et d'adaptation, d'apprentissage collectif entre membres de la collectivité et responsables. Ce processus doit donc être flexible.

- **Garantir la transparence.** Durant toute la durée de l'initiative, la nature du rôle du public doit être connue. Il en va de même pour les conclusions, qui doivent être divulguées tout comme les motifs derrière les choix qui ont été faits.
- **Faire de la participation des citoyens une démarche productive.** Cette stratégie peut favoriser des changements de points de vue chez les participants, susciter un enthousiasme pouvant mobiliser des groupes et des collectivités, et édifier une clientèle renforcée, formée de gens prêts à prendre et à appuyer des décisions d'intérêt public.

D'après l'expérience des organisations étudiées, l'amélioration continue du service passe par la consultation des citoyens ou des clients; la pratique de cet exercice sur une base régulière et de façon uniforme – scientifique, si possible – est la clé du succès à ce chapitre.

3. Mesure de l'efficacité du service et obligation de rendre compte des résultats

Le suivi des progrès vers la réalisation des objectifs en matière d'efficacité du service fait partie intégrante des services axés sur les citoyens. Les organisations du secteur public tournées vers les citoyens se servent de la mesure du rendement pour évaluer l'efficacité de leurs démarches visant la diminution ou l'élimination de l'écart entre les attentes des citoyens/clients et le service reçu. Les mesures de l'efficacité du service sont le moteur des plans d'amélioration; elles traduisent la stratégie en action.

L'un des ingrédients essentiels à la mesure du rendement est l'obligation de rendre compte; autrement dit, il faut encourager les gestionnaires et les employés à prendre part à la mesure du rendement en assumant la responsabilité de certains aspects du processus. Les organisations sont de plus en plus nombreuses à établir un rapprochement entre les plans d'efficacité des services et le processus de planification stratégique de même que le cycle de planification annuelle des activités, et à fixer des objectifs précis à atteindre dans les délais impartis.

Parmi les études de cas, deux relatent l'expérience d'organisations ayant adopté de bonnes pratiques de mesure et de reddition de comptes en matière de prestation des services. Il s'agit du ministère de l'Agriculture et des Forêts de l'Île-du-Prince-Édouard et de Développement des ressources humaines - Région du Québec. Ces deux organisations sont en mesure de tracer la courbe d'efficacité de leurs services au fil des ans ainsi que de mesurer les améliorations enregistrées au chapitre de la satisfaction des clients et des employés. En outre, elles suivent toutes deux l'évolution de plusieurs indicateurs clés de l'efficacité de leurs services et attribuent leur rendement aux objectifs définis antérieurement dans leurs plans stratégiques. Deux autres organisations, soit la Société canadienne des postes et Parcs de la C.-B., évaluent régulièrement le degré de satisfaction des clients et des employés. À Postes Canada, ainsi qu'au ministère de l'Agriculture et des Forêts de l'Î.-P.-É., les gestionnaires sont tenus responsables de la réalisation d'objectifs précis se rapportant à l'efficacité des services.

Ensemble, ces organisations ont inspiré la liste qui suit de bonnes pratiques applicables à la mesure de l'efficacité des services et à la mise sur pied de mécanismes de reddition de comptes.

- **Fixer des objectifs annuels.** Les organisations doivent fixer des objectifs annuels concernant l'efficacité et l'amélioration des services, et les comparer à la situation réelle.
- **Mesurer l'écart de service.** Les organisations doivent chercher à déterminer, de façon précise, si l'écart de service, en ce qui a trait à la satisfaction des clients, se ferme ou non.
- **Faire participer le personnel à la mesure de l'efficacité.** Il faut tenir les employés au courant des objectifs d'efficacité des services et leur permettre d'apporter des améliorations. Lorsqu'on confie de tels objectifs aux employés et qu'on s'attend à ce qu'ils les atteignent, ces derniers doivent avoir une idée claire de leur rôle et de ce qu'on entend par succès. Il est essentiel que les organisations donnent aux employés la latitude et les aptitudes nécessaires pour agir.

- **Évaluer le moral et la satisfaction des employés et fixer des objectifs d'amélioration.** Selon des recherches, il y aurait corrélation entre la satisfaction des employés et la satisfaction des clients : si les employés ne disposent pas des outils requis pour s'acquitter de leurs tâches ou ne sont pas très heureux au travail, par exemple, cela pourrait se refléter sur la qualité des services fournis aux citoyens/clients. Par conséquent, si une organisation souhaite accroître l'efficacité de ses services, elle doit apporter des améliorations au service à l'interne, suivant les priorités définies par les employés (p. ex., lors de sondages, de discussions en groupes, d'évaluations des besoins).
- **Faire connaître l'initiative aux citoyens/clients et aux parties intéressées.** Ces groupes sont appelés à jouer un rôle important lorsqu'une organisation cherche à savoir si elle a atteint ses objectifs. C'est pourquoi les organisations devraient informer ouvertement les employés, les citoyens/clients et les parties intéressées des progrès réalisés.
- **Définir clairement la responsabilité à l'égard des résultats.** La responsabilité à l'égard des résultats doit être clairement définie à l'intérieur des cadres de rendement des gestionnaires supérieurs de l'organisation.
- **Établir un rapprochement entre la rémunération, les récompenses et la reconnaissance et la mesure du rendement.** C'est un moyen d'envoyer à l'organisation un message clair sur ce qui est important.
- **S'assurer que les outils de mesure du rendement ont un caractère positif et non punitif.** L'existence d'outils de mesure efficaces aide les organisations à mettre le doigt sur ce qui va et ce qui ne va pas.

Nos études ont révélé qu'il n'y avait, dans le secteur public, que quelques organisations qui mesuraient l'efficacité de leurs services et tenaient les gestionnaires responsables de l'atteinte de résultats précis. Grâce à leur expérience, les organisations étudiées offrent donc une mine de renseignements à toutes celles qui veulent instaurer des mécanismes de mesure de l'efficacité des services.

4. Outils pour éliminer l'écart de service

Dans ces études de cas, nous passons en revue les outils que les organisations du secteur public utilisent actuellement pour améliorer la qualité de leurs services.

- **Nouveaux types d'organisations** – Les organismes de service spécial, (le Bureau des passeports et l'Agence du parc de véhicules du Manitoba), les agences de service (Agence canadienne d'inspection des aliments) ainsi que les partenariats avec les secteurs privé et bénévole (TERANET en Ontario et Alphabétisation Nouveau-Brunswick Inc.), offrant une meilleure autonomie, permettent de gérer les ressources disponibles et d'améliorer les services.
- **Technologie** – La technologie a considérablement contribué, durant les dernières années, à l'amélioration des services et constituera, à l'avenir, un outil de choix pour la prestation de services axés sur les citoyens. Les guichets électroniques tels ceux de Développement des ressources humaines Canada et de ServiceOntario offrent aux citoyens et aux clients une gamme croissante de services. Ainsi, grâce au réseau de plus de 2 900 guichets de DRHC disséminés à l'échelle du pays, les Canadiens peuvent obtenir de l'information sur le marché du travail, consulter la liste électronique Guichet Emplois, soumettre une demande d'assurance-emploi et faire des suggestions. De même, les guichets ServiceOntario assurent aux Ontariens l'accès à des renseignements sur les produits et services offerts par la province, et ce, selon une formule équitable, centralisée, pratique et rentable. La ville de Montréal a installé sur son territoire, dans le cadre d'*Accès Montréal*, des guichets uniques de services où les résidents peuvent obtenir des informations par téléphone, par Internet ou à partir de terminaux d'accès public. Grâce aux progrès technologiques internes en matière de gestion de l'information, les organisations sont désormais en mesure de fournir aux citoyens un service prompt et accessible partout.
- **Autres outils** – Les organisations publiques se servent d'autres outils pour améliorer leurs services, y compris ce qui suit.
 - **Normes de services** – Au ministère des Anciens combattants, clients et employés ont convenu de normes de services – ce que les uns escomptent et ce que les autres peuvent offrir – qui sont revues et mises à jour régulièrement.

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

- **Amélioration des processus** – Il s'agit de techniques comme la restructuration. C'est la solution retenue par la Base des Forces canadiennes Esquimalt pour simplifier l'acquisition de matériel commercial à l'intention des clients et des employés, et pour instaurer un mécanisme de commande et de livraison au moment adéquat.
- **Gestion de la qualité** – Méthode utilisée par Ressources naturelles Canada pour améliorer la qualité du service à l'échelle de l'organisation.
- **Analyse comparative** – Cette technique a permis à l'Office de la propriété intellectuelle du Canada de parfaire les aspects du dépôt des marques de commerce que les clients voulaient que l'on améliore.
- **Recouvrement des coûts** – Parcs Canada a adopté un système assoupli de recouvrement des coûts afin d'améliorer sa capacité de prestation de services, et ce, en facturant aux utilisateurs les services personnels offerts dans les parcs et les lieux et en libérant les crédits fiscaux pour la protection du patrimoine naturel et culturel, et l'aménagement de nouveaux parcs.
- **Conventions de service** – Établie par le ministère de la Justice, en sa qualité de fournisseur de service interne, cette méthode consiste à hausser la sensibilité du Ministère aux priorités et aux besoins des clients, à accroître le taux de satisfaction de la clientèle et à rentabiliser les ressources au maximum.

On peut tirer des cas illustrés ci-dessus plusieurs leçons générales qui pourraient aider les organisations à choisir les outils les plus appropriés parmi le vaste éventail dont disposent les organisations gouvernementales cherchant à améliorer leurs services. Mentionnons, à titre indicatif, les solutions qui suivent.

- Le choix de la bonne structure organisationnelle dépend partiellement de la nature et du but du service fourni.
- La prestation de services publics dans une perspective commerciale, c'est-à-dire pour générer des recettes, pourrait être avantageuse si l'organisation opte pour une structure qui favorise davantage son autonomie.
- L'adoption d'autres modes de prestation de services peut s'avérer une façon efficace de clarifier les rôles et les responsabilités, d'améliorer le service, de réduire les coûts de prestation, d'éliminer le chevauchement et le double emploi ainsi que de renforcer le cadre de responsabilité.
- Les nouvelles structures devraient s'accompagner de systèmes de gestion axés sur le citoyen et de cultures organisationnelles propices à l'amélioration du service.
- Les partenariats entre les secteurs public et privé peuvent favoriser la réduction des coûts et l'amélioration du service, dans la mesure où l'intérêt public prime.
- En matière de prestation de services, la technologie est une arme à double tranchant en ceci que, pour être efficace, la prestation à l'aide des technologies doit être conçue en étroite consultation avec le client ou l'utilisateur.
- Les normes de services doivent refléter les aspects du service qui importent le plus pour le client, ses attentes et les capacités de l'organisation. De plus, le rendement doit être jaugé en fonction de ces normes si l'on veut assurer une amélioration continue.
- La refonte des mécanismes de prestation peut avoir, dans la mesure où elle découle de la consultation des employés et des clients, un effet positif marqué sur la qualité du service et la satisfaction de la clientèle.
- L'analyse comparative est un important outil de mesure du rendement. Elle permet de faire ressortir les points forts et les points faibles de la prestation de services.
- Certes, le recouvrement des coûts ne fait-il pas l'unanimité. Mais il peut néanmoins être utilisé à bon escient, pourvu que les employés et les clients soient consultés et que le barème des coûts soit établi de façon ponctuelle. Il s'agit de ne pas imposer de formule générale et, surtout, d'avoir un mécanisme de réponse en place pour rajuster les droits mal calculés.
- Les conventions de service sont un outil efficace de comptabilité pour les fournisseurs de services gouvernementaux internes et leurs clients.

Il ressort de ces études de cas que les organisations doivent d'abord clarifier leur objectif de service, puis choisir l'outil sinon l'ensemble d'outils qui leur permettrait d'éliminer l'écart de service. Les outils ne devraient pas être une fin en soi, mais plutôt une façon de supprimer l'écart. La sélection des outils doit être motivée par une parfaite compréhension des priorités et des attentes des citoyens ou des clients.

5. Accroître la capacité du secteur public de fournir des services axés sur le citoyen

Les cas passés en revue illustrent les différentes façons d'accroître la capacité des organisations du secteur public d'éliminer l'écart de service. Certaines organisations ont choisi des méthodes visant la qualité du service ou la gestion de la qualité. D'autres, en revanche, ont opté pour des modèles axés sur le rendement supérieur comme les critères de l'Institut national de la qualité. On a également vu le cas d'organisations qui, ayant modifié leur cadre de gouvernement (p. ex., en devenant un OSS ou une société d'État), sont parvenues à améliorer leur capacité d'offrir des services axés sur le citoyen ou le client.

Les cas étudiés illustrent différentes organisations : OSS, ministères, sociétés d'État, organismes de réglementation, fournisseurs de services communs, fournisseurs de services directs et indirects, et fournisseurs de services internes et externes. C'est dire que l'élimination de l'écart de service commande une solution adaptée à l'organisation concernée.

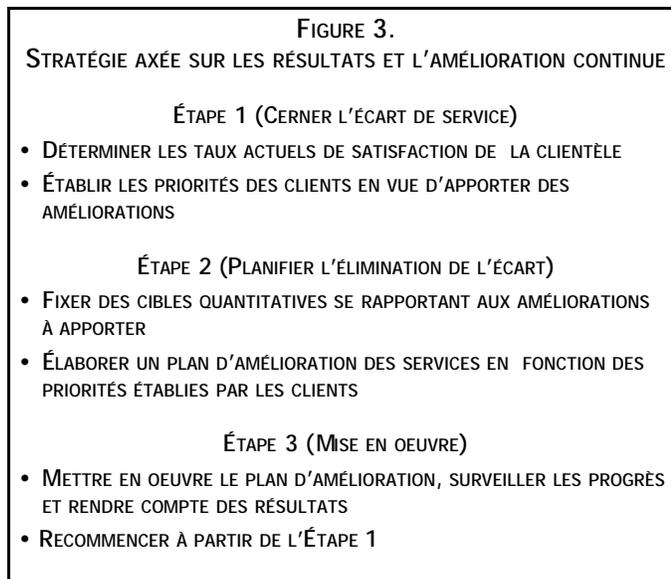
Au nombre des cas étudiés figurent cinq organisations dont les stratégies ont mené à une amélioration mesurable des services aux citoyens ou aux clients, notamment DRHC-Région du Québec, la Police régionale de Peel, la Société canadienne des postes, l'Agence du parc de véhicules du Manitoba et le ministère de l'Agriculture et des Forêts de l'Î.-P.-É. Ainsi, le ministère de l'Agriculture et des Forêts de l'Î.-P.-É. a haussé le taux de satisfaction de sa clientèle (de 68 p. 100, ce taux est passé à 82 p. 100), et vise la barre des 90 p. 100 d'ici l'an 2000. Parallèlement à cela, il a réussi à remonter le moral des employés et à faire monter le taux de satisfaction de ces derniers de 70 à 81 p. 100 en trois ans.

Pour sa part, DRHC-Région du Québec a travaillé sans relâche, des années durant, à hausser le taux de satisfaction de ses clients et de ses employés en utilisant une formule d'amélioration des services axée sur les résultats. En appuyant ses efforts sur l'auto-diagnostic d'après une formule primée par Baldrige, cette organisation a formé un partenariat avec son syndicat dès le début des années 90 afin d'accroître le taux de satisfaction de ses clients et de ses employés (voir la figure 3 qui illustre sa stratégie axée sur les résultats).

Grâce au renforcement du leadership, à l'habilitation de ses employés et à une meilleure compréhension des besoins de ses clients, DRHC-Région du Québec a apporté des améliorations mesurables à son service. La satisfaction des clients est devenue une partie intégrante des plans stratégiques et commerciaux de l'organisation.

L'Agence du parc de véhicules du Manitoba (*FLEET*) est un organisme de service spécial qui offre aux organisations gouvernementales un service de gestion centralisée du parc de véhicules. Le cas *FLEET* souligne l'importance de faire preuve de souplesse dans la gestion des ressources financières et humaines lorsque l'on apporte des améliorations de service qui profitent aux clients et aux employés. La Police régionale de Peel (PRP) a, quant à elle, transformé la culture du service de police régionale en effectuant une analyse comparative de son rendement par rapport aux critères de l'Institut national de la qualité. La PRP a adopté une méthode d'amélioration des services axés sur le citoyen qui comporte trois volets, à savoir :

- collecte des commentaires de la communauté et des clients au moyen d'enquête et de consultations;
- reconnaissance des caractéristiques et des mécanismes de soutien de l'organisation qui sont nécessaires à la réussite des relations de travail internes, tels qu'ils sont mentionnés dans un *énoncé des grandes lignes de la structure organisationnelle (Statement of Organizational Character)*;



Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

- compréhension claire de l'environnement de travail – risques, défis et possibilités avec lesquels les membres de la PRP doivent composer – au moyen d'une évaluation annuelle de l'environnement : population locale, criminalité, économie et tendances en matière de circulation.

Les leçons qui ressortent de l'étude de tous ces cas vont comme suit.

- **Faire en sorte que les cadres supérieurs assurent le leadership nécessaire à long terme.** Il est crucial que les cadres supérieurs assurent un leadership continu pour garantir le succès à long terme d'une initiative d'amélioration des services. Les cadres de la direction doivent manifester une volonté de voir réussir l'initiative et de partager responsabilité et obligations en matière d'améliorations à l'échelle de l'organisation.
- **Mettre le cap sur l'amélioration continue.** Les organisations devraient viser de façon prioritaire l'amélioration continue de la prestation de service, en tenant compte de l'apport des clients et des employés et des évaluations. L'amélioration étant un processus de longue haleine, il est rare que les solutions ponctuelles produisent les résultats escomptés.
- **Intégrer les améliorations à une stratégie axée sur les résultats.** Une stratégie axée sur les résultats n'est efficace que si l'amélioration des services repose sur les priorités des clients et les progrès, mesurés et communiqués régulièrement.
- **Viser à améliorer le milieu de travail.** Une stratégie axée sur les résultats devrait aller de pair avec une stratégie d'amélioration continue visant le renforcement de la satisfaction des clients. Cela contribue à l'édification d'une culture organisationnelle propice. Mais il faudrait également utiliser d'autres méthodes qui impliquent notamment de favoriser le travail d'équipe, de sensibiliser les employés aux conditions de réussite, de les habiliter à apporter les améliorations aux services, de reconnaître le bon service et de le récompenser.

Conclusion

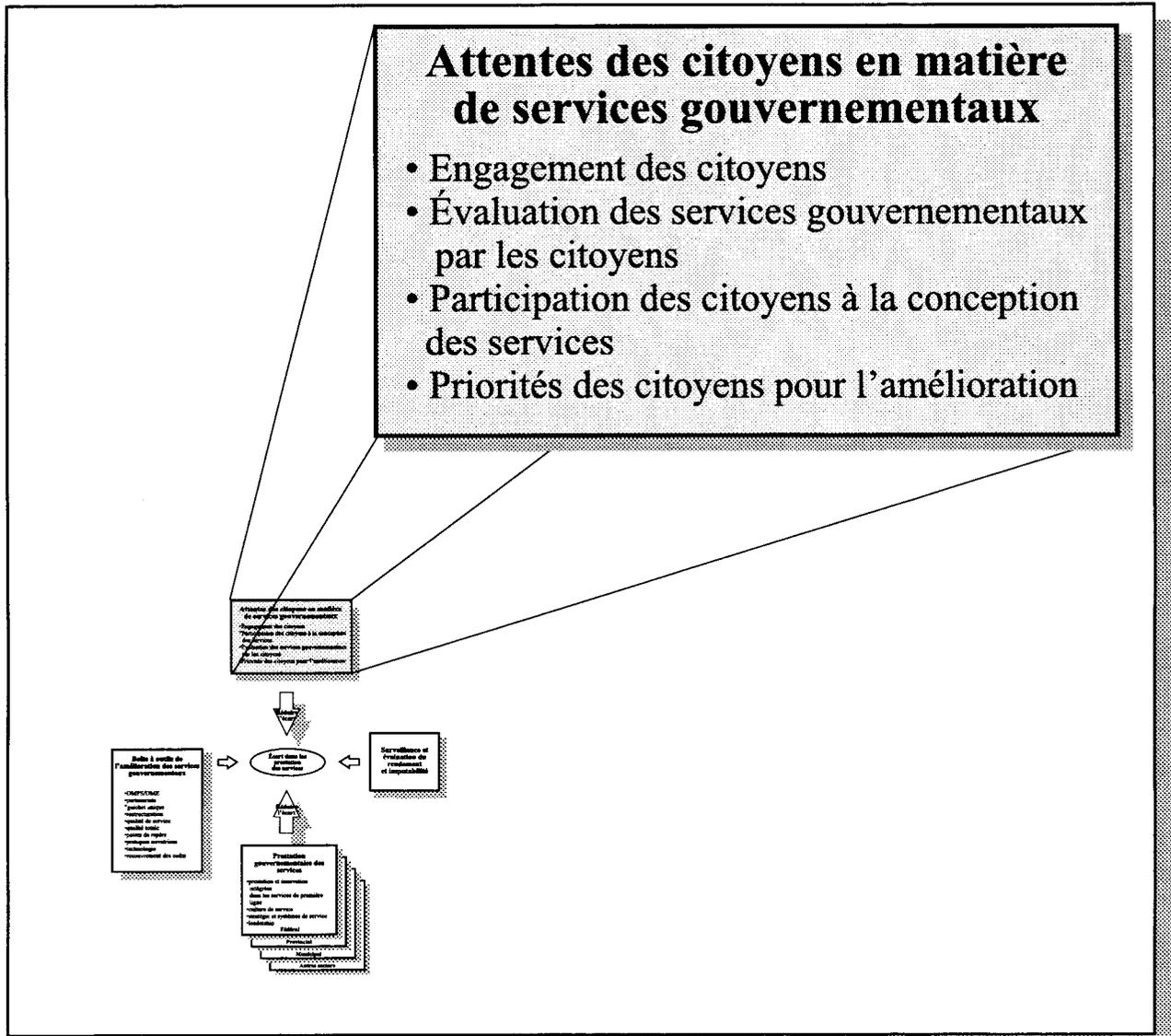
Dans le présent rapport, nous avons cherché à faire connaître les bonnes pratiques en matière de prestation de services axée sur les citoyens utilisées au sein d'organisations du secteur public au Canada. Nous avons également dégagé certaines leçons dont pourront s'inspirer les dirigeants et les gestionnaires du secteur public désireux d'entreprendre des projets semblables. Ces bonnes pratiques et les leçons apprises serviront, nous l'espérons, de guide pratique pour édifier des organisations axées sur les citoyens et, en bout de ligne, améliorer la qualité des services publics à tous les niveaux de gouvernement.

Notes

- ¹ Cette discussion s'inspire de Faye Schmidt, en collaboration avec Teresa Strickland, ébauche du document de juin 1998, *Sondages sur la satisfaction des clients : Outils de mesures communes, Instrument opérationnel destiné aux organismes publics*. Ottawa, Réseau du service axé sur les citoyens/Centre canadien de gestion.
- ² Certaines études de cas se concentrent sur le *contribuable*, ou l'*usager (customer)*. Dans une analyse plus approfondie des différents bénéficiaires des services fournis par la fonction publique, on ferait la distinction entre les termes *contribuable* et *citoyen* et entre *usager* et *client*. Étant donné que les organisations dont il est question ici offrent une définition des bénéficiaires de leurs services, et qu'elles ont tendance à ne pas établir de différences entre eux, il n'est pas fait de distinction.
- ³ Canada, Bureau du Conseil privé, Centre canadien de gestion, *De solides assises : Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique*, Ottawa, 1996, p. 38.
- ⁴ Les parcs, les musées et les galeries d'art sont des exemples de services publics dont les clients ne sont pas toujours des citoyens. En effet, les clients sont parfois des visiteurs d'une autre province ou d'un autre pays.
- ⁵ Au cours des dernières années, le principe du recouvrement des coûts s'est répandu dans le secteur public. Au sein des organisations qui ont adopté un système de recouvrement des coûts, les clients – internes ou externes – doivent payer pour recevoir certains services. Il convient de noter que, lorsqu'il s'agit de contribuer à la prestation d'un service (financièrement, p. ex.), la distinction entre le citoyen et le client se brouille.

***Pratiques exemplaires
d'un service axé
sur les citoyens :
études de cas***

Perceptions et attentes des citoyens



Contrôle de la satisfaction des clients par l'Administration de l'aéroport international de Vancouver

Description du cas

Aperçu

En 1992, Transports Canada a transféré la responsabilité des opérations de l'aéroport international de Vancouver à la collectivité, sous l'égide de l'Administration de l'aéroport international de Vancouver (YVR) nouvellement créée. L'Administration a eu tôt fait d'établir une vision d'elle-même pour l'avenir. D'ici 2010, l'YVR devrait :

- devenir une ville-porte intercontinentale et nord-américaine en profitant du site de l'YVR sur les routes orthodromiques;
- devenir une grande destination internationale du pays, bénéficiant de l'attrait touristique de la C.-B.;
- devenir un centre de distribution servant au transbordement des marchandises par terre, mer et air¹.

L'Administration a lancé un programme d'amélioration des immobilisations qui a produit des installations terminales, une tour de contrôle, une piste, un garage aérien et des boutiques de vente au détail.

En 1993, l'Administration s'est lancée dans un programme parallèle d'amélioration des services. Un des aspects de ce projet est le programme de suivi de la satisfaction des clients de l'YVR qui vise les trois objectifs suivants :

- mesurer et contrôler les évaluations de base de la satisfaction des clients et en faire des analyses comparatives;
- maintenir à jour un profil des passagers axé sur des caractéristiques démographiques et de l'utilisation des installations;
- déterminer les réactions des clients face aux améliorations spécifiques des produits, des services et des installations et en assurer le suivi².

L'instrument de la réalisation de ces objectifs est un sondage sur la satisfaction des clients. Le principal groupe de clients de l'aéroport international de Vancouver – les passagers – fait l'objet d'un sondage tous les trois mois, effectué par un organisme indépendant. On interroge les passagers, au départ, à l'arrivée et en correspondance, sur leur degré de satisfaction quant aux services et aux installations de l'aéroport et à l'égard de services et d'installations particuliers de l'aéroport, comme les douanes et l'immigration, la sécurité et la protection, le stationnement, les toilettes, les téléphones et les restaurants. On leur demande également d'indiquer les éléments à améliorer en priorité.

L'administration du sondage a été confiée à *Vancouver International Strategic Services Ltd.* (VISTAS), filiale de l'Administration chargée du marketing et de la planification stratégique, qui tient le sondage à jour, l'analyse et fait rapport sur les données.

Étant donné que le financement de ce projet était limité au début, l'Administration a utilisé essentiellement ses ressources pour mesurer les niveaux de satisfaction du principal groupe de clients. Depuis sa mise sur pied, cependant, l'YVR a sondé les autres groupes de clients, soit au moyen d'éléments ajoutés au sondage sur la satisfaction des clients, soit dans le cadre de sondages séparés.

Le sondage est le principal outil permettant aux divers services de l'Administration et à d'autres prestataires de services de l'aéroport d'effectuer des analyses comparatives de leur rendement. Ces intervenants peuvent suggérer des questions, que VISTAS formule et intègre au sondage. Ainsi, le personnel chargé des opérations de l'aéroport,

FAITS SAILLANTS

- PROGRAMME D'ÉVALUATION DE LA SATISFACTION DU CLIENT ASSURANT LA SURVEILLANCE, LA MESURE ET LA COMPARAISON DE LA QUALITÉ DU SERVICE.
 - MESURE DU RENDEMENT DES FOURNISSEURS DE SERVICES DANS LES AÉROPORTS, DES OPÉRATIONS DU TERMINAL AUX DOUANES ET À L'IMMIGRATION.
 - AMÉLIORATIONS DU SERVICE EN FONCTION DES COMMENTAIRES DES CLIENTS.
 - PROCESSUS DE SONDAGE GLOBAL.
 - MAINTIEN DE L'UNIFORMITÉ DE L'OUTIL DE MESURE POUR PERMETTRE DES COMPARAISONS AU FIL DU TEMPS.
 - AMÉLIORATION DE LA SATISFACTION DES CLIENTS : HAUSSE DE 68 P. 100 À 84 P. 100 ENTRE 1994 ET 1997.
-

Qu'est-ce que l'Administration de l'aéroport international de Vancouver ?

La mission de l'YVR consiste à « ... servir notre collectivité en bâtissant un meilleur aéroport destiné au XXI^e siècle en fournissant des services d'aéroport supérieurs à notre clientèle ».

Mandat, rôles et responsabilités

- L'YVR est une société sans but lucratif axée sur la collectivité, créée à la suite d'une contribution communautaire et publique à un groupe de travail fédéral-provincial. Son principal objectif consiste à « élargir la contribution de l'aéroport international de Vancouver au développement économique local et à améliorer la rentabilité et l'orientation commerciale de l'aéroport ».
- L'administration est assurée par un conseil d'administration autonome non-partisan dont les membres oeuvrent dans les domaines des finances, de l'administration, du droit, du génie, du mouvement syndical, de la protection des droits des consommateurs et des industries du transport aérien, de l'aviation et de l'aérospatiale. Les directeurs ont la responsabilité d'agir dans le meilleur intérêt de l'Administration.
- Les membres du conseil d'administration sont nommés par les villes de Richmond et de Vancouver, le District régional de Vancouver, les organisations professionnelles et du secteur privé et la collectivité. En vertu des restrictions imposées par le gouvernement fédéral à l'égard de la cession des aéroports fédéraux aux autorités locales, ni un représentant élu ni un fonctionnaire de l'État ne peut être nommé.
- L'YVR rend des comptes à la collectivité par sa structure de représentation et le processus de nomination.
- L'YVR est aussi responsable auprès de Transports Canada selon le contrat de location exigeant qu'elle paye au gouvernement du Canada un loyer de base pour l'utilisation de l'aéroport et un loyer supplémentaire fondé sur une échelle mobile dépendant des recettes produites par l'aéroport.
- Les opérations de l'YVR sont guidées par un plan stratégique de quatre ans fondé sur des recherches solides, « Following the North Star », qui fixe une série d'objectifs particuliers devant être atteints d'ici 1999. Ces objectifs immédiats s'inscrivent dans la série des grands objectifs de l'YVR, qui doivent être réalisés d'ici 2010. Les sondages sur la satisfaction des clients font partie des recherches sur lesquelles repose le plan stratégique.
- Le public peut consulter le rapport annuel et les états financiers vérifiés.

Situation juridique et financière

- L'YVR est constituée en société en vertu de la Partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes*, en tant qu'organisme autonome habilité à acquérir et à aliéner des biens, à conclure des accords, à acquérir et à émettre des titres d'emprunt.
- À titre d'organisme à but non lucratif, l'Administration ne possède pas de part de propriétaire des actionnaires et n'offre aucune participation aux organismes de l'extérieur. L'YVR doit affecter tous ses gains aux opérations et aux améliorations de l'aéroport.

Clients et intervenants

- L'Administration a une grande variété de clients et d'intervenants.
- Les passagers constituent les principaux clients. Les clients secondaires comprennent les locataires de l'aérogare et des sociétés aériennes et des organismes gouvernementaux canadiens et américains dont les services comprennent les inspections des aliments, des plantes, des animaux et des drogues, les douanes et l'immigration.
- Les représentants de la collectivité locale, des organismes communautaires, des organismes du secteur privé, des associations professionnelles, de l'industrie touristique et des organismes gouvernementaux font partie de ses intervenants.
- Les transferts entre les groupes de clients et d'intervenants sont une réalité à laquelle l'YVR doit faire face régulièrement. Les clients deviennent parfois des intervenants dans le processus, selon la question en jeu.
- L'YVR consulte officiellement et officieusement des organismes et des groupes communautaires au moyen de divers forums qui ont lieu au cours de l'année, notamment ses sept organisations de nomination, les comités de contrôle environnemental, le comité de contrôle du bruit et le grand public lors de la réunion publique annuelle.

Source : Administration de l'aéroport international de Vancouver, 1996, *Annual Report*; Administration de l'aéroport international de Vancouver, mai 1995, *Strategic Plan Update 1995-1999 "Follow the North Star."*

du stationnement, des transports au sol, des finances, des affaires commerciales et juridiques, des douanes et de l'immigration et d'autres ont ajouté au sondage des questions relatives à leurs fonctions particulières. Bien que le sondage contienne des questions générales sur les fonctions de différents groupes de locataires tels que les services de restauration, ceux-ci ne participent pas à la conception du sondage. VISTAS entend les intégrer aux prochaines versions du sondage.

Le sondage peut changer selon que les utilisateurs jugent les données recueillies utiles ou non. Des changements sont apportés chaque année en fonction de la rétroaction des utilisateurs. Toutefois, l'uniformité du sondage est essentielle pour permettre l'établissement de comparaisons des niveaux de satisfaction de la clientèle au fil des ans. C'est pourquoi on ne modifie pas l'approche méthodologique et on analyse les mêmes ensembles de données.

Mise sur pied du programme de suivi de la satisfaction des clients

- *Obtenir un appui de niveau supérieur.* VISTAS (autrefois le service de Planification marketing et stratégique d'YVR) a pris les commandes de la mise en oeuvre du programme de sondage, avec l'appui du PDG de l'YVR de l'époque.
- *Programme de recherche.* Lors de la conception du sondage, l'YVR a fait appel à un consultant travaillant sur place et a effectué des recherches sur les types de sondages utilisés par les aéroports canadiens et américains.
- *Acceptation.* Afin d'effectuer le sondage à l'Aéroport, l'YVR devait obtenir le soutien des intervenants de l'aéroport, tels que les compagnies aériennes et les organismes gouvernementaux canadiens et américains – douanes, immigration et inspection. On a obtenu l'adhésion des intervenants au projet en faisant valoir que la satisfaction des passagers faisait partie du mandat de tous les intervenants.

Difficultés rencontrées

Principales difficultés rencontrées

- *Équilibrer les divers besoins en information des utilisateurs du sondage.* Le questionnaire est un peu long, car il doit répondre aux divers besoins des utilisateurs. Des sondages spéciaux sont parfois effectués pour les utilisateurs qui nécessitent un degré de détail plus élevé que celui du sondage général.
- *Maintenir le déroulement des affaires.* L'YVR doit déterminer le nombre de sondages qu'elle peut raisonnablement effectuer auprès des passagers sans nuire aux affaires. Il s'agit là d'un processus permanent.
- *Obtenir une représentation réaliste des passagers.* Le sondage est offert dans les langues parlées par la majorité des passagers de l'YVR – l'anglais, des langues asiatiques et maintenant le français – afin de réunir une bonne représentation. Cependant, YVR éprouve encore des difficultés à sonder une bonne portion de ses passagers d'affaires, car les sondeurs n'ont pas accès aux salles réservées aux gens d'affaires et ils ne peuvent pas interroger les personnes qui se présentent à la porte à la dernière minute.
- *Démontrer l'objectivité du sondage et des renseignements recueillis.* Bien que le sondage constitue le principal moyen de communiquer les opinions des passagers aux services de l'Administration et à d'autres prestataires de services, ces utilisateurs doivent être assurés que le sondage a été effectué adéquatement s'ils veulent pouvoir apporter des modifications aux installations.

Ces questions sont-elles propres au projet ? À l'organisme ?

L'YVR a indiqué que ces questions pouvaient toucher de façon générale tout projet axé sur le service et tout type d'organisme ayant une clientèle segmentaire, des intervenants et d'autres intervenants qui n'entrent pas dans les catégories des clients et des intervenants, tels que les hôpitaux, les transports et les aménagements portuaires.

Méthodologie du sondage

En tout, 2 738 entrevues complètes auprès de passagers de l'aéroport international de Vancouver ont été effectuées en 1997, soit environ 680 par trimestre. Les répondants étaient des passagers embarquant, en correspondance et débarquant, âgés de 18 ans et plus.

Approche à la conception

Ce concept d'étude à deux volets consiste en des entrevues de présélection en personne visant à obtenir des renseignements de base et une collaboration essentiels pour le second volet du sondage, suivis d'un questionnaire autoadministré.

Les passagers embarquant et en correspondance sont interceptés et interviewés brièvement dans les salles de départ, où ils peuvent remplir la partie autoadministrée du questionnaire avant de monter dans l'avion. Un interviewer est disponible à ce moment-là pour les aider à remplir le questionnaire. Les passagers débarquant sont brièvement interviewés à l'entrée de l'aire de retrait des bagages ou près des carrousels. On tente aussi d'intercepter et d'interviewer certains des passagers qui n'ont pas de bagages enregistrés. On demande ensuite aux passagers débarquant de remplir un questionnaire après avoir quitté l'aéroport et de le retourner dans l'enveloppe affranchie qui l'accompagne.

Pour solliciter une rétroaction des groupes de passagers à l'aéroport, des questionnaires sont disponibles en anglais, en chinois, en coréen et en japonais. Les questionnaires en français sont maintenant utilisés pour le sondage de 1998.

Plan d'échantillonnage

Pour s'assurer que le sondage représente l'ensemble des clients, on effectue des entrevues sur une période de sept jours consécutifs à chaque trimestre, en prélevant des échantillons proportionnels pour les passagers libres, internationaux et des transbordeurs.

Un échantillon aléatoire systématique est prélevé sur tous les secteurs de vol en provenance et à destination de l'YVR de 7 h à 20 h chaque jour pendant la période du sondage.

Période du sondage

Des entrevues sur les lieux sont généralement effectuées au point médian de chaque trimestre durant une période de sept jours. Les questionnaires renvoyés par la poste par les passagers débarquant sont acceptés pendant une période de deux semaines qui suivent la fin de chaque semaine de sondage sur le site.

Détails techniques

Pour toutes les mesures de satisfaction des clients, on demande aux passagers de coter leur niveau de satisfaction selon un certain nombre de variables déterminants qui contribuent à leur expérience à l'aéroport. Les cotes de satisfaction sont évaluées sur l'échelle de Likert de cinq points :

- 1 = très insatisfait
- 2 = insatisfait
- 3 = ni satisfait ni insatisfait
- 4 = satisfait
- 5 = très satisfait

Pourcentage descriptif de la répartition des cotes et moyenne numérique sur cinq consignés quant à la satisfaction des clients.

Source : VISTAS. 1997, « YVR Customer Satisfaction Tracking Research Report ».

Leçons apprises

Facteurs de réussite essentiels

- *Leadership.* L'appui du président-directeur général de l'YVR, qui a dirigé le projet depuis le début, a joué un rôle essentiel.
- *Appui de la haute direction.* Le soutien des cadres supérieurs et leur reconnaissance de la nécessité d'axer le projet sur la clientèle ont favorisé le développement du programme et son acceptation par les employés et les intervenants à l'aéroport.
- *Acceptation.* Tous les intervenants ont adhéré à la nouvelle vision de l'aéroport. Les gens ont cru au sondage et à la nécessité d'apporter des modifications constantes en fonction des nouvelles connaissances des besoins des clients.

Embûches

- *Communication inadéquate du projet aux employés, aux services de l'Administration et aux prestataires de services.* Une stratégie de communication soulignant le but et la valeur de l'initiative est essentielle pour obtenir un appui de tous les paliers de l'organisme. Les communications concernant le projet doivent être entreprises dès le début. Un des éléments essentiels de cette stratégie consiste à offrir un atelier, un séminaire ou des cours expliquant le projet au personnel, ainsi que des concepts comme le « service à la clientèle » et le rôle des employés dans le projet.

Principales leçons

- *Communications.* Transmettre le message à tous les secteurs de l'organisme. À un certain moment, certains services étaient bien renseignés sur le projet alors que d'autres ne l'étaient pas. Cela peut faire en sorte que certains services aient plus d'influence que d'autres sur le sondage.

Ce programme peut-il être mis en œuvre ailleurs ?

- Ce programme peut être mis en œuvre dans tout organisme du secteur public, surtout un organisme axé sur la clientèle, qui met l'accent sur les bénéficiaires du service. Les organismes peuvent devoir adapter le programme de mesure de la satisfaction des clients, surtout les organismes ayant une clientèle diversifiée.

Évaluation

Évaluation des services à l'aéroport international de Vancouver

Le programme de mesure de la satisfaction des clients est un programme d'évaluation qui rend compte des mesures effectuées et indique certains points à améliorer aux divers services de l'Administration et aux autres prestataires de services de l'aéroport. Une fois que les améliorations sont apportées, les groupes de passagers font l'objet d'un autre sondage.

Évaluation du sondage

L'instrument de sondage est évalué et modifié périodiquement de façon officielle. VISTAS communique régulièrement avec les services de l'Administration et les autres prestataires de services. En tenant des rencontres individuelles avec les cadres, VISTAS recueille leurs observations sur les données qui sont utiles et celles qui ne le sont pas. Le sondage est modifié chaque année.

Résultats

- *Accroissement de la satisfaction des clients.* Les niveaux généraux de satisfaction enregistrés par l'YVR sont passés de 68 p. 100 en 1994 à 84 p. 100 en 1997.
- *Améliorations apportées à l'Aéroport en fonction des observations des clients et des intervenants.* On améliore régulièrement l'infrastructure de l'aéroport en fonction des observations récurrentes des passagers (d'après les résultats

du sondage) et des intervenants et dans les limites du plan d'immobilisation de l'aéroport. Par exemple, on a ajouté des installations pour changer les bébés dans les toilettes et amélioré l'accès aux personnes handicapées.

Reddition de comptes dans le cadre du programme de mesure de la satisfaction des clients

Comme nous l'avons indiqué précédemment, VISTAS est responsable du sondage. Elle soumet des rapports trimestriels aux clients et aux intervenants et des rapports annuels à la haute direction et aux groupes de gestion intermédiaire de l'Administration, sous forme écrite et orale. Les rapports annuels sont diffusés plus largement auprès du public dans le Rapport annuel de l'Administration.

Les gestionnaires des divers services sont responsables des résultats du sondage concernant leurs fonctions particulières.

Le président-directeur général de VISTAS est, en bout de ligne, responsable de ces activités.

Prochaines étapes

- Intégrer au sondage les groupes de locataires, tels que les exploitants de points de vente au détail et les services de restauration.
- Inciter les utilisateurs à songer à l'avenir et à prévoir leurs besoins.
- Cataloguer la gamme de sondages effectués par tous les ministères par l'entremise de l'YVR et les regrouper sous un programme-cadre de mesure.
- Communiquer de façon plus officielle les observations des utilisateurs sur l'instrument de sondage.

Notes

¹ Vancouver International Strategic Services Ltd., « YVR Customer Satisfaction Tracking Research Report », 1997, p. 1.

² Vancouver International Strategic Services Ltd., « YVR Customer Satisfaction Tracking Research Report », 1997, p. 1.

Sources consultées

Entrevues effectuées auprès de Nancy Keen, directrice, et Paul Clark, gestionnaire, VISTAS, avril 1998, par D. Marie Blythe, assistante de recherche, Centre canadien de gestion.

Godin, Joanne. « Aéroport de Vancouver : tirer le meilleur parti possible de l'autonomie et de l'administration locales », *Rapports des groupes de travail sur les modèles de prestation des services, Vol. 2 – Vers des services centrés sur les citoyens – Étude de cas*, Ottawa, BCP-CCG, 1996, p. 63-70.

Administration de l'aéroport international de Vancouver, « *A Brief History* », mars 1995.

Administration de l'aéroport international de Vancouver, *Annual Report*, 1996.

Administration de l'aéroport international de Vancouver. « The YVR Fact Sheet ».

Administration de l'aéroport international de Vancouver. *Strategic Plan Update 1995-1999* « *Following the North Star* », mai 1995.

Administration de l'aéroport international de Vancouver. « YVR Customer Satisfaction Tracking Research Report », 1997.

Personne-ressource

Paul Clark, gestionnaire
Services de recherche
Vancouver International Strategic Services Ltd.
3600, allée Lysander, 5^e étage
Richmond (C.-B.), V7B 1C3
Tél. : (604) 717-1837
Télec. : (604) 717-1818
Courriel : Paul_Clark@yvr.ca

Mesurer la satisfaction du client : Parcs de la C.-B.

Description du cas

Aperçu

Depuis 1985, Parcs de la C.-B. a mis en place un programme complet de sondage de l'opinion des clients et du personnel. Grâce à ce programme, qui comprend des questionnaires destinés aux chefs de ménage, aux clients et aux employés, Parcs de la C.-B. vise à offrir le meilleur service possible au public et constitue un exemple d'organisme du secteur public à l'écoute des attentes et des besoins du client.

Entre 1981 et 1984, l'utilisation des installations de Parcs de la C.-B. a connu une diminution d'environ 6 p. 100 par année. Étant donné la vaste infrastructure de cet organisme – plus de 11 500 emplacements de camping, 387 aires d'utilisation diurne et près de 120 espaces pour la mise à l'eau des embarcations – et sa contribution importante à l'industrie touristique de la province, ce déclin a été pris très au sérieux.

Durant cette période, Parcs de la C.-B. a utilisé davantage les services du secteur privé dans les parcs (p. ex., collecte des ordures, nettoyage des toilettes, services de sécurité). L'entreprise privée Park Facility Operators s'est chargée de l'exploitation des parcs, tandis que le personnel de Parcs de la C.-B. s'occupait davantage des activités de gestion.

Inspiré par l'orientation de plus en plus axée sur le client adoptée par les organismes du secteur public – sous l'impulsion d'organismes comme la BC Pavilion Corporation – le sous-ministre adjoint de Parcs de la C.-B. d'alors a invité l'organisme à faire de même et à essayer de renverser la tendance à la baisse du nombre de visiteurs des parcs et à assurer le maintien de la qualité du service malgré la sous-traitance. Un des éléments importants de cette approche a été l'élaboration d'un ensemble d'outils permettant de recueillir l'opinion des usagers des parcs de la C.-B., des habitants de la province et des employés de Parcs de la C.-B. Le présent résumé présente les trois programmes puis examine plus particulièrement l'un d'eux, l'*Enquête sur la satisfaction des visiteurs*. Ce programme illustre les questions en jeu et les leçons à tirer de la mise en place d'une nouvelle façon de travailler.

Programme de sondage de Parcs de la C.-B.

1) Satisfaction des visiteurs

Les visiteurs des parcs, ceux qui utilisent les terrains de camping, les aires d'utilisation diurne, les parcs marins, les réserves naturelles et les parcs de l'arrière-pays, constituent une des catégories des clients de Parcs de la C.-B. L'organisme dispose de deux outils pour sonder l'opinion des visiteurs : une *Enquête sur la satisfaction des visiteurs*, réalisée auprès d'un échantillon aléatoire (scientifique) d'environ 5 000 visiteurs des parcs de la province, ainsi qu'une *Carte de commentaires du visiteur*, qui est généralement utilisée dans les parcs provinciaux qui ne font pas l'objet de l'enquête de satisfaction au cours de l'année.

L'*Enquête sur la satisfaction des visiteurs* a pour but de surveiller la qualité du service offert aux usagers. Cet outil permet au personnel de déterminer la satisfaction des visiteurs par rapport au service et à la réponse à leurs attentes et de cerner les aspects qui, à leur avis, sont à améliorer en priorité.

FAITS SAILLANTS

- PROGRAMME D'ENQUÊTE COMPLET, COMPRENANT UN SONDAGE DES CHEFS DE MÉNAGE, DES CLIENTS ET DES EMPLOYÉS
 - EN VIGUEUR DEPUIS QUELQUE TEMPS
 - ASSURE LA SURVEILLANCE, LA MESURE ET LA COMPARAISON DU RENDEMENT DU SERVICE AU FIL DU TEMPS
 - MET EN PLACE DIVERSES AMÉLIORATIONS EN FONCTION DES OPINIONS EXPRIMÉES, NOTAMMENT : PROGRAMME D'INSTALLATION DE TOILETTES ET DE DOUCHES DANS LE PARC, FORMATION AUX SERVICES DE SÉCURITÉ, AMÉLIORATIONS QUOTIDIENNES DU SERVICE DANS LES DIFFÉRENTS PARCS, BULLETIN D'INFORMATION ET PROGRAMME DE RECONNAISSANCE POUR LES EMPLOYÉS, VASTES CHANGEMENTS DE POLITIQUES ET DE PROGRAMMES, DONT LA « STRATÉGIE DES ZONES PROTÉGÉES » ET LES NOUVEAUX MÉCANISMES DE FINANCEMENT.
 - AVEC LE TEMPS, LE PROGRAMME S'EST ACCOMPAGNÉ D'UNE AUGMENTATION DE L'UTILISATION DES PARCS.
-

Quelques données sur Parcs de la C.B.

Parcs de la C.-B. a pour mission « la protection des lieux naturels représentatifs et particuliers, dans le contexte du système provincial de zones protégées, dans des buts de conservation, de loisirs de plein air, d'éducation et de recherche scientifique ».

La C.-B. est le deuxième réseau de parcs au pays, après celui des Parcs nationaux du Canada. Au mois de mars 1998, la province comptait 650 parcs provinciaux, aires de loisirs et réserves écologiques. Parcs de la C.-B. a la responsabilité d'administrer environ 8,7 p. 100 du territoire de la province, alors que Parcs Canada en administre 0,6 p. 100. En vertu de la Stratégie des zones protégées, mise en place par la C.-B., l'objectif pour l'an 2000 est d'établir des parcs et des zones protégées équivalant à 12 p. 100 du territoire.

Mandat, rôles et responsabilités

- Parcs de la C.-B., organisme du ministère provincial de l'Environnement, est responsable de la désignation, de la gestion et de la conservation d'un réseau de réserves écologiques, de parcs provinciaux, d'aires de loisirs et de zones protégées dans toute la province. Ceux-ci contiennent bon nombre des meilleurs et éléments et aspects caractéristiques du patrimoine naturel et culturel de la Colombie-Britannique.
- Cette autorité relève de trois documents juridiques : la *Loi sur les parcs*, la *Loi sur les réserves écologiques* ainsi que les règlements, politiques et ententes qui s'y rattachent. Parcs de la C.-B. est également responsable des règlements relatifs à la restriction de la conduite des bateaux, à la sécurité des descentes en eaux vives et aux parcs régionaux. De plus, Parcs de la C.-B. administre l'*Environment Youth Team Program* [Équipe jeunesse pour l'environnement].
- Le sous ministre adjoint de Parcs de la C.-B. est responsable de la gestion des opérations de l'organisme par le biais des directeurs de quatre directions générales : Opérations de district, Planification des parcs et des réserves écologiques, Administration des parcs et des réserves écologiques et Services de division des parcs. Cette responsabilité comprend la gestion et la direction continues de tous les programmes de Parcs de la C.-B., l'affectation et l'administration des budgets, l'élaboration des politiques et des propositions législatives, les projets stratégiques et l'adaptation aux orientations du gouvernement ainsi que la réalisation des nouveaux programmes.

Structure organisationnelle

- Parcs de la C.-B. est un organisme de petite taille comptant 373 équivalents temps plein approuvés en 1997-1998. Environ 61 p. 100 des membres du personnel sont des employés permanents, 29 p. 100 sont saisonniers et 10 p. 100 sont des employés auxiliaires. Quatre-vingt-un pour cent du personnel est employé dans des districts servant directement la clientèle.
- Du milieu à la fin des années 1980, Parcs de la C.-B. a subi une diminution importante de son effectif. Depuis 1990, la réalisation opérationnelle de toutes les possibilités récréatives de camping dans les parcs provinciaux et les aires d'utilisation diurne a été effectuée à contrat par des intervenants du secteur privé. En 1995-1996, l'organisme a mis en place une nouvelle structure organisationnelle, qui éliminait les bureaux régionaux et affectait de nouveaux employés et de nouvelles fonctions aux bureaux de district. En 1997-1998, de nouvelles mesures budgétaires ont mené à la fusion des quatre districts en deux. La nouvelle structure comprend une administration centrale à Victoria, composée de quatre directeurs et directions et de 11 districts (avec un certain nombre de bureaux satellites) administrés par des gestionnaires de district.
- Parcs de la C.-B. prépare un plan opérationnel annuel qui met en relation son orientation stratégique annuelle et le budget qui lui a été affecté. Le plan établit et place par ordre de priorité les objectifs et les tâches qui sont indiqués par les plans de travail produits par les gestionnaires de section dans chaque programme. Le plan opérationnel annuel fournit un cadre pour la mise en œuvre des projets et le suivi des résultats. Il est lié au plan stratégique du Ministre et, par le biais de divers indicateurs de rendement, il permet de rendre compte aux citoyens et au gouvernement de la C.-B.

Clients et parties intéressées

- Le principal groupe client est constitué des usagers des parcs de la C.-B. (résidents et non-résidents de la C.-B.). Le deuxième groupe comprend les citoyens de la C.-B. – contribuables qui utilisent ou non ces parcs et qui apprécient et appuient l'importance de leur conservation. Les intervenants comprennent le ministre et le gouvernement chargés d'une responsabilité législative, les employés, le Conseil du trésor, les exploitants des installations des parcs, les Premières nations (sur le plan des responsabilités fiduciaires et en tant que partenaires actifs en vertu de divers accords), ainsi que d'autres groupes engagés dans la conservation, la protection de l'environnement et des groupes locaux de gestion des parcs.

Source : Ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs, avril 1998. *BC Parks 1998-2001 Business Plan and 1998-99 Operating Plan*; CCG, avril 1998, entrevue avec Brian Dyck, spécialiste des méthodes d'enquête, Parcs de la C.-B.

Cette enquête contient trois volets utilisés chaque année : d'abord, volet sur le profil de l'utilisateur, qui donne un aperçu de la clientèle actuelle (p. ex., durée du séjour, résidence, type d'équipement utilisé, etc.); ensuite, un volet sur le degré de satisfaction et les améliorations souhaitées, qui présente les niveaux de satisfaction et un compte rendu fidèle des observations concernant des améliorations précises à apporter; enfin, un volet sur des « questions clés », qui fournit des renseignements sur des éléments comme les dépenses par visiteur, les raisons de la visite, la connaissance des activités de promotion du parc, l'évaluation du service de réservation au téléphone, etc. Les deux premiers volets sont appliqués chaque année alors que le recours au troisième varie d'une année à l'autre.

Une trousse de sondage – comprenant une lettre du gestionnaire de district, un questionnaire, un crayon et une enveloppe de retour affranchie – est distribuée à un échantillon aléatoire de visiteurs chaque jour tout au long de la saison. Le nom du parc de même que celui du gestionnaire de district et son numéro de téléphone figurent sur la page couverture du questionnaire. En effet, la recherche a démontré qu'une approche plus personnalisée du sondage auprès des visiteurs produit généralement un taux de réponse plus élevé. Les visiteurs choisis pour le sondage ont la possibilité de déposer le questionnaire rempli dans une boîte placée sur le site ou de le renvoyer par la poste.

Les résultats du questionnaire *Enquête sur la satisfaction des visiteurs* sont présentés sous trois formes :

- *Panneau d'information placé dans le parc.* Un panneau d'une page résumant les résultats du sondage est placé dans les parcs afin d'informer les usagers.
- *Dossier de district.* Un dossier sur chaque parc concerné est envoyé au bureau du district. Le dossier renferme des données statistiques (c.-à-d. un résumé statistique d'une page qui compare les résultats obtenus par le parc par rapport à des normes de gestion, un tableau de l'amélioration du niveau de satisfaction indiquant les éléments favorables et ceux qui nécessitent des améliorations ainsi que les tendances dans la satisfaction des usagers), ainsi qu'une représentation graphique des principales statistiques et, enfin, le compte-rendu des observations formulées par les visiteurs du parc. Ces observations permettent de mieux comprendre les notes accordées en ce qui concerne le niveau de satisfaction. Tous ces renseignements aident le personnel à cerner les éléments à améliorer et servent à l'élaboration d'un plan d'action pour l'administration du parc.
- *Rapport sommaire provincial.* Un résumé des résultats du sondage est préparé et mis à la disposition du public.

Au niveau provincial, ces résultats ont permis le financement d'un programme d'installation de toilettes et de douches dans certains parcs provinciaux vers la fin des années 1980. Ils ont aussi mené à la mise en place de programmes de formation en services de sécurité. Au niveau des parcs, ces résultats ont été utilisés pour offrir une rétroaction positive au personnel pour l'excellence de son travail et pour définir certains points à améliorer.

Parcs de la C.-B. utilise aussi, comme mécanisme de rétroaction immédiate, des *Cartes de commentaires*, attachées aux boîtes de dépôt installées bien en évidence dans tous les parcs. Cet outil offre à l'utilisateur un moyen pratique de formuler des problèmes et ou des recommandations concernant le parc visité. On y pose des questions ouvertes qui permettent au visiteur de livrer, dans ses propres mots, ses impressions sur les services offerts au parc. Les *Cartes de*

Methodologie

Questionnaire

La trousse de sondage (lettre, questionnaire, etc.) se fonde sur la « méthode conceptuelle totale » (Dillman, 1978). Cette méthode souligne l'importance d'utiliser une approche personnalisée, en portant attention au détail et en utilisant un ensemble de techniques qui incitent les gens à répondre et à fournir une information exacte.

Procédure d'échantillonnage

L'échantillonnage est basé sur deux variables de stratification – le district et les présences – et sur l'opinion du personnel sur place. Les parcs sont choisis dans toutes les régions de la province et comprennent des endroits très fréquentés et d'autres peu fréquentés.

Une trousse de sondage est remise à un échantillon de visiteurs défini de façon systématique (p. ex., à tous les neuf visiteurs). On utilise ensuite une méthode aléatoire, celle de « l'anniversaire de naissance le plus rapproché », pour choisir un répondant adulte parmi le groupe.

Un des objectifs du plan de sondage est d'effectuer une enquête sur chaque parc au moins tous les trois ans et de recueillir un taux de réponse d'au moins 60 p. 100, ce qui assure un niveau d'exactitude de l'information relativement élevé.

Source : Ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs, 1996, *BC Parks Visitor Satisfaction at Provincial Park Campgrounds and Day-Use (Picnic) Areas*, p. 6.

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

commentaires sont particulièrement utiles dans les parcs qui ne font pas l'objet de l'*Enquête sur la satisfaction des visiteurs* et les parcs éloignés, comme ceux de l'arrière-pays, ainsi que les parcs marins.

Les *Cartes de commentaires* sont aussi utiles aux gestionnaires et au personnel en ce que les visiteurs livrent généralement des observations très précises sur les services du parc (p. ex., « Le robinet des toilettes coule. ») Bien que cet outil ne vise pas à brosser un tableau représentatif de l'opinion des visiteurs quant aux services, il sensibilise le personnel aux situations nouvelles qui peuvent se présenter et lui permet de prendre des mesures immédiates, au besoin.

II) Opinion des résidents de la C.-B.

Autre groupe client de Parcs de la C.-B., les résidents de la C.-B. sont interrogés périodiquement au moyen du *Sondage des chefs de ménage*. Cette enquête permet une meilleure compréhension de leur opinion sur la gestion des parcs. Parcs de la C.-B. a effectué deux sondages postaux auprès de ce groupe client dans toute la province, soit en 1989 et en 1995.

Le *Sondage des chefs de ménage* de 1989 a porté principalement sur les bienfaits que procurent les parcs aux résidents de la C.-B., leurs préférences quant aux types de parcs qui devraient être établis et aux différents types d'installations ainsi que leurs priorités en ce qui concerne l'orientation générale de Parcs de la C.-B. au cours des cinq prochaines années. Les résultats du sondage de 1989 ont appuyé la mise en place de la « Stratégie des zones protégées » – projet gouvernemental visant à réserver 12 p. 100 du territoire de la province à l'établissement de zones protégées d'ici l'an 2000 – et ont mené à l'établissement d'une École de formation à la conservation, en collaboration avec Parcs de la C.-B.

Le sondage de 1995 visait à déterminer si l'opinion des résidents de la C.-B. avait changé depuis 1989 et à recueillir leurs idées sur les options qui s'offraient à Parcs de la C.B. pour résoudre la question de son financement. En effet, le réseau des parcs avait plus que doublé depuis les deux dernières années et le taux d'utilisation des parcs ne cessait d'augmenter; cependant, comme d'autres organismes, Parcs de la C.-B. subissait des compressions budgétaires.

Les résultats du sondage de 1995 ont révélé l'appui du public à l'égard des modes optionnels de financement, qui ont été utilisés dans le projet Patrimoine de Parcs de la C.-B., processus de consultation publique axé sur la gestion future des parcs provinciaux.

III) Opinion du personnel des Parcs

L'engagement de Parcs de la C.-B. à l'égard de ses clients se reflète dans sa détermination à établir un milieu de travail de qualité. En 1989, il a établi un ensemble de principes de gestion afin de mieux définir la façon de mener à bien ses activités. Parallèlement, la haute direction s'est engagée à sonder périodiquement l'opinion du personnel afin de déterminer la mesure dans laquelle ces principes sont mis en pratique et d'établir les changements ou les améliorations à apporter. On a embauché un conseiller afin d'assurer la confidentialité du processus et de favoriser des réponses spontanées. Le sondage a été mené en 1989, en 1990 et en 1993 et on projette de répéter l'expérience à l'automne de 1998.

Les résultats du sondage des employés, tout comme celui des clients, sont transmis à tous les membres du personnel. Les gestionnaires doivent ensuite rencontrer les employés afin d'élaborer des plans d'amélioration. Les résultats de ce sondage servent également au bulletin de Parcs de la C.-B. et au programme de reconnaissance du personnel.

Ensemble, ces mécanismes de rétroaction constituent un modèle démontrant comment les mesures favorisent l'action et l'amélioration continue. Depuis la mise en place du programme de sondage, l'utilisation des parcs n'a pas cessé d'augmenter. Bien qu'il soit difficile d'établir un lien direct entre ce programme et les niveaux d'utilisation – en considération de facteurs comme les changements dans les conditions atmosphériques, les feux de forêt ou la fluctuation de la situation économique –, les sondages ont fourni à Parcs de la C.-B. un mécanisme important lui permettant de demeurer à l'écoute des attentes et des besoins des citoyens et des clients.

Mise en place du projet Enquête de la satisfaction des visiteurs

- *Appui et promotion du SMA.* Le SMA de Parcs de la C.-B. de l'époque a fait la promotion du projet de sondage et a mis à contribution la Division de la recherche et de l'évaluation en gestion pour la conception et la réalisation des sondages. On continue d'offrir un tel soutien.
- *Instrument de conception.* En 1985, après avoir effectué quelques recherches dans les projets mis de l'avant dans le secteur public et le secteur privé et avoir recueilli l'opinion des employés, la Division de la recherche et de l'évaluation en gestion a mis au point une série de questionnaires, inspirés des programmes de cartes commentaires du New Hampshire State Parks et de l'expérience des terrains de camping du secteur privé. Les questionnaires se différenciaient selon leur longueur, les types de questions et les échelles de réponses.
- *Instrument pilote.* On a ensuite essayé les questionnaires dans quelques parcs durant un an afin de produire une première série d'impressions et de mettre le programme de sondage en marche. On a utilisé l'approche de « l'image instantanée », dans laquelle on a interrogé tous les clients qui ont visité les parcs au cours d'une même semaine durant l'été.

Cette façon de procéder présente quelques lacunes, puisqu'elle ne représente qu'une très courte période de l'été. Elle n'offre aucune information sur les visiteurs qui utilisent les parcs en dehors de cette période. Ces visiteurs peuvent ne pas avoir les mêmes attentes en matière de service; on peut penser, par exemple, aux familles dont les enfants sont en vacances de juillet à septembre.

- *Affiner la méthodologie.* Après ce premier sondage, Parcs de la C.-B. a testé deux autres approches, celle de la « série d'instantanés », dans laquelle on interroge les visiteurs à certains jours choisis de façon aléatoire, et celle de « l'instantané quotidien », dans laquelle les visiteurs sont interrogés chaque jour. L'organisme a retenu la deuxième approche, qui offre une lecture plus précise du degré de satisfaction générale des visiteurs. L'échantillonnage quotidien peut toutefois biaiser les résultats, selon qu'une journée aura été particulièrement bonne ou mauvaise.
- *Amélioration continue.* Le programme de sondage de Parcs de la C.-B. existe depuis plus de 13 ans. La Division de la recherche et de l'évaluation en gestion cherche sans cesse de nouveaux moyens d'améliorer cet outil et de garantir que l'information recueillie est utile et crédible. C'est pourquoi des membres du personnel de la Division de la recherche et de l'évaluation en gestion participent, au besoin, à des réunions de district pour discuter des sondages avec les employés et les gestionnaires.

Difficultés posées par l'Enquête sur la satisfaction des visiteurs

La principale difficulté rencontrée par l'organisme dans ce programme a été la résistance au changement. La démarche axée sur le client était une approche nouvelle pour le personnel des Parcs, et a quelque peu changé leurs modalités d'emploi pour le personnel des Parcs. Le soutien du SMA a aidé à surmonter la résistance dont faisaient preuve certains membres du personnel opérationnel, qui estimaient que le déclin du nombre de visiteurs était attribuable à d'autres facteurs, comme les conditions du temps, les feux de forêt, l'interdiction d'allumer des feux, etc., et qu'il n'y avait pas lieu de s'en préoccuper. D'autres se préoccupaient de l'utilité de l'information recueillie.

La participation des employés à la conception des sondages, le caractère convivial de ces sondages et l'utilité des résultats ont également contribué à aplanir ces difficultés.

Leçons apprises du Programme de sondage de Parcs de la C.-B.

Facteurs de réussite essentiels

- *Appui de la haute direction.* Les cadres supérieurs ont fortement appuyé la mise en place du programme de sondage, autant en termes d'encouragement que sur le plan de l'aide financière. Cet engagement était basé sur la conviction de la nécessité d'adopter une démarche davantage axée sur le client. La direction estimait également que la nouvelle approche devait se fonder sur un mécanisme systématique et objectif permettant l'écoute du client et la réponse à ses besoins.

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

- *Faire participer le personnel au processus d'enquête.* Avant la mise en place du programme de sondage, on a consulté les employés sur les objectifs du programme et la façon de le mettre en œuvre. De plus, des efforts particuliers ont été fournis pour favoriser le recours aux sondages sur la satisfaction des visiteurs et inciter le personnel à s'approprier cet outil. Comme nous l'avons indiqué, le premier plan d'échantillonnage se basait sur un instantané unique. À mesure que le personnel a acquis de l'expérience avec le sondage, on a employé un instantané quotidien pour obtenir un tableau plus représentatif du degré de satisfaction des visiteurs tout au long de la saison.
- *Établir des résultats crédibles et utiles.* Parcs de la C.-B. cherche à élaborer des instruments de sondage qui produisent des résultats crédibles et à présenter ces résultats sous une forme facile à comprendre et qui facilite les prises de décisions. L'élaboration d'un instrument adéquat était une étape cruciale du programme de sondage, car il détermine la contribution que les répondants veulent et peuvent apporter et aussi ce que l'organisme peut apprendre des résultats.

En rétrospective

Puisque *l'Enquête sur la satisfaction des visiteurs* est réalisée dans environ 50 parcs de la province chaque année, il est important de s'assurer de la participation du personnel. Au début, les employés ont été mis au courant des étapes du processus au moyen de documents et par une formation sur place. Bien que cette approche fonctionne bien, il pourrait être nécessaire d'en élaborer de nouvelles en raison des contraintes budgétaires. Au moment de la rédaction du présent document, Parcs de la C.-B. envisageait de préparer un document vidéo et un manuel de formation.

Principale leçon

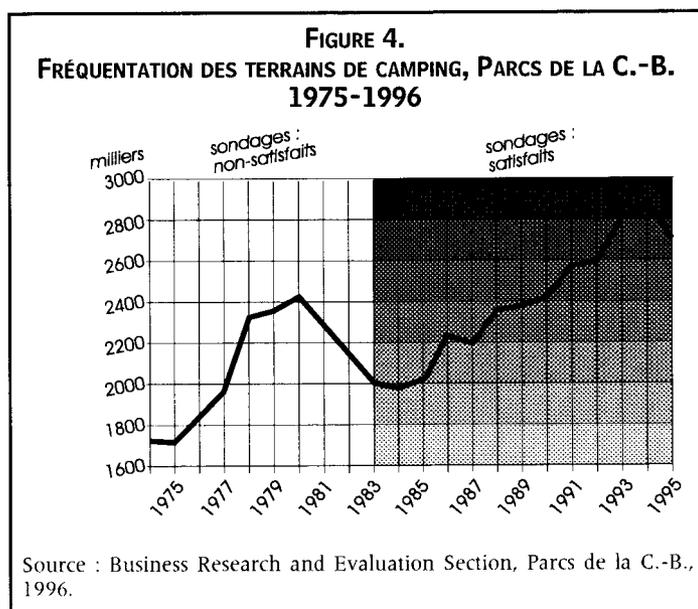
- *Engager des spécialistes dans le processus de conception et de mise en œuvre.* La conception et la mise en œuvre d'un instrument de sondage posent bien des embûches. Il est donc important de pouvoir compter sur une personne ayant été formée dans le domaine des méthodologies de sondage. De cette contribution dépendent l'exactitude des résultats et la capacité de la direction à tirer des conclusions valables et à prendre des décisions.

Évaluation – Résultats atteints et mode de mesure

La surveillance du service à Parcs de la C.-B.

Le Programme de sondage de Parcs de la C.-B. permet à la Division de connaître les points à améliorer. La Division de la recherche et de l'évaluation en gestion prépare habituellement des rapports qui contiennent des graphiques et des tableaux présentant les principales conclusions. Depuis sa mise en place, le programme de sondage a produit les résultats suivants.

- *Niveau de fréquentation.* Le programme de sondage s'est accompagné d'une hausse de l'utilisation des parcs dans toute la province, comme le montre la Figure 4. Ce graphique présente la fréquentation des terrains de camping de Parcs de la C.-B. entre 1975 et 1996.
- *Améliorations du service à l'externe.* Amélioration du service à l'extérieur de l'organisme (p. ex., programme d'installation de toilettes/douches, programmes de formation en services de sécurité), en fonction des résultats des sondages effectués auprès des visiteurs.
- *Améliorations du service à l'interne.* Améliorations du service à l'intérieur de l'organisme (conception et production d'un bulletin et



d'un programme de reconnaissance des employés), en fonction des résultats des sondages effectués auprès des employés.

- *Appui du public à l'égard des projets.* Les résultats du sondage des chefs de ménage sont venus appuyer les projets gouvernementaux, comme la Stratégie des zones protégées et, plus récemment, la recherche d'options de financement.

Suivi du projet Enquête sur la satisfaction des clients

Au moment de rédiger le présent document, cet instrument de sondage était examiné par les Services des loisirs. La Phase I a permis d'évaluer le sondage par rapport à ses objectifs, en fonction de deux grandes questions :

- les modalités d'échantillonnage sont-elles objectives et scientifiques ? (puisque'elle est utilisée au niveau politique, l'information doit être fiable et fondée sur des méthodes d'échantillonnage objectives et scientifiques);
- le sondage est-il utile à la planification et à la prise de décision du Ministère ?

La Phase II évalue le sondage sur le plan de sa mise en œuvre et cherche à déterminer la nécessité d'apporter des améliorations à ce chapitre. Deux grandes questions se posent quant à la mise en œuvre du sondage :

- le sondage est-il facile à réaliser ?
- le sondage est-il réalisé de la façon la plus économique possible ?

L'évaluation a été faite à partir des opinions exprimées par des employés de tout l'organisme. La conclusion de la Phase I est que le programme d'enquête sur la satisfaction était conforme à ses objectifs et qu'il devait se poursuivre.

Responsabilité

Les résultats de la Phase I ont été rapportés au Comité de gestion des parcs, formé du sous-ministre adjoint de Parcs de la C.-B. et des directeurs de division à Victoria. La décision de poursuivre avec la Phase II dépendait de la disponibilité des ressources.

La responsabilité de la réalisation du sondage était partagée par la Division des services de loisirs et la Division de la recherche et de l'évaluation en gestion. Les services des loisirs se chargeaient de la direction générale et de la présentation finale des résultats pour le rapport annuel. De son côté, la Division de la recherche et de l'évaluation de gestion s'occupait de la réalisation du sondage : concevoir le questionnaire, établir les méthodes d'échantillonnage et d'entrée des données et présentation des résultats.

Prochaines étapes

- *Terminer la Phase II de l'examen.*
- *Revoir la politique concernant la fréquence du sondage.* Parcs de la C.-B. s'est fixé pour objectif administratif d'effectuer un sondage sur chaque parc tous les trois ans, un exercice d'abord réalisé en sous-traitance. Cette fréquence est sous examen dans la mesure où les résultats de tels sondages attestent du maintien de la qualité de service.
- *Chercher des moyens de diminuer les coûts de réalisation.* Parcs de la C.-B. va examiner des moyens de diminuer les coûts des sondages sans amoindrir la crédibilité ou l'utilité des résultats. Il y aurait possibilité d'utiliser du matériel de balayage pour réduire le coût de l'entrée des données.

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

Sources consultées

Entrevue avec Brian Dyck, spécialiste de la méthodologie des sondages, Division de la recherche et de l'évaluation en gestion, Parcs de la C.-B. Entrevue réalisée en avril 1998 par D. Marie Blythe, assistante de recherche, Centre canadien de gestion.

Ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs, 1996. *BC Parks Visitor Satisfaction at Provincial Park Campgrounds and Day-Use (Picnic) Areas*.

Ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs, 1996. *Annual Report 1994/95/96*. Victoria, Imprimeur de la Reine.

Ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs, avril 1998. *BC Parks 1998-2001 Business Plan and 1998/99 Operating Plan*.

Ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs.
Site Web : www.env.gov.bc.ca.

Personnes-ressources

Enquête sur la satisfaction des clients
Brian Dyck, spécialiste de la méthodologie des sondages

Division de la recherche et de l'évaluation en gestion

Parcs de la C.-B., 800 Johnson St.

Victoria, C.-B., V8V 1X4

Tél. : (250) 387-5002

Télec. : (250) 387-5757

Courriel : bdyck@prkvictoria.elp.gov.bc.ca

Sondage des chefs de ménage et des employés
Donna Selbee, analyste de l'évaluation des programmes

Division de la recherche et de l'évaluation en gestion

Parcs de la C.-B., 800 Johnson St.

Victoria, C.-B., V8V 1X4

Tél. : (250) 387-4502

Télec. : (250) 387-5757

Courriel : dselbee@prkvictoria.elp.gov.bc.ca

Service d'analyse comparative : la municipalité d'Oakville

Description

Aperçu

En 1992, la municipalité d'Oakville, en Ontario, a entrepris une initiative à l'échelle municipale sur la qualité du service, baptisée Focus Oakville, dont l'objectif était de raviver la confiance de la communauté dans son administration municipale en offrant un service optimum, malgré des ressources qui vont en s'amenuisant¹.

L'élément clé de cette initiative d'amélioration du service consistait en une enquête repère menée auprès des contribuables et des employés municipaux. Orchestrée par l'administrateur municipal adjoint et dirigée par la secrétaire municipale, cette enquête avait pour but :

- de cerner les points forts et les points faibles en matière de service;
- d'établir le lien entre les perceptions des employés et des citoyens et le rendement de la municipalité;
- de cerner les préférences et les priorités des contribuables quant aux programmes et services;
- de déterminer les disparités entre les niveaux de service au sein de l'organisation et de ses divisions;
- d'établir des jalons externes et internes pour l'amélioration du service².

Bien que l'enquête ait eu une portée très générale, le financement limité et la durée optimale recommandée du sondage téléphonique ont tous deux influé sur la portée. Par conséquent, l'équipe a passé un certain temps à choisir les éléments des services municipaux jugés les plus importants pour les contribuables. Vingt-trois programmes et services ont été retenus et évalués en fonction des degrés de satisfaction des contribuables et des employés, de leurs perceptions de l'importance du service ou du programme et de leurs priorités face à l'amélioration du service. De plus, les degrés de satisfaction globale des contribuables et employés par rapport au service ont été évalués selon trois critères : compétence du personnel, rapidité du service et courtoisie du personnel. D'autres questions ont été posées au personnel à propos du « moral », point de référence important pour les enquêtes futures.

Qu'est-ce qui fait de cette enquête une bonne pratique ?

Cette enquête est importante pour quatre raisons principales :

- *Service externe et interne.* Un tableau assez fidèle des degrés de satisfaction par rapport au service peut être brossé si l'on aborde le service de l'intérieur comme de l'extérieur.

En matière de service externe, la municipalité d'Oakville a mesuré les perceptions, les degrés de satisfaction et les priorités face à l'amélioration chez les contribuables et chez les employés municipaux. Les renseignements recueillis auprès de ces deux groupes ont servi à mesurer l'écart entre les perceptions des employés et des contribuables quant à la qualité du service; c'est-à-dire la cote attribuée par les contribuables pour le niveau de service qu'ils reçoivent et, à l'opposé, la cote que les employés attribuent au niveau de service qu'ils fournissent.

Comme la ville a pu le constater, les degrés élevés de satisfaction globale et le point de vue des employés et des contribuables quant à l'importance du service ont révélé un solide parallèle entre les perceptions des deux groupes face aux services municipaux. Les contribuables et employés ont jugé le service externe excellent entre autres pour les services d'incendie d'urgence, l'enlèvement des ordures, les services de prévention des incendies, les parcs publics, les programmes de loisirs et les centres de récréation communautaire. Tant les employés que les contribuables ont cerné des aspects semblables du service qui demandent à être améliorés. Ils proposent

FAITS SAILLANTS

- SONDAGE REPÈRE ENTREPRIS POUR L'ADOPTION D'UNE INITIATIVE EN MATIÈRE DE QUALITÉ DU SERVICE
 - SERVICE ABORDÉ DE L'EXTÉRIEUR COMME DE L'INTÉRIEUR - SONDAGE MENÉ AUPRÈS DES CONTRIBUABLES ET DES EMPLOYÉS
 - MESURE DES DEGRÉS DE SATISFACTION (Y COMPRIS LES FACTEURS ENTRANT EN JEU), DES PERCEPTIONS ET ATTENTES FACE AU SERVICE, DE L'IMPORTANCE ET DES PRIORITÉS POUR L'AMÉLIORATION DU SERVICE
 - RÉTROACTION UTILISÉE POUR AXER LES RESSOURCES SUR LES PRIORITÉS ET POUR APPORTER DES AMÉLIORATIONS AU SERVICE INTERNE ET EXTERNE
 - OUTILS DE MESURE EMPLOYÉS POUR ÉTABLIR DES JALONS INTERNES ET EXTERNES
-

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

d'accroître la prestation de certains services comme la collecte des ordures et le déneigement, d'améliorer les installations récréatives et d'en bâtir davantage et d'améliorer aussi les travaux de voirie et les services de transport en commun³.

Les divers services administratifs de la municipalité se sont fondés sur ces renseignements pour élaborer leurs plans d'action.

Le rendement interne de l'organisation constitue un indice tout aussi important des degrés de satisfaction; par exemple, les employés sont-ils satisfaits du service qu'ils obtiennent des autres services administratifs ? Disposent-ils des outils nécessaires à l'exécution de leurs tâches ? Les méthodes et politiques sont-elles en harmonie avec les fonctions dont les employés doivent s'acquitter ? Comme le révèlent d'autres recherches récentes à propos des enquêtes, « des services internes de piètre qualité peuvent miner le moral du personnel et donner lieu à un manque d'harmonie en milieu de travail »⁴.

Comme l'indiquent les résultats de l'enquête municipale, les employés se disaient « très satisfaits du service obtenu des autres employés municipaux », surtout en ce qui concerne « le degré de courtoisie dont font preuve les autres employés et aussi leur degré de compétence ». Toutefois, les employés notaient des aspects du service à améliorer, entre autres, « une communication et une coopération plus grandes entre les services, le respect envers le personnel, le traitement égal du personnel et une formation et une éducation accrues ». Dans la même veine, les employés ont exprimé le désir de participer davantage au processus décisionnel⁵.

La municipalité s'efforce en ce moment de donner suite à ces résultats, avec le concours des employés de tous les échelons de l'organisation, en mettant au point un Plan stratégique des ressources humaines. Ce plan stratégique porte sur des éléments comme la formation et le perfectionnement, la prévision des compétences nécessaires, la promotion du travail d'équipe, l'encadrement et l'assistance, les systèmes de reconnaissance et de stimulation, la création d'un milieu de travail flexible et d'autres initiatives du genre.

Les employés ont pris part activement à l'élaboration et à la mise en oeuvre des Plans d'action décrits précédemment.

- *Grille d'importance ou de rendement.* Les résultats de l'enquête Focus Oakville ont été évalués en fonction d'une grille d'importance ou de rendement (voir Figure 2 dans l'introduction du présent document, p. 8). Il s'agit d'un outil permettant d'établir les priorités en fait d'amélioration des services – cet outil sert à sonder les perceptions des clients et des citoyens quant à l'importance et à la qualité des services et à livrer les résultats sous forme de graphique, soit une grille d'importance et de rendement.

De plus, les contribuables et les employés ont eu la chance de répondre « librement » aux questions portant sur les priorités en matière d'amélioration des services, en expliquant avec précision et dans leurs propres mots les éléments jugés critiques.

Cette initiative a permis à la municipalité de cerner les aspects clés des services et d'affecter ses ressources en conséquence.

- *Niveaux de service repères.* Les cotes attribuées par les contribuables et les employés quant à l'importance des services municipaux et quant au degré de satisfaction à leur égard servent de jalons importants pour mesurer les niveaux de service à des époques différentes. La municipalité comparera les résultats actuels à ceux d'enquêtes futures.
- *Plans d'action.* À court terme, les données de l'enquête offrent de précieux renseignements aux services de l'administration municipale pour l'élaboration de plans d'action et pour l'exercice d'établissement des priorités du conseil municipal au cours du processus budgétaire.

Mise en oeuvre de l'enquête

La planification et la mise en oeuvre de l'enquête repère se sont échelonnées sur deux ans environ. Le processus s'est déroulé de la manière suivante :

- *Sanction du conseil.* Le personnel de la municipalité d'Oakville a collaboré avec le conseil municipal afin de faire approuver l'initiative et d'obtenir le financement.

- *Équipe de projet.* Pour diriger cette initiative, une équipe de projet a été mise sur pied. Cette équipe se composait de huit responsables et d'un conseiller municipal. Quatre représentants syndicaux se sont joints à l'équipe par la suite.
- *Test de compatibilité.* La municipalité a passé un contrat avec des experts en psychologie pour faire passer des tests de compatibilité de base aux membres d'équipe afin déterminer quelles tâches correspondaient davantage à leur profil.
- *Élaboration du mandat de projet.* Au cours de trois séances, l'équipe a travaillé à la mise au point du mandat de projet, qui comprenait l'objectif du projet, la façon de l'atteindre et le but ultime. L'équipe s'est reportée au mandat à des moments clés de la phase d'élaboration du projet et au cours de l'examen des résultats de l'enquête.
- *Recherche.* Au cours des huit mois suivants, l'équipe s'est livrée à des recherches sur la qualité du service; a pris part à des visites sur le terrain dans des organisations du Canada ayant adopté des initiatives en matière de qualité, comme celles de la Colombie-Britannique et de l'Alberta, et a consulté des experts en matière de qualité du service provenant d'organismes publics locaux et provinciaux ainsi que d'organismes du secteur privé.

Étant donné que les membres de l'équipe ont été recrutés parmi divers services de l'administration municipale – Génie, Planification, Administration et autres services semblables –, cet exercice de recherche a permis à tous les membres de mieux saisir la notion de « qualité du service » et a donné la chance à tous de contribuer à l'initiative à armes égales.

- *Conception de l'enquête.* Un contrat a été signé avec un groupe de recherche et de consultation, qui s'est vu confier l'enquête et l'analyse des résultats. Ce groupe de recherche, avec l'aide de l'équipe de projet, a également mis au point l'outil d'enquête.
- *Communication de l'initiative.* L'administrateur municipal a adressé à tous les employés une lettre faisant état de la démarche d'enquête, de son but et de sa valeur, pour les inviter à donner suite à l'enquête.

Au moment de l'enquête, on a joint au téléphone des contribuables choisis au hasard pour solliciter leur participation.

Cependant, l'enquête repère ne constituait pas une démarche très visible. La municipalité souhaitait en effet que les activités suivent leur cours normal jusqu'à la compilation des résultats de l'enquête. D'autre part, on s'inquiétait de la façon dont l'enquête serait perçue, du degré de participation et du genre de résultats qui découleraient de l'enquête. La municipalité voulait s'assurer d'avoir en mains les outils nécessaires pour pouvoir faire face à toute réaction négative que l'enquête susciterait.

- *Analyse et communication des résultats de l'enquête.* L'équipe de projet a collaboré avec le groupe de recherche à la compilation des résultats. L'interprétation des résultats n'étant pas « absolue », l'équipe voulait s'assurer que l'analyse de l'enquête cadrerait bien avec le contexte municipal.

Étant donné que les résultats de sondage sont parfois difficiles à comprendre, ils ont été communiqués au personnel au moyen d'un bulletin où les principales conclusions étaient résumées dans de brefs articles faciles à lire.

Les résultats de l'enquête pour les différents services ont été communiqués aux responsables concernés qui, de concert avec leurs employés, se sont basés sur les résultats pour l'élaboration des plans d'action mentionnés précédemment. Les responsables de service ont rendu compte de leur plan d'action à l'équipe de projet qui a ensuite rédigé un rapport à l'intention du conseil municipal.

Le rapport a été rendu public. Les résultats de l'enquête ont été communiqués par la voie de communiqués. Des exemplaires des documents faisant état des résultats ont aussi été rendus accessibles au public.

Difficultés rencontrées

Principales difficultés rencontrées

- *Opposition.* Au moment de la présentation de l'initiative, ses partisans se sont heurtés à une certaine opposition de la part du conseil municipal quant à son utilité. Du point de vue du conseil, l'administration municipale venait à peine de faire l'objet d'une restructuration et s'était livrée à des réembauches. Le conseil a donc conclu que l'organisation s'était dotée d'un personnel aux « idées fraîches », en mesure d'apporter des améliorations en matière de service. Un programme axé sur la qualité du service était donc jugé inutile.

De plus, seuls quelques membres de l'administration municipale soutenaient l'initiative. Par ailleurs, celle-ci soulevait certaines réactions négatives.

- *Gestion des intérêts divergents.* Il était parfois difficile d'en arriver à une entente quant aux éléments à intégrer à l'enquête car les membres de l'équipe chargée du projet, aux antécédents et aux intérêts variés, avaient souvent des points de vue contradictoires quant aux éléments pertinents ou non. Certains membres ont d'ailleurs tenté d'avoir la mainmise sur le processus, principalement quant à la façon dont on devait entreprendre le projet, ce qui a jeté un peu d'ombre au tableau au cours des premiers stades de l'initiative.
- *Conception de l'enquête.* L'équipe de projet devait favoriser l'équilibre entre les critères parfois contradictoires d'une question objective de l'enquête et s'assurer que les questions appelleraient le genre de renseignements nécessaires pour faire avancer le projet *Focus Oakville*.

En quoi ces problèmes ont-ils influé sur les progrès de l'initiative ?

Bien que ces problèmes aient trouvé une solution par la voie de compromis, par exemple les tests de compatibilité ont aidé les membres de l'équipe à mieux saisir les points de vue d'autrui, ils ont tout de même freiné l'évolution de l'initiative.

Ces problèmes sont-ils spécifiques à l'initiative ? À l'organisation ?

Ces problèmes pourraient influencer de façon générale sur n'importe quel genre d'initiative ou d'organisation. Le changement est toujours difficile au début, mais la municipalité fait remarquer qu'avec un peu de temps et d'efforts, il est possible de rallier les troupes et d'atteindre un consensus.

Leçons apprises

Facteurs de réussite essentiels

- *Leadership de la part des instances supérieures.* La municipalité souligne l'importance d'un leadership durable, en particulier de la part du personnel cadre au sein de l'organisation. Le soutien offert par l'administrateur municipal et l'administrateur adjoint, ainsi que par un membre du conseil municipal siégeant au sein de l'équipe du projet, a donné de la crédibilité à l'initiative. Il s'agissait aussi d'un facteur important pour réussir à rallier les autres membres de l'organisation et du conseil municipal.

Embûches

- *Culture.* La culture de l'organisation résistait beaucoup au changement et elle était « cloisonnée », obstacle que le projet en matière de qualité du service cherchait, en partie, à surmonter.
- *Faire de l'initiative une priorité constante du programme.* L'initiative en matière de service de qualité a été entreprise à une époque de pressions financières. Par conséquent, les priorités étaient sans cesse réorientées pour tenir compte des besoins du jour, de la semaine ou du mois. L'enquête repère est demeurée, tant bien que mal, vers le haut de la liste de priorités.

En rétrospective

- *Faire accepter le projet.* Au cours des premières étapes, la municipalité aurait pu mettre plus de temps à faire accepter l'initiative à tous les échelons de l'organisation et à s'assurer que tous les niveaux se plient au leadership.

Principales leçons

- *Leadership.* Il est essentiel que les niveaux supérieurs fassent preuve d'un leadership durable.
- *Culture.* La culture de l'organisation décide du succès ou de l'échec d'une initiative.
- *Communication.* Étant donné que la culture de l'organisation est à ce point critique, la communication l'est tout autant. L'initiative doit être communiquée aux acteurs clés, en l'occurrence les employés, les administrateurs et le conseil municipal, afin de se gagner leur appui. Une telle démarche veut qu'on explique non seulement l'objectif de l'initiative, mais qu'on démontre également sa valeur aux citoyens et au personnel.

Peut-on mettre un projet semblable à exécution dans un autre secteur ?

Les enquêtes repères ont été largement utilisées à la fois par les organismes du secteur public et ceux du secteur privé. Parmi les organismes du secteur public qui font appel à cet outil, on retrouve Développement des ressources humaines Canada – Région du Québec, le ministère de l'Agriculture et des Forêts de l'Île-du-Prince-Édouard, British Columbia Parks et Peel Regional Police, pour n'en nommer que quelques-uns.

Évaluation – Résultats obtenus et mesures

Évaluation de l'enquête

L'outil d'enquête n'a pas été évalué de manière officielle. Toutefois, ses concepteurs ont discuté de son utilité et de la façon de l'améliorer pour les sondages futurs.

Résultats obtenus

Comme il a été noté, les contribuables et les employés ont accordé des cotes élevées au niveau de service dans son ensemble. Le degré de satisfaction globale des contribuables se situe à 7,3, ce qui représente une cote élevée, certaines suggestions ayant été formulées pour l'amélioration d'aspects précis. Les degrés de satisfaction des employés face au service (7) correspondaient à ceux du public, l'écart entre les deux étant faible. Enfin, les employés ont soulevé quelques préoccupations par rapport au milieu de travail, en particulier leur désir d'avoir davantage leur mot à dire dans le processus de décision ainsi que de meilleures occasions de formation. Ils se sont cependant dit fiers en général de travailler pour la municipalité d'Oakville.

Depuis que l'enquête a été entamée, les résultats ont pu être employés à diverses fins, dont voici les plus importantes :

- *Établissement du budget.* L'enquête a servi d'outil de budgétisation pour aider le conseil municipal à fixer des priorités avant le processus budgétaire.
- *Rationalisation du service.* En 1997, les résultats de l'enquête ont été utilisés aux fins du projet Action 1997, conçu pour aider à la municipalité à faire face au pelletage de services par le gouvernement de l'Ontario. Les résultats de l'enquête ont donc servi d'outil pratique pour la rationalisation des services et la simplification des méthodes, les services jugés prioritaires par les contribuables ayant été maintenus.
- *Plans d'action.* Comme il est indiqué précédemment.
- *Plan stratégique des ressources humaines.* Comme nous l'avons déjà noté, les résultats des sondages auprès des employés font ressortir le besoin d'un Plan stratégique des ressources humaines complet et intégré, auquel s'affaire la municipalité. On prévoit que le plan sera achevé en l'an 2000. Certains volets de ce plan seront terminés d'ici 1998 et 1999.

Responsabilité

L'équipe de gestion de la municipalité, composée des administrateurs de services, doit rendre compte en bout de ligne des résultats de l'enquête.

Prochaines étapes

- *Amélioration continue.* Les services administratifs sont constamment à la recherche de nouvelles formules afin d'améliorer le service à la clientèle et d'offrir un service plus rentable aux contribuables.
- *Achèvement du plan stratégique des ressources humaines.*
- *Réalisation d'une autre enquête.* La municipalité s'est livrée à certaines modifications depuis que la première enquête a été menée – pelletage, réductions budgétaires, compressions de personnel et autres mesures semblables. Elle est d'avis que le temps est venu de mener un autre sondage.

Notes

- ¹ Municipalité d'Oakville, « Presentation on Town of Oakville Benchmark Survey of Ratepayers and Employees ». Juin 1998. Exposé fait par Michael Wood, administrateur municipal adjoint, Services administratifs, et Judith Muncaster, secrétaire municipale.
- ² Environics, *Town of Oakville: Focus Oakville, Benchmark Quality of Service Analysis*, 24 octobre 1994, p. 1.
- ³ Environics, *Town of Oakville: Focus Oakville, Benchmark Quality of Service Analysis*, 24 octobre 1994, p. 2.
- ⁴ Geoff Dinsdale et D. Brian Marson, Centre canadien de gestion, mars 1999, *Sondages auprès des clients et des citoyens : dissiper les mythes et redéfinir les orientations*, p. 27.
- ⁵ Environics, *Town of Oakville : Focus Oakville, Benchmark Quality of Service Analysis*, 24 octobre 1994, p. 2.

Sources consultées

Entrevue avec Judith Muncaster, secrétaire municipale, Ville d'Oakville, mai 1998, menée par D. Marie Blythe, adjointe de recherche, Centre canadien de gestion.

Centre canadien de gestion, ébauche de document *Sondages auprès des clients et des citoyens : dissiper les mythes et redéfinir les orientations*, 12 mai 1998.

Environics. *Town of Oakville, Focus Oakville Benchmark Quality of Service Analysis*, 26 octobre 1994.

Municipalité d'Oakville. « Presentation on Town of Oakville Benchmark Survey of Ratepayers and Employees ». juin 1998. Exposé fait par Michael Wood, administrateur municipal adjoint, Services administratifs, et Judith Muncaster, secrétaire municipale.

Personne-ressource

Judith Muncaster, secrétaire municipale
Ville d'Oakville
1225, chemin Trafalgar, C.P. 310
Oakville (Ontario) L6J 5A6
Tél. : (905) 338-4178
Télec. : (905) 815-2025
Courriel : jmuncaster@town.oakville.on.ca

Engagement des citoyens : le *Plan Nanaimo*

Description

Aperçu

En 1996, la ville de Nanaimo, en Colombie-Britannique, adoptait le Plan Nanaimo, un plan officiel de la collectivité (*Official Community Plan/OCP*) visant à dessiner les orientations futures de la ville. Il vit le jour grâce à la collaboration de citoyens, de représentants élus et de planificateurs désireux d'agir en raison de la rapide croissance de leur ville au cours des neuf années antérieures et de participer aux principales décisions en matière de développement.

Menée par le maire de Nanaimo de l'époque, la direction de la planification stratégique a conçu un processus visant à recueillir l'opinion des citoyens et à transposer cette information en un document susceptible de faire l'unanimité. Un exercice de vision collective intitulé *Imagine Nanaimo* (Imaginez Nanaimo) a été lancé en 1991 comme première étape de ce processus. Le *Plan Nanaimo* a été lancé en 1994 pour la mise en oeuvre de cette nouvelle vision.

Le *Plan Nanaimo* a été élaboré en quatre étapes d'engagement de la collectivité selon une progression allant du général au spécifique. Tout au long de son élaboration, on s'est efforcé de consolider la compréhension et le soutien à chaque étape afin de faciliter le passage à la suivante. Il a résulté de cet exercice un large consensus sur les objectifs stratégiques et les futures affectations du sol.

Le *Plan Nanaimo* est en place depuis deux ans, mais sa mise en oeuvre poursuit son cours. L'administration municipale se penche sur l'adaptation des anciens règlements municipaux et sur l'ébauche de nouveaux règlements qui suivront la ligne de pensée du nouveau plan. On estime que cette tâche s'échelonnera sur une période d'au moins cinq ans. À court terme, les urbanistes municipaux veillent à ce que les nouveaux développements reflètent le Plan officiel de la collectivité, malgré certaines contradictions avec les règlements municipaux actuellement en vigueur. On travaille également sur des plans pour les quartiers; les urbanistes municipaux rencontrent les résidents en vue d'élaborer des plans de quartier conformes au Plan officiel de la collectivité et aux intérêts des résidents de ces quartiers.

Tout en illustrant comment un processus de planification fondé sur la collectivité peut être efficace, le *Plan Nanaimo* montre également les avantages qui découlent de la participation des citoyens à des processus décisionnels dont il sont traditionnellement exclus : une meilleure compréhension des questions auxquelles la collectivité est confrontée et des différentes façons de les solutionner, une plus grande confiance et un moins grand cynisme de la part du public, un intérêt et un engagement politiques plus profonds, un plus grand appui pour l'action de la part des électeurs, un fondement élargi pour un engagement continu de la part de la collectivité. La réussite du *Plan Nanaimo* a été consacrée par sa nomination comme finaliste pour le Prix de l'Institut d'administration publique du Canada en 1997 et lorsqu'il a reçu le prix d'excellence du Planning Institute de la Colombie-Britannique, en 1997, dans le domaine de la planification.

Mise en oeuvre du Plan Nanaimo

Le *Plan Nanaimo* est le résultat d'un processus de planification en plusieurs étapes échelonné sur une période de deux ans. Il a sa source dans un exercice collectif de visualisation lancé par le maire de Nanaimo en 1991 et intitulé *Imagine Nanaimo*. La question posée aux citoyens était « Comment aimeriez-vous que Nanaimo soit dans le futur ? » Plus de 4 600 résidents de Nanaimo ont participé directement à *Imagine Nanaimo*, alors que des milliers d'autres résidents ont été tenus au courant du processus grâce à des activités éducatives ainsi que par les médias¹.

FAITS SAILLANTS

- PROCESSUS TRÈS LARGE DE CONSULTATION DES CITOYENS EN VUE D'ÉTABLIR UN PLAN OFFICIEL DE LA COLLECTIVITÉ;
 - IL EN RÉSULTE UN DOCUMENT QUI SUSCITE L'APPUI DE TOUS;
 - RETOMBÉES SUPPLÉMENTAIRES DU PROCESSUS – MEILLEURE COMPRÉHENSION DES QUESTIONS PARMIS LES CITOYENS, PLUS GRANDE CONFIANCE DE LA PART DES CITOYENS, INTÉRÊT ET ENGAGEMENT POLITIQUES PLUS FORTS, SOUTIEN PLUS VASTE POUR L'ACTION PARMIS LES ÉLECTEURS, BASE ÉLARGIE POUR L'ENGAGEMENT CONTINU DE LA COLLECTIVITÉ;
 - FINALISTE DES PRIX IAPC EN 1997;
 - LAURÉAT DU PRIX D'EXCELLENCE DU PLANNING INSTITUTE DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE EN 1997.
-

Imagine Nanaimo est un processus ascendant fondé sur la collectivité et conçu par la direction municipale de la planification stratégique. Pour faciliter le processus de consultation, on a établi un comité directeur composé de représentants de la collectivité, y compris des représentants du milieu des affaires, du développement, des quartiers, des protecteurs de l'environnement, des cyclistes, etc. Les mécanismes visant à encourager la participation de la collectivité ont été les suivants² :

- *Premier symposium de planification.* On a pensé que la meilleure façon de faire participer la collectivité à *Imagine Nanaimo* serait d'inviter un échantillonnage des résidents de Nanaimo à un symposium de planification. Ce symposium a pris la forme d'un atelier d'une journée qui a permis aux participants de faire connaître leurs points de vue sur les forces et les faiblesses de Nanaimo, ainsi que sur les menaces et les possibilités à venir. Les résidents ont suggéré des noms de conférenciers à inviter, ont partagé leurs idées sur les sondages auprès de la collectivité et ont fait part de leur opinion sur les buts et les objectifs possibles de cette activité. Le symposium a établi le canevas pour une grande partie de ce qu'allaient être les activités d'*Imagine Nanaimo* pendant les douze mois suivants.
- *Centre d'action.* Un Centre d'action a été établi dans le centre-ville de Nanaimo pour veiller à ce que les résidents aient facilement accès à l'information sur *Imagine Nanaimo*. Deux centres satellites ont également été mis en place dans des centres commerciaux pendant les quatre premiers mois de l'activité. Ces centres ont reçu plus d'un millier de visiteurs et ont élaboré un vaste éventail de documents de référence qui font maintenant partie de la bibliothèque d'un collège de la collectivité.
- *Sondages auprès de la collectivité.* *Imagine Nanaimo* a mené un certain nombre de sondages auprès de la collectivité (un sondage téléphonique sur un échantillon aléatoire de la population, un auto-sondage, un sondage de groupe, un sondage auprès des élèves du secondaire et quatre groupes de discussion dans des écoles élémentaires) en vue d'apprendre, entre autres, ce que les résidents apprécient et ce qu'ils aiment moins à Nanaimo, ce qui leur semble être la meilleure grandeur pour leur ville, et ce que l'avenir réserve à Nanaimo selon eux. Au total, près de 2 000 résidents ont participé aux sondages.

Les cinq buts du Plan Nanaimo

Le *Plan Nanaimo* est un schéma directeur pour le développement de Nanaimo et le traitement des décisions dans la Ville. Il est composé de cinq vastes objectifs (indiqués ci-dessous) sous-tendus par un ensemble plus spécifique d'objectifs et de politiques relatifs à l'affectation des sols en vue d'aborder la croissance et le développement des sols ruraux et urbains, l'environnement naturel, les quartiers, l'infrastructure du transport et les aspects économiques, sociaux et culturels de la municipalité.

Les cinq objectifs du Plan Nanaimo sont :

- ✓ **Bâtir des collectivités complètes et visibles** – créer des centres urbains, des villages de quartier et des quartiers qui appuient tout un éventail de styles de vie, offrent un environnement urbain plaisant et pratique, offrent de l'emploi et d'autres possibilités économiques, et gèrent efficacement les infrastructures et les ressources publiques;
- ✓ **Protéger l'environnement** – cerner et protéger les particularités naturelles importantes, mettre en valeur les sols tout en respectant les écosystèmes et adapter nos modes de vie, de travail, de déplacement et de loisirs de manière à respecter l'environnement;
- ✓ **Gérer la croissance urbaine** – empêcher l'envahissement des régions rurales par le développement résidentiel et commercial et concentrer la croissance dans les régions urbaines;
- ✓ **Améliorer la mobilité et l'efficacité des services** – créer de meilleures possibilités pour un transport sécuritaire et pratique dans la ville par la voie du transport en commun, à vélo et à pied, entretenir un réseau routier efficace tout en travaillant à la réduction de l'utilisation des automobiles à long terme, et utiliser plus efficacement les routes, les services d'égout, d'aqueduc, de déneigement et les autres services municipaux existants en vue de mieux contrôler les coûts financiers et environnementaux;
- ✓ **Planification continue et engagement de la collectivité** – contrôler et examiner, par la consultation publique, jusqu'à quel point les politiques du Plan et les modifications au Plan sont efficaces relativement à l'atteinte des buts fixés, établir des procédures en vue de faciliter la participation active des quartiers à la préparation des plans relatifs aux terrains du quartier.

Source : Ville de Nanaimo, 1997, *Plan Nanaimo*, p. 0 - 4.

- *Série de conférences.* Pendant la même période, on a invité les résidents à participer à cinq soirées de conférences. Cette série de conférences avait pour but de partager avec les citoyens l'expérience d'experts en planification urbaine d'un peu partout dans le monde. Même si la provenance et l'expérience des conférenciers étaient très diversifiées, leur message n'en restait pas moins semblable – par exemple, célébrez la beauté naturelle de Nanaimo, appréciez le caractère historique du centre-ville et du front de mer, appuyez l'esprit de quartier, et ainsi de suite. Plus de 500 résidents ont participé à ces conférences.
- *Réunions de quartier.* Les résultats des sondages auprès de la collectivité, de la série de conférences et d'autres études de l'administration municipale ont été compilés dans un *Document de travail* intitulé « Nanaimo's Future – Now You Decide » (L'avenir de Nanaimo – Décidez-vous maintenant) qui a été envoyé à tous les ménages. Dans ce document, on demandait aux résidents d'examiner divers choix et priorités pour l'avenir de Nanaimo. On a tenu six réunions de quartier pendant une période de deux mois afin de discuter les priorités et d'élaborer une entente sur les différents choix pour l'avenir. Les résidents ont choisi 30 priorités pour la collectivité afin d'orienter la planification jusqu'à l'an 2012, atteignant ainsi un consensus sur des sujets controversés comme la croissance, le transport et les quartiers.
- *Jeunesse.* La population compte une forte proportion de jeunes dont il faut tenir compte lorsqu'on examine l'avenir de Nanaimo. On a donc incité ces jeunes à participer au processus en répondant aux sondages, en écrivant des dissertations et en créant des affiches sur leur ville.
- *Consultation.* À l'automne 1992, le comité directeur a préparé un condensé d'information en vue d'obtenir le point de vue des principales compétences. Parmi ceux qui ont répondu, on retrouve les administrations fédérale, provinciales et municipales, des dirigeants du monde des affaires et de l'éducation, et d'autres membres de la collectivité.
- *Deuxième symposium de planification.* En décembre 1992, on a invité les résidents à examiner le rapport final du comité directeur. Environ 170 personnes étaient présentes. Le document est paru en février 1993.

La vision qui est née de ce processus est celle d'une ville dotée d'une économie forte et dynamique; une collectivité caractérisée par la diversité sociale et culturelle dont les pierres angulaires seraient les quartiers; un environnement sain et durable où la dépendance à l'égard de l'automobile sera réduite; une ville où le changement sera fondé sur la participation de la collectivité aux décisions en matière de planification.

En 1994, le conseil municipal lançait le *Plan Nanaimo* afin de mettre en oeuvre cette vision grâce à un nouveau Plan officiel de la collectivité. Le *Plan Nanaimo* a été élaboré par un comité directeur composé de citoyens, semblable au comité directeur d'*Imagine Nanaimo*. Ce plan a également été le fruit d'un vaste exercice de consultation publique. À l'instar du premier, son élaboration s'est étalée sur une période de deux ans et la collectivité a participé aux quatre étapes suivantes :

- *PREMIÈRE ÉTAPE.* On a demandé à la collectivité « Quelles sont les questions que nous devons résoudre pour devenir la collectivité que nous avons décrite dans *Imagine Nanaimo* ? » Les groupes de travail du comité directeur ont préparé des documents de référence sur l'environnement, l'affectation actuelle des sols, les transports et les services, la population et l'économie, et la forme et la structure de la municipalité. Ces documents ont été discutés par la collectivité. On a tenu des réunions portes ouvertes dans des centres communautaires locaux pour chacun des sujets décrits dans le document d'information et les discussions des différents groupes de travail ont été télévisées. Les résidents pouvaient également acheminer leurs commentaires par la poste au comité directeur du *Plan Nanaimo*.
- *DEUXIÈME ÉTAPE.* On a demandé à la collectivité « Quelles stratégies de gestion de la croissance voulons-nous utiliser pour solutionner les questions soulevées à la première étape ? » On a distribué à tous les résidents de Nanaimo le *Workbook of Choices for Growth Management* (manuel d'exercices sur les différents choix pour la gestion de la croissance), où l'on demandait aux résidents de répondre à cette question générale au moyen de divers scénarios. Le manuel fournissait aux résidents quelques conseils importants pour chacun des scénarios; par exemple, le fait que, si certains choix engendraient de plus grandes dépenses, il faudrait augmenter les impôts municipaux. Quelque 1 275 résidents ont répondu à ce questionnaire lors d'ateliers organisés dans les écoles et les foyers, et les préférences exprimées ont servi à préparer l'étape suivante.

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

- *TROISIÈME ÉTAPE.* Dans cette étape, on a présenté à la collectivité quatre « Scénarios pour la future affectation des sols », qui présentaient des façons différentes de mettre en application les stratégies privilégiées, et on lui posait la question « Quel scénario préférez-vous ? » On a tenu des forums publics et des réunions portes ouvertes. Un questionnaire a été distribué aux résidents de Nanaimo, suivi d'entrevues téléphoniques au hasard. On a évalué plus d'un millier de réponses détaillées, y compris 200 entrevues téléphoniques, et les deux instruments de sondage ont donné lieu à des réponses similaires.
- *QUATRIÈME ÉTAPE.* Dans cette étape, on a rassemblé toutes les données recueillies au cours des trois étapes précédentes. On a élaboré une ébauche du plan, puis la question suivante a été posée à la collectivité : « Avons-nous visé juste ? ». Pour discuter l'ébauche avec les résidents de Nanaimo, on a eu recours à des débats publics, à des cartes réponses pré-affranchies, à des manifestations portes ouvertes et à des assemblées.

Entre autres moyens, on a établi une ligne d'assistance téléphonique pour répondre aux questions des citoyens, tandis que les événements de consultation ont été annoncés dans les médias locaux. Par ailleurs, on informait régulièrement les résidents de tous les nouveaux résultats des différentes étapes de l'activité grâce à un bulletin distribué aux ménages.

En 1996, le *Plan Nanaimo* a été adopté en tant que Plan officiel de la collectivité en vertu de la *Loi sur les municipalités*. Il a fallu environ un an au personnel de la municipalité pour se sentir à l'aise dans son utilisation du plan. Cette mise en oeuvre comprend les éléments suivants :

- *Comité consultatif.* Conformément au Plan, on a établi un comité consultatif composé de membres de la collectivité, selon un échantillon représentatif des différents intérêts, en vue de gérer le plan. Ce comité consultatif examine toutes les modifications au Plan, est responsable de l'évaluation des demandes de modification et des nouveaux plans de quartiers, et vérifie l'évolution des travaux compte tenu des objectifs du plan. De manière plus générale, ce comité veille à ce que les intérêts de la collectivité soient compris, communiqués et représentés.
- *Sensibilisation des employés.* La planification stratégique a organisé quelques ateliers en vue d'aider les employés à se familiariser avec le plan. Pendant les six mois qui ont suivi l'adoption du plan, une personne-ressource restait disponible à son bureau pendant les quinze premières minutes de la journée afin de répondre aux questions des employés.
- *Éducation.* Un des membres du personnel de la direction de la planification stratégique rencontre régulièrement les membres de la collectivité afin de les informer (p. ex. les résidents qui sont propriétaires de terrains revêtant de l'importance sur le plan environnemental pour l'ensemble de la collectivité).
- *Planification de quartier.* Les employés municipaux élaborent actuellement des plans de quartier en consultant les résidents de chacun de ces quartiers. La municipalité a fait preuve de créativité dans son approche pour intéresser les résidents à leurs quartiers; entre autres, à l'école, les étudiants ont reçu des questionnaires qui leur ont permis d'interviewer leur parents relativement à leur connaissance de la planification en cours. Tout en permettant de recueillir l'opinion des résidents des quartiers, ce questionnaire est également un instrument pédagogique important puisqu'il permet aux étudiants et à leurs parents d'en apprendre plus sur la planification de quartier et son lien avec le Plan officiel de la collectivité.

Une nouvelle technologie a aussi permis à la municipalité de produire de vastes photographies aériennes des différents quartiers de Nanaimo. Les résidents pouvaient facilement y reconnaître leur maison, les maisons de leurs voisins, les rues ou les sentiers, les arbres, etc. Dans des ateliers de quartier, on a invité les résidents à examiner leur quartier sur les photographies et, à l'aide de blocs de styromousse représentant divers bâtiments (à l'échelle), à créer le genre d'habitat et d'espace vert qu'ils aimeraient voir dans leur quartier. Les urbanistes municipaux les orientaient dans cet exercice.

La municipalité organise actuellement des « rencontres détendues » dans des quartiers où la participation aux plans de quartier laisse à désirer.

- *Mise en oeuvre de la politique.* La direction de la planification stratégique examine actuellement les politiques régissant la planification municipale afin de s'assurer qu'elles sont conformes aux politiques du Plan. Elle en élabore également de nouvelles et révisé les plus vieilles. Ce processus s'étalera sur une période d'environ cinq ans.

La direction de la planification stratégique prépare également des plans structurels pour chacun des pôles de croissance. Ces plans définissent comment tous les éléments (la vente au détail, l'emploi, les espaces ouverts et les sentiers dans une aire résidentielle de forte densité) doivent s'emboîter pour créer un environnement où il est agréable de vivre et qu'on peut maintenir efficacement.

- *Structure de vérification.* On élabore actuellement une structure de vérification pour l'évaluation des progrès du Plan officiel de la collectivité à ce jour. On a l'intention d'évaluer le *Plan Nanaimo* tous les deux ans afin d'en mesurer les progrès et la réalisation des buts du plan.

Difficultés rencontrées

Le processus du *Plan Nanaimo* a suscité des attentes chez les citoyens relativement à leur participation au processus décisionnel. Les citoyens sont devenus plus intéressés, plus au courant et plus engagés dans les activités de leur collectivité. Bien que cet état de fait présente des avantages pour tous, soit pour les citoyens qui jouent maintenant un rôle plus direct dans le développement de leur collectivité et pour l'administration municipale qui comprend mieux les attentes des citoyens, ce changement dans le processus décisionnel a eu une incidence directe sur des domaines clés de l'administration municipale :

- *Changement dans les conditions de travail des employés municipaux.* Une plus grande participation publique dans le processus décisionnel a augmenté la charge de travail des employés municipaux et a également modifié le genre de travail qui sera accompli par les employés. Avec une participation publique plus élevée, qu'il s'agisse d'un plus grand nombre d'appels téléphoniques à la municipalité ou d'une plus grande participation aux assemblées publiques, de plus grandes ressources humaines sont maintenant nécessaires pour répondre aux demandes des citoyens ou pour veiller à ce qu'ils aient accès à une information exacte pour prendre des décisions;
- *Complexité du Plan.* Le *Plan Nanaimo* est un plan fondé sur la collaboration et la formation d'un consensus dans la collectivité en vue d'offrir aux membres de celle-ci la possibilité de s'exprimer. En augmentant la participation publique et la participation d'un riche mélange de représentants de la collectivité, il en a résulté un document plus complexe. En raison de cette complexité, les employés municipaux, le conseil municipal et les promoteurs ont dû consacrer plus de temps pour se familiariser avec ce document, ce qui a eu des répercussions sur le déroulement du processus de développement dans la municipalité;
- *Changements dans la façon de mener les « affaires municipales ».* Le Plan représente une manière tout à fait nouvelle de concevoir le développement de la municipalité. Les cinq buts principaux sont interreliés et aucun but ne peut être réalisé sans égard aux autres. Les développements reçoivent ou non un appui selon les répercussions qu'ils auront sur la collectivité et leur contribution aux cinq buts. Ce changement dans la façon de mener les affaires municipales présentait un défi pour le conseil municipal et pour les responsables du développement. Néanmoins, avec le temps, et grâce à une meilleure connaissance du Plan et au savoir-faire des employés municipaux pour planifier et pour mieux informer les membres du conseil, les responsables du développement et les résidents, on va réussir à exploiter les possibilités de développement qui s'offrent à Nanaimo.

Parallèlement, alors que les plans officiels de la collectivité précédents servaient de lignes directrices générales pour le développement de la municipalité, on n'était pas tenu des les suivre à la lettre. En revanche, le *Plan Nanaimo*, largement appuyé par les électeurs qui ont participé à sa création, exigeait une nouvelle façon de mener les affaires municipales. Le conseil municipal commence à comprendre qu'il peut dire non aux promoteurs si leurs propositions ne satisfont pas aux exigences du Plan, sans craindre de perdre pour autant l'appui des membres de la collectivité.

- *Recréer des liens.* Parce que le *Plan Nanaimo* représente une nouvelle façon de mener les affaires municipales, la direction de la planification stratégique, responsable de l'ébauche du plan à partir des données recueillies, a dû s'assurer que tout ce qui avait été entendu par les membres de la collectivité soit intégré au document. L'approche axée sur le consensus utilisée pour l'élaboration du plan avait pour but de créer un plan que tous appuieraient, malgré quelques désaccords mineurs ici et là. Cette approche a néanmoins endommagé les liens avec les membres de l'organisme et de la collectivité qui n'apprécient pas le nouveau processus décisionnel ou quelques-uns des buts et objectifs élaborés. Par conséquent, une partie du travail de la mise en oeuvre consistera à rétablir ces liens avec le personnel, avec la collectivité des promoteurs et avec les membres du conseil municipal.

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

- *Incompatibilités entre les politiques et le Plan.* Un grand nombre de politiques en vigueur entre en contradiction avec le nouveau plan, ce qui représente un défi pour le développement actuel (p. ex. le développement doit-il respecter les exigences du nouveau plan ou les politiques en vigueur ?). Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, la révision et l'élaboration de nouvelles politiques est un processus qui prend un certain temps. Néanmoins, la municipalité a élaboré un plan de travail pour s'assurer que les domaines les plus urgents seront traités en priorité.

Leçons apprises

Facteurs de réussite essentiels

- *Une équipe de leadership polyvalente.* L'établissement d'une méthode décisionnelle différente nécessite un dirigeant solide qui peut appuyer l'activité en dépit de la résistance des membres de l'organisme ou de la collectivité qui mettent sa valeur en doute. Aux fins de la mise en oeuvre, il faut un autre genre de dirigeant : une personne capable d'établir des liens, de réparer les dommages, de faire preuve de souplesse sans compromettre les intérêts de tous, et d'expliquer et d'améliorer la compréhension que les membres de l'organisme ont de la teneur du document et de son importance. Le *Plan Nanaimo* est une réussite parce qu'il a bénéficié de ces deux genres de dirigeants.
- *Démarche d'intervention publique ascendante.* Une consultation démocratique était essentielle pour la réussite de l'élaboration et de la mise en oeuvre du *Plan Nanaimo*. En tant que document fondé sur la collectivité, le *Plan Nanaimo* n'a pas seulement été créé par les membres de la collectivité, ce sont aussi eux qui l'ont défendu. Tout au long du processus législatif, le document a été appuyé par tout un ensemble de partisans qui étaient prêts à en défendre les buts.

Embûches

- *Un document englobant.* Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, le *Plan Nanaimo* est un document détaillé et englobant. Il était difficile de faire autrement compte tenu de la vaste participation des membres de la collectivité et de leurs intérêts souvent très diversifiés et même parfois contradictoires.

Principales leçons

- *Équipe de leadership polyvalente.* Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, différents styles de dirigeants sont nécessaires pour différentes tâches. L'expérience du *Plan Nanaimo* suggère que l'adoption d'une nouvelle façon de faire peut susciter une certaine résistance et des critiques. Pour mener cette tâche à bien, on a besoin d'un dirigeant « solide ». Par contre, pour la mise en oeuvre, un dirigeant plus « diplomate » est préférable.
- *Intervention publique ascendante.* Un exercice consultatif global comme celui du *Plan Nanaimo* peut augmenter les attentes relativement à la participation publique dans tout le processus décisionnel. Un défi se pose alors, soit gérer cette plus grande demande soit trouver des façons de gérer les attentes. Néanmoins, un exercice public de ce genre peut aussi donner lieu à un plus grand désir de participer de la part des citoyens, d'être mieux informés et d'être prêts à assumer la responsabilité du résultat.

Peut-on mettre un projet semblable à exécution dans un autre secteur ?

Cette méthode et ce processus de consultation publique peuvent être adoptés par n'importe quel organisme du secteur public. Il est surtout important d'adapter le processus aux besoins particuliers de l'organisme ou des groupes de clients qui y participent.

Évaluation

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, la municipalité de Nanaimo travaille actuellement à l'élaboration d'une structure de vérification. Une évaluation sera ensuite effectuée à tous les deux ans.

Responsabilité

Le comité consultatif du *Plan Nanaimo* est responsable des résultats du rapport d'évaluation et de la présentation de recommandations au conseil municipal. Les résultats seront aussi disponibles pour les employés municipaux et pour les membres de la collectivité.

En vertu de la *Loi sur les municipalités*, c'est ultimement le conseil municipal qui assume la responsabilité du Plan et des décisions prises en fonction du Plan.

Prochaines étapes

- Poursuivre la révision des politiques régissant l'affectation des sols à Nanaimo, et en réviser ou en ébaucher de nouvelles.
- Interprétation quotidienne du Plan en relation avec les développements effectués sur le terrain.
- Mesure des progrès grâce à la structure de vérification.

Notes

¹ Comité directeur d'*Imagine Nanaimo, Focusing the Vision of Our Future, Imagine Nanaimo: Nanaimo's Community Goals and Strategies*, Nanaimo, 8 février 1993, p. 5.

² Cette information provient du comité directeur d'*Imagine Nanaimo*, 8 février 1993, p. 5-9.

Sources consultées

Entrevue avec Sharon Fletcher, gestionnaire, Department of Strategic Planning, Engineering and Economic Development, City of Nanaimo, juillet 1998. Menée par D. Marie Blythe, adjointe à la recherche, Centre canadien de gestion.

City of Nanaimo. *Backgrounded Plan Nanaimo: City Form and Structure*, Nanaimo, automne 1994.

City of Nanaimo. *Backgrounded Plan Nanaimo: Land and How We Use It*, Nanaimo, automne 1994.

City of Nanaimo. *Backgrounded Plan Nanaimo: Population, Economy and Social Character*, Nanaimo, automne 1994.

City of Nanaimo. *Backgrounded Plan Nanaimo: The Natural Environment*. Nanaimo, automne 1994.

City of Nanaimo. *Backgrounded Plan Nanaimo: Transportation and Servicing*. Nanaimo, automne 1994.

City of Nanaimo. *Plan Nanaimo*. Nanaimo, juillet 1996.

Site Internet de la municipalité de Nanaimo : www.city.nanaimo.bc.ca.

Department of Strategic Planning, Engineering and Economic Development, City of Nanaimo. *Workbook of Choices for Growth Management*. Nanaimo, avril 1995.

Department of Strategic Planning, Engineering and Economic Development, City of Nanaimo. *Summary of Plan Nanaimo, Draft Plan Nanaimo*. Nanaimo, 1996.

Department of Strategic Planning, Engineering and Economic Development, City of Nanaimo. *Plan Nanaimo Community Newsletters*.

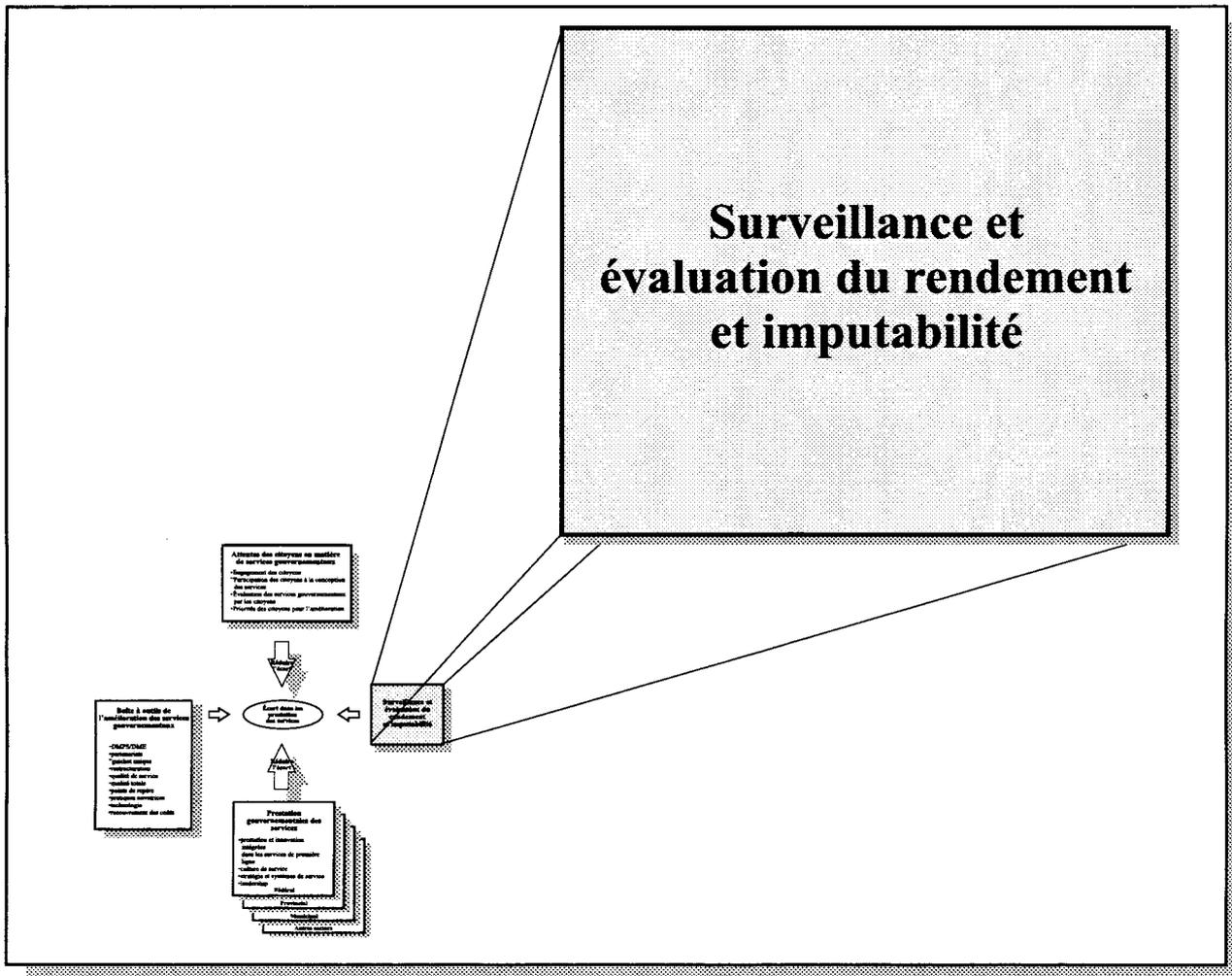
Imagine Nanaimo Steering Committee. *Focusing the Vision of Our Future, Imagine Nanaimo: Nanaimo's Community Goals and Strategies*. Nanaimo, 8 février 1993.

Institut d'administration publique du Canada. *Prix IAPC 1997 pour la gestion innovatrice*, www.ipaciapc.ca/french/menu.htm

Personne-ressource

Sharon Fletcher, Gestionnaire
Department of Strategic Planning
Engineering and Economic Development
City of Nanaimo
455 Wallace St.
Nanaimo, B.C. V9R 5J6
Tél. : (250) 755-4483
Télec. : (250) 755-4403
Courriel : sfletche@city.nanaimo.bc.ca

Évaluation du rendement et imputabilité



Mesurer le rendement : le ministère de l'Agriculture et des Forêts de l'Île-du-Prince-Édouard

Description du cas

Aperçu

En 1995, le ministère de l'Agriculture et des Forêts (alors le ministère de l'Agriculture, des Pêches et des Forêts) de l'Île-du-Prince-Édouard a mis en place un cadre d'évaluation du rendement basé sur les résultats établissant une norme de responsabilité pour le Ministère et ses employés. Il définissait des moyens garantissant la réalisation des objectifs précisés dans le nouveau plan stratégique du Ministère.

En 1993, le Ministère a lancé, sous la direction du sous-ministre et avec l'appui de la haute direction, un processus de planification stratégique en réponse à la restructuration du gouvernement et à la création d'un nouveau ministère. Pour réaliser ce nouveau mandat, le Ministère, après avoir consulté ses employés et ses clients, a établi une vision ainsi qu'un énoncé de mission et un ensemble de valeurs et de principes directeurs, destinés à guider les activités du Ministère, ainsi qu'un ensemble d'objectifs organisationnels plus précis devant être réalisés d'ici l'an 2000.

Parmi ceux-ci, mentionnons :

- amélioration de la qualité des services offerts aux clients;
- accroissement de la satisfaction de la clientèle;
- accroissement de la satisfaction du public;
- accroissement de l'influence des résultats des sondages auprès de la clientèle dans les occasions stratégiques et à valeur ajoutée ainsi que de celle des résultats obtenus auprès d'organismes qui desservent la clientèle du Ministère;
- amélioration de la qualité des lois et de leur application;
- amélioration du moral des employés¹.

En association avec ces objectifs, les quatre divisions – Agriculture, Foresterie, Planification et développement, Finance et soutien du revenu – ont établi des objectifs pour les divisions et les ont confiés à différentes unités de travail.

Ces objectifs sont appelés à changer, tout comme le plan stratégique général : le plan est revu, révisé et mis à jour chaque année afin de refléter les commentaires des clients et des employés et de tenir compte des changements dans l'environnement extérieur. La mesure du rendement fait partie intégrante de ce processus de révision. On a posé pour norme de réaliser chaque objectif d'ici l'an 2000. On a établi une stratégie pour y arriver ainsi que des énoncés de rôles et de responsabilités du sous-ministre et des quatre directeurs de division garantissant la reddition de comptes. Bien des employés travaillent également en fonction des énoncés des rôles et responsabilités.

Ce cadre informe les employés, les gestionnaires et l'ensemble du Ministère sur l'état des progrès réalisés par rapport à chacun des objectifs décrits ci-dessus, de même que sur les priorités des employés et des clients en ce qui concerne l'amélioration du service.

Comment mesure-t-on le rendement ?

On recourt principalement aux sondages pour mesurer la satisfaction de la clientèle, la qualité du service et le moral du personnel. Ces sondages ont été réalisés pour la première fois en 1994 et ont été effectués chaque année

FAITS SAILLANTS

- MESURE DU RENDEMENT BASÉ SUR LES RÉSULTATS;
 - MESURE DE LA SATISFACTION DES CLIENTS ET DES EMPLOYÉS;
 - HAUSSE DE LA RESPONSABILITÉ DU MINISTÈRE;
 - RÉPARTITION DE LA RESPONSABILITÉ DANS L'ENSEMBLE DE L'ORGANISME – INSISTANCE SUR LA RESPONSABILITÉ DE TOUS LES MEMBRES DE L'ORGANISME POUR LA PRESTATION DES SERVICES;
 - DONNE AUX EMPLOYÉS LA POSSIBILITÉ DE PRENDRE UNE RESPONSABILITÉ DIRECTE POUR L'AMÉLIORATION DES RÉSULTATS.
-

Le Ministère

Mandat, rôles et responsabilités

- Le mandat général du Ministère est de « contribuer au développement de l'économie et de la collectivité de l'Île-du-Prince-Édouard par la promotion de la croissance continue et l'exploitation d'entreprises florissantes et durables dans les domaines de l'agriculture et de la foresterie et en favorisant la qualité des produits primaires de la Province ».
- Le Ministère regroupe quatre divisions – Agriculture, Foresterie, Planification et développement, Finances et soutien du revenu – qui ont chacune leur sphère des responsabilités. La division de l'Agriculture est responsable de la prestation de tous les programmes et services agricoles du Ministère, dont la gestion, le développement et la production agricoles, le contrôle des maladies, la conservation du sol, les services de laboratoire et l'amélioration de la qualité. La Foresterie est responsable de la gestion de la forêt publique, de la production de jeunes plants, de l'éducation et de l'information du public au sujet des questions forestières, de la prestation de conseils aux industries forestières, du contrôle des feux de forêt ainsi que des programmes d'information sur l'inventaire forestier et l'amélioration des arbres.
- Les services sont assurés par des bureaux de districts dont les employés se rendent dans les exploitations agricoles et les boisés, par des cours et des ateliers, et de plus en plus par Internet.
- Le Ministre de l'Agriculture et des Forêts est responsable pour le ministère auprès de l'assemblée législative provinciale alors que la gestion du ministère est la responsabilité du sous-ministre et des directeurs des quatre divisions.

Mission

Les secteurs dans lesquels il est essentiel que le ministère de l'Agriculture et des Forêts obtienne des résultats satisfaisants sont les suivants :

- assistance et information de qualité aux clients dans les domaines suivants :
 - gestion de la production
 - qualité des produits
 - gestion d'entreprise et gestion financière
 - pratiques de gestion durables sur le plan environnemental
 - traitement, mise en marché et occasions d'affaires
 - gestion des ressources et résolutions des conflits
 - santé et sécurité au travail
 - leadership au sein de l'industrie et développement organisationnel
- impartialité, équité et qualité des programmes et services du Ministère
- satisfaction de la clientèle
- qualité de la surveillance des résultats du Ministère et des clients
- influence sur les décisions des autres gouvernements et organismes qui concernent les clients du Ministère
- incidence sur la stabilité des recettes du secteur des ressources primaires en réaction aux influences du marché et de l'environnement
- incidence des programmes et services du Ministère sur la qualité de l'environnement et la santé et la sécurité des personnes
- qualité de la législation et de son application
- situation des terres et des biens publics
- moral du personnel
- hygiène, sécurité et bien-être du personnel au travail
- satisfaction du public à l'égard du Ministère
- relations avec les fournisseurs, les contractants et les autres organismes.

Chaque élément de cet énoncé de mission est reflété dans les énoncés des rôles et responsabilités du sous-ministre et des directeurs des quatre divisions.

Clients et intervenants

- Les clients sont les personnes dont l'existence dépend des ressources primaires de l'agriculture et de la forêt. Ces clients sont les agriculteurs, les entreprises de service en agriculture, les exploitants de scieries, les propriétaires de terres à bois et les contractants en activités forestières, les futurs agriculteurs et forestiers, les entreprises de transformation des produits alimentaires, des fabricants de produits forestiers spéciaux et d'autres groupes gouvernementaux demandant les connaissances spécialisées du Ministère.
- Les citoyens de l'Î.-P.-É. sont les parties intéressées et, à ce titre, sont consultés en ce qui a trait au mode de gestion de ces ressources primaires.

Source : Ministère de l'Agriculture et des Forêts de l'Î.-P.-É., juin 1995, *Strategic Plan 1995-2000*.

depuis lors. Le sondage mené auprès des clients mesure leur degré de satisfaction pour chacun des secteurs de responsabilité du ministère. La norme pour l'an 2000 est de 90 p. 100.

On mesure de même le degré de satisfaction du personnel, qui fait l'objet d'une norme similaire. L'évaluation des résultats se fait selon des variables comme la communication, la charge de travail, la rémunération et les avantages sociaux ainsi que le milieu de travail.

Les sondages sont effectués par un organisme indépendant, mais l'outil d'évaluation a été conçu par le Ministère, qui effectue également l'analyse des données. Le mode d'administration du sondage et d'analyse des données reste constant, de façon à permettre des comparaisons.

Agriculture et Forêts a effectué un sondage sur le degré de satisfaction du public, fondé sur ce modèle, en 1998.

La mesure de « l'influence » – représentant la défense par le Ministère des positions de ses clients auprès des gouvernements et autres organismes – est un processus continu. Selon le Ministère, l'influence est « présentement établie davantage par les anecdotes et les témoignages que par des mesures quantitatives »².

Utilisation des résultats

Ces mesures sont essentielles au processus de planification stratégique. Bien qu'on ait établi comme norme que chaque objectif doit être réalisé d'ici l'an 2000, les mesures annuelles offrent une indication quant à la progression du Ministère vers la réalisation de ces objectifs. On détermine ainsi les secteurs nécessitant des améliorations et on réoriente les objectifs en conséquence.

Les responsabilités pour les objectifs et les mesures qui s'y rattachent sont réparties dans tous les niveaux de l'organisme, de l'ensemble du Ministère à chaque unité de travail. Les résultats sont donc présentés à chaque division et à chaque unité de travail, qui les utilisent pour l'élaboration de leurs plans respectifs pour l'année suivante. Les plans sont évalués en termes de résultats attendus et de résultats atteints; on établit ensuite les priorités d'amélioration en fonction de l'écart.

Mise en place du programme de mesure du rendement

On a mis environ un an à élaborer et à mettre en place le cadre de mesure du rendement. Après avoir dressé le Plan stratégique et défini les objectifs, on devait élaborer et mettre en oeuvre le système de mesure du rendement.

- *Disponibilité des ressources.* Avec l'aide du sous-ministre et l'appui de la haute direction, on a rassemblé les ressources nécessaires au projet.
- *Désignation d'une personne-ressource chargée d'assumer, à temps plein, la direction des opérations.* Un employé à temps plein a été désigné pour superviser les phases d'élaboration, de mise en oeuvre et d'évaluation du programme. Une nouvelle équipe de contrôle, composée de quatre membres venant de divers services du Ministère, était affectée à temps partiel au soutien des opérations. Ensemble, ils ont travaillé sans égard aux limites des divisions, avec tous les employés. Après la mise en place du système, cette fonction est devenue une tâche à temps partiel.
- *Faire connaître le programme.* Pendant que les employés étaient absorbés dans l'exercice de planification stratégique, on les informait de toutes les facettes de l'activité et on leur donnait la possibilité de consulter beaucoup de documentation sur les domaines de la planification, des ressources humaines, de l'évaluation et d'autres aspects du programme. Ces mesures ont été maintenues tout au long du projet.
- *Demander des conseils.* Un comité consultatif des employés pour la surveillance a été formé pour déceler les problèmes et fournir des conseils avisés sur des questions comme la façon de rédiger et d'utiliser un questionnaire.
- *Retenir les services de spécialistes.* Comme le Ministère connaissait peu de choses de la mise en place d'un système de mesure, on a demandé à Statistique Canada d'instruire et de former les employés appelés à assumer un rôle important dans le programme de mesure. Ces employés ont appris les méthodes pour recueillir les données, mener des entrevues et ainsi de suite.

Difficultés rencontrées

Principales difficultés rencontrées

- *Projet exigeant beaucoup de temps et de ressources.* Étant donné que le projet demandait beaucoup de temps, les employés ont estimé que des ressources importantes ont été détournées de leurs tâches et priorités quotidiennes. Le programme étant en place depuis maintenant trois ans, le cycle de planification annuel, y compris la mesure du rendement, pose moins de problèmes. Puisque le plan est maintenant établi, il ne reste aux employés qu'à le réviser et à le mettre à jour une fois l'an dans le cadre du cycle annuel de planification.
- *Résistance/scepticisme.* Le Ministère s'est buté à la résistance de certains employés, qui doutaient de la pertinence de l'exercice. De même, le Ministère a éprouvé des problèmes avec des employés qui utilisaient les résultats du cadre de mesure comme excuse pour ne pas accomplir certaines tâches : « Si je fais telle ou telle tâche, cela va affecter mes résultats. » La résistance et le scepticisme sont moins importants aujourd'hui, puisque les employés ont eu le temps de mieux comprendre le programme et ses avantages.
- *Manque de soutien politique à l'endroit de l'initiative.* Peu d'organismes du secteur public ont entrepris des projets comme celui qu'a réalisé l'Île-du-Prince-Édouard. Le Ministère estime que s'il s'était agi d'un programme à l'échelle du gouvernement, comme le programme sur la Qualité des services entrepris au niveau du gouvernement fédéral, le processus de planification et le système de mesure auraient été acceptés plus rapidement par les employés et les gestionnaires. Aujourd'hui, ce projet est source de fierté et il est de plus en plus reconnu à l'extérieur de la province.
- *Soutien technique inadéquat.* L'Équipe de contrôle a éprouvé de la difficulté à trouver un logiciel approprié et convivial de gestion et de présentation des données.

Quelles ont été les conséquences de ces problèmes sur le déroulement du projet ?

En raison du leadership et du soutien apportés par la haute direction, en particulier le sous-ministre de l'époque, ces problèmes n'ont pas empêché la mise en place du programme, ils n'ont fait que ralentir le processus.

Ces problèmes sont-ils particuliers au programme ou à l'organisme ?

Ces problèmes pourraient se rencontrer dans tout autre programme ou organisme.

Leçons apprises

Facteurs de réussite essentiels

- *Affecter une personne à temps plein à la planification, à la coordination et à la mise en place de l'initiative.* Comme nous l'avons indiqué précédemment, le Ministère a désigné un agent de programme à ce poste pour superviser tous les aspects de la mise en oeuvre du système de mesure du rendement. On peut se demander si le programme aurait été couronné de succès s'il avait été entrepris à temps partiel et qu'on avait laissé aux employés le soin de lui consacrer du temps parmi leurs autres responsabilités.
- *Puiser à même les connaissances spécialisées et en tirer avantage.* Comme nous l'avons mentionné, on a passé des contrats avec des spécialistes de la planification stratégique et de la mesure du rendement pour enseigner aux employés à élaborer un plan stratégique et un cadre d'évaluation. Le fait d'avoir montré aux employés comment déterminer leur propre plan stratégique et leurs mécanismes d'évaluation plutôt que d'embaucher quelqu'un pour le faire a grandement contribué à susciter un appui en faveur du projet.

Embûches

- *Changer l'attitude des employés.* Certains employés croyaient que le projet se terminait à sa mise en oeuvre. Or, il fait plutôt partie intégrante du mode de fonctionnement du Ministère. Si le projet n'est pas ainsi présenté dès le départ, on risque de connaître des problèmes plus tard.

Principales leçons

- *Persévérance.* Du point de vue du Ministère, ce projet a paru long et a demandé un investissement de temps considérable, si bien que, par moments, il lui semblait « qu'il n'y arriverait jamais ».

Ce programme peut-il être appliqué dans un autre contexte ?

D'autres ministères ont examiné le système et en ont adopté certains éléments, mais Agriculture et Foresterie demeure encore le seul ministère provincial à utiliser un plan stratégique dynamique fondé sur les résultats. Bien que ce genre de projet puisse être mis en place dans différents types d'organismes, son application ne se limite pas aux ministères. Les gouvernements et les collectivités peuvent utiliser un mécanisme semblable pour structurer leurs priorités et répondre à des questions telles que « Où voulons-nous aller ? » et « Comment saurons-nous que nous y sommes parvenus ? »

Évaluation

Effectuer la surveillance et la mesure du cadre de mesure du rendement

Depuis la première année d'utilisation, l'Équipe de contrôle a assuré le suivi du système de mesure de façon continue, mais elle n'a pas encore réalisé d'examen officiel.

Résultats obtenus³

Depuis l'implantation du programme, le Ministère a constaté des améliorations dans des secteurs de résultats importants, notamment :

- accroissement du niveau général de satisfaction de la clientèle : de 68 p. 100 en 1995 à 82 p. 100 en 1997;
- accroissement du taux de satisfaction des clients à l'égard de la qualité des conseils, de l'aide et de l'information fournis par le Ministère : de 79 p. 100 en 1996 à 86 p. 100 en 1997;
- accroissement du taux de satisfaction des clients à l'égard du rendement des employés : de 88 p. 100 en 1996 à 94 p. 100 en 1997;
- niveau uniforme de rentabilité;
- amélioration du moral du personnel : de 70 p. 100 en 1994, à 81 p. 100 en 1997;
- augmentation de l'influence, d'après le sondage sur la satisfaction des clients : plus de 80 p. 100 des clients sont satisfaits du rendement du Ministère pour ce qui est de promouvoir l'industrie agroalimentaire.

Les résultats sont présentés sous forme de graphiques affichés sur les murs à différents endroits et sont également présentés sur le site Web du Ministère, de même que sur support papier.

Responsabilité

L'Équipe de contrôle rend compte des résultats de l'évaluation continue du système ainsi que des résultats des mesures du rendement au directeur de la Planification et du développement, qui assume la responsabilité finale des résultats du programme de mesure du rendement.

Il convient de noter, cependant, que le directeur de la Planification et du développement n'est pas responsable des résultats des mesures : les directeurs et les employés demeurent responsables du rendement de leurs propres divisions ou unités de travail.

Le directeur remet ces conclusions au Comité de gestion du Ministère dans le cadre de ses réunions ordinaires. Ce Comité regroupe le sous-ministre et les quatre directeurs de division.

Prochaines étapes

- *Aider d'autres ministères à mettre en place des programmes semblables.* Le ministère de l'Agriculture et des Forêts reçoit régulièrement des demandes de renseignement au sujet de son programme de la part de ministères de différentes régions du pays et de divers niveaux de gouvernement. Le Ministère offre, sur demande, des séances d'information sur le programme.
- *Veiller à ce que le système soit assez solidement mis en place pour supporter un changement de direction.* Le programme a été soutenu par le ministre et le sous-ministre de l'époque. Or, maintenant que le ministère a à sa tête un nouveau ministre, la question de la durabilité du programme se pose. Le ministère indique que le programme est présentement sur une lancée, mais les choses sont susceptibles de changer rapidement pour un organisme du secteur public, un petit ministère relevant du gouvernement d'une petite province.

Notes

- ¹ Ces objectifs ont été définis à partir d'une recherche effectuée sur les questions critiques concernant le Ministère; les finances, le commerce, la technologie, la qualité et l'environnement; et en conjonction avec l'Énoncé de mission général. Pour obtenir plus de renseignements, prière de consulter *Strategic Plan 1995-2000*, ministère de l'Agriculture, des Pêches et des Forêts de l'Î.-P.-É., 1995.
- ² *Strategic Plan Review 1995-2000, Mid-term Review, Final Report*, juin 1997, ministère de l'Agriculture et des Forêts de l'Î.-P.-É., juin 1997.
- ³ *1997 Key Results*, document interne, ministère de l'Agriculture et des Forêts de l'Î.-P.-É., 1997.

Sources consultées

Entrevue avec Katherine Clough, directrice, Planification et développement, ministère de l'Agriculture et des Forêts de l'Î.-P.-É., avril 1998. Entrevue menée par D. Marie Blythe, assistante de recherche, Centre canadien de gestion.

Division de l'agriculture, ministère de l'Agriculture et des Forêts de l'Î.-P.-É., juillet 1996. « Agriculture Division Measures Matrix July 1996 ».

Division des forêts, ministère de l'Agriculture et des Forêts de l'Î.-P.-É., septembre 1996. « Forestry Division Measures Matrix July 1996 ».

Division des forêts, ministère de l'Agriculture et des Forêts de l'Î.-P.-É. « Forestry Questionnaire ».

IPAC/KPMG. 1996 Article sans titre dans *The Alternative Network*, août, vol. 1.3.

Ministère de l'Agriculture, des Pêches et des Forêts de l'Î.-P.-É., juin 1995. *Strategic Plan, 1995-2000*.

Ministère de l'Agriculture et des Forêts de l'Î.-P.-É., juin 1997. *Strategic Plan Review 1995-2000, Mid-term Review, Final Report*.

Ministère de l'Agriculture et des Forêts de l'Î.-P.-É., 9 décembre 1997. *1997 Staff Survey Results*.

Ministère de l'Agriculture et des Forêts de l'Î.-P.-É., 1997. *1997 Key Results*, document interne.

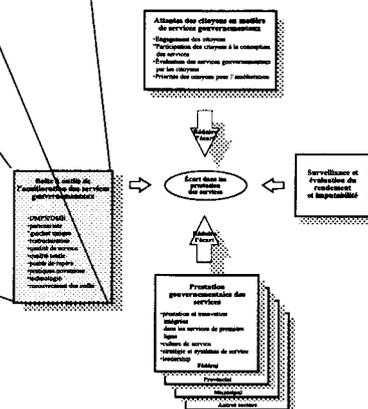
Personne-ressource

Katherine Clough
directrice, Planification et développement
ministère de l'Agriculture et des Forêts
B.P. 2000
Charlottetown, Î.-P.-É., C1A 7N8
Tél. : (902) 368-5263
Télec. : (902) 368-5661
Courriel : ksclough@gov.pe.ca

Outils pour réduire l'écart dans la prestation de services

Boîte à outils de l'amélioration des services gouvernementaux

- DMPS/DME
- partenariats
- guichet unique
- restructuration
- qualité de service
- qualité totale
- points de repère
- technologie
- gestion des attentes
- pratiques novatrices
- recouvrement des coûts



Utilisation des modules automatisés pour la prestation des services : Développement des ressources humaines Canada

Description du cas

Aperçu

L'année 1995 a été marquée par de nombreux bouleversements à Développement des ressources humaines Canada (DRHC). En raison des compressions financières, le Ministère a dû abolir 5 000 équivalents temps plein, ce qui a poussé la haute direction à reconnaître la nécessité de revoir le mode de prestation des services du Ministère. Les discussions qui ont eu lieu entre les hauts fonctionnaires de DRHC et les élus politiques ont permis l'élaboration d'un Plan de prestation des services. Ce plan proposait, dans le but d'améliorer les services offerts aux clients, la mise en place d'un Réseau de prestation des services regroupant des bureaux de première ligne, des modules, des services électroniques en ligne et l'établissement de partenariats avec les collectivités. Le cœur de cette stratégie était l'utilisation de modules électroniques permettant la prestation de certains services offerts par DRHC.

Le personnel de DRHC avait déjà employé la technologie des modules électroniques avant l'élaboration du Plan de prestation des services. Les modules de la Banque nationale d'emploi, en fonction depuis 1992, avaient pour fonction d'automatiser le processus de recherche d'emploi. À elle seule, la mise en place de la Banque d'emplois a permis au Ministère de réaffecter 200 employés tout en améliorant le service.

Le module des Ressources humaines, module automatisé de seconde génération, a été mis en place en 1996 dans le cadre du Plan de prestation des services. En avril 1998, le réseau comprenait plus de 2 900 modules répartis dans toutes les régions du pays. Ce module permet l'enregistrement électronique des demandes d'assurance-emploi, offre des renseignements sur le marché du travail et permet à l'utilisateur de consulter la base de données de la Banque d'emplois et de formuler des commentaires au moyen d'une boîte à suggestions électronique. Les données sont transmises aux modules par un réseau à relais de trames à partir du système d'information central d'Ottawa.

Le Sous-comité de la gestion de l'information, groupe interministériel mené par le Secrétariat du Conseil du Trésor, a récemment établi comme objectif que la majorité des interactions entre le gouvernement et le citoyen devaient être effectuées par des moyens électroniques d'ici l'an 2000. C'est pourquoi on a confié à DRHC la tâche d'examiner les diverses applications électroniques qui pourraient permettre la prestation des services transactionnels offerts par le gouvernement.

C'est ainsi que DRHC a commencé à élaborer les modules de la troisième génération, regroupés sous le nom Services Canada. Ce nouveau module diffère de ses prédécesseurs sous plusieurs aspects. D'abord, il est relié à un ordinateur central au moyen d'un serveur Internet, ce qui offre davantage de souplesse puisque le module ne nécessite qu'une ligne téléphonique ordinaire.

De plus, le module Services Canada utilise un navigateur Internet adapté, qui lui permet d'offrir différents services. Un grand nombre d'utilisateurs auront donc déjà utilisé une interface semblable sur leur propre ordinateur. En outre, DRHC a fixé une norme voulant que tous les citoyens soient capables d'utiliser le module dès le premier essai et sans formation préalable. Enfin, le module Services Canada se démarquera par l'emploi d'un écran tactile, grâce auquel l'utilisateur pourra contrôler le pointeur sans avoir à cliquer sur une souris, comme c'est le cas pour les ordinateurs courants.

FAITS SAILLANTS

- RECOURS À LA TECHNOLOGIE DES GUICHETS POUR UN SERVICE AMÉLIORÉ
 - RÉSEAU DE 2 900 GUICHETS ET PLUS DISSÉMINÉS AU CANADA
 - GAMME ÉTENDUE DE SERVICES, INCLUANT DE L'INFORMATION SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL, DES DEMANDES D'ASSURANCE-EMPLOI EN FORMAT ÉLECTRONIQUE, L'ACCÈS À UNE BANQUE D'EMPLOIS ET UNE BOÎTE DE SUGGESTIONS EN FORMAT ÉLECTRONIQUE
 - FONCTIONNEMENT AMÉLIORÉ DU SERVICE GRÂCE À DES GUICHETS DE CONCEPTION RÉCENTE UTILISANT INTERNET ET DES ÉCRANS TACTILES
-

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

Le module de Services Canada offre aux autres ministères une excellente occasion d'étendre l'accès à leurs services. Puisque l'infrastructure du réseau est basée sur Internet, elle peut être facilement utilisée par d'autres ministères. DRHC cherche à recruter parmi les autres ministères des partenaires désireux d'offrir leurs services au moyen du réseau de modules.

DRHC doit avoir terminé le remplacement des derniers modules de la Banque d'emplois avant l'an 2000. Le Ministère a entrepris une étude interne qui recommandera le processus le plus efficace pour maintenir ou augmenter le niveau de service actuel. On en profitera également pour mettre à niveau les modules des Ressources humaines. On sait parfaitement au Ministère que le public cible des modules des Ressources humaines n'est pas le même que celui des modules Services Canada. C'est pourquoi, DRHC va continuer d'offrir certains services liés aux ressources humaines au moyen des modules installés dans les Centres des Ressources humaines. Cependant, dans les régions comportant une clientèle beaucoup plus vaste, un grand nombre de services seront offerts au moyen des modules Services Canada.

Difficultés rencontrées

Les questions suivantes ont dû être examinées au cours du processus d'élaboration des services de modules de DRHC :

- *Construire ou acheter.* DRHC a étudié deux principales options pour l'établissement des modules de la Banque d'emplois, des Ressources humaines et de Services Canada. Le Ministère pouvait acheter les modules tels quels à des entreprises du secteur privé ou les concevoir et les construire lui-même. Une évaluation a révélé que DRHC pouvait concevoir et construire des modules à bien meilleur prix que le secteur privé.
- *Expérience de l'approvisionnement en modules à l'échelle gouvernementale.* Les autres ministères du gouvernement n'utilisent pas la technologie des modules électroniques. Le gouvernement ne dispose donc que de très peu d'expérience des questions d'approvisionnement en modules, comme les prix et les normes. DRHC contribue à l'accroissement de ces connaissances à l'échelle du gouvernement et fait figure de leader au sein du gouvernement fédéral dans cette forme de prestation des services.
- *Attitude organisationnelle.* Les membres du personnel oeuvrant dans le domaine des technologies de l'information à DRHC ont dû s'habituer à concevoir des applications destinées au grand public plutôt qu'au personnel du Ministère. Cet aspect a eu un impact important sur la conception des applications, puisque que le personnel a dû prévoir les différentes difficultés que pourraient rencontrer les utilisateurs des modules.
- *Accès continu.* L'accès aux services gouvernementaux 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 constitue un objectif important. Bien que la technologie des modules permette d'offrir des services sans interruption, cette approche entraîne des coûts. En effet, le personnel de soutien doit demeurer en poste pour s'assurer du bon fonctionnement des systèmes. En outre, le service continu 24 heures sur 24 pose des difficultés pour le personnel chargé de l'entretien.
- *Sécurité.* Les modules de troisième génération (Services Canada) sont branchés au système d'information central par un réseau à commutation basé sur Internet. Cette approche pose différents problèmes techniques liés à la sécurité des données transmises sur Internet. DRHC étudie présentement diverses solutions à ce problème, comme l'encryptage et l'authentification des données.
- *Dynamique.* Inciter les gens à utiliser les modules n'a pas été chose facile. Le niveau d'utilisation par région dépend généralement de la mesure dans laquelle les bureaux régionaux en ont fait la promotion. Par exemple, en Nouvelle-Écosse, 90 p. 100 des demandes d'aide à l'emploi sont formulées au moyen des modules électroniques. Par contre, en Colombie-Britannique, seulement 30 p. 100 des demandes d'assurance-emploi sont effectuées par le biais du réseau électronique. Le personnel de DRHC a fait en sorte de rendre le module le plus convivial possible et a établi comme norme qu'un utilisateur inexpérimenté devrait être capable de l'utiliser dès la première fois, sans formation préalable. Pour que cette approche connaisse un succès complet, tous les bureaux régionaux doivent appuyer et promouvoir le concept des kiosques.
- *Sauvegarde des domaines de responsabilité.* La technologie des modules de Services Canada établira une infrastructure souple que pourront utiliser divers ministères désireux d'offrir leurs services transactionnels par le biais

d'un vaste réseau gouvernemental. DRHC a approché d'autres ministères afin de les inciter à utiliser les modules de Services Canada. Cependant, il se peut que certains ministères refusent de s'y engager parce que ce partenariat signifierait la délégation de la prestation de leurs services à un autre ministère.

Leçons apprises

Facteurs de réussite essentiels

- *Appui politique.* Puisque la technologie des kiosques allait entraîner des effets directs sur le public, il était nécessaire d'obtenir l'aval du Cabinet avant de mettre en place la stratégie du Réseau de prestation des services. Cet appui a garanti la stabilité du projet et en a favorisé l'adhésion chez le personnel de DRHC et, dans une moindre mesure, celui des autres ministres fédéraux.
- *Appui du Ministère.* On peut se demander s'il aurait été possible de mettre en place ce projet sans un vaste appui au sein de DRHC, notamment dans les bureaux régionaux, étant donné le nombre de modules distribués et l'impact qu'ils entraînaient sur la prestation des services. Le personnel a donné au projet un appui sans réserve, malgré les transformations radicales sur le plan organisationnel et les réductions d'effectif.
- *Échéancier adéquat.* Contrairement à certains projets fondés sur la technologie, celui-ci a permis au personnel de DRHC d'établir des échéanciers raisonnables pour la mise en oeuvre des modules. Le soutien politique accordé à la stratégie du Réseau de prestation des services a conféré de la stabilité au projet et a permis l'établissement d'échéanciers garantissant une assurance de qualité et la participation des clients.
- *Rétroaction.* DRHC a sollicité la participation de différents groupes à diverses étapes de l'élaboration du projet, notamment des groupes de clients, d'employés et de spécialistes en technologie des modules. Cette participation de divers intervenants a permis la collecte de renseignements précieux et l'élaboration d'un meilleur produit.
- *Contrôle de la qualité.* Le contrôle de la qualité est un élément fondamental dans la création d'un produit. Le Ministère a appliqué un programme de contrôle de la qualité rigoureux afin de s'assurer du bon fonctionnement du logiciel. Les employés de tout le Ministère ont appuyé le programme de contrôle de la qualité, malgré que certaines régions en aient eu un besoin pressant pour répondre aux trop nombreuses demandes. Cet appui, ainsi que l'établissement d'échéanciers adéquats, a permis au personnel du Ministère de vérifier le logiciel avant son utilisation.
- *Communication ouverte/travail d'équipe.* Le réseau de modules actuel est conçu pour fonctionner sur le réseau étendu de DRHC. Chaque bureau de DRHC est appuyé par un administrateur des systèmes. La collaboration continue entre ces administrateurs et les bureaux centraux de DRHC a joué un rôle fondamental dans la réussite du projet. Ces administrateurs sont en constante communication entre eux et avec le personnel de l'administration centrale et se rencontrent régulièrement pour discuter de différentes questions et trouver de nouvelles idées.

Embûches

- *Les solutions offertes par le secteur privé ne sont pas toujours meilleures.* Lorsque les responsables de DRHC ont commencé à rechercher différentes possibilités technologiques, ils ont étudié les solutions « toutes faites » proposées par le secteur privé. Des recherches ont ensuite indiqué que le Ministère pouvait concevoir et construire les modules à l'interne à un prix nettement moindre que celui du secteur privé. De plus, la production à l'interne permettait d'adapter davantage le produit aux besoins du Ministère. En bout de ligne, on ne doit pas toujours supposer que le secteur privé est toujours le meilleur choix en ce qui concerne l'acquisition de produits spécialisés. Les autres ministères commencent à reconnaître les capacités de DRHC dans le domaine des modules électroniques et d'autres technologies électroniques.

En rétrospective

Les modules de DRHC sont disséminés dans plus de 300 endroits au pays. La diffusion vers un si grand nombre de points de service demande une communication constante entre les bureaux centraux et le personnel des régions. Malheureusement, un manque de communication a entraîné des problèmes de distribution durant la mise en place des modules des Ressources humaines. Certains points de service n'étaient pas en mesure de recevoir les modules en raison de difficultés techniques ou de problèmes de dotation. On a donc subi des retards inutiles. La production des modules par les bureaux centraux dépassait la capacité des régions de les recevoir. Ces difficultés auraient pu être évitées avec plus de planification et une meilleure communication entre les régions et l'administration centrale ou par une approche plus centralisée de l'évaluation des besoins et de la mise en place.

Évaluation

Le personnel de DRHC évalue de différentes façons l'efficacité du réseau de modules :

- la fréquence d'utilisation des modules est mesurée par l'administration centrale pour chaque point de service afin d'en évaluer la demande et le type d'utilisation;
- les modules des Ressources humaines sont munis d'un système de collecte de données intégré, qui permet aux utilisateurs de faire connaître leur degré d'appréciation des modules après chaque utilisation;
- chaque Centre des Ressources humaines effectue périodiquement un sondage auprès des clients; l'instrument de sondage permet d'évaluer leur degré de satisfaction en ce qui concerne les modules;
- on organise des ateliers nationaux avec les gestionnaires régionaux pour recueillir leurs commentaires au sujet des modules;
- on forme des groupes de discussion avec certains intervenants clés, comme les personnes à mobilité réduite, pour s'assurer que les modules répondent aux besoins de tous les clients.

Responsabilité

Les divers projets concernant les modules demeurent la responsabilité de DRHC, qui s'inscrit dans le cadre de responsabilité ministérielle habituel.

Prochaines étapes

Le projet Services Canada constitue le principal point d'attention de DRHC dans le domaine des services automatisés. Cependant, le Ministère étudie de nouveaux moyens électroniques de prestation des services, comme d'autres services utilisant Internet ou le réseau téléphonique. DRHC a pour objectif immédiat de définir une orientation stratégique pour les modes électroniques de prestation des services axés sur les transactions. Cet objectif nécessitera l'examen des priorités des citoyens en matière de prestation des services et de leur degré d'acceptation des outils électroniques comme modes de prestation des services.

Sources consultées

Entrevues de John Rath-Wilson, directeur des Systèmes libre-service, et de Ken Vachon, administrateur du projet Modules, menées par Stephen Bent, assistant de recherche, CCG, 22 et 29 avril 1998.

Bakvis, Herman. « Getting the Giant to Kneel : A New Human Resources Delivery Network for Canada » (sommaire en français), dans *La prestation de rechange des services : pour une gouvernance partagée au Canada*, IPAC/KPMG, Toronto, 1997, p. 154-167.

Groupe de travail des sous-ministres sur les modèles de prestation des services, 1996. « Human Resources Development Canada: The Service Delivery Network », dans *The Deputy Minister Task Forces, Volume 2, Towards Citizen-Centered Service Case Studies*, CCMD/PCO, p. 205-216.

Personnes-ressources

John Rath-Wilson, directeur
Systèmes libre-service
Développement des ressources humaines Canada
Tél. : (613) 953-2037

Ken Vachon
administrateur du projet Modules
Développement des ressources humaines Canada
Tél. : (613) 994-7949

Guichets ServiceOntario

Introduction

Le projet des guichets ServiceOntario est né d'une entente de partenariat que le ministère des Transports de l'Ontario et IBM Canada ont conclue en vue d'offrir un certain nombre de services provinciaux (ainsi que quelques services municipaux) par l'intermédiaire de guichets électroniques. Ce projet permet aux citoyens d'obtenir auprès d'un guichet électronique unique une série de services transactionnels dans des lieux publics de l'ensemble de la province. Les guichets ServiceOntario offrent aux citoyens un moyen économique et pratique d'accéder en un seul point et de façon équitable à des transactions et à des renseignements gouvernementaux¹.

FAITS SAILLANTS

- LES GUICHETS REGROUPENT EN UN POINT UNIQUE TOUTE UNE SÉRIE DE SERVICES SOUS FORME ÉLECTRONIQUE;
 - LES GUICHETS SE TROUVENT DANS DES LIEUX DE GRAND PASSAGE TELS QUE LES CENTRES COMMERCIAUX;
 - IL S'AGIT D'UN PARTENARIAT ENTRE IBM CANADA ET LE MINISTÈRE DES TRANSPORTS DE L'ONTARIO.
-

Contexte

Le ministère des Transports désirait mettre sur pied un service automatique qui permette d'améliorer la qualité des services tout en diminuant les coûts. Il s'est mis à étudier la possibilité d'offrir ces services transactionnels par l'intermédiaire de guichets en 1993. Le service de conception intraministériel créé à cet effet a élaboré un prototype qui a fait l'objet de tests dans sept sites de la province. Les tests effectués sur le guichet devaient servir avant tout à mieux connaître les différents aspects liés à l'offre de services par l'intermédiaire d'un guichet ainsi qu'à démontrer l'utilité d'un concept de ce type. Au cours de cette phase pilote, le Ministère a du reste tiré un certain nombre de leçons importantes au sujet des préférences des utilisateurs et des limites du système. En voici quelques exemples :

- Les guichets pilotes offraient aux utilisateurs la possibilité d'obtenir leurs services en se servant soit d'un écran sensible, soit d'un clavier informatique standard. Quatre-vingt pour cent des utilisateurs ont opté pour la première option.
- Durant la phase pilote, les clients glissaient dans une fente un exemplaire papier signé de leur demande. Il est cependant apparu que les utilisateurs ne voulaient pas utiliser de documents papier lorsqu'ils se servaient des guichets. En outre, le personnel du Ministère s'est également rendu compte qu'il serait très difficile d'insérer une signature numérique dans le système. Ils ont donc décidé de régler ce problème en introduisant dans les guichets une déclaration d'autorisation électronique que le client doit approuver pour pouvoir mener à bien sa transaction.

Le projet pilote, qui a été mené durant deux ans, a pris fin au printemps 1995. On a demandé au gouvernement d'approuver la mise en œuvre officielle du projet sous sa forme définitive, ce qui a été accordé en automne 1995. Au total, les guichets pilotes ont été utilisés pendant deux ans, laps de temps qui a permis d'obtenir l'accord du gouvernement, de mener à bien les processus relatifs à la Demande de propositions (DP) ainsi que de donner au fournisseur la possibilité de mettre au point la version définitive du guichet.

Partenariat entre le gouvernement de l'Ontario et IBM

Le ministère des Transports (MTO) a défini des conditions précises dans la DP émise durant l'automne 1995 : le candidat gagnant serait responsable de toutes les étapes du projet des guichets, y compris de la conception, de la production, de la mise en œuvre et de l'entretien régulier du produit. Au début de 1996, IBM, l'entreprise sélectionnée pour ce projet, a accepté de travailler pendant six ans en partenariat avec le gouvernement de l'Ontario. L'une des particularités de ce partenariat est que le MTO n'a alloué aucun soutien financier à IBM pour la conception et l'élaboration du système. L'entreprise ne reçoit que les frais imposés pour chacune des transactions réalisées par l'intermédiaire d'un guichet.

De surcroît, IBM doit, en vertu des conditions de l'accord, assumer certaines responsabilités telles que le stockage et le ravitaillement des guichets, la réparation et l'entretien du réseau et du matériel ainsi que la mise sur pied

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

d'un service de téléassistance à l'intention des utilisateurs. IBM assure une partie de ces responsabilités et charge des tiers d'offrir certains services. IBM doit également respecter un certain nombre de normes de services. Ainsi,

- la réparation d'un guichet en panne doit être effectuée dans les deux heures qui suivent la détection de la panne;
- en tout temps, 97 p. 100 des guichets doivent être en état de fonctionner;
- une inspection du matériel doit être faite régulièrement.

En vertu de l'accord qui lie IBM et le MTO, le matériel des guichets appartiendra à IBM lorsque l'accord arrivera à échéance. Le MTO aura cependant la possibilité d'acheter cet équipement à IBM au prix d'un dollar, s'il le désire à ce moment-là. L'accord permet également d'effectuer, si nécessaire, des modifications technologiques telles que des mises à niveau du système. En outre, IBM a le droit d'utiliser, de commercialiser et de vendre à d'autres clients les logiciels et le matériel développés dans le cadre du projet.

Les guichets ServiceOntario

Tous les services offerts par l'intermédiaire du réseau de guichets ServiceOntario sont de nature transactionnelle. En général, les transactions sont réalisées en trois minutes au maximum et n'exigent aucune information détaillée ou opération de balayage. Bien que la plupart d'entre elles concernent le MTO, les ministères de la Santé et le Procureur général ainsi que les villes d'Ottawa et de Toronto y offrent également certains services, dont :

- des vignettes d'immatriculation;
- des résumés des dossiers des conducteurs et des véhicules;
- des changements d'adresse pour le MTO et le ministère de la Santé;
- des trousseaux d'informations relatives aux véhicules d'occasion;
- la commande de plaques d'immatriculation personnelles;
- le paiement d'amendes auprès du Procureur général;
- le paiement d'amendes pour stationnement irrégulier auprès des villes de Toronto et d'Ottawa;
- l'affichage de publicités de sécurité et de promotion de produits lorsque le guichet n'est pas utilisé.

Le système ServiceOntario a été conçu pour pouvoir communiquer avec les anciens systèmes ministériels sans qu'il soit nécessaire de modifier ces derniers. Les renseignements sont transmis du réseau des guichets aux divers systèmes ministériels de la même manière que des données sont transmises à partir des terminaux informatiques ministériels situés dans les bureaux du gouvernement. Chaque guichet est relié au réseau IBM par des lignes d'accès spécialisées, réseau qui est lui-même relié aux divers systèmes ministériels existants.

Les guichets, qui sont équipés d'écrans tactiles, ont été conçus de façon à être conviviaux pour les utilisateurs novices. Ils sont entièrement bilingues et accessibles aux personnes handicapées. Les paiements par carte de crédit y sont acceptés et ceux par carte de débit le seront sous peu. Les 61 guichets installés en Ontario se trouvent pour la plupart dans des centres commerciaux. Les utilisateurs y ont ainsi accès durant les heures d'ouverture des centres, c'est-à-dire au-delà des heures d'ouverture normales des bureaux du gouvernement. Les guichets enregistrent entre 50 000 et 60 000 transactions par mois dont environ 60 p. 100 sont effectuées en dehors des heures de bureau. On prévoit que, d'ici à 1999, plus d'un million de transactions, soit l'équivalent de 60 millions de dollars de recette brutes, auront été effectuées chaque année grâce à ce système².

De surcroît, le projet ServiceOntario offre aux consommateurs d'autres possibilités. Certains services, tels que les résumés des dossiers de conducteurs, sont maintenant affichés sur la plate-forme du guichet, ce qui les rend plus visibles et donc plus accessibles au public. La demande pour des services tels que celui-là, auparavant assez faible, ne cesse de croître.

Difficultés rencontrées

Au cours de la mise en œuvre des guichets ServiceOntario, les problèmes suivants sont apparus :

- *Médiocrité de la commercialisation.* La plupart des caractéristiques du réseau de guichets ServiceOntario sont similaires à celles d'un projet de vente au détail. En effet, sa réussite dépend entièrement du nombre de clients qui s'en servent. C'est pourquoi il est essentiel de commercialiser ce genre d'innovation de façon à ce que les gens

en entendent parler et se familiarisent avec le concept. Les employés du MTO reconnaissent que le projet aurait dû faire l'objet d'une meilleure commercialisation en marge des voies gouvernementales traditionnelles de manière à éveiller la curiosité des gens et à les inciter à se servir du système;

- *Lacunes relatives à l'anticipation de certains besoins.* Les parties ont décidé de la souplesse de certains aspects de l'arrangement contractuel de façon à pouvoir répondre à des besoins qui pourraient apparaître par la suite. Par exemple, l'accord permet, grâce à une procédure clairement définie, d'ajouter des services à la plate-forme du guichet de façon que l'utilisation du système soit agréable pour les deux parties. Cependant, tous les aspects de l'accord ne permettent pas une telle marge de manœuvre du fait que les parties n'avaient pas jugé nécessaire de se montrer plus flexibles au moment des négociations. Il serait compliqué, il est vrai, de renégocier des volets tels que la commercialisation, étant donné que les conditions de l'accord sont déjà fixées dans ce domaine. Il est toutefois important que les planificateurs d'un projet se réservent une certaine marge de manœuvre en vue de satisfaire des besoins qui pourraient surgir par la suite;
- *Les anciens systèmes informatiques du gouvernement.* La majorité des ministères utilisent encore les anciens systèmes informatiques, énormes et complexes. C'est pourquoi les systèmes équipés de technologies nouvelles doivent pouvoir s'adapter à une technologie moins évoluée. Les guichets ServiceOntario ont donc été conçus de façon à éviter toute modification importante des systèmes exploités par les ministères;
- *Réticences de certains ministères à l'égard de la plate-forme ServiceOntario.* Certains ministères du gouvernement de l'Ontario refusent d'offrir leurs services transactionnels sur la plate-forme du guichet en raison des frais initiaux nécessaires à la conception, à l'élaboration et à la mise en œuvre du système. En outre, certains ministères ne savent pas vraiment quelle place réserver aux services du guichet dans leur propre stratégie de prestation de services.

Leçons apprises

Facteurs de réussite essentiels

Les facteurs suivants ont été déterminants dans la réussite du projet des guichets ServiceOntario :

- *Garder présent à l'esprit que les guichets doivent produire des recettes.* Certains gouvernements ont échoué en utilisant des guichets dans le seul but d'offrir des informations au public. En effet, cette stratégie ne permet pas de produire les recettes nécessaires pour compenser les coûts de développement et d'infrastructure, ce qui fait du guichet un moyen très coûteux de communiquer des renseignements. De surcroît, ce moyen d'offrir des services d'information incite les adeptes du balayage, qui ne recherchent pas un service particulier, à se servir du guichet, ce qui ajoute encore au coût du système. Si l'objectif unique est d'offrir de l'information, alors mieux vaut s'en remettre à Internet, qui présente des possibilités bien supérieures à celles des guichets dans ce domaine;
- *Offrir un réel avantage au client.* Pour pouvoir s'imposer, un projet tel que celui des guichets ServiceOntario, doit permettre d'améliorer la qualité des services offerts aux citoyens, objectif qui n'aurait certainement pu être atteint si l'on avait uniquement remplacé les bureaux gouvernementaux existants par des guichets. Le projet ServiceOntario présente une commodité d'utilisation supérieure pour les clients qui peuvent maintenant obtenir des services auprès d'un plus grand nombre de points d'accès, après les heures de travail normales. Conséquence : le niveau de satisfaction des clients vis-à-vis des services au guichet s'élève à 95 p. 100;
- *Posséder un solide dossier commercial.* L'équipe chargée du projet ServiceOntario n'a pas ménagé ses efforts pour élaborer un dossier commercial solide pour les services du guichet. Elle a mis en œuvre une phase pilote extensive de validation du projet afin de démontrer que les guichets permettaient effectivement d'améliorer la qualité des services et que le public était conscient des avantages du concept. Ces preuves solides ont grandement favorisé l'obtention de l'accord nécessaire à la mise en œuvre du projet officiel;
- *Rapidité de la mise en œuvre.* Une fois le contrat signé, IBM a disposé de neuf mois pour concevoir et installer les guichets ainsi que l'ensemble du réseau. Grâce à son niveau de technicité élevé, IBM a réussi à atteindre l'objectif fixé dans les délais définis. Cette rapidité d'exécution a également permis de réaliser le projet dans le cadre du programme établi par le gouvernement;

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

- *Le soutien des niveaux politiques supérieurs et de l'administration.* Le soutien des représentants de l'administration et des niveaux politiques supérieurs était essentiel à la réussite du projet, notamment du fait qu'il a permis au projet de rester sur la liste des priorités du gouvernement.

Embûches

- *Ne pas attribuer aux guichets les mauvaises fonctions.* Les guichets ne doivent pas remplacer l'ensemble des services gouvernementaux. Les gestionnaires du MTO sont conscients du fait que la majorité des services transactionnels devront être effectués par des personnes et que seuls 10 p. 100 à 15 p. 100 de l'ensemble des services transactionnels du Ministère seront réalisés par l'intermédiaire de guichets. Les guichets se sont cependant révélés appropriés pour certains types de services transactionnels et ont permis d'améliorer la qualité des services offerts aux clients.

En rétrospective

- *Commercialiser le projet.* Le personnel du MTO définit le projet du guichet ServiceOntario comme un commerce de détail gouvernemental. C'est pourquoi il est important de faire connaître aux clients l'existence du nouveau service. Étant donné que le MTO n'a pas fait de la commercialisation une partie intégrante de son accord avec IBM, il a maintenant des difficultés à faire connaître le projet au public. Le MTO est donc convaincu que la stratégie de commercialisation aurait dû être l'un des principaux aspects du partenariat.

Principales leçons

- *Collaborer avec le secteur privé peut permettre d'améliorer la qualité des services.* Le projet des guichets ServiceOntario prouve que le gouvernement peut améliorer la qualité de ses services en collaborant avec le secteur privé. Le partenariat entre le MTO et IBM présente des avantages pour les deux parties et s'est révélé peu onéreux pour le public. En effet, les clients bénéficient de meilleurs services et IBM a eu l'occasion de prouver ses capacités dans le domaine de la technologie des guichets, ce qui représente, pour l'entreprise et ses services, la meilleure publicité qui soit auprès d'autres administrations publiques.

Évaluation et responsabilité

Le ministère des Transports se sert de divers moyens pour évaluer le rendement des guichets :

- On demande aux utilisateurs des guichets de répondre à un questionnaire de satisfaction volontaire à la fin de leur transaction. Le niveau de satisfaction s'élève en moyenne à 95 p. 100, bien que la majorité des transactions concernent des impôts ou des amendes. En octobre 1997, les résultats du sondage mensuel ont révélé d'autres éléments intéressants : 97 p. 100 des personnes interrogées pensaient que les guichets permettaient d'économiser du temps; 95 p. 100 étaient prêtes à le réutiliser au besoin; 95 p. 100 trouvaient le guichet facile à utiliser; 94 p. 100 trouvaient l'emplacement du guichet pratique; 94 p. 100 ont jugé l'utilisation du guichet agréable³;
- Le Ministère évalue régulièrement le rendement des guichets. Quatre-vingt-dix-sept pour cent des guichets doivent être opérationnels en tout temps et IBM (ou son entrepreneur délégué) doit réparer un guichet en panne dans les deux heures suivant le repérage de la panne;
- Des représentants du MTO et d'IBM se réunissent chaque mois aussi bien au niveau de la direction qu'au niveau opérationnel afin de discuter du rendement du système.

IBM traite la majorité des demandes et des problèmes que les clients présentent en direct au sujet des guichets. Cependant, les clients peuvent également soumettre au Ministère leurs plaintes ou leurs problèmes. En effet, bien qu'IBM soit le fournisseur du service, le MTO n'en reste pas moins responsable du rendement des guichets. Le Ministère communique chaque mois le rendement des guichets à tous les ministères concernés par le projet (les ministères de la Santé, du Procureur général, du Commerce et de la Consommation, des Richesses naturelles et des Transports).

Prochaines étapes

Le MTO cherche à offrir un plus grand nombre de services par l'intermédiaire des guichets. Les utilisateurs ont souvent indiqué dans le questionnaire électronique qu'ils aimeraient obtenir un plus grand nombre de services par l'intermédiaire des guichets. Le MTO étudie actuellement la possibilité d'offrir sur le réseau des guichets des services tels que l'émission de certificats de brefs et de jugement, des informations relatives à la Banque d'emploi, des trousseaux d'informations relatives à la protection des locataires, la réservation de terrains de camping et d'espace récréatifs ainsi que des permis pour des occasions spéciales. De surcroît, le MTO évalue le rendement de toutes les options de prestation de services tels que les services offerts au comptoir, par téléphone, sur Internet et par l'intermédiaire du guichet afin d'offrir le meilleur service possible.

Notes

¹ Mee, David, *ServiceOntario Kiosk – A Service Improvement Case Study*, 1997. Exposé sur diapositives présenté lors de l'*Ontario Regional Forum of the Citizen-Centred Service Network*, (Toronto).

² Mee, David, *ServiceOntario Kiosk – A Service Improvement Case Study*.

³ Mee, David, *ServiceOntario Kiosk – A Service Improvement Case Study*.

Sources consultées

Le Centre canadien de gestion, *Delivering Clusters of Services to Citizens: Innovations from outside the Government of Canada*, Ottawa, 1995.

Entrevue avec David Mee, directeur du Groupe d'intégration commerciale et technologique du ministère des Transports de l'Ontario, réalisée le 29 avril 1998.

Mee, David. *ServiceOntario Kiosk – A Service Improvement Case Study*, 1997. Exposé sur diapositives présenté lors de l'*Ontario Regional Forum of the Citizen-Centred Service Network* qui s'est tenu à Toronto en novembre 1997.

Ministère des Transports de l'Ontario, *Comptoirs libre-service Ontario*, 1997. (Management et Secteur public vol. 8, n° 2 p. 10-11).

Vous pouvez obtenir de plus amples informations au sujet des guichets ServiceOntario au site Web suivant : <http://www.mto.gov.on.ca/french/kiosk/main.htm>.

Personne-ressource

David Mee
Directeur, Groupe d'intégration commerciale et
technologique
Ministère des Transports de l'Ontario
Tél. : (416) 235-3589

L'amélioration de la prestation des services grâce à la technologie : le Réseau Accès Montréal

Description du cas

Aperçu

Le Réseau Accès Montréal (*Accès Montréal*) est composé de treize points de service répartis dans l'ensemble du territoire de la Ville de Montréal et d'une centrale téléphonique (*Accès Montréal Première Ligne*) et offre aux citoyens tout un éventail de services, y compris de l'information sur les services, les programmes et les activités de la Ville, des services de consultation et un accès direct pour leurs transactions avec la Ville. Les Montréalais peuvent prendre connaissance des activités culturelles parrainées par la Ville, présenter une demande de permis, se débarrasser d'un vieux fauteuil, régler une contravention ou consulter le calendrier pour la prochaine réunion du conseil municipal. Ces bureaux assurent un lien privilégié entre la population et l'administration municipale en offrant un service de première ligne dans les quartiers et des services qui répondent aux besoins de clientèles particulières, comme la clientèle des gens d'affaires.

Implanté en 1987, le Réseau Accès Montréal est le résultat de l'engagement politique en vue de « démocratiser » l'administration municipale et la prestation des services afin de mieux répondre aux besoins d'une clientèle nombreuse et de plus en plus diversifiée. Avant l'établissement des bureaux du Réseau Accès Montréal, l'information et les services administratifs n'étaient disponibles qu'à l'hôtel de ville. Le Réseau Accès Montréal traite actuellement plus d'un million de demandes par année et s'occupe de plus de 100 activités. Au fil des ans, les activités ont été déconcentrées et intégrées au réseau, en collaboration avec une vingtaine de services municipaux travaillant dans 400 emplacements différents. Lorsque consultés sur ce nouveau service en 1992, 95 p. 100 des utilisateurs récents se sont déclarés satisfaits ou très satisfaits des services reçus aux bureaux Accès Montréal¹.

Depuis son implantation, la technologie de l'information a joué un rôle important dans le développement du réseau. Grâce à des systèmes informatisés de gestion de l'information, le personnel des bureaux Accès Montréal peut accéder aux bases de données des services municipaux, ce qui permet au personnel de première ligne d'enregistrer et de transmettre les demandes des citoyens au service pertinent. La division Accès Montréal a élaboré et mis en oeuvre un ensemble de systèmes de gestion de l'information interreliés. GIDEC (Gestion informatisée des demandes de citoyens) permet au personnel, peu importe son lieu de travail, d'enregistrer et de transmettre immédiatement les demandes des citoyens et d'en faire le suivi. Avec SHERLOCK (Banque d'information municipale) le personnel peut également effectuer des recherches sur les programmes, les activités et les services de la Ville. En outre, ce système est doté d'un tableau d'affichage électronique pour les mises à jour, les nouveaux dossiers et les urgences, ce qui permet aux utilisateurs de se tenir au courant de toutes les nouveautés.

Des services particuliers sont aussi mis à la disposition des gens d'affaires; par exemple, ceux-ci peuvent consulter des bases de données contenant des renseignements sur la taxation et l'évaluation aux points de service ou à partir de leur place d'affaires au moyen d'un ordinateur personnel muni d'un modem en utilisant le système CITÉ (Consultation informatisée sur la taxation et l'évaluation). La division Accès Montréal examine actuellement les possibilités représentées par Internet et les terminaux d'accès publics en vue d'améliorer le service en le rendant encore plus accessible au public.

FAITS SAILLANTS

- ACCÈS POUR LES MONTRÉALAIS À UN RÉSEAU DE CENTRES DE SERVICES PAR GUICHET UNIQUE DISSÉMINÉS DANS LA VILLE AINSI QU'À UNE LIGNE TÉLÉPHONIQUE FONCTIONNANT TOUS LES JOURS DE LA SEMAINE, À TOUTE HEURE.
 - SERVICE REHAUSSÉ GRÂCE À DES AMÉLIORATIONS TECHNOLOGIQUES À L'INTERNE DU SYSTÈME DE GESTION DE L'INFORMATION, OFFRANT AINSI AUX CITOYENS UN SERVICE RAPIDE PEU IMPORTE LE LIEU.
 - SERVICE ADAPTÉ AFIN DE RENCONTRER LES BESOINS PROPRES AUX CLIENTS.
 - AMÉLIORATION DU SERVICE PAR LE BIAIS D'INTERNET ET DE TERMINAUX MIS À LA DISPOSITION DU PUBLIC.
 - MÉDAILLE D'OR DE L'IAPC LORS D'UN CONCOURS RÉCOMPENSANT L'INNOVATION EN MATIÈRE DE GESTION. FINALISTE AUX PRIX REMIS PAR L'IAPC EN 1997.
-

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

Accès Montréal Première Ligne, un service téléphonique d'information a été implanté en 1990, pour répondre au volume de plus en plus grand des demandes reçues par les points de service depuis que le *Réseau Accès Montréal* a ouvert ses portes. Son objectif est l'amélioration du service offert à la clientèle et la réduction du temps de traitement des demandes. L'ajout en 1996 de la ligne téléphonique d'information 87-ACCÈS, un service de téléphonie automatisé fonctionnant 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, permet aux citoyens d'accéder à environ 450 capsules d'information préenregistrées sur des sujets relatifs à la municipalité. Le service 87-ACCÈS permet de canaliser les demandes qui ne requièrent pas d'assistance particulière tout en dégageant les agents de communication pour le traitement de demandes plus complexes².

À propos du Réseau Accès Montréal

Mission

- ✓ Offrir aux citoyens et aux organisations locales, dans chaque quartier et sur l'ensemble du territoire, des services de première ligne pour l'accueil, l'information et la prestation des services.
- ✓ Soutenir l'administration, les conseillers et les services municipaux en offrant des évaluations, de la formation et de l'orientation ainsi que des conseils sur l'accessibilité, la documentation et le service à la clientèle.
- ✓ Fournir une structure pour la gestion des demandes et des commentaires des citoyens, y compris le traitement des plaintes et la mise en oeuvre d'outils de gestion appropriés.

Mandat

Accès Montréal fournit aux citoyens tout un éventail de services et de renseignements en un même endroit. Son objectif est d'épargner aux citoyens de nombreux déplacements vers plusieurs services différents.

Services

Le *Réseau Accès Montréal* tient lieu de porte d'entrée pour tous les services municipaux (comme le logement, les taxes, le développement urbain, l'environnement, les travaux publics, la culture et les loisirs), et est un point de service où les citoyens peuvent présenter des demandes destinées aux services municipaux. Que ce soit en personne ou par téléphone (*première ligne*), le Réseau permet aux citoyens d'effectuer certaines transactions avec la municipalité, comme le paiement de constats d'infraction ou de taxes ou la présentation de demandes pour des permis.

Les services ont été conçus pour satisfaire les besoins spéciaux de la clientèle. Les gens d'affaires oeuvrant dans le secteur de l'immobilier peuvent consulter une banque de données sur la taxation municipale et l'évaluation dans les bureaux d'Accès Montréal ou à partir de leur place d'affaires, grâce au système CITÉ, au moyen d'un ordinateur personnel muni d'un modem.

Afin d'en faciliter l'accès, les bureaux d'Accès Montréal ont été installés un peu partout dans la ville, sur des rues importantes dans différents quartiers. Chaque bureau est doté d'un personnel d'agents de communication sociale. Grâce à un système informatisé qui leur permet d'accéder aux banques de données sur les services municipaux, les 100 membres du personnel répartis dans 13 bureaux offrent aux citoyens des services personnalisés. Un 14^e bureau traite les demandes téléphoniques des citoyens.

La ligne d'accueil téléphonique *première ligne* complète le service des bureaux et offre aussi un service de téléphonie automatisé 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 par composition du 87-ACCÈS. Ce service donne accès à plus de 450 capsules d'information préenregistrées pour répondre aux questions les plus courantes.

La Ville a un budget annuel d'environ 1,8 milliard de dollars et un personnel de 11 000 employés.

Clientèle

Les services sont disponibles pour toute la population de Montréal et, compte tenu de leurs besoins particuliers, certains services supplémentaires ont été développés pour les gens d'affaires.

En tant que mécanisme de prestation de services novateur et ayant fait ses preuves, Accès Montréal vaut la peine d'être examiné par les autres organisations du secteur public qui cherchent à améliorer leur service par la technologie.

Mise en place du Réseau Accès Montréal

Le *Réseau Accès Montréal* a été élaboré après l'élection, en 1986, d'un nouveau gouvernement municipal qui avait promis durant la campagne électorale d'améliorer l'accessibilité de l'administration municipale aux citoyens. Cinq comités de fonctionnaires municipaux ont tenu des consultations populaires auprès des citoyens et ont élaboré des propositions sur la base de l'information recueillie. Puisque le travail de ces comités était interrelié et afin d'assurer une approche mieux coordonnée, le *Module des relations avec les citoyens et citoyennes* a été créé en juillet 1987. Le travail de cette unité a donné lieu à l'établissement des premiers bureaux Accès Montréal au mois de novembre suivant³.

Le *Réseau Accès Montréal* représentait un enjeu de taille pour l'administration municipale et nécessitait un changement radical de la gestion de l'information et des opérations; en fait, il fallait une réorganisation de toute l'administration. En multipliant les points de service, il fallait déconcentrer de nombreuses activités et assurer un système de communication efficace. Voici les principaux éléments de cette réorganisation.

- *Adhésion de la part des gestionnaires et du personnel municipal.* Le concept du centre multiservices implique la nécessité du partage des responsabilités et, dans le présent cas, à travers l'ensemble des services. Dans un effort pour abattre les murs entre les différents services, chacun doté de ses propres spécialistes, la Ville a recruté des employés dans l'ensemble de l'administration pour doter de personnel les nouveaux bureaux Accès Montréal.

Pour que l'information et les services soient disponibles dans des centres multiservices répartis dans l'ensemble du territoire de la Ville, on avait également besoin de la coopération des administrateurs de plusieurs services qui ont dû consentir à diffuser l'information, à permettre l'accès aux dossiers des citoyens et à déléguer une partie de leurs opérations aux bureaux Accès Montréal.

De nouveaux systèmes de gestion de l'information, comme la Gestion informatisée des demandes des citoyens (GIDEC) et la banque d'information municipale SHERLOCK mentionnés ci-dessus, ont été mis en oeuvre tout en respectant l'environnement de travail des gestionnaires et le fait qu'ils sont propriétaires de l'information en matière de gestion, ce qui a établi un climat favorable pour l'installation, l'acceptation et l'utilisation des nouveaux systèmes. Alors que le personnel d'Accès Montréal peut traiter les demandes et accéder à l'information sur les services par l'entremise des banques de données, les échéanciers pour le traitement des demandes sont négociés avec l'unité administrative responsable qui est la seule à pouvoir fermer le dossier.

- *Réorganisation des systèmes de gestion de l'information.* Bien que les bureaux Accès Montréal aient été déjà dotés d'un système pour la gestion des demandes des citoyens, il s'est avéré très lourd. Fondé principalement sur l'utilisation de documents papier, il nécessitait l'utilisation du télécopieur pour la transmission des demandes et des réponses entre les points de service et les services municipaux. On a vite constaté qu'il était moins efficace que d'autres systèmes profitant d'une technologie plus avancée; en outre, il existait un grand risque de perte des demandes. Ce système entraînait également d'autres problèmes : la gestion des demandes était essentiellement unidirectionnelle, la transparence du processus de traitement dans les services municipaux laissait à désirer et il s'avérait difficile de fournir aux citoyens des rapports de suivi sur leurs demandes.

Par conséquent, Accès Montréal a cherché une façon plus simple et plus efficace d'effectuer sa tâche, un moyen plus ouvert et transparent qui faciliterait la transmission de l'information dans les deux sens. GIDEC et SHERLOCK ont été élaborés pour combler ce besoin.

- *Formation du personnel.* Avant de commencer son travail dans le *Réseau Accès Montréal*, chaque employé a reçu une formation d'une durée de dix semaines. La formation était composée de deux éléments clés : des séances de formation approfondie sur la structure de l'administration municipale et sur toute sa gamme de services; le service et les relations avec la clientèle⁴.

Les concepts enchâssés dans la Gestion de la qualité totale, comme l'habilitation, ont eu une incidence sur la façon dont la direction perçoit le rôle que doit tenir le personnel du *Réseau Accès Montréal*⁵.

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

- *Évaluation et amélioration continues.* L'évaluation et l'amélioration continues sont des caractéristiques importantes de l'initiative Accès Montréal. Accès Montréal a glané l'opinion des citoyens par l'entremise de sondages et de groupes de discussion, et a apporté des améliorations au service. Par ailleurs, les suggestions des employés et l'analyse des commentaires des citoyens permettent d'ajuster régulièrement les processus de travail des services municipaux.

Difficultés rencontrées

Principales difficultés rencontrées

- *Abattre les murs entre les différents services municipaux.* Comme pour d'autres projets qui nécessitent la coopération entre des unités qui ont toujours travaillé de façon indépendante, abattre les murs entre les différents services municipaux représentait un défi. Bien que la Ville ait confronté ce problème directement en recrutant le personnel du réseau à travers toutes les unités de l'organisation, en assurant la formation et en obtenant des concessions de la part des gestionnaires et des administrateurs municipaux, elle signale tout de même que la culture de l'organisation est encore un peu réticente face à ce nouveau mode de prestation de services, et ce malgré le temps qui s'est écoulé depuis sa mise en oeuvre⁶.
- *Ouvrir la boîte de Pandore.* Alors que la mission d'Accès Montréal est de rapprocher le service et le citoyen, une plus grande accessibilité a soulevé toute une gamme de questions importantes; en particulier, comment peut-on fournir une plus grande accessibilité tout en veillant à offrir un service efficace, efficient, cohérent et de qualité ? La Ville a appris à équilibrer ces questions au fur et à mesure que l'accès du citoyen a grandi. GIDEC et SHERLOCK sont des exemples importants de la façon dont le processus s'est déroulé.

Leçons apprises

Facteurs de réussite essentiels

- *Soutien politique.* La volonté politique de rendre les services municipaux plus accessibles pour les Montréalais, a été le point clé qui a donné naissance au concept du Réseau Accès Montréal.
- *Convaincre les employés qu'une personne ou un bureau peut accéder à toute une panoplie de renseignements.* La réussite de ce projet dépendait de la conviction qu'on pouvait accéder à des renseignements diversifiés à partir d'un seul point de service. La Ville a réussi à obtenir le soutien des employés pour ce concept de deux façons importantes : premièrement, les micro-ordinateurs ont permis à tout employé des bureaux Accès Montréal d'accéder à différents systèmes d'information; deuxièmement, une équipe de soutien assure la validation et la mise à jour quotidienne des informations auxquelles accèdent les employés du Réseau Accès Montréal.
- *Adhésion de la part de gestionnaires et des administrateurs de la Ville.* La coopération des gestionnaires et des administrateurs municipaux qui ont consenti à diffuser l'information et à déléguer certaines opérations aux bureaux Accès Montréal a été essentielle pour la réussite de cette activité.

Embûches

- *Soyez prêts à faire des améliorations continues.* Le service axé sur le citoyen exige que les organisations mettent le citoyen au coeur de leurs préoccupations. Les organisations doivent être prêtes à faire les modifications ou les améliorations nécessaires (p. ex. à leur systèmes) pour assurer que le service répond bien aux besoins et attentes des citoyens.
- *Attention de ne pas éliminer l'accès au service en personne.* Bien que les technologies de l'information offrent de nombreux avantages, il faut les utiliser pour améliorer le service et non pas pour éliminer le service en personne dont les citoyens ont besoin ou dont ils souhaiteraient profiter.

Principales leçons

- *Donnez la priorité aux besoins des citoyens.* Comme le souligne Pierre Niedlispacher au sujet du projet Accès Montréal, « une présence continue au coeur des quartiers de Montréal est essentielle à une communication efficace entre la municipalité et ses citoyens. » Les activités doivent donc tenir compte du citoyen dès le début si on veut que le service corresponde aux besoins des citoyens⁷.
- *Soyez à l'écoute des besoins des gestionnaires.* Il importe également, lors de l'élaboration des systèmes destinés aux clients, de demeurer à l'écoute des gestionnaires. Le respect de leur rythme d'adaptation de même que la reconnaissance de leur droit de propriété des informations de gestion contribuent à créer un climat favorable à l'implantation, au rayonnement et à l'utilisation des systèmes.
- *Assurez l'appui indéfectible des dirigeants.* Les changements importants apportés aux méthodes de gestion et à la culture organisationnelle nécessitent dès le départ l'appui indéfectible des dirigeants de l'organisation. Les sceptiques sont en effet nombreux et ne ratent aucune occasion de mettre en doute les changements proposés.
- *Mettez en commun les expertises et les ressources.* La mise en commun, au sein de l'organisation, des expertises et des ressources humaines, matérielles et financières est essentielle pour mener à bien des changements majeurs aux façons de faire.
- *Faites des remises en question fréquentes et innover.* On est d'avis que qui n'avance pas recule en matière de développement des technologies de l'information. La vitesse à laquelle les organisations évoluent oblige en effet à de perpétuelles remises en question et stimule la recherche de solutions novatrices permettant de demeurer compétitifs.

Cette initiative peut-elle être mise en oeuvre ailleurs ?

Des initiatives comme Accès Montréal ont été mises en oeuvre ailleurs au Canada (Access Nova Scotia, les agents du gouvernement de Colombie-Britannique, Service Nouveau-Brunswick) et ailleurs dans le monde (par exemple en France, les villes de Lyon [Lyon en direct] et Marseille).

Évaluation

Évaluer l'initiative

L'initiative Accès Montréal a été évaluée comme suit :

- *Évaluation de la satisfaction des citoyens.* En 1992, après cinq ans de fonctionnement, la Ville de Montréal a fait un sondage auprès de 400 Montréalais qui avaient récemment utilisé les services publics de la ville, y compris ceux qui sont offerts par l'entremise du *Réseau Accès Montréal*. On a aussi recueilli la rétroaction des citoyens grâce à une série de six groupes de discussion organisés dans différentes parties de la ville par une firme spécialisée. Un nouveau sondage a été réalisé en 1996 avec des ressources internes. Des cartons d'appréciation sont disponibles dans les bureaux depuis 1996.

Résultats

Alors que les services municipaux de la Ville de Montréal fonctionnaient auparavant comme des structures administratives indépendantes, l'initiative Accès Montréal a amélioré la diffusion des renseignements organisationnels entre les services et a augmenté l'accessibilité aux renseignements et aux services municipaux pour les citoyens de Montréal. L'utilisation des nouvelles technologies de l'information, qui devient de plus en plus importante et perfectionnée, a amélioré le service. Accès Montréal a atteint les résultats suivants :

- *Amélioration de l'accessibilité.* En 1986, tous les services fournis par Accès Montréal (plus de 100) n'étaient disponibles qu'à l'hôtel de ville ou dans les immeubles administratifs principaux de Montréal. Maintenant, les Montréalais peuvent accéder à ces services n'importe où dans la ville, à un des bureaux Accès Montréal, par téléphone et depuis début 1998 par Internet.

Le service continue de croître. Alors qu'en 1988, 100 000 personnes s'étaient rendues à ses bureaux, plus de 405 000 demandes ont été traitées en 1995 (pour une moyenne d'environ 8 500 demandes par semaine)⁸.

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

Alors que le service téléphonique n'engendrait auparavant que le mécontentement du public, le service *première ligne* est venu alléger la surcharge téléphonique des services municipaux les plus sollicités. Il traite environ 10 000 appels par semaine, soit quelque 2 000 appels par jour⁹.

Au total, entre 1987 et 1995, plus de 5,3 millions de Montréalais ont présenté plus de 6,7 millions de demandes à Accès Montréal¹⁰.

- *Satisfaction des citoyens.* Lorsqu'on leur a demandé s'ils étaient satisfaits du service Accès Montréal, 95 p. 100 des Montréalais ont affirmé qu'ils étaient satisfaits ou très satisfaits. Comme le souligne la recherche de M. Seidle (1995), les résultats des groupes de discussion indiquent que « le concept des bureaux Accès Montréal est "unaniment perçu" comme une façon de rendre l'administration municipale plus visible et plus accessible pour les citoyens dans leurs propres quartiers. On fait généralement l'éloge de la qualité du service. Néanmoins, on souligne certains commentaires relativement au grand nombre de personnes qui visitent certains bureaux, ce qui occasionne des retards dans le traitement des demandes. En outre, certains participants ont affirmé que les services des bureaux Accès Montréal, et même leur existence, n'étaient pas suffisamment connus¹¹. »
- *Bénéfices indirects.* Bien que le but de l'introduction des nouveaux systèmes de gestion de l'information (GIDEC et SHERLOCK) ait été d'aider les citoyens (et les employés du *Réseau Accès Montréal*) en facilitant l'accès et en fournissant un service plus efficace, ce système a encouragé les services municipaux à remanier les procédures de travail, à améliorer les normes de qualité pour les services et à définir des échéances pour la prestation des services, toutes choses qui sont à l'avantage du citoyen¹². Puisque ce système fournit de meilleures données en matière de statistique, les services municipaux sont mieux en mesure de faire des évaluations réalistes en ce qui a trait aux délais et, par conséquent, peuvent être plus confiants lorsqu'ils établissent des objectifs en vue d'améliorer le rendement.

De plus, les systèmes GIDEC et SHERLOCK ont facilité le développement de liens avec d'autres organisations. *Stationnement Montréal*, une société qui gère les espaces de stationnement sous l'autorité de la Chambre de commerce de Montréal, utilise les systèmes GIDEC et SHERLOCK pour ses activités. De même, le *Service des travaux publics et de l'environnement* a utilisé le *Réseau Accès Montréal* pour conclure une entente avec huit organismes de la collectivité en vue de recycler des meubles et d'autres articles. Reliés au GIDEC par modem, ces organismes se rendent à la résidence des citoyens pour ramasser les articles qui peuvent être réutilisés par des personnes qui en ont besoin.

- *Prix et reconnaissance pour l'amélioration des services.* En 1990, l'Institut d'administration publique du Canada (IAPC) décernait aux bureaux Accès Montréal le premier prix pour la gestion innovatrice sous le thème « le service au public ». En 1997, Accès Montréal se voyait décerner une mention spéciale de l'IAPC.

La Ville de Montréal a été l'hôte de nombreuses délégations nationales et internationales qui s'intéressent au Réseau Accès Montréal.

Responsabilité

Le service des relations avec les citoyens a la responsabilité du *Réseau Accès Montréal*, il en fait des évaluations internes annuelles et présente ses rapports au Secrétaire général de la ville.

Prochaines étapes

- *L'évolution des systèmes SHERLOCK-GIDEC.* La division Accès Montréal est préoccupée par l'évolution des systèmes SHERLOCK-GIDEC vers des modes d'accès plus conviviaux.
- *Internet et lien public.* Accès Montréal entend profiter du site Internet de la ville pour permettre aux citoyens d'effectuer des recherches dans la banque de données SHERLOCK. Pour s'y préparer, quelque 450 résumés des activités et des services municipaux ont été rédigés. Par l'entremise de GIDEC, les utilisateurs d'Internet peuvent également présenter à un bureau Accès Montréal virtuel toutes les questions qui ont été laissées sans réponse dans les étapes précédentes de leur recherche. Accès Montréal envisage également la possibilité de transposer le contenu des capsules audio du 87-ACCÈS, le service de téléphonie automatisée, sur le site Internet.

L'amélioration de la prestation des services grâce à la technologie : le *Réseau Accès Montréal*

- *Commerce électronique.* Le commerce électronique peut générer l'établissement d'un portefeuille d'applications accessibles sur des banques télématiques.
- *La formation relative aux systèmes GIDEC et SHERLOCK.* La Ville a élaboré un programme de formation continue au bénéfice des employés susceptibles d'utiliser les systèmes GIDEC et SHERLOCK, associé à une stratégie en vue d'aider les employés à se défaire de « l'effet de silo » et à se percevoir comme des employés de la Ville de Montréal plutôt que comme des employés de services municipaux distincts.

Notes

- ¹ Ville de Montréal, *Presentation of the Project of the City of Montréal, GIDEC and SHERLOCK: An Organizational and Technological Turning Point*, Montréal, 10 avril 1997, p. 2-3.
- ² Ville de Montréal, *The Accès Montréal Network*, Montréal, mars 1996, p. 2.
- ³ F. Leslie Seidle, *Rethinking the Delivery of Public Services to Citizens*, Montréal, Institut de recherches en politiques publiques, 1995, p. 121.
- ⁴ Ibid., p. 123.
- ⁵ Ibid., p. 121.
- ⁶ Ibid., p. 124.
- ⁷ Pierre Niedlispacher, « *Accès Montréal : Customer-Driven Municipal Services* », *The Well-Performing Government Organization*, édité par James McDavid et Brian Marson, (Institut d'administration publique du Canada), 1991, p. 65.
- ⁸ Ville de Montréal, mars 1996, op. cit., p. 1.
- ⁹ Ibid., p. 2.
- ¹⁰ Ibid., p. 3.
- ¹¹ Seidle, op. cit, p. 123.
- ¹² Ville de Montréal, « *Better Service for Montréalers through Two Client Systems* », Montréal, 1997.

Sources consultées

Ville de Montréal. « *Better Service for Montréalers through Two Client Systems* », Montréal, 1997.

Ville de Montréal. « *Presentation of the Project of the City of Montréal, GIDEC and SHERLOCK : An Organizational and Technological Turning Point* », Montréal, 10 avril 1997.

Ville de Montréal. « *Le Réseau Accès Montréal* », Montréal, mars 1996.

Pierre Niedlispacher. « *Accès Montréal : Customer-Driven Municipal Services* », *The Well-Performing Government Organization*, James McDavid et Brian Marson éd., (Institut d'administration publique du Canada), 1991, p. 65-67.

F. Leslie Seidle. *Rethinking the Delivery of Public Services to Citizens*, Montréal, Institut de recherches en politiques publiques, 1995, p. 121-125.

Adresse du site Web d'Accès Montréal: www.ville.montreal.qc.ca/ram

Personne-ressource

Serge Gagnon
Service des relations avec les citoyens
Section expertise et soutien
333, St-Antoine est, 5^e étage
Montréal (Québec)
H2X 1R9
Tél. : (514) 872-9855
Télec. : (514) 872-0586

Teranet : alliance stratégique entre des organismes du secteur public et du secteur privé en Ontario

Description du cas

Aperçu

En 1987, le gouvernement de l'Ontario a dévoilé son plan de mise en oeuvre du Fichier informatisé d'enregistrement foncier (FIEF), mécanisme novateur d'inscription et de stockage de l'information relative à l'enregistrement foncier. Jusqu'à ce jour, le régime d'enregistrement foncier de la province était resté pratiquement inchangé depuis la *Loi sur l'enregistrement des actes* de 1795 et la *Loi sur les titres fonciers* de 1885. FIEF était un système informatisé appelé à remplacer l'ancien système d'enregistrement à forte main-d'oeuvre, dans lequel les renseignements étaient conservés et consultés sur support papier.

Cependant, on a estimé que la mise en oeuvre de FIEF, qui nécessitait l'informatisation des dossiers de quatre millions de parcelles de terrain, allait « coûter 70 millions \$ de plus que prévu et mobiliser plus de 100 personnes au cours d'une période de 15 ans »¹.

Une alliance stratégique allait constituer une solution de rechange novatrice à cette entreprise vorace en temps et en argent. Le gouvernement de l'Ontario et Teramira Holdings, regroupement d'investisseurs du secteur privé et de sociétés de technologie, ont uni leurs efforts pour mettre sur pied la société Services d'information foncière Teranet inc. et lui ont ensuite confié le mandat suivant :

- automatiser et améliorer le système d'enregistrement foncier FIEF, élaboré par l'Ontario. L'automatisation des dossiers d'enregistrement immobilier est un programme de huit ans, qui comprend la création d'un index informatisé des titres répondant aux normes juridiques concernant les titres fonciers ainsi que l'établissement d'une carte foncière numérique couvrant toutes les parcelles de terrain privées de l'Ontario;
- établir un réseau informatique permettant de gérer les bases de données concernant l'enregistrement foncier et d'autres renseignements ainsi qu'une passerelle d'accès à distance;
- mettre en marché, au Canada et à l'étranger², ses connaissances spécialisées, ses systèmes, ses applications et les renseignements dont elle dispose.

Fonctionnement de l'alliance stratégique

« Au plan conceptuel, l'approche de l'alliance stratégie a constitué un pas en avant tant pour le gouvernement que pour l'industrie. Pour le gouvernement, plus à l'aise avec les activités de réglementation et de prestation de services sociaux, ce partenariat représentait une incursion inhabituelle dans le monde de la libre entreprise. Pour le secteur privé, il constituait un écart considérable par rapport aux fonctions de contractant ou de fournisseur de services qu'il avait l'habitude d'entretenir avec le gouvernement en tant que client ».

– Art Daniels et Brian Scrivens, 1997, *Taking Strategic Alliance to the World : Ontario's Teranet*

FAITS SAILLANTS

- ENTENTE INÉDITE ENTRE LE SECTEUR PUBLIC ET LE SECTEUR PRIVÉ DESTINÉE À LA PRESTATION DE SERVICES TRADITIONNELS DU GOUVERNEMENT;
 - ACCÈS ÉLECTRONIQUE ET ACCÈS À DISTANCE AU SYSTÈME D'ENREGISTREMENT FONCIER DE L'ONTARIO;
 - LES PARTENAIRES PARTAGENT LES RESPONSABILITÉS, LES CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES, LES RISQUES ET LES DIVIDENDES; ILS CONTRIBUENT ÉGALEMENT AUX RESSOURCES TECHNIQUES, HUMAINES ET FINANCIÈRES;
 - TERANET ADMINISTRE L'ENREGISTREMENT FONCIER ET LE GOUVERNEMENT CONTINUE DE GÉRER LES BASES DE DONNÉES, DE FIXER LES DROITS ET DE FOURNIR LES SERVICES D'ENREGISTREMENT FONCIER DANS SES BUREAUX;
 - LE GOUVERNEMENT, LES CITOYENS ET L'INDUSTRIE DE L'ONTARIO Y TROUVENT LEUR AVANTAGE : AMÉLIORATION DU SERVICE, ÉCONOMIES DE COÛTS, AUGMENTATION DES RECETTES, MISE EN OEUVRE ACCÉLÉRÉE DE FIEF, STIMULATION DU DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL EN TERMES D'EMPLOI ET DE PERFECTIONNEMENT PROFESSIONNEL, STABILISATION DE L'INDUSTRIE.
-

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

L'accord de partenariat conclu entre le gouvernement de l'Ontario, représenté par le ministère de la Consommation et du Commerce (MCC), et le groupe Teramira confère à Teranet une licence de 10 ans lui permettant d'administrer les bases de données concernant les enregistrements fonciers et d'offrir un accès informatisé, en échange de droits d'utilisation.

Teranet offre des services à valeur ajoutée, dont la consultation des données et l'enregistrement à distance, ainsi que des produits d'information personnalisés fondés sur le système d'enregistrement et d'autres bases de données. Tous les nouveaux produits et services doivent être approuvés par le gouvernement, mais Teranet a le loisir de mettre en marché ses services au Canada et à l'étranger³.

Le gouvernement de l'Ontario demeure propriétaire de la base de données et continue d'offrir les services d'enregistrement foncier par l'intermédiaire de son réseau de bureaux d'enregistrement. En outre, le gouvernement de l'Ontario continuera à fixer le montant des droits d'enregistrement et de consultation⁴.

La société est administrée par un Conseil de direction, constitué d'une représentation égale des partenaires et de deux directeurs nommés.

Teranet est le fruit d'un arrangement inédit, dans lequel chaque partenaire apporte son propre bagage de compétences, d'expérience et de ressources et peut, en revanche, jouir d'avantages inaccessibles avec les approches traditionnelles.

Le partie gouvernementale confère à la compagnie stabilité et responsabilité tout en apportant à l'entreprise le système FIEF et les connaissances spécialisées qui s'y rattachent ainsi qu'une participation au capital. Le gouvernement bénéficie d'une réduction des coûts du projet, des coûts d'exploitation interne, d'une augmentation de revenus, d'une mise en oeuvre accélérée du système FIEF et d'une stimulation du développement industriel en termes d'emploi et de perfectionnement professionnel à l'échelle de la province⁵.

Le secteur privé, par le biais de Teramira, apporte à Teranet des compétences dans le secteur des affaires, un réseau de mise en marché et une participation au capital. Les avantages pour Teramira sont des bénéfices financiers, l'apport de contrats à long terme qui viennent stabiliser une industrie traditionnellement cyclique, le transfert des connaissances spécialisées du gouvernement et la possibilité pour la société d'accéder aux marchés internationaux, forte de l'expérience de l'Ontario⁶.

Que signifie l'expérience Teranet pour le client ?

« À l'avenir, la possibilité d'utiliser les services de recherche et d'enregistrement à distance fera en sorte que les avocats n'aient plus à se rendre à un bureau d'enregistrement immobilier pour consulter et enregistrer des documents. Les courtiers en immobilier et les évaluateurs fonciers auront au bout des doigts et en temps voulu une vaste réserve de renseignements précis. Les cartes foncières numériques serviront de point de départ à une grande variété d'applications : planification, acheminement, administration et gestion d'installations ».

– Art Daniels et Brian Scrivens, 1997, Taking Strategic Alliance to the World : Ontario's Teranet

Mise en oeuvre du projet⁷

Ce partenariat est le fruit d'un long processus de discussion et de négociation qui remonte à 1987.

- *Le concept.* En 1988, après que le ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario ait eu reçu plusieurs propositions spontanées de la part de sociétés privées désireuses de participer à la numérisation de l'information, un comité mixte de représentants du gouvernement et du secteur privé a été créé pour étudier le rôle qui conviendrait le mieux au secteur privé dans la mise en oeuvre du système FIEF.

À l'époque, le Conseil du premier ministre de l'Ontario avait publié un rapport indiquant la tendance du gouvernement à délaissier son rôle traditionnel de « prêteur » et de « pourvoyeur de subventions » pour celui de « partenaire » de l'industrie.

Appuyé par les travaux du Conseil du premier ministre et à la suite d'un examen poussé de concepts mieux connus, comme les sociétés d'État, la privatisation et l'attribution de marchés, le comité a proposé une alliance

stratégique entre le gouvernement et l'industrie. On estimait que cet arrangement était le meilleur moyen de miser sur le potentiel offert par la technologie et le savoir spécialisé généré par le système FIEF, ainsi que les compétences, l'expérience et les ressources des deux partenaires.

- *Soumission.* Après avoir déterminé le concept, le gouvernement a lancé un concours ouvert afin de choisir un partenaire du secteur privé. Une demande de propositions a été adressée à 21 sociétés, le 7 décembre 1988.

Deux offres acceptables ont été déposées par deux groupements représentant la majorité des sociétés invitées à soumissionner. Les propositions ont été étudiées en détail par des équipes d'évaluateurs internes et externes, qui ont conclu qu'aucune des deux propositions ne répondait adéquatement aux exigences obligatoires du gouvernement. Cependant, les deux soumissions ont soulevé suffisamment d'intérêt pour que le gouvernement entreprenne d'établir un partenariat par négociation plutôt que par un processus de sélection d'une soumission.

- *Mise en place du processus de négociation.* Afin de soutenir le processus de négociation, on a mis sur pied le Bureau de l'alliance stratégique en janvier 1990. Les négociations qui ont suivi ont porté sur le dépôt, par chaque regroupement, d'une lettre d'intention décrivant l'association qu'ils étaient prêts à offrir. Les négociations ont été menées séparément pour les deux candidats. Les regroupements n'ont jamais eu à s'opposer à un moment ou l'autre.
- *Choix du partenaire.* Le regroupement Teramira a démontré le plus clairement son désir d'établir le partenariat souhaité par les négociateurs du gouvernement. Les partenaires du secteur public et du secteur privé ont fixé ensemble les détails d'un accord juridique et d'un modèle financier.

L'accord établissait les conditions de différents paramètres, notamment :

- la taille et la structure de l'organisme;
- les fonctions dévolues au personnel interne de Teranet et celles qui étaient confiées à des sous-traitants du regroupement;
- les politiques de sous-traitance et les droits des sous-traitants privilégiés;
- la nature des emplois proposés aux membres de l'ancienne équipe gouvernementale de mise en oeuvre du système FIEF;
- le recours à la formule d'entreprises conjointes avec les gouvernements municipaux pour les travaux de mise en oeuvre du système FIEF;

Quelques données sur Teranet

Mandat, rôles et responsabilités

Le mandat des Services d'information foncière Teranet Inc. est le suivant :

- automatiser et améliorer le système FIEF;
- mettre en place un réseau informatique pour gérer les bases de données, ainsi qu'une passerelle d'accès à distance;
- mettre en marché ses connaissances spécialisées, ses produits et ses services au Canada et à l'étranger.

Propriété conjointe de la province de l'Ontario et de Teramira Holdings Inc., la société est administrée par un Conseil de 10 directeurs : 4 directeurs pour chacun des partenaires et deux directeurs nommés.

La structure coopérative de Teranet est illustrée par une représentation égale des parties au Conseil d'administration et un partage égal des bénéficiaires et des capitaux nets. Les deux partenaires contribuent aux ressources techniques, humaines et financières de la société.

Clients et intéressés

- Les clients sont les utilisateurs du système : avocats, ingénieurs, urbanistes, évaluateurs fonciers, courtiers en immobilier, institutions financières et sociétés d'assurances, gouvernements (municipaux, provinciaux, fédéral, juridictions étrangères).
- Les intéressés sont les partenaires :
- le partenaire du secteur privé est Teramira, qui comprend deux groupes :
 - le groupe d'investisseurs qui a avancé l'argent pour le dépôt de l'offre initiale et pour lui permettre de respecter l'engagement de participation pris à l'égard de Teranet;
 - les membres du regroupement qui, ensemble, constituent une réserve de ressources techniques pour Teranet et jouissent d'un statut de sous-contractant privilégié auprès de la société. Ces entreprises comprennent EDS Canada (gestion de bases de données), SHL Systemhouse (conception de systèmes), KPMG (conseil en gestion), Integraph (logiciel et matériel de graphisme) et Landata International Services (automatisation des données).
- Le partenaire du secteur public est représenté par le ministère de la Consommation et du Commerce.

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

- la mission de mise en marché de Teranet;
- les rapports entre le Conseil de direction et l'administration de la société ainsi que leurs mandats.
- *Approbation de l'accord final.* L'accord requérait l'approbation du Cabinet provincial. Des élections ont mené à la désignation d'un nouveau gouvernement qui, malgré quelques inquiétudes quant à la réception qu'on allait lui réserver, approuva le concept de l'alliance stratégique entraînant un rôle accru du secteur privé dans une activité traditionnellement dévolue à l'administration publique. Toutefois, ce modèle cadrerait dans la nouvelle tendance du gouvernement de rechercher des solutions créatives au problème de la prestation des services à moindre coût.
- *Signature de l'accord.* L'accord principal a été signé à l'occasion d'une conférence de presse, le 15 février 1991. La société Services d'information foncière Teranet a été incorporée au mois de mai 1991. Le transfert officiel de la fonction de mise en oeuvre du système FIEF du gouvernement à la société a été précédé de plusieurs mois de planification opérationnelle et d'une variété d'activités de démarrage.

Difficultés rencontrées⁸

Au nombre des principales difficultés, mentionnons :

- *Équilibre entre les intérêts divergents des participants du projet et les parties intéressées et maintien d'une vision commune de l'alliance.* Chaque partenaire joue au sein du partenariat deux rôles ou plus, sur lesquels il est nécessaire d'exercer un contrôle. Pour sa part, le gouvernement de l'Ontario tient les rôles de chargé de réglementation, d'associé, de porte-parole et de client. En tant que partie chargée de la réglementation, représentée par le MCC, le gouvernement supervise la législation et l'exploitation du système d'enregistrement foncier. En tant qu'associé, il possède 50 % de Teranet, nomme la moitié des membres du Conseil de direction et reçoit 50 % des profits. Comme porte-parole, le MCC s'engage à fournir tous les efforts pour aider Teranet à obtenir du travail additionnel de la part d'autres ministères provinciaux. Enfin, le gouvernement représente le principal client, pour lequel la société est chargée d'automatiser le système d'enregistrement foncier.

Partenaire du secteur privé, Teramira combine les deux rôles d'associé et de sous-traitant privilégié. Comme son associé, Teramira regroupe des investisseurs, possède 50 % de la société, nomme la moitié des membres du Conseil de direction et reçoit 50 % des profits. En tant que sous-traitant, Teramira doit relever le défi de décrocher des contrats à long terme pour être en mesure de réaliser les fonctions essentielles de Teranet.

De même, les membres du public ont aussi des intérêts à surveiller dans Teranet en tant que contribuables – en veillant à ce que le coût du projet ne dépasse pas les avantages à long terme – en tant que citoyens – en veillant à la protection de l'intérêt public – et, enfin, comme clients – en attendant du nouveau système un niveau de service semblable à celui qu'ils recevaient auparavant, sinon meilleur.

- *Arrangements avec les employés du système FIEF.* On s'est inquiété du sort des employés du système FIEF, directement engagés dans la mise en oeuvre de ce système et dans les négociations menant à l'alliance stratégique et qui seraient maintenant directement touchés par le désinvestissement du système FIEF. Le gouvernement a donc adopté une série de principes garantissant un traitement équitable pour ces employés, notamment des offres d'emploi à Teranet, des rémunérations assurant que personne «n'y perdait au change» et la recherche de nouveaux emplois pour ceux qui ne désiraient pas occuper un poste à Teranet.
- *Approbation du projet à l'intérieur du gouvernement.* Teranet représentait le premier accord entre le secteur privé et le secteur public négocié par le gouvernement de l'Ontario. C'est pourquoi les organismes centraux ont procédé avec prudence avec les arrangements négociés soumis au processus d'approbation.
- *Assurance des clients quant à l'exactitude du processus d'automatisation.* Teranet a dû assurer ses clients que les dossiers sur support papier étaient informatisés avec exactitude. Au début de la mise en oeuvre du système FIEF, il arrivait que des utilisateurs qui recevaient un imprimé du système demandaient à le comparer avec le dossier original sur support papier pour vérifier l'exactitude des renseignements. Teranet doit continuer à tenir compte de cette préoccupation.

Teranet : alliance stratégique entre des organismes du secteur public et du secteur privé en Ontario

- *Hausse des droits d'utilisation.* Traditionnellement, les hausses des droits perçus pour la recherche de dossiers et l'enregistrement des documents ont rencontré une forte résistance. Cependant, avec un peu de planification, les utilisateurs du système manuel étaient capables de réaliser des économies substantielles : par exemple, les utilisateurs pouvaient prendre le compendium des dossiers sur le comptoir de service et effectuer toutes les recherches voulues dans les titres de propriétés pour un prix unique. Avec le système FIEF, l'accès à chaque dossier de propriété engage des frais.

Leçons apprises⁹

- *Mobiliser des champions du projet.* L'alliance stratégique Teranet a été un projet à long terme exigeant l'engagement tenace de quelques « champions ».

Du côté du gouvernement, générer un appui politique a demandé de la patience et de la persévérance. Le processus d'élaboration et d'approbation a demandé la participation de trois gouvernements ontariens. Chaque changement de gouvernement a demandé des séances d'information élaborées pour informer les élus et le personnel politique. Les processus d'approbation au sein de l'appareil gouvernemental ont été complexes et épuisants.

Pour sa part, le secteur privé a dû relever le défi difficile d'assurer l'unité du regroupement.

- *Définir la vision.* Il est nécessaire de partager une vision commune des questions d'ordre organisationnel avant de pouvoir passer aux questions techniques. Nous devons répondre à des questions essentielles comme « Quelle est notre sphère d'activité ? » « Quelle sorte de société avons-nous ? » « Qui sont nos clients ? ». La leçon à tirer est qu'il importe de définir un ensemble d'objectifs et de les établir dans un énoncé de mission, dans un mandat.
- *Régler les questions litigieuses.* Les litiges doivent être examinés à fond et résolus adéquatement. Ne pas remettre à plus tard le règlement de ces questions ou tenter de les résoudre par des ententes évasives qui ne suffisent pas à imposer une orientation des opérations. Régler plutôt une fois pour toutes les questions une à une et effectuer un suivi très strict des documents.
- *Obtenir un engagement financier.* Les contributions financières, et la perspective de bénéfices, font du partenariat le point de convergence et aident à établir une vision commune de l'organisme.

Ce programme peut-il être appliqué dans un autre contexte ?

Ce genre de projet peut être mis en place dans différents types d'organismes, mais il se révèle particulièrement intéressant pour ceux qui cherchent à créer des projets de grande envergure, engageant plusieurs participants.

Évaluation

Mécanisme de suivi de Teranet

Conformément à son mandat, Teranet a la responsabilité de réaliser des objectifs précis dans chacun des secteurs suivants :

- automatisation du système;
- élaboration du réseau informatique;
- mise en marché de ses produits et services au Canada et à l'étranger.

Chaque année, une équipe du MCC évalue le rendement de Teranet dans la réalisation de chaque objectif.

Résultats obtenus

- *Automatisation du système.* Teranet continue d'atteindre ses objectifs de production annuels et a, jusqu'à ce jour, automatisé l'information concernant plus de deux millions de parcelles de terrain.
- *Élaboration du réseau informatique.* Teranet a fourni un accès électronique à distance au registre foncier de l'Ontario. Depuis 1991, Teranet a diversifié sa ligne de produits et services en ajoutant au système FIEF les cartes

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

foncières numériques, d'autres bases de données du gouvernement de l'Ontario ainsi que Teranet, passerelle qui met cette information à la portée des utilisateurs éloignés.

Les clients de Teranet – gouvernement fédéral, provinciaux et municipaux, les services publics (secteurs public et privé), les institutions financières, le milieu juridique et le secteur de l'immobilier – ont utilisé et utilisent encore aujourd'hui les produits et services de Teranet de toutes sortes de façons. Le site Web de Teranet expose certaines façons dont les clients utilisent les produits offerts¹⁰. Parmi celles-ci figurent notamment :

- ✓ La société ontarienne Union Gas Ltd. fournit de l'énergie et des services connexes à environ 740 000 clients résidentiels, commerciaux et industriels du sud-ouest de l'Ontario. Cette compagnie met en oeuvre un système automatisé de cartographie et de gestion des installations qui offrira au personnel de la société une base de données complète indiquant l'emplacement et les caractéristiques de tous les renseignements dont elle dispose au sujet de ses gazoducs.

Union Gas s'est largement servi de la base de données cartographiques des parcelles de terrain de Teranet pour situer l'emplacement des installations de gazoducs et illustrer dans l'espace l'emplacement de ces installations par rapport à l'ensemble de sa clientèle.

- ✓ La municipalité régionale d'Ottawa-Carleton a élaboré un Système d'information géographique (SIG) lui permettant de gérer et d'analyser de l'information sur les propriétés foncières et de la diffuser dans toute la région. Ce système permet aux départements régionaux d'utiliser une grande variété de renseignements qui vont accélérer les prises de décisions et la réponse aux demandes des clients.

La région utilise la base de données de cartographie foncière de Teranet pour illustrer et situer les limites des propriétés de la région.

- *Mise en marché de ses produits et services au Canada et à l'étranger.* Teranet a trouvé des débouchés pour ses produits et services au Canada comme à l'étranger, avec des projets entrepris en République tchèque, à Porto Rico, en Jamaïque, au Mexique et en Corée.

Pour la mise en marché de ses produits et services, Teranet a adopté l'approche de la qualité du service, qui est actuellement favorisée dans toute la fonction publique ontarienne.

- *Création d'emplois.* Au mois d'août 1997, Teranet avait créé directement ou indirectement environ 1 883 emplois en Ontario.

Responsabilité

- *En tant que société du secteur privé :* Teranet est responsable devant ses actionnaires par l'intermédiaire de son Conseil d'administration.
- *En tant que société sous contrat avec le gouvernement de l'Ontario :* Le sous-ministre du ministère de la Consommation et du Commerce est chargé d'assurer que l'automatisation des dossiers d'enregistrement foncier et immobilier de la province est effectuée conformément aux obligations contractuelles de Teranet. Cette responsabilité a été déléguée au sous-ministre adjoint de la Division de l'enregistrement.
- *En tant qu'entité appartenant partiellement au gouvernement de l'Ontario :* Le SMA de la Division de l'enregistrement est également responsable de la gestion des rapports entre le gouvernement et Teranet.

Prochaines étapes

Le MCC et Teranet continuent de concentrer leurs travaux sur l'automatisation du système d'enregistrement foncier de la province, de créer de nouveaux produits et services, et de les commercialiser au Canada et dans le monde.

Notes

- ¹ Arthur Daniels et Brian Scrivens, 1997, « Taking Strategic Alliances to the World : Ontario's Teranet », (sommaire en français) *La prestation de recharge des services : pour une gouvernance partagée au Canada*, IPAC/KPMG, éditeur, Toronto, p. 237.
- ² Daniels et Scrivens, 1997, p. 236.
- ³ Ralph Deans. « Alliance stratégique FIEF et Enregistrement immobilier de l'Ontario », *Rapports des groupes de travail des sous-ministres, Vol. II – Vers des services centrés sur les citoyens – Étude de cas*. Ottawa : CCMD/PCO, p. 142.
- ⁴ Deans, 1996, p. 142.
- ⁵ Daniels et Scrivens, 1997, p. 239.
- ⁶ Daniels et Scrivens, 1997, p. 239-240.
- ⁷ Cette partie s'inspire de Daniels et Scrivens, 1997, p. 237-239.
- ⁸ Cette partie s'inspire de Daniels et Scrivens, 1997, p. 241-243.
- ⁹ Cette partie s'inspire de Daniels et Scrivens, 1997, p. 243-244.
- ¹⁰ Pour obtenir un supplément d'information, prière de consulter le site Web de Teranet: www.teranet.on.ca.

Sources consultées

Entrevue avec Art Daniels, sous-ministre adjoint, Secrétariat à la restructuration de la fonction publique de l'Ontario, menée le 1^{er} mai 1998 par D. Marie Blythe, assistante de recherche, Centre canadien de gestion.

Daniels, Arthur et Brian Scrivens. « Taking Strategic Alliance to the World : Ontario's Teranet » (sommaire en français), *La prestation de recharge des services : pour une gouvernance partagée au Canada*, IPAC/KPMG, éditeur, Toronto, 1997, p. 235-45.

Deans, Ralph. « Alliance stratégique FIEF et Enregistrement immobilier de l'Ontario », *Rapports du groupe de travail des sous-ministres, Vol. II – Vers des services centrés sur les citoyens – Étude de cas*. Ottawa : CCMD/PCO, p. 141-143.

Site Web de Teranet : www.teranet.on.ca

<h3>Personne-ressource</h3>

<p>Michelle Kalsbeek, gestionnaire Liaison stratégique, Division de l'enregistrement Ministère de la Consommation et du Commerce 393, avenue University, Toronto (Ontario) Tél. : (416) 314-4956 Télec. : (416) 314-5111</p>
--

Alphabétisation Nouveau-Brunswick Inc. : le partenariat comme solution à l'alphabétisation dans la province du Nouveau-Brunswick

Description

Aperçu général

Les recensements effectués en 1986 avaient révélé que le taux d'analphabétisme s'élevait à 24 p. 100 au Nouveau-Brunswick et, dans certaines régions de la province, même à 42 p. 100.

En 1991, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a créé Alphabétisation Nouveau-Brunswick Inc., organisation sans but lucratif qui a pour mission d'éliminer l'analphabétisme en mettant l'apprentissage à la portée des gens grâce à des partenariats avec le gouvernement, les collectivités, les groupes de bénévoles et le secteur privé.

Alphabétisation Nouveau-Brunswick a été le résultat de concertations menées en vue de trouver des solutions au problème d'alphabétisation de la province.

Le tutorat personnalisé, les classes primaires dirigées par des groupes de bénévoles et les cours traditionnels de récupération scolaire des collèges communautaires ne permettaient, toutefois, d'alphabétiser que quelques centaines d'adultes par an. Dans les classes traditionnelles, le taux de décrochage scolaire était d'environ 50 p. 100. La formation était hors de portée de nombreux habitants de la province, surtout dans les régions rurales, et celle dispensée aux Autochtones, aux jeunes, aux chômeurs et aux personnes handicapées était sporadique. En même temps, on avait des doutes sur la valeur de cette formation limitée, faute d'avoir une méthode standard et reconnue pour en mesurer les résultats.

Il fallait trouver une solution tout à fait particulière pour répondre aux besoins d'une province d'une telle diversité, qui avait une population si clairsemée et des ressources financières guère plus abondantes. On mit alors sur pied un nouveau programme d'alphabétisation sous le nom de Programme communautaire de récupération scolaire (PCRS), avec la participation active du secteur privé, des groupes de bénévoles et des collectivités, de concert avec la province. Tous les secteurs appuient financièrement le programme et aident également à le mettre en oeuvre.

Le modèle du PCRS est à la fois centré sur le client et aligné sur son rythme personnel. Comme c'est un modèle communautaire, le programme est exécuté là où il est nécessaire et dans les collectivités où vivent les apprenants plutôt que dans les localités où se trouvent les établissements d'enseignement. Actuellement, il est implanté d'un bout à l'autre de la province dans les sous-sols des églises, les vieilles écoles à classe unique, les salles polyvalentes et les clubs à caractère social. Il offre en outre un milieu d'apprentissage plus propice aux apprenants. Chaque PCRS comporte 600 heures de cours d'alphabétisation en anglais, en français ou dans les deux langues à des groupes de 20 personnes aux heures qui leur conviennent le mieux dans leur emploi du temps professionnel et familial. Le programme est conçu pour s'aligner sur les niveaux scolaires de la 1^{re} à la 9^e (niveaux primaires et intermédiaires). On soumet tous les apprenants à des tests avant et après les cours, non seulement pour mesurer les progrès et les taux de réussite, mais aussi pour attester que le savoir a bien été acquis et qu'il est transférable.

FAITS SAILLANTS

- PARTENARIATS ENTRE LE GOUVERNEMENT, LE SECTEUR PRIVÉ, LES GROUPES DE BÉNÉVOLES ET LES COLLECTIVITÉS POUR L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES D'ALPHABÉTISATION ;
 - MISE AU POINT D'UN NOUVEAU MODÈLE DE PRESTATION, ÉTABLISSEMENT DE NOMBREUX PARTENARIATS, RÉDUCTION DU TAUX D'ANALPHABÉTISME ET CRÉATION D'EMPLOIS.
 - DE NOMBREUX PRIX ET RÉCOMPENSES, DONT : LA PALME DE BRONZE DE L'IAPC EN 1995, LE PRIX ENVOL VERS LA LIBERTÉ DU GOUVERNEUR GÉNÉRAL EN 1995, LE PRIX INTERNATIONAL D'ALPHABÉTISATION DE L'UNESCO EN 1995, UN PRIX NATIONAL D'EXCELLENCE (EN PARTENARIAT) DU CONFERENCE BOARD DU CANADA EN 1994-1995 ET LE PRIX D'EXCELLENCE DU MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DU TRAVAIL DU NOUVEAU-BRUNSWICK EN 1997.
-

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

Ce nouveau modèle est fondé sur un partenariat tripartite entre Alphabétisation Nouveau-Brunswick Inc., le ministère de l'Enseignement supérieur et du Travail (y compris le Collège communautaire du Nouveau-Brunswick) et des comités communautaires de bénévoles.

Alphabétisation Nouveau-Brunswick est chargé de coordonner le financement du programme et il ne dépend en aucune façon du gouvernement. L'organisme collecte des fonds auprès des secteurs public et privé et accorde des subventions partielles pour des programmes communautaires approuvés. Il assure également le marketing et la promotion des programmes d'alphabétisation et il entretient l'enthousiasme et l'élan chez les centaines de personnes qui font partie de l'infrastructure du PCRS en organisant des cérémonies pour honorer les partenaires.

À propos d'Alphabétisation Nouveau-Brunswick Inc.

Mission

Mobiliser l'ensemble des ressources du Nouveau-Brunswick pour éliminer l'analphabétisme en mettant l'apprentissage à la portée des gens, grâce à des partenariats avec les collectivités, les groupes de bénévoles et le secteur privé.

Mandat, rôles et responsabilités

Alphabétisation Nouveau-Brunswick est un organisme non-gouvernemental doté d'un conseil d'administration composé de représentants du secteur privé – entreprises, syndicats et collectivités.

Alphabétisation Nouveau-Brunswick supervise le fonctionnement et le financement des PCRS, rend des comptes sur toutes les recettes perçues sous forme de subventions, dons, etc., gère son budget de dépenses et évalue les résultats. Il présente des rapports périodiques sur ses activités, accompagnés de ses états financiers vérifiés.

Valeurs

- Alphabétisation – Quiconque veut apprendre à lire et à écrire devrait pouvoir le faire gratuitement.
- Habilitation – Fournir aux gens des possibilités d'être responsables de domaines qui affectent leur éducation, tout en respectant leurs besoins, leur potentiel et leurs choix.
- Initiative – Remettre constamment en question notre façon de faire les choses et en rechercher de meilleures.
- Partenariats – Être reconnaissants et sensibles aux apports de nos partenaires, les inclure dans notre démarche et miser sur eux.
- Innovation – Essayer de nouvelles idées et tirer profit de nos erreurs.
- Perspective orientée sur l'apprenant – Concevoir et offrir des programmes tenant compte des besoins des apprenants.
- Accessibilité – Offrir des programmes d'alphabétisation dans la communauté immédiate et bien connue de l'apprenant.
- Efficacité – Faire en sorte que les programmes soient offerts avec un minimum de tracasseries administratives, de retards et de paperasserie, éviter ceux qui seraient superflus ou feraient double emploi, et veiller à la rentabilité.

Partenaires

Plus de 1 000 sociétés, fondations, particuliers, collectivités, bénévoles, groupes d'aide sociale et d'alphabétisation.

Clients et intervenants

- Clients : Les apprenants.
- Intervenants : Éducateurs, politiques, groupes d'aide sociale, bénévoles, collectivités, groupes d'intérêt et d'autres ordres de gouvernement.

Source : Site Web : www.gov.nb.ca/ael/literacy/

Alphabétisation Nouveau-Brunswick Inc. : le partenariat comme solution à l'alphabétisation dans la province du Nouveau-Brunswick

Chaque projet communautaire a un budget de 16 752 \$. Sur cette somme, Alphabétisation Nouveau-Brunswick Inc. collecte 13 752 \$ auprès du gouvernement et du secteur privé. La collectivité fournit le reste, soit 3 000 \$.

Le gouvernement, par l'intermédiaire du ministère de l'Enseignement supérieur et du Travail, fixe les normes scolaires du PCRS, fournit les plans d'études, offre des services de tests, supervise les activités du programme et effectue des travaux administratifs.

Sur chacun des neuf campus du Collège communautaire du Nouveau-Brunswick, un coordonnateur d'alphabétisation sert de premier point de contact pour les collectivités qui souhaitent mettre sur pied un programme de formation local. Ces coordonnateurs conseillent et encouragent les comités de bénévoles et évaluent les besoins des apprenants. Ils aident les collectivités à concevoir les programmes, à obtenir le matériel et à engager et former les animateurs.

La collectivité détermine quels sont ses besoins d'alphabétisation. Des comités communautaires comprenant des bénévoles venant de la collectivité prennent en charge le PCRS, cherchent des locaux et du matériel gratuits, collectent la quote-part du PCRS incombant à la collectivité, engagent un formateur local et administrent le programme. Les formateurs sont des personnes au chômage ou sous-employées qui ont des antécédents scolaires et culturels et des titres d'enseignant divers. Aucun diplôme n'est requis, bien que de nombreux formateurs aient un diplôme provincial d'enseignant.

En mettant sur pied Alphabétisation Nouveau-Brunswick, le but a été d'alphabétiser entièrement la province pour l'année 1995. L'objectif initial, qui était de créer 100 PCRS en quatre ans a rapidement été supplanté en raison de la création de 100 PCRS en neuf mois. Actuellement, sept ans plus tard, Alphabétisation Nouveau-Brunswick a financé l'installation de plus de 1 000 PCRS dans quelque 132 collectivités. Les apprenants ont connu un taux de réussite de 77 p. 100 à des tests écrits normalisés, mis au point et administrés par le ministère de l'Enseignement supérieur et du Travail du Nouveau-Brunswick. Les apprenants passent des niveaux primaires aux niveaux intermédiaires en 33 semaines en moyenne. De plus, on a vu baisser le taux de décrochage de 50 p. 100 à 7 p. 100. Le PCRS a reçu des contributions de près de 1 000 sociétés-partenaires en alphabétisation dans tout le Canada, dont des fondations, des groupes d'aide sociale et des bienfaiteurs. Près de 1 000 bénévoles se sont joints aux 164 groupes communautaires qui mettent activement en oeuvre ce programme. Le résultat, c'est que plus de 30 p. 100 des fonds nécessaires viennent de sources extérieures au gouvernement du Nouveau-Brunswick. Le programme a été étendu aux milieux de travail, ce qui fait que les employés peuvent être alphabétisés là où ils travaillent, et il a été porté dans le grand public sous la forme de jeux, de concours et d'autres activités de lecture incitant les enfants d'âge préscolaire et les jeunes à lire.

Le programme d'alphabétisation du Nouveau-Brunswick a été récompensé à l'échelle nationale et internationale. Il a reçu de nombreux prix, dont la Palme de bronze de l'Institut d'administration publique du Canada (IAPC) en 1995 pour sa gestion innovatrice, le Prix Envol vers la liberté du gouverneur général en 1995 pour ses innovations, son leadership et son excellence organisationnelle, le Prix international d'alphabétisation de l'UNESCO en 1995 pour ses remarquables efforts d'alphabétisation, un Prix national d'excellence en partenariat entreprise-enseignement du Conference Board du Canada en 1994-1995 et enfin, plus récemment, le Prix d'excellence du ministère de l'Enseignement supérieur et du Travail du Nouveau-Brunswick en 1997.

Comment ce programme d'alphabétisation a-t-il été mis en place ?

C'est un concours de circonstances qui a propulsé l'alphabétisation à l'ordre du jour du gouvernement : il y a eu, entre autres, les efforts déployés par des groupes d'alphabétisation au niveau local, les résultats du recensement de 1986, qui ont révélé un taux d'analphabétisme élevé dans la province, et l'Année internationale de l'alphabétisation en 1990, qui a servi de tremplin à la création du Conseil consultatif du premier ministre sur l'alphabétisation. Le Conseil a mis sur pied un cadre d'action exposant les rôles à jouer par le gouvernement, les collectivités et le secteur privé.

En 1991, le premier ministre a nommé un ministre d'État à l'alphabétisation, une première au Canada. Le mandat confié à ce ministre consiste en grande partie à attirer l'attention sur l'alphabétisation, à assumer la direction des programmes d'alphabétisation de la province et à faciliter leur mise en oeuvre.

On a procédé également au fusionnement du ministère du Travail et de celui de l'Enseignement supérieur et de la Formation. Le nouveau ministère a joué un rôle essentiel dans la mise sur pied du nouveau programme. On a créé une équipe de trois membres pour surveiller les changements survenus dans les relations entre le nouveau ministère à l'Alphabétisation et le personnel des collèges communautaires.

C'est peu de temps après qu'Alphabétisation Nouveau-Brunswick Inc. a été créé pour coordonner le financement du programme. Alphabétisation Nouveau-Brunswick a dû centrer ses efforts sur tout ce qui pouvait inciter les habitants à participer à des cours d'alphabétisation. L'organisme s'est lancé dans une grande campagne de relations publiques et de sensibilisation. Des bénévoles ont mis des annonces dans les magasins de quartier et dans les bulletins paroissiaux ou ils ont simplement parlé de ce programme à leurs voisins et amis.

En outre, Alphabétisation Nouveau-Brunswick organise toute une série de cérémonies dans les collectivités pour célébrer et commémorer la progression de l'alphabétisation, par exemple pour l'ouverture de classes dans les régions, ou les étapes marquantes telles que la création du 100^e PCRS. Le gouvernement a aussi créé un programme de prix dénommé Prix Alpha, au titre duquel le ministre d'État à l'Alphabétisation récompense tous les ans les apprenants, animateurs, bénévoles, organismes d'aide sociale communautaires et sociétés commanditaires. Ces cérémonies se déroulent en présence du premier ministre, des dignitaires municipaux et provinciaux et des médias.

Difficultés rencontrées

Principales difficultés rencontrées¹

- *La force d'inertie.* Il n'est pas possible de remanier rapidement un programme aussi important que l'alphabétisation sans rencontrer de résistances ou de difficultés. Les principaux intervenants – le gouvernement, les groupes de bénévoles et le secteur privé – devaient changer radicalement leur façon de mener leurs affaires, afin de cesser d'être des prestataires et des donateurs pour devenir des partenaires dans le financement et l'exécution des programmes. Les collectivités, qui s'étaient de tous temps fiées au gouvernement pour l'exécution des programmes, étaient, elles aussi, priées d'abandonner le statut traditionnel de bénéficiaires des services pour celui de partenaires.

Il fallait en même temps garantir aux collectivités que tous les résidents obtiendraient le même niveau de service. Il fallait apaiser les peurs que le Nouveau-Brunswick ne redevienne ce qu'il était avant le premier ministre défenseur de l'égalité des chances, Louis Robichaud, qui voulait faire en sorte que tous les habitants du Nouveau-Brunswick obtiennent le même niveau de service.

- *Inquiétudes quant à la qualité de la formation.* Ceux qui oeuvraient en faveur de l'alphabétisation, autant au gouvernement que dans les organisations non gouvernementales, doutaient de la qualité de la formation dispensée suivant ce modèle de PCRS. Le salaire payé aux animateurs du PCRS, qui est bien plus faible que celui des enseignants des collèges communautaires, et le manque de titres d'enseignants chez certains animateurs faisaient craindre que l'on n'arrive pas à attirer et à retenir des personnes ayant les capacités requises et que la qualité de la formation ne baisse. L'augmentation accrue des possibilités de formation générées par ce modèle à faible coût ainsi que les résultats dont ce modèle a fait preuve ont atténué de telles préoccupations.
- *Inquiétudes que ce programme ne porte atteinte aux groupes de bénévoles.* Les groupes de bénévoles oeuvrant pour l'alphabétisation craignaient que leur travail de tutorat personnalisé ne soit plus apprécié à sa juste valeur ou qu'il devienne inutile, et ils ont hésité au début à se joindre aux comités communautaires PCRS de bénévoles. Devant la popularité croissante des programmes d'alphabétisation, de plus en plus de personnes ont été orientées vers ce programme et les craintes se sont apaisées. À mesure que les PCRS se multipliaient, les bénévoles de l'alphabétisation se sont joints aux comités communautaires PCRS.
- *Inquiétudes au sujet des nouveaux rôles à jouer par les partenaires.* Jusqu'ici, le secteur privé et les groupes de bénévoles n'avaient encore jamais envisagé de financer et d'exécuter des programmes en partenariat. Pour obtenir le soutien des entreprises, le déclic est venu d'un directeur d'Alphabétisation Nouveau-Brunswick (également directeur général d'une grande société), qui a dès le début approuvé le programme d'alphabétisation et promu une approche de financement en partenariat.

Pour obtenir le soutien du secteur privé, l'élan a été donné par le succès des campagnes de collectes de fonds auprès des grandes sociétés et organisations et la manière dont on reconnaissait publiquement le mérite des donateurs. Maintenant que le programme est une réussite, il est plus facile de trouver de l'aide dans le secteur privé.

Beaucoup de collectivités voulant mettre en place un PCRS n'avaient encore jamais fait de collectes de fonds et les petites qui avaient peu ou pas d'entreprises sur leur territoire avaient de la difficulté à réunir leur quote-part. Au début, Alphabétisation Nouveau-Brunswick les a aidées à combler les brèches jusqu'à ce qu'elles deviennent capables de mettre au point des collectes de fonds innovatrices adaptées à leur situation. L'aide financière d'Alphabétisation Nouveau-Brunswick est tombée de 2 300 \$ par PCRS à 573 \$ de nos jours en moyenne.

Les comités communautaires PCRS de bénévoles n'avaient encore jamais joué le rôle de l'employeur et du prestataire de programme, mais, avec le soutien professionnel des coordonnateurs d'alphabétisation, ils sont devenus plus compétents et experts en la matière. Grâce à des séances de perfectionnement professionnel, les bénévoles peuvent améliorer la qualité des services qu'ils dispensent et garder leur motivation et leur engagement à l'égard des partenariats en alphabétisation.

- *Équilibre entre le service fourni et la dure réalité du budget.* Le défi à relever par Alphabétisation Nouveau-Brunswick a été de trouver un équilibre entre ses ressources limitées et son mandat qui lui enjoint d'alphabétiser entièrement la province. Il s'est facilité la tâche en redoublant d'effort pour collecter des fonds.

Ces problèmes sont-ils propres au programme ?

Ces problèmes pourraient être ceux de n'importe quels programmes ou organismes, surtout ceux qui exigent de grands changements culturels ou comportementaux dans leur réalisation et financement ou bien d'autres modifications structurelles.

Leçons apprises

Facteurs de réussite essentiels

- *Le soutien des collectivités et du secteur privé* a été capital, surtout pour obtenir les fonds nécessaires.
- *L'engagement et le soutien* du premier ministre et du ministre d'État à l'Alphabétisation, qui appuyaient le PCRS quotidiennement, ont contribué à obtenir le concours de partenaires en alphabétisation et à attirer l'attention sur le programme aux échelons local, national et international.
- *Grâce à la ténacité dont ils ont fait preuve dans leur vision*, les responsables du PCRS ont su garder le cap sur l'enseignement des adultes. Bien qu'il y ait d'autres compétences importantes à perfectionner, c'est l'alphabétisation qui est au cœur du programme. En poursuivant d'autres buts, on aurait réduit l'importance de l'alphabétisation et augmenté fortement le prix du programme.
- *Le fait de penser comme le client* a aidé Alphabétisation Nouveau-Brunswick à consacrer son travail à celui-ci, au lieu de choisir un programme facile à administrer mais pas nécessairement profitable au client.

Embûches

Alphabétisation Nouveau-Brunswick fait observer que même s'il n'est pas tombé dans beaucoup de « nids de poule », il a néanmoins suivi une route bien cahoteuse. Face aux inquiétudes de ses partenaires et aux questions soulevées par eux, il lui a fallu de la ténacité pour continuer la lutte et s'assurer des soutiens. Les premiers succès lui ont facilité la tâche.

En rétrospective

Avec du recul, Alphabétisation Nouveau-Brunswick fait observer que s'il devait recommencer le tout depuis le début, il prendrait plus de temps pour obtenir l'appui des personnes qu'il n'a pas su convaincre.

Principales leçons

- *Avec moins de contrôles et de règles*, vous pouvez mettre en oeuvre un programme plus riche.
- *La présentation et le marketing* ont de l'importance pour obtenir des soutiens.
- *Faites confiance*. Renoncez aux contrôles, instaurez des lignes directrices générales et laissez faire les partenaires.
- *Commencez par de petits succès et faites-les fructifier*. Commencez par les endroits où les gains sont faciles et servez-vous de ceux-ci pour acquérir les forces vives nécessaires pour vaincre les résistances plus fortes.
- *Recherchez toujours la simplicité*. Un programme n'a pas besoin de beaucoup de fanfreluches. Le modèle du PCRS prouve qu'avec de la simplicité on va tout aussi loin.
- *Gérez les attentes*. Le programme d'alphabétisation du Nouveau-Brunswick donne une leçon pour la gestion des attentes. Comme il est fondé sur l'idée que les collectivités sont tenues de trouver les ressources de base pour mettre sur pied un PCRS – les tables et les chaises, par exemple – ce modèle a effectivement réduit les attentes des habitants du Nouveau-Brunswick qui avaient l'habitude de tout attendre du gouvernement. À présent, les habitants critiquent les ministères gouvernementaux chaque fois que ceux-ci donnent plus que ce qui est absolument nécessaire.
- *Recrutez des chefs de file politiques dans toutes les sphères d'influence*. Alphabétisation Nouveau-Brunswick fait observer combien il est important de s'élever au-dessus des affiliations aux partis pour s'assurer des soutiens dans un programme. Sinon, on risque de perdre une aide à cause d'un changement de gouvernement. Alphabétisation Nouveau-Brunswick invite donc les MAL de tous les partis à ses réceptions et leur donnent des informations et des mises à jours périodiques sur le programme.
- *L'effet boule de neige*. Alphabétisation Nouveau-Brunswick fait observer que le partenariat initial a eu énormément de retombées sous la forme d'autres partenariats et initiatives, de réceptions mondaines, de campagnes de collecte de fonds et de diverses activités au bénéfice de l'alphabétisation.

Évaluation et responsabilité²

En juin 1997, Alphabétisation Nouveau-Brunswick a demandé à un organisme privé d'évaluer le programme afin de recueillir des informations sur les niveaux de satisfaction des clients, des collectivités et des administrateurs, et d'apporter des améliorations sur la base des données obtenues.

Les résultats ont été partagés avec le bureau du ministre d'État à l'Alphabétisation, au ministère de l'Enseignement supérieur et du Travail et à Alphabétisation Nouveau-Brunswick.

Comme Alphabétisation Nouveau-Brunswick travaille en partenariat avec le ministre d'État à l'Alphabétisation et le ministère de l'Enseignement supérieur et du Travail, les résultats ainsi que les améliorations qui pourraient en découler seront étudiés par ces trois organisations.

Alphabétisation Nouveau-Brunswick fait toutefois remarquer que les résultats clés obtenus sur le plan des améliorations de la gestion et des progrès des apprenants ont été les suivants:

Un nouveau modèle de prestation de programme

- Une intégration réciproque des ministères gouvernementaux a facilité la prise de décisions concernant l'exécution du programme.
- La diversification au niveau du personnel permet de profiter de différents types de compétences pour aborder les problèmes systémiques liés à l'exécution du programme.
- Du fait que le programme d'alphabétisation relève des collectivités, le gouvernement joue maintenant un nouveau rôle : il a cessé d'être un prestataire de services pour devenir un concepteur de programme et un porteur-drapeau.

Alphabétisation Nouveau-Brunswick Inc. :

le partenariat comme solution à l'alphabétisation dans la province du Nouveau-Brunswick

- Le financement ne relève plus exclusivement du gouvernement. En 1997-1998, la contribution du gouvernement a été d'environ 24 p. 100 du coût total du PCRS. Grâce aux partenariats financiers avec le secteur privé, les collectivités, les fondations et les bienfaiteurs, chacun a intérêt à faire bien fonctionner le programme et on a pu augmenter le nombre de cours.
- En abandonnant le modèle traditionnel de formation en établissement, on a réussi à faire baisser le coût de l'alphabétisation par apprenant de 6,35 \$ l'heure à une fourchette de 1,22 \$ à 1,81 \$ l'heure selon la composition des classes primaires (de la 1^{re} à la 6^e) et intermédiaires (de la 7^e à la 9^e).
- Le partenariat entre Alphabétisation Nouveau-Brunswick et le gouvernement a eu pour résultat de créer un continuum d'apprentissage différent et uniforme depuis la formation dans la collectivité jusqu'au niveau collégial. Les diplômés du PCRS peuvent entrer dans le circuit des collèges communautaires pour obtenir leur diplôme d'études secondaires d'adultes. Certains d'entre eux ont entrepris des études plus poussées.

Partenariats

Les entreprises, l'industrie, les groupes communautaires et d'autres ordres de gouvernement ont été amenés à se sentir eux aussi responsables de la solution du problème de l'analphabétisme. Plus de 1 000 partenaires en alphabétisation (sociétés, groupes d'aide sociale, fondations et bienfaiteurs) ont apporté leur contribution financière et autre à Alphabétisation Nouveau-Brunswick, dont :

- La Société canadienne des Postes, qui a mis au point un « Jeu de lecture », programme visant à faire naître le plaisir de la lecture chez 72 000 enfants des écoles primaires. Ce programme est maintenant offert à d'autres provinces;
- La société Supérieur Propane Inc., qui a instauré un système de collecte de fonds pour l'alphabétisation à l'échelle du continent dans les collectivités où elle fait affaire.
- L'Association des optométristes du Nouveau-Brunswick, qui a mis sur pied, avec ses partenaires Ocean Optical et Viva Canada, un programme appelé « Vision New Brunswick ». Celui-ci consiste à offrir gratuitement des examens de la vue et des lunettes à des personnes inscrites au programme d'alphabétisation.
- L'Association des banquiers canadiens, qui s'est attaquée à l'incapacité de calculer en commençant par lancer, en 1994, un projet pilote au Nouveau-Brunswick.

Alphabétisation Nouveau-Brunswick a en outre étendu ses activités aux milieux de travail et lancé, en 1993, grâce à des fonds obtenus dans le cadre de l'Entente de coopération Canada-Nouveau-Brunswick sur le développement de l'entrepreneuriat et le perfectionnement des ressources humaines, le « Programme de formation en milieu de travail ». À ce jour, ce programme a permis d'aider 28 entreprises et syndicats à élaborer 72 projets d'alphabétisation avec la participation de 1 380 travailleurs.

Une culture et une attitude nouvelles

- La province a montré que malgré une grande superficie et des ressources limitées, on peut faire beaucoup avec un peu d'ingéniosité.
- Le secteur privé a fini par se rendre compte que sa participation au programme de récupération scolaire était d'une importance cruciale pour la santé économique de la province et du pays.
- Depuis qu'elles participent au programme, les collectivités savent à nouveau ce que sont la camaraderie et l'optimisme.
- Ce nouveau programme d'apprentissage communautaire non traditionnel a permis de parler ouvertement de l'analphabétisme et de se débarrasser d'anciennes croyances erronées à ce sujet. Au lieu d'être marqués, comme ils l'étaient précédemment, par les stigmates de l'analphabétisme, les apprenants parlent maintenant ouvertement de ce qu'ils vivent. Alphabétisation Nouveau-Brunswick attribue cela en partie à la bonne volonté, à la réaction positive et à la contribution des entrepreneurs, politiques, fonctionnaires et collectivités locales, à la médiatisation, ainsi qu'à ses propres efforts de marketing.

Une nouvelle population instruite

- Du fait que le programme a pour caractéristique de s'aligner sur les progrès de chacun, les apprenants peuvent avancer à leur propre rythme dans leurs études et se déclarer eux-mêmes prêts à passer le test, ce qui a un effet bénéfique sur leur motivation et leur réussite. En moyenne, ils progressent du niveau primaire jusqu'au niveau intermédiaire en 33 semaines. En même temps, ce modèle de PCRS a permis de surmonter la peur du test parce qu'il inclut ce problème dans le plan d'étude. À présent, la plupart des apprenants participent volontairement aux tests écrits et les réussissent à 80 p. 100.
- En remplaçant le modèle de formation traditionnel par un modèle communautaire, on a réussi à augmenter de façon spectaculaire le nombre des formations offertes à une clientèle des plus variées. Les Autochtones, les jeunes, les personnes âgées, les employés et les chômeurs, les anciens délinquants, les non-entendants et les malentendants, ainsi que les personnes handicapées, en ont tous bénéficié. Les travailleurs saisonniers déplacés dans le cadre de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (LSPA) et de la Mesure d'amélioration des services d'emploi du gouvernement fédéral ont également eu recours à ce modèle de PCRS pour leur alphabétisation.
- Le taux de décrochage des personnes en cours d'alphabétisation est tombé de 50 p. 100 à 7 p. 100.
- Le taux d'analphabétisme du Nouveau-Brunswick a baissé de près de 5 p. 100 entre les recensements, de 23,9 p. 100 (en 1986) à 19,5 p. 100 (en 1991), puis à 16,5 p. 100 (en 1996), ce qui peut être attribué à ces efforts d'alphabétisation et à d'autres.

Emploi

Près de 1 100 emplois d'une durée allant jusqu'à 40 semaines chacun ont été créés à travers tout le Nouveau-Brunswick.

Prochaines étapes

Cette année, Alphabétisation Nouveau-Brunswick orientera ses efforts vers la prévention grâce à toute une série de programmes, de concours et de réceptions mondaines :

- En coopération avec l'IODE, une coalition d'organisations francophones et des travailleurs en santé publique et grâce au soutien financier du lieutenant-gouverneur de la province, Alphabétisation Nouveau-Brunswick s'efforcera de mettre en oeuvre son projet « Born to Read » dans toutes les parties de la province. « Born to Read » encourage les parents à faire la lecture à leurs enfants dès le plus jeune âge en créant un milieu familial ouvert à la lecture et facilitant l'apprentissage. Le projet consiste à distribuer des petits sacs rouges contenant plusieurs livres pour enfants d'âge préscolaire ainsi qu'un manuel pour les parents avec des conseils pour apprendre à lire et à écrire à leurs enfants. Selon les prévisions, environ 4 500 sacs ont été distribués en 1998-1999.
- En janvier 1998, Alphabétisation Nouveau-Brunswick, en coopération avec son équipe-école de hockey, les Canadiens de Fredericton, SuperValu/SuperStores et le ministère de l'Éducation, a lancé « Read'n Score », programme dont le but est d'encourager les enfants à lire.

Notes

¹ Cette section a été empruntée au CCG : Entrevue avec Maryanne Bourgeois, directrice générale, Direction de la défense des droits, ministère de l'Enseignement supérieur et du Travail, d'avril 1998, et à David Ferguson, 1997, « Literacy in Your Own Backyard : The Challenge in New Brunswick » (sommaire en français) dans *La Prestation de rechange des services : pour une gouvernance partagée au Canada*, IAPC/KPMG, p. 203-204.

² Cette section a été empruntée non seulement au CCG, mais également à David Ferguson, 1997, « Literacy in Your Own Backyard : The Challenge in New Brunswick » (sommaire en français) dans *La Prestation de rechange des services : pour une gouvernance partagée*, IAPC/KPMG, p. 202-204, à Humphrey Sheehan, 1995, « New Brunswick's Investment in Human Resource Development : The Road to Self-Sufficiency » dans *Management et Secteur public*, vol. 6, n° 4, p. 15-16 (sommaire en français page 18), et au ministère de l'Enseignement supérieur et du Travail du Nouveau-Brunswick, 1995, « Réussir la diversité : Programme d'alphabétisation communautaire du Nouveau-Brunswick », document présenté en 1995 pour les Prix de l'IAPC récompensant une gestion innovatrice.

Sources consultées

Entrevue avec Maryanne Bourgeois, directrice générale, Direction de la défense des droits, ministère de l'Enseignement supérieur et du Travail, avril 1998, menée par D. Marie Blythe, adjointe à la recherche au Centre canadien de gestion.

Palme de bronze 1995 : « Réussir la diversité pour tout le monde, Restructuration des cours d'alphabétisation, Programme d'alphabétisation communautaire du Nouveau-Brunswick », dans *Management et Secteur public*, vol. 6, n° 2, p.12-13.

Ferguson, David, 1997, « Literacy in Your Own Backyard: The Challenge in New Brunswick » dans *La prestation de rechange des services : pour une gouvernance partagée au Canada*, IAPC/KPMG, p. 199-204.

Ministère de l'Enseignement supérieur et du Travail du Nouveau-Brunswick, 1995, « Rendre la diversité rentable : Programme communautaire de récupération scolaire du Nouveau-Brunswick », document présenté en 1995 pour les Prix de l'IAPC récompensant une gestion innovatrice.

Sheehan, Humphrey, 1995, « New Brunswick's Investment in Human Resource Development: The Road to Self-Sufficiency » dans *Management et Secteur public*, vol.6, n° 4, p. 15-17 (sommaire en français page 18).

Site Web : www.gov.nb.ca/ael/literacy/

Personne-ressource

Maryanne Bourgeois, directrice générale
Direction de la défense des droits
Ministère de l'Enseignement supérieur
et du Travail
Boîte postale 6000, 470, rue York
Fredericton (N.-B.), E3B 5H1
Tél. : (506) 457-4949
Télec. : (506) 462-5153
Courriel : bourgma@gov.nb.ca

Normes de service d'Anciens combattants Canada

Description du cas

Aperçu

Les normes de service publiées constituent les fondements du service axé sur les citoyens à Anciens combattants. En juin 1998, ce ministère a publié et distribué à tous ses clients la seconde édition de ses normes de service, À votre service.

Sous la direction et avec l'appui du sous-ministre et de la haute direction, et avec l'encouragement de l'initiative du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) incitant les ministères et organismes à intégrer les normes de service dans leur administration, Anciens combattants a entrepris la tâche, en 1995, d'élaborer et de mettre en place des normes de service pour tout le Ministère.

Ces normes de service, élaborées en consultation avec les employés, les clients et les parties intéressés du Ministère, se composent d'engagements de service pour le portefeuille du programme des Anciens combattants et du Tribunal des anciens combattants. Le Ministère a également établi un ensemble de normes générales qui s'appliquent à tous les services.

L'offre d'un « service de qualité est fondée sur des principes de courtoisie, de rapidité et d'équité ». Les normes générales de service comprennent ce qui suit :

- Heures de service;
- Qualité – gros caractères dans la correspondance;
- Temps d'attente – demandes téléphoniques de renseignements de routine et celles qui demandent davantage de recherche; messages sur boîte vocale; correspondance; visite au bureau avec ou sans rendez-vous;
- Langue de son choix – service dans les deux langues officielles;
- Temps de réponse – paiements mensuels;
- Plaintes – quoi faire si le client n'est pas satisfait du service.

Les normes de service pour des programmes précis comprennent un temps de réponse court (organiser un examen médical, p. ex.), les genres d'avantages offerts (soins de santé), l'admissibilité au soutien du revenu et les pensions d'invalidité, etc.

La plus récente édition des normes de service comprend également un engagement d'informer les clients des incidences des décisions; par exemple, la façon dont les changements intervenant dans le soutien au revenu peuvent toucher les autres avantages.

La mise en oeuvre de l'initiative des normes de service

- *Obtenir l'appui des dirigeants.* L'initiative des normes de service a été parrainée par le sous-ministre des Affaires des anciens combattants et menée par la haute direction du Ministère. Le SCT a offert un appui et une orientation au cours du processus.
- *Communiquer l'initiative à l'organisation.* L'initiative a été communiquée à tous les employés au moyen de notes internes, de notes d'information, de consultations et du Guide des questions et réponses sur les normes de service. ACC communique avec ses clients par l'intermédiaire des divers groupes et associations d'anciens combattants et de ses bureaux régionaux.

FAITS SAILLANTS

- ÉLABORÉES EN CONSULTATION AVEC LES CLIENTS ET LES EMPLOYÉS;
 - NORMES DE SERVICE NÉGOCIÉES – ELLES TRADUISENT LES ATTENTES ET LES PRIORITÉS EN MATIÈRE DE SERVICE PRÉCISÉES PAR LE CLIENT, AINSI QUE LA PRESTATION QUE PEUT ASSURER L'ORGANISME À CET ÉGARD;
 - CONSTITUENT DES OBJECTIFS À LONG TERME POUR L'ORGANISME ET NON DES CIBLES INDIVIDUELLES DE RENDEMENT;
 - AFFICHÉES BIEN EN VUE DANS TOUS LES CENTRES DE SERVICE ET LES BUREAUX DE DISTRICT.
 - SUPERVISÉES ET MISES À JOUR RÉGULIÈREMENT POUR TENIR COMPTE DES BESOINS IDENTIFIÉS PAR LES CLIENTS.
-

À propos du portefeuille des Anciens combattants

La mission des Anciens combattants est la suivante : « Offrir aux anciens combattants, aux civils admissibles et à leur famille des avantages et des services auxquels ils ont droit; favoriser leur bien-être et leur autonomie au sein de la collectivité et perpétuer dans la mémoire de tous les Canadiens le souvenir de leurs réalisations et des sacrifices qu'ils se sont imposés ».

Mandat, rôles et responsabilités

- Le portefeuille des Anciens combattants a été établi en 1944 en vue de reconnaître la contribution des anciens combattants, de certains civils et de leur famille dans les efforts de guerre et de maintien de la paix entrepris par le Canada. Son rôle global, en coopération avec d'autres ministères fédéraux, les gouvernements provinciaux et le secteur privé est d'agir à titre de chef de file dans l'élaboration, la coordination et l'administration des politiques et des programmes fédéraux qui offrent aux vétérans, aux civils admissibles et aux personnes à leur charge un appui financier, matériel et physique.
- Le portefeuille des Anciens combattants est constitué du ministère des Anciens combattants Canada (ACC) et du Tribunal des anciens combattants (TAC).
- Il s'agit d'une vaste organisation qui emploie environ quatre mille personnes et administre un budget annuel de 1,9 milliard \$.
- Le mandat d'ACC est de pourvoir aux besoins des Canadiens qui ont servi leur pays en période de guerre et pour maintenir la paix et d'honorer ceux qui ont sacrifié leur vie dans ce service. Le portefeuille détient son autorité de la *Loi sur les affaires des anciens combattants*, 15 autres lois du Parlement, et 30 règlements et décrets. Le ministre des Anciens combattants est responsable devant le Parlement du ministère des Anciens combattants.
- Le TAC est un organisme indépendant, de nature quasi-judiciaire établi par le Parlement en 1995 pour remplacer l'ancienne Commission canadienne des pensions. Il a pour mandat de traiter toutes les demandes d'examen ou d'appel qui sont déposées en vertu de la *Loi sur les pensions*, la *Loi sur les allocations aux anciens combattants* et d'autres lois du Parlement. Les questions reliées à ces demandes et appels sont abordées en vertu de la *Loi sur le tribunal des anciens combattants*. Le président rend compte au Parlement par le biais du ministre des Anciens combattants.
- La gestion du Portefeuille constitue un effort coordonné par le Bureau du sous-ministre des Anciens combattants et par le président du tribunal des anciens combattants, qui se concertent sur les questions qui touchent l'ensemble du Portefeuille.

Programmes

Anciens combattants offre deux programmes : le Programme des anciens combattants et le programme du Tribunal des anciens combattants.

- L'objectif du Programme des anciens combattants est d'offrir un soutien au bien-être économique, social, mental et physique des anciens combattants et des autres personnes admissibles. Le programme relève d'ACC, et comprend deux secteurs d'activité : le secteur des avantages et services aux anciens combattants (pensions et allocations, les services juridiques des pensions, les soins de santé et les services de commémoration) et le secteur des services ministériels. La prestation des services et avantages se fait par le biais d'une organisation décentralisée qui comprend une administration centrale située à Charlottetown, le bureau de la capitale nationale à Ottawa, ainsi qu'un réseau de bureaux régionaux et locaux dans tout le Canada. Le ministère exploite également un hôpital à Ste-Anne-de-Bellevue (Québec).
- Le Tribunal des anciens combattants fonctionne de façon autonome et comprend un secteur d'activité qui possède des liens étroits avec les secteurs des pensions et allocations et des services juridiques des pensions. Il rend des décisions dans les cas de demande d'examen et d'appels concernant les demandes de pension d'invalidité, et traite des appels en dernier recours pour les allocations aux anciens combattants. TAC assure la prestation de ses services par le biais d'une administration centrale à Charlottetown, mais les audiences se tiennent partout au pays.

Clients et parties intéressées

- Les clients des Affaires des anciens combattants comprennent toutes les personnes qui ont servi le Canada en période de conflit ou de maintien de la paix, ainsi que leur famille et d'autres civils admissibles. Ces clients se répartissent en quatre groupes : les bénéficiaires des allocations aux anciens combattants et bénéficiaires des allocations de guerre pour les civils, les anciens combattants ayant servi au Canada, les anciens combattants ayant servi outre-mer seulement et qui occupent des lits de soins de longue durée, les anciens combattants de la marine marchande, les anciens combattants alliés et les civils qui reçoivent des prestations du Ministère; les clients qui appartiennent aux forces armées sans être des anciens combattants; les veufs et veuves des anciens combattants et des clients des forces armées; les clients qui veulent recevoir des renseignements sur divers sujets; et les clients internes.
- Les parties intéressées comprennent les associations d'anciens combattants, les représentants des forces canadiennes en temps de paix, des employés, des syndicats et des fournisseurs de soins de santé (hôpitaux, pharmacies, ministères provinciaux de la Santé, partenaires du secteur privé, etc.).

Source : www.vac-acc.gc.ca

- *Rassembler un groupe de travail.* Une fois l'initiative annoncée, un groupe de travail sur les normes de service comprenant des employés de toutes les parties du Ministère a été rassemblé pour préparer une version préliminaire des normes de service pour l'organisation. Les employés de chacun des secteurs de service ont élaboré des normes de service pour leurs propres domaines. Des équipes fonctionnelles d'employés possédant des connaissances spécialisées dans certains domaines ont été formées selon les besoins.
 - *Obtenir la participation des membres de l'organisation.* Des consultations ont été menées auprès des cadres supérieurs et intermédiaires, des employés du bureau national, et des employés de première ligne. Pour que les normes de service puissent fonctionner, il a été essentiel d'obtenir une rétroaction des membres de l'organisation qui représentaient les divers programmes offerts et les diverses fonctions connexes.
 - *Solliciter la rétroaction de la part des clients et des parties intéressées.* Des groupes de réflexion ont été formés dans toutes les régions du pays pour obtenir des intrants de la base de clients très diverse des Anciens combattants, soit les anciens combattants, les clients qui ne sont pas des anciens combattants tels que les membres des forces armées régulières, les veufs et veuves des anciens combattants et des clients des forces armées régulières, les associations d'anciens combattants telles que la Légion royale canadienne, les Amputés de guerre du Canada, et autres de ce genre. Grâce à ces groupes de réflexion, le Ministère a appris que les clients avaient appuyé un ensemble d'engagements qu'il devrait prendre en vue de mettre à leur disposition un document sur les normes de service.
- D'une façon moins officielle, Anciens combattants reçoit une rétroaction régulière de ses clients et des associations d'anciens combattants par le biais de discussions en cas de besoin.

L'approche adoptée par les Anciens combattants pour améliorer la prestation des services

Après avoir élaboré avec succès un ensemble de normes pour guider la prestation de ses services, en 1996, ACC a élargi la portée de ses efforts à l'ensemble du Ministère et a adopté une Stratégie sur la qualité des services en réponse à l'Initiative sur la qualité des services lancée par le SCT en 1995. Le document-cadre, intitulé *À la recherche de la qualité*, met en relief les éléments qu'Anciens combattants considère essentiels au développement et au maintien d'une orientation de service axée sur la qualité. En plus des normes de service axées sur les clients, ces éléments comprennent :

- *Une approche centrée sur les clients*, qui se concrétise par des mécanismes de rétroaction tels que les sondages, le suivi des plaintes des clients, et l'amélioration des services en fonction des priorités que les clients aident à identifier.
- *Le leadership*, qui offre un appui et assure un engagement des cadres vis-à-vis de l'initiative d'amélioration de la qualité de service.
- *Les initiatives stratégiques*, en particulier le projet de réforme des pensions qui s'est terminé en 1997. Ce projet visait à simplifier le processus de demande de pension d'invalidité et de mises en appel, et à réduire le temps de réponse. De plus, le projet de reconception des avantages, qui se déroule actuellement, vise à développer et à mettre en place un Réseau intégré de prestation de service à la clientèle pour étayer la prestation des programmes et des services. Ce projet constitue une étape essentielle dans l'effort du Ministère pour changer l'orientation du Ministère, allant d'une prestation axée sur les programmes à une prestation axée sur la clientèle qui permette un partage plus homogène et rapide de l'information entre les programmes.
- *La participation et le travail d'équipe des employés*, par le biais d'initiatives de formation, la tenue de groupes de travail et des consultations entre la direction et les syndicats.
- *Un milieu favorisant l'apprentissage continu des employés*, en stimulant l'établissement d'équipes, le meilleur service au public et la solution des problèmes.
- *Un système de reconnaissance et de récompenses* qui encourage et honore les particuliers et les équipes pour leurs contributions à l'organisation.
- *Des partenariats*, tels que les ententes de prestation partagée des services, les alliances stratégiques et d'autres dispositifs.
- *La gestion axée sur les faits*, par le biais de mesures du rendement.
- *L'analyse comparative*, de pratiques exemplaires et d'amélioration continue, pour apprendre davantage de l'expérience des autres et appliquer ces connaissances.
- *Les communications*, en vue d'expliquer et de démontrer à divers auditoires, soit les clients, les employés, les fournisseurs, les organisations d'anciens combattants, les syndicats du secteur public, les organismes centraux et le public, la pertinence et la valeur du Programme de services de qualité.

- *Élaborer des normes de service.* Une version préliminaire d'un ensemble complet de normes de service a été préparée et diffusée partout dans l'organisation pour obtenir d'autres réactions. Les normes de service ont ensuite été publiées après avoir tenu compte de la rétroaction des employés, de la direction et de la clientèle.

Difficultés rencontrées

Principales difficultés rencontrées

- *Établir un consensus sur les normes de service.* Établir un consensus qui soit acceptable en présence des intérêts parfois divergents des gestionnaires, des employés et des clients a été un effort qui a pris du temps et présenté bien des défis. En dernière analyse, les employés ont profité d'une amélioration des services ou d'une clientèle satisfaite, mais la relation n'est pas nécessairement directe. Alors que les employés dans un centre de service peuvent voir de près les bienfaits qu'apportent les normes de service, les employés à l'administration centrale sont quant à eux situés beaucoup plus loin de l'action, et les avantages ne sont pas toujours évidents. Donc, les employés ont besoin d'être rassurés du bien-fondé de l'initiative. La participation des employés et l'appui des gestionnaires clés dans l'organisation sont essentiels. Il était important de démontrer à plusieurs reprises, tant aux employés qu'à la direction, les résultats obtenus par les groupes axés sur la clientèle.
- *Communiquer la signification de l'initiative.* Au sein d'Anciens combattants, tous les employés n'avaient pas tous une idée précise de ce que signifient les normes de service. Certains confondaient les normes avec autre chose, alors que d'autres les associaient à d'autres genres d'initiatives visant la qualité, par exemple ISO 9000 ou la GQT. Le Ministère a donc pris soin d'expliquer que les normes de service constituaient des objectifs à long terme que visait l'organisme dans son ensemble, et non pas des quotas ou objectifs personnels de travail à respecter. Le Guide des questions et réponses a servi d'outil de référence utile qui explique l'objectif et la valeur de l'exercice.

Comment ces difficultés ont-elles influencé le déroulement de l'initiative ?

Même si l'initiative est terminée et que les normes de service sont en vigueur depuis un certain temps, ces enjeux ont tout de même constitué des problèmes au moment de la planification initiale et de l'étape de mise en oeuvre de l'initiative. Cependant, le processus de révision entamé s'est déroulé avec moins de heurts. Anciens combattants attribue cet état de choses à l'existence, à l'heure actuelle, d'une solide assise de participation des clients et des employés dans les normes de service.

Ces difficultés sont-elles particulières à l'initiative ? À l'organisme ?

Ces problèmes ne sont pas nécessairement particuliers à l'initiative sur les normes de service, ou à ACC – ils pourraient surgir dans n'importe quel genre d'initiative ou d'organisation du secteur public.

Leçons apprises

Facteurs de réussite essentiels

- *Le leadership et un appui de la part de la haute direction.* Les cadres supérieurs se sont rendu compte qu'il était important de se concentrer sur la clientèle, et ils ont donc fait en sorte que les employés aient à leur disposition les outils à cette fin. Anciens combattants note que sans ce leadership et cet appui, l'initiative n'aurait pas réussi.
- *Une culture de service.* La mise en place de normes de service a été plus facile grâce à l'orientation de service qui existait déjà au sein d'Anciens combattants. À la différence des organismes du gouvernement fédéral qui ont des structures de commandement et de contrôle bien établies, ou qui ont des fonctions réglementaires, Anciens combattants fonctionne davantage comme un réseau de centres et de bureaux de district dispersés dans toutes les régions du pays et ayant comme principal objectif la prestation directe de services au public.
- *La communication.* Anciens combattants a indiqué que la communication – p. ex., des objectifs de l'initiative et de sa valeur – est d'importance primordiale pour obtenir l'appui des employés et des gestionnaires intermédiaires, deux groupes d'intervenants clés dans la mise en oeuvre de l'initiative.

Embûches

- *Comprendre ce que sont les normes de service.* Anciens combattants laisse entendre que les organismes font trop facilement le lien entre les normes de service et les délais d'exécution, qui ne constituent qu'une partie de ce qui est visé par les normes de service. Les organismes doivent aussi tenir compte de l'aspect qualitatif du service.

En rétrospective

- *De meilleures communications avec les employés de première ligne.* Anciens combattants ferait des visites plus fréquentes aux bureaux de district et aux centres de service pour offrir un appui et suivre les progrès de l'initiative.
- *Des révisions plus fréquentes des normes de service.* Le calendrier actuel d'Anciens combattants pour la révision des normes est de trois ans. Le Ministère aimerait en faire un processus plus continu, ce qui permettrait de mieux se tenir au diapason des besoins des clients.

Principales leçons

- *Établir un consensus sur les normes de service.* Il faut obtenir l'appui de tous les membres de l'organisation, que ce soit de la haute direction, des gestionnaires intermédiaires, de l'administration centrale, des employés de première ligne ou des clients. Anciens combattants a constaté qu'une telle approche multidisciplinaire a été la clé du succès pour établir un consensus.
- *Gare aux initiatives à la mode.* Les solutions rapides ne fonctionnent pas toujours. Anciens combattants a constaté qu'il faut mettre le temps de son côté dans la réalisation de projets d'amélioration. Par le biais d'examen périodiques d'objectifs de service, chaque révision ou cycle est une amélioration par rapport à la situation précédente et grâce à ce processus itératif on obtient un meilleur produit.

Cette initiative peut-elle être appliquée dans un autre contexte ?

Des normes de service ont déjà été mises en application dans d'autres organismes du secteur public à tous les niveaux de gouvernement, notamment dans les organismes suivants : la Société canadienne des postes, le Bureau des passeports, Service correctionnel du Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada, Statistique Canada, pour ne nommer que ceux-là. L'approche peut varier entre les ministères, selon le genre d'organisation (c.-à-d. un organisme axé sur le commandement et le contrôle ou axé sur la responsabilisation des employés et le travail en équipe), et le genre de service offert (c.-à-d. de nature réglementaire ou services directs/indirects au public). De même, une telle initiative peut être plus facilement réalisée au sein des organismes qui possèdent une solide culture de service.

Évaluation

Les méthodes de suivi et de mesure employées dans l'initiative des normes de service

Anciens combattants possède un système complet de mesure pour assurer la surveillance de ses normes de service. Le Ministère a recours à trois principaux instruments :

- *Enquête sur la satisfaction des clients.* En 1997, Anciens combattants a mené une enquête sur la satisfaction des clients dans laquelle on a mesuré ce facteur en relation avec la mesure dans laquelle Anciens combattants avait respecté les engagements en matière de service qui figurent dans les normes. Des aspects quantitatifs et qualitatifs du service ont été mesurés. Par exemple, la satisfaction des clients par rapport aux délais d'exécution, et la facilité à comprendre les communications écrites, respectivement. Les résultats de l'enquête ont été utilisés dans le processus de révision des normes de service, mais ils seront également appliqués à l'amélioration d'autres aspects du service au sein de l'organisme. Anciens combattants se propose de mener une enquête sur la satisfaction des clients tous les deux ans.
- *Auto-évaluation.* En 1996, un questionnaire d'auto-évaluation a été distribué aux gestionnaires de première ligne pour évaluer et faire une analyse comparative jusqu'à présent de certains aspects des opérations lorsqu'une telle démarche est justifiée. Une autre auto-évaluation est prévue du fait que ce rapport fut rédigé en 1998.

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

- *Système de repérage de l'information.* Un système de repérage de l'information est en place à l'administration centrale et produit des données quantitatives, p. ex., des données si les délais d'exécution ont été respectés pour traiter les demandes de pension d'invalidité ou les appels. Le délai est mesuré à différents points-repère dans le processus, ce qui permet à Anciens combattants de déterminer si les objectifs au niveau des délais d'exécution sont respectés.

De plus, Anciens combattants possède un système qui permet d'effectuer une surveillance régulière sur l'application de la norme sur les langues officielles, c.-à-d. si les clients sont vraiment servis dans la langue de leur choix. La Division des ressources humaines s'informe auprès des centres de service et des bureaux de district pour déterminer si les exigences sont respectées en ce qui a trait au service dans les deux langues.

Le résultat de ces divers exercices de mesure sont utilisés pour améliorer la prestation de service dans toute l'organisation. Ils sont portés à l'attention de la haute direction qui est responsable des secteurs d'activités – le secteur de l'administration ministérielle et celui des services et avantages. Les résultats sont partagés avec les gestionnaires de secteurs – pensions et allocations, services juridiques de pension, soins de santé et commémoration.

Enfin, certains résultats de l'enquête et des consultations sont communiqués publiquement aux divers groupes et associations d'anciens combattants ainsi qu'aux organismes centraux s'il y a lieu.

Résultats obtenus

Les résultats de l'enquête auprès des clients a fait état de hauts niveaux de satisfaction avec l'ensemble des services (90 p. 100). Peu de répondants ont exprimé une insatisfaction (8 p. 100).

ACC a également atteint des objectifs de rendement visant à améliorer les délais d'obtention des pensions d'invalidité. Les temps de traitement ont été réduits des deux tiers au cours des trois dernières années. Les normes de service révisées miseront sur les réalisations du processus des pensions d'invalidité.

Responsabilité

L'obligation de rendre compte des résultats des évaluations est, en dernière analyse, la responsabilité des gestionnaires de première ligne.

La responsabilité de l'initiative des normes de service s'articule autour de trois principaux centres de responsabilité : au niveau de la gestion fonctionnelle, au niveau de la gestion de la prestation de service, et au niveau du sous-ministre adjoint, où les deux premiers centres de responsabilités convergent.

Prochaines étapes

- *Évaluation.* À l'automne de 1998, Anciens combattants a prévu de faire un suivi de la mise en application de ses nouvelles normes, mener une auto-évaluation, et de passer en revue les résultats.
- *Processus de gestion lié aux normes de service.* Anciens combattants a prévu d'élaborer et de mettre en place un processus de gestion qui facilitera le développement et l'approbation continus de nouvelles normes et de révision aux normes existantes.
- *Normes de service pour les services ministériels.* Anciens combattants se propose d'élaborer et de mettre en oeuvre un ensemble complet de normes de service pour les fournisseurs de services ministériels (p. ex., Ressources humaines, Finance, Technologie de l'information, Services de gestion, Communications) à l'intérieur de son Portefeuille.

Sources consultées

Entrevue avec Alex Robert, coordonnateur de la qualité des services pour le Portefeuille, Anciens combattants Canada, mai 1998. L'entrevue a été menée par D. Marie Blythe, adjointe de recherche, Centre canadien de gestion.

COMPAS, mai 1997. *Enquête d'Anciens combattants Canada auprès des clients*. Document interne.

Division de la planification ministérielle, Anciens combattants Canada. décembre 1996. *À la recherche de la qualité : un guide pour l'excellence du service au sein d'Anciens combattants Canada*. Document interne.

Direction des services de santé, Anciens combattants Canada. octobre 1997. *Introduction à l'approche axée sur le service à la clientèle*. Document interne.

Anciens combattants. 1995. *À votre service*. Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services.

Anciens combattants. 1995. *À votre service, guide de questions et réponses*. Î.-P.-É. Anciens combattants.

Anciens combattants. Le 31 mars 1997. *Rapport sur le rendement d'ACC, Amélioration du processus de rapport au Parlement – Document pilote*. Ottawa, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux.

Anciens combattants. 1998. *Anciens combattants Canada, Budget des dépenses de 1998-1999, un rapport sur les plans et les priorités*.

Site Web d'Anciens combattants : www.vac-acc.gc.ca.

Personne-ressource

Alex Robert
coordonnateur de la qualité de service
pour le Portefeuille
Division de la planification ministérielle
Anciens combattants Canada
Boîte postale 7700
Charlottetown, Î.-P.-É., C1A 8M9
Tél. : (902) 566-8189
Télec. : (902) 368-0437
Courriel : axrobert@vs.vac-acc.gc.ca

Restructuration de l'Unité d'approvisionnement de la base : base des Forces canadiennes Esquimalt, C.-B.

Description du cas

Aperçu

En 1994, l'Unité d'approvisionnement de la BFC de Esquimalt (C.-B.) a remanié son processus d'approvisionnement local pour mieux répondre aux besoins des clients en matière de produits commerciaux et ce, au meilleur prix possible pour le ministère de la Défense nationale (MDN).

Deux événements ont incité l'Unité d'approvisionnement à agir de la sorte. À cette époque, on venait de confier aux unités de la base la responsabilité d'administrer leur propre budget d'approvisionnement et on leur remettait des cartes d'achat pour combler les manques budgétaires qui apparaissaient souvent vers la fin de l'exercice financier. L'Unité d'approvisionnement a alors constaté qu'avec cette nouvelle capacité de gérer leurs achats, ses clients pourraient être tentés de faire affaire ailleurs. D'autre part, bien qu'ils aient disposé d'une certaine latitude pour effectuer des achats locaux, les clients n'avaient pas nécessairement les connaissances nécessaires pour le faire. Or, l'Unité d'approvisionnement possédait ces connaissances.

Ensuite, le *Livre blanc* du MDN (1994) avait soulevé la question des modes de rechange dans la prestation des services ainsi que la possibilité de permettre la concurrence du secteur privé pour la prestation des services traditionnellement offerts par le secteur public. Cette perspective a mené l'Unité d'approvisionnement à s'interroger sur l'efficacité et l'efficience de son mode de fonctionnement.

Sous la direction de l'officier d'approvisionnement, l'Unité a entrepris de rendre ses services plus intéressants pour ses clients en leur proposant un service « rapide, courtois, efficace et économique »¹.

L'Unité d'approvisionnement a adopté une approche « axée sur la valeur », dans laquelle le processus d'acquisition était envisagé comme « un ensemble d'activités tournées vers le résultat »², conçues pour atteindre les objectifs du client plutôt que ceux des gestionnaires.

Le processus de restructuration a été mené dans cette optique. Il comprenait quatre éléments :

- *Simplification du processus.* Le processus d'acquisition a été remanié de fond en comble. Le nombre d'étapes à franchir pour commander des biens et services et en obtenir la livraison est passé de 125 à 17.
- *Refonte du logiciel.* Un nouveau logiciel interne de suivi et de surveillance des transactions a été mis au point.
- *Évaluation des besoins en matière de ressources humaines.* On a déterminé le besoin de nouvelles compétences, rédigé des descriptions de travail et recruté des employés pour doter les nouveaux postes.
- *Formation/éducation des employés.* L'approche axée sur la valeur insiste sur l'habilitation et le travail d'équipe. En travaillant en équipe, les employés accomplissent des tâches qui étaient autrefois réparties sur plusieurs postes et travaillent avec un minimum de supervision. Les employés ont été formés à cette nouvelle philosophie ainsi qu'au concept de kaizen, selon lequel « tout le monde peut améliorer tout ce qu'il touche en tout temps »³.

FAITS SAILLANTS

- SIMPLIFICATION DU PROCESSUS COMMERCIAL D'ACQUISITION DU MATÉRIEL PAR LA RESTRUCTURATION;
 - NOUVELLE APPROCHE AXÉE SUR LE CLIENT – LES REPRÉSENTANTS DU SERVICE À LA CLIENTÈLE RÉPONDENT À TOUS LES BESOINS DU CLIENT EN BIENS ET SERVICES, AU LIEU D'ACHETER UN MÊME ARTICLE POUR DIVERS CLIENTS;
 - LIVRAISON DIRECTE AUX CLIENTS PLUTÔT QUE LA TENUE D'UN INVENTAIRE, CE QUI PERMET DES ÉCONOMIES D'ENTREPOSAGE;
 - TRAVAIL D'ÉQUIPE ET APPUI AU PROCESSUS;
 - MODÈLE POUR LES AUTRES BASES DES FORCES CANADIENNES.
-

La mise en place du processus de restructuration

Élaboration

- *Définir clairement le but du projet.* L'Officier d'approvisionnement de la base a rédigé une Charte indiquant les objectifs et le calendrier d'exécution de l'exercice de restructuration ainsi que la participation des employés.
- *Faire connaître le projet à l'organisme.* L'objectif et la valeur du projet de restructuration ont été communiqués à l'Unité d'approvisionnement et à tout le personnel de la base, y compris les clients et les fournisseurs, au moyen de groupes de concertation avec les clients, de conférences et de correspondance officielle. Tout au long du projet, le personnel a été tenu au courant par des bulletins hebdomadaires, un communiqué du commandant de la base, des rencontres de discussion et, selon les besoins, par des mises à jour faites par le chef de l'équipe de restructuration. De plus, l'officier d'approvisionnement de la base et les membres de l'équipe de restructuration se sont rendus chez les clients et aux lieux d'approvisionnement de la base.
- *Demander de l'aide.* Étant donné que les responsables de l'Unité d'approvisionnement connaissaient peu de choses sur les processus de restructuration, ils ont fait appel aux compétences d'un facilitateur du nouveau Bureau de Défense 2000, situé au quartier général de la Défense nationale à Ottawa. Ce facilitateur a guidé le processus du début à la fin, en offrant conseils et soutien.
- *Se renseigner sur l'objet du projet.* Les responsables de l'Unité d'approvisionnement ont entrepris leurs propres recherches sur le processus de restructuration. Ils ont lu des livres essentiels dans ce domaine, notamment *Re-engineering the Corporation* (1993), de Michael Hammer et James Champy, examiné des documents vidéo sur la restructuration dans le secteur industriel et participé à des visites d'entreprises privées qui ont adopté des pratiques exemplaires.
- *Assurer la disponibilité des ressources.* Avec l'aide de l'officier d'approvisionnement, on a pu disposer de toutes les ressources nécessaires à la réalisation du projet.
- *Former une équipe.* On a formé une équipe avec des membres du personnel de toutes les parties de l'Unité d'approvisionnement rompus au processus d'acquisition. Un chef d'équipe a été nommé. L'équipe comprenait également un facilitateur des ressources humaines et un concepteur de logiciels, membres du personnel de la base.
- *Établir le processus actuel.* L'équipe a fait le plan du processus d'acquisition et a constaté qu'il comportait environ 120 étapes et que le client devait attendre plusieurs jours avant de recevoir ce qu'il avait commandé.
- *Établir le nouveau processus en fonction de contraintes strictes.* L'équipe a d'abord déterminé les règlements du Conseil du Trésor et les dispositions de la Loi sur la gestion des finances publiques qui concernaient le projet, puis elle a

À propos de l'Unité d'approvisionnement de la BFC d'Esquimalt

Mandat

- L'Unité d'approvisionnement de la BFC d'Esquimalt est chargée de répondre aux besoins matériels de la base ainsi que des unités intégrées et hébergées qui y sont affectées. Cette responsabilité comprend la gestion d'un vaste inventaire de fournitures et l'administration de plus de 495 comptes de clients.

Responsabilités

- L'officier d'approvisionnement de la base doit s'assurer que le mandat de l'unité est respecté.
- La commandant de la base doit veiller à ce que la mandat de l'ensemble de la base soit exécuté. Il exerce un contrôle administratif sur le personnel et les unités qui sont sous l'autorité d'autres commandants. Il est responsable de la prestation de services de soutien à la base, dont celui de l'approvisionnement. Il agit également à titre d'administrateur responsable des terrains et des installations de la base.

Clients et parties intéressées

- L'Unité d'approvisionnement de la base compte plusieurs clients, dont un des principaux est la flotte de la côte du Pacifique, qui comprend de gros navires de guerre, ainsi que des remorqueurs de ports et des navires de guerre, plus petits. Le plus gros client de l'Unité, en termes de volume, est le chantier naval de la base, qui assure l'entretien de toutes les flottes. Diverses unités et membres du personnel de la base font aussi partie de sa clientèle.
- Les parties intéressées sont les employés de la base, les divers clients et les fournisseurs.

Restructuration de l'Unité d'approvisionnement de la base : base des Forces canadiennes Esquimalt, C.-B.

entrepris de reformuler le processus d'acquisition. Les responsables de l'Unité se sont aperçus que bien des pratiques étaient basées sur des formalités ministérielles ou internes accumulées au cours des ans et qui étaient maintenant désuètes.

- *Demander l'opinion des clients.* Au cours du processus de remaniement, on a demandé aux clients de faire connaître leur point de vue sur les changements proposés et sur leurs priorités pour le nouveau système.
- *Tenir compte des exigences technologiques.* Un logiciel a dû être mis au point pour gérer le nouveau processus d'acquisitions. Le système informatique actuel avait été mis en place par le quartier général pour rapporter toutes les transactions. Cependant, ce système avait été conçu pour l'ancien processus et il a causé des ralentissements fréquents lorsque le nouveau processus a été mis en place.

Mise en oeuvre

- *Étape de mise en oeuvre du plan.* Après que le processus d'acquisition a été remanié, des membres du personnel ont été détachés durant des périodes pouvant atteindre cinq mois pour planifier l'étape de mise en oeuvre. Ce groupe, qui comprenait des membres de l'équipe de restructuration et le facilitateur des ressources humaines, a évalué les nouveaux besoins sur le plan des compétences, préparé les descriptions pour les nouveaux postes, recruté du personnel et mis en place un programme de formation. En plus de recevoir une formation en logistique, les employés ont été formés pour favoriser le travail d'équipe, susciter l'appui au processus et fournir le service à la clientèle.

La formation a été intégrée à la phase initiale. L'Unité d'approvisionnement a constitué, à l'intention des préposés au service, une vidéothèque sur les techniques de service à la clientèle.

- *Projet pilote.* Le nouveau processus a été mis à l'essai pendant une période de quatre mois avec la participation d'employés qui avaient reçu une formation et quelques clients.
- *Évaluation du projet pilote.* L'équipe de restructuration a surveillé les progrès du projet pilote durant la période de quatre mois. Le nouveau logiciel a permis à l'équipe de suivre le processus pendant qu'il se déroulait. L'équipe a fait une enquête auprès des clients, organisé des groupes de concertation et discuté avec chacun des clients pour déterminer leur niveau de satisfaction par rapport au nouveau processus. L'équipe a également recueilli les opinions des employés sur le travail d'équipe, l'appui qu'ils accordent au projet et l'approche axée sur le client.
- *Mise en oeuvre du nouveau processus.* La mise en place définitive du système a été réalisée au cours des neuf mois suivants.

Après que la décision d'implanter le nouveau processus a été prise et qu'on a eu déterminé les postes qui seraient touchés, le chef d'équipe a rencontré chacun des employés. Ceux qui restaient en poste ont reçu une formation et les deux employés qui sont partis ont été mutés à d'autres postes de la base.

Les autres clients de l'Unité ont été intégrés au processus.

Lorsque le nouveau processus est devenu pleinement fonctionnel, il a été remis entre les mains des gestionnaires des unités concernées.

Difficultés rencontrées

L'Unité d'approvisionnement a subi une résistance au changement, pour deux raisons principales :

- *La culture de l'organisation.* Certains employés acceptaient mal le processus de restructuration, car il paraissait ne pas se conformer aux règles et méthodes auxquelles ils s'étaient habitués depuis des années. Cette réticence est un phénomène naturel et, pour l'apaiser, le chef de l'équipe de restructuration et l'officier en charge de l'Unité d'approvisionnement ont ouvert des voies de communication avec le personnel pour discuter du processus de changement et les raisons du projet.
- *La culture de l'effectif.* Le nouveau processus a entraîné une nouvelle façon d'envisager le travail. Les employés travaillaient maintenant en équipe et se chargeaient du processus d'acquisition du début à la fin. Au départ, le personnel recruté pour le projet pilote était très enthousiaste, ce qui a contribué à son succès. Dans les étapes

qui ont suivi, toutefois, il a été difficile de maintenir le même niveau d'enthousiasme. Dans certains cas, les employés recrutés n'étaient pas certains que leur nouveau poste leur offrait des conditions de travail meilleures qu'avant. C'est pourquoi les efforts de communication et d'éducation étaient ciblés. Encore une fois, ces efforts ont permis d'apaiser ces réticences. On a fortement insisté pour faire connaître la nouvelle approche axée sur le client et le travail d'équipe, aspects essentiels à la réussite du projet.

Quelles répercussions ces problèmes ont-ils eu sur le déroulement du projet ?

Bien que le projet soit maintenant terminé et en place depuis trois ans, la culture organisationnelle pose encore problème. Sans un soutien constant à la nouvelle culture, à tous les niveaux de l'organisme, on note une tendance à la reprise des vieilles habitudes plutôt qu'à la poursuite des améliorations.

Ces problèmes sont-ils particuliers au projet ? À l'organisme ?

Ce genre de problème pourrait se poser pour tout genre de projet ou d'organisme. Toutefois, les organismes dont la structure est axée sur le commandement et le contrôle qui entreprennent des projets nécessitant un changement de culture peuvent rencontrer davantage de résistance que d'autres.

Leçons apprises

Facteurs de réussite essentiels

- *Un leadership fort et engagé.* L'Unité d'approvisionnement avait un chef visionnaire qui a remis en cause l'ordre établi, tout en prenant le temps de l'expliquer l'importance du processus de restructuration.
- *Personnel à plein temps.* L'Unité d'approvisionnement disposait de personnel travaillant à temps plein à l'élaboration et à la mise en oeuvre du projet.
- *Personnel avec des compétences particulières.* Du personnel possédant des compétences en matière de leadership, de ressources humaines et de conception des logiciels a été détaché de différentes parties de l'organisme pour participer à la réalisation du projet.
- *Temps.* L'équipe chargée de la restructuration a pris le temps qu'il fallait pour mener à bien le projet, tout en maintenant la dynamique favorable au changement.

Embûches

- *La culture organisationnelle.* Comme nous l'avons vu plus haut, la culture et l'effectif de l'organisme ont fait obstacle à l'exercice de restructuration. Il est absolument essentiel qu'un organisme qui entreprend une telle démarche connaisse sa propre culture, prévoie les problèmes éventuels et y remédie sans détour par des stratégies de communication et des séances de formation.

En rétrospective

Étant donné que la culture organisationnelle constituait le principal problème, l'Unité d'approvisionnement aurait dû y consacrer plus de temps. Les raisons d'être du changement, sa valeur et ce qu'il signifie pour les employés sont autant de thèmes qui doivent être repris souvent. On peut, pour cela, recourir à des réunions, à la facilitation du suivi et à des séances de formation.

Principales leçons

- *Obtenir l'appui des échelons supérieurs.*
- *Affecter à temps plein du personnel qui a la compétence nécessaire pour mener à bien le projet.*
- *Faire participer les employés et les clients dès le départ.* La participation des employés et des clients constitue une source importante d'appui. La participation des clients évite des modifications coûteuses après coup.
- *Prendre le temps de bien faire le travail.*

Ce projet peut-il être mis en œuvre ailleurs ?

Bien qu'au départ, le personnel local et celui des quartiers généraux aient opposé une résistance au processus de remaniement, ce projet est devenu un modèle pour la plupart des bases des Forces armées canadiennes. Depuis 1995, lorsque le projet a été complété, l'Unité d'approvisionnement a reçu des visiteurs de toutes les bases des Forces armées du pays et des quartiers généraux, qui voulaient en savoir davantage sur ce remaniement. De plus, afin d'améliorer le système national, les quartiers généraux ont adopté des éléments du logiciel mis au point pour la base d'Esquimalt.

Évaluation

Surveillance et mesure du processus d'acquisition restructuré

L'équipe chargée de la restructuration a surveillé la progression du projet pilote durant une période de quatre mois. Elle a effectué notamment la surveillance des données traitées par le nouveau système et mis en place des mécanismes pour recueillir l'opinion des employés et des clients.

Depuis que le processus est fonctionnel, on a effectué un suivi trimestriel à l'aide de méthodes semblables. L'équipe chargée du remaniement a continué de surveiller le processus pendant les neuf premiers mois, après quoi cette responsabilité a été confiée au gestionnaire du processus d'acquisition, dans le cadre de ses fonctions.

Tout comme l'unité d'approvisionnement a adopté des concepts d'engagement et d'habilitation envers le processus, les employés sont eux aussi responsables d'assurer une surveillance du processus, de faire des améliorations, s'il y a lieu, et d'obtenir une rétroaction des clients.

Résultats obtenus

- *Des processus d'acquisition simplifiés.* Nombre réduit d'étapes dans le processus.
- *Amélioration des services à la clientèle.* Les clients reçoivent un service plus diversifié et plus rapide ainsi qu'une meilleure information.
- *Aucune perte d'emplois.*
- *Économie des coûts d'entreposage inutiles* – notamment au chapitre des installations, de l'équipement et des coûts en effectifs. Les économies s'élèvent à au moins 5 millions de dollars.
- *Du personnel polyvalent.* Auparavant, le personnel était spécialisé et remplissait une seule fonction. Les employés accomplissent maintenant plusieurs fonctions dans le processus d'acquisition. De plus, ils reçoivent plus de formation et sont maintenant au courant de nouvelles façons de travailler.

Responsabilité

L'équipe chargée de la restructuration a rapporté les résultats du projet pilote à l'officier chargé de l'Unité d'approvisionnement, qui était en bout de ligne responsable de cet exercice. Celui-ci a écrit aux responsables des autres unités de la base pour les informer du succès du projet pilote. Pour sa part, le commandant de la base a transmis les résultats du projet aux quartiers généraux.

Le gestionnaire chargé du processus d'acquisition, qui supervise les achats, est responsable des acquisitions et transmet régulièrement des mises à jour à l'officier en charge de l'Unité d'approvisionnement.

Prochaines étapes

Deux projets importants sont issus de l'exercice de restructuration:

- *La consolidation des entrepôts.* À la suite du remaniement, l'Unité d'approvisionnement n'a plus besoin de garder un inventaire de produits commerciaux et a donc adopté une méthode d'approvisionnement « en temps opportun ». L'Unité a fait le bilan des articles en inventaire, déterminé la raison pour laquelle ils étaient maintenus en inventaire, puis a décidé de ne garder que les articles nécessaires.
- *Processus remanié concernant le matériel géré aux QG.* Le processus d'acquisition des produits commerciaux d'origine locale a été étendu aux biens et services gérés par les quartiers généraux nationaux qui, normalement, ne sont pas disponibles au niveau local. Maintenant, les préposés au service à la clientèle traitent toutes les demandes de service des clients.

Notes

¹ Unité d'approvisionnement de la base, BFC Esquimalt, janvier 1996. Document interne, *Re-engineering Process at Base Supply Esquimalt*.

² *Organize Around Value Streams*, cité dans un document interne de l'Unité d'approvisionnement de la base.

³ *Organize Around Value Streams*.

Sources consultées

Entrevue avec Judy O'Brien, ancienne responsable de l'équipe de restructuration, actuellement gestionnaire du matériel d'approvisionnement et de la distribution pour la base, mai 1998. Entrevue menée par D. Marie Blythe, assistante de recherche, Centre canadien de gestion.

Unité d'approvisionnement, BFC Esquimalt, janvier 1996. *Reengineering Process at Base Supply Esquimalt* (document interne).

McQue, Icdr Guy, août 1997. « CFB: Costs Down, Productivity Up! » in *Defence 2000 News*, Défense nationale, p. 1.

Organize Around Value Streams, cité dans un document interne de l'Unité d'approvisionnement de la base.

Personne-ressource

Judy O'Brien
gestionnaire du matériel d'approvisionnement et
de la distribution pour la base
Unité d'approvisionnement, BFC Esquimalt
bâtiment 211
B.P. 17000, Succursale des Forces
Victoria (C.-B.)
Tél. : (250) 363-2496
Télec. : (250) 363-5786

Le recouvrement des coûts à Parcs Canada

Description

Aperçu

En 1994, Parcs Canada a adopté un système officiel de recouvrement des coûts engagés pour l'exploitation des parcs nationaux au Canada. Grâce à cette nouvelle politique, basée sur l'imposition de frais pour services personnels, Parcs Canada est mieux apte à exécuter son mandat. En effet, au lieu d'incomber aux contribuables, l'obligation de payer pour ces services est transférée aux bénéficiaires les plus directs; les crédits parlementaires ainsi libérés peuvent donc servir à la préservation du patrimoine naturel et culturel et à la création de nouveaux parcs et sites. À l'heure actuelle, Parcs Canada tire 25 p. 100 de ses revenus des droits exigibles, et le reste provient des crédits alloués.

Le principe de l'imposition de droits (tarifs) pour des services n'est pas nouveau à Parcs Canada. Les premiers droits ont été établis à la fin des années 1880, lors de l'ouverture au public des sources thermales dans les Rocheuses. Dix ans plus tard, dans les parcs, on a commencé à exiger des droits de camping puis à imposer, en 1911, des droits d'entrée par véhicule. À ce moment-là, les fondements du système de recouvrement des coûts d'exploitation des parcs nationaux au Canada étaient en place. Depuis, d'autres droits se sont ajoutés pour financer l'instauration de nouveaux services personnels.

Les droits d'entrée dans les lieux historiques nationaux ont été introduits en 1969, suivis, dans les années 1970, des droits d'éclusage sur les canaux. En outre, Parcs Canada exige des droits pour de nombreux services qu'il fournit à titre de gestionnaire des biens et des collectivités.

Ces droits, par contre, n'étaient ni établis ni passés en revue de façon méthodique. Le dernier examen majeur des droits a eu lieu en 1994. Parcs Canada s'est alors rendu compte que la plupart des droits étaient périmés d'une dizaine d'années.

À la même époque, l'organisme procédait à une réorganisation interne à grande échelle – quelque deux mois avant l'Examen des programmes I – dans le but d'atténuer les pressions financières auxquelles il faisait face. Il a donc adopté une démarche axée sur la responsabilité, à l'égard de la gestion comme des ressources. Dorénavant, les gestionnaires, individuellement, seront tenus davantage responsables du rendement de leur unité respective, et Parcs Canada, dans l'ensemble, s'emploiera à mieux gérer les fonds publics au moyen de l'application de politiques à l'échelle de l'administration fédérale, dont la *Politique de l'imputation des frais aux utilisateurs externes* du Conseil du Trésor. L'instauration du système de recouvrement des coûts a sensibilisé les gestionnaires à l'importance d'imposer des frais raisonnables et de s'assurer que les niveaux de dépenses sont appropriés.

Avec le soutien du gouvernement du Canada et de la ministre du Patrimoine canadien, et sur les directives de la haute direction, Parcs Canada a adopté une nouvelle politique sur les droits.

Pour refléter le fait que les parcs nationaux et les lieux historiques nationaux sont des symboles de la nation et sont au cœur de son caractère culturel et de sa diversité, Parcs Canada a instauré un processus d'établissement des droits qui permet à davantage de Canadiens ainsi qu'aux groupes de clients et d'intéressés – en grande partie les utilisateurs des parcs, les groupes autochtones, les agents de protection de la nature, les voyageurs et les localités – à prendre part aux décisions concernant les droits.

FAITS SAILLANTS

- PARCS CANADA A ADOPTÉ UN SYSTÈME OFFICIEL DE RECOUVREMENT DES COÛTS FONDÉ SUR L'IMPOSITION DE DROITS POUR SERVICES PERSONNELS.
 - LA DÉCISION DE RECOURIR OU NON AU RECOUVREMENT DES COÛTS REPOSE SUR L'« HUMEUR » DU PUBLIC; ON RÉALISE DES SONDAGES NATIONAUX POUR MESURER L'AMPLEUR DU SOUTIEN. LES DROITS SONT DÉSORMAIS MIS EN ŒUVRE APRÈS CONSULTATION DE LA POPULATION CANADIENNE, DES CLIENTS, DES GROUPES D'INTÉRESSÉS ET DES EMPLOYÉS.
 - IL EXISTE UN MÉCANISME DE RAJUSTEMENT DES DROITS EN CAS D'ERREUR DE CALCUL.
 - LE SYSTÈME DE RECOUVREMENT DES COÛTS DE PARCS CANADA EST UN ENSEMBLE DE PRINCIPES DE PORTÉE NATIONALE, SUFFISAMMENT FLEXIBLES POUR PERMETTRE L'ÉTABLISSEMENT DE DROITS DIFFÉRENTS D'UN PARC OU D'UN LIEU À UN AUTRE, EN FONCTION DES TYPES DE SERVICES OFFERTS, DES BESOINS DES CLIENTS ET DE L'« HUMEUR » DU PUBLIC.
-

À propos de Parcs Canada

Vision de Parcs Canada : « Bâtir ensemble notre avenir – c'est de renforcer un sentiment commun d'identité canadienne dans le respect de la diversité du territoire et de la population ».

Mandat

- Mandat de Parcs Canada : « S'acquitter de responsabilités nationales et internationales dans des domaines autorisés se rapportant à la reconnaissance et à la conservation du patrimoine; et commémorer, protéger et présenter, de façon directe et indirecte, les hauts lieux du patrimoine naturel et culturel du Canada de façon à aider le public à les comprendre, à les apprécier et à en profiter, tout en préservant à long terme leur intégrité écologique et leur valeur commémorative ».
- Il existe à l'heure actuelle 38 parcs nationaux, trois aires marines nationales de conservation et 792 lieux historiques nationaux, dont 131 – y compris les canaux – sont administrés directement par l'organisme. Des ententes ont été conclues avec les propriétaires de 60 autres lieux historiques nationaux dans le but de favoriser la conservation et la mise en valeur de ces derniers. Parcs Canada assure également la protection des gares ferroviaires patrimoniales que possèdent ou contrôlent des compagnies de chemin de fer régies par le gouvernement fédéral, et il applique la politique sur les édifices fédéraux à valeur patrimoniale. Il coordonne également le programme fédéral-provincial des rivières du patrimoine canadien. Enfin, Parcs Canada participe activement à diverses tribunes internationales où il apporte son savoir-faire.
- Pour exécuter son mandat, Parcs Canada dispose actuellement d'environ 6 000 employés et d'un budget de 348 millions de dollars. Il assure en outre la garde de biens évalués à plus de six milliards de dollars, dont certains sont des biens patrimoniaux irremplaçables. Au sud du 60^e parallèle, Parcs Canada est le plus important propriétaire foncier fédéral.

Structure et responsabilité

- En 1998, le secrétaire d'État (Parcs) déposait, au nom de la ministre du Patrimoine canadien, un projet de loi visant l'établissement de l'Agence canadienne des parcs à titre d'agence ministérielle. À l'instar des deux nouveaux organismes de service – l'Agence canadienne d'inspection des aliments et l'Agence des douanes et du revenu du Canada –, Parcs Canada jouira de nouveaux pouvoirs en matière de ressources humaines et financières, et pourra adopter une démarche plus commerciale dans la conduite de ses activités.
- Parcs Canada est dirigé par le secrétaire d'État (Parcs), chargé d'appuyer la ministre du Patrimoine canadien. Le sous-ministre adjoint (Parcs) administre le Programme Parcs Canada; il est responsable de son intégrité et de la conformité des pratiques d'administration sectorielle aux politiques générales de gestion. Deux représentants régionaux veillent à l'exécution du Programme dans les régions. Le SMA rend compte au sous-ministre du Patrimoine canadien. Le cadre de responsabilité sera quelque peu modifié lorsque l'Agence canadienne des parcs entrera en fonction.
- C'est sur le terrain que se déroule la majeure partie des activités de Parcs Canada. Il existe 33 organisations locales dirigées par des directeurs d'unités de gestion, qui assument également la surveillance d'un parc ou d'un lieu. Les activités de base liées à la protection des écosystèmes et du patrimoine culturel, ainsi qu'à l'accueil et aux services dispensés aux visiteurs sont exécutées dans les parcs nationaux et les lieux historiques nationaux.
- Bien qu'elle s'occupe surtout des tâches de gestion et d'administration essentielles pour épauler les unités locales, la Ministre, le Parlement et les organismes centraux, l'administration centrale conçoit aussi des produits précis pour les visiteurs (renseignements généraux, matériel d'interprétation, etc.).

Clients et groupes d'intéressés

- Au nombre des clients figurent les visiteurs des parcs et lieux – les résidents locaux et régionaux, les voyageurs interrégionaux ou long-courriers provenant de toutes les régions du Canada, et les visiteurs en provenance d'Europe, d'Asie et des États-Unis – et les voyageurs commerciaux.
- Les groupes d'intéressés comprennent les associations nationales qui représentent l'industrie du tourisme, les organisateurs nationaux et internationaux de voyages, les petits voyageurs, les groupes autochtones, les environnementalistes, les naturalistes, les exploitants d'entreprises à l'intérieur ou près des parcs/lieux, les utilisateurs et le grand public.

Sources : Parcs Canada, *Plan d'affaires national, 1995-1996 / 1999-2000*, Ottawa, Patrimoine canadien, 1995; Patrimoine canadien, *Patrimoine canadien, Budget des dépenses 1998-1999 – Un rapport sur les plans et les priorités*, Ottawa, 1998; site Web : www.parksCanada.pch.gc.ca.

Le système de recouvrement des coûts de Parcs Canada n'est pas en soi un barème national de droits, mais plutôt un ensemble de principes de portée nationale, suffisamment flexibles pour permettre l'établissement de droits différents d'un parc ou d'un lieu à un autre, selon les types de services offerts, les besoins des clients et l'« humeur » du public.

La politique de tarification de Parcs Canada¹

Le principe fondamental qui sous-tend la politique relative aux droits de Parcs Canada est la suivante : toute personne qui retire un avantage personnel des services offerts dans un parc national ou un site historique national devrait payer pour l'avantage qu'elle reçoit. Les services qui profitent à l'ensemble des Canadiens, par opposition à des particuliers ou à des groupes précis, sont financés grâce aux impôts. Au nombre de ces services figurent la désignation et la préservation de places patrimoniales, les programmes de promotion auprès des non-visiteurs comme les jeunes, et les séances d'information sur les lieux à l'intention des animateurs de groupes d'étudiants ou de voyageurs.

Les droits ne sont pas utilisés de manière à empêcher la population en général d'accéder aux parcs et d'en profiter. Pour déterminer quels seront les services payants, on soupèse le « bien public » par rapport à l'« avantage personnel ». S'il apparaît que la société dans son ensemble profite du service en question, ce dernier est financé grâce à l'argent des contribuables. Par contre, si le service profite essentiellement à des particuliers ou à des groupes précis, on recourt aux droits. S'il résulte de l'évaluation que tant la société dans son ensemble que des particuliers ou des groupes déterminés bénéficient du service, on se sert à la fois de droits et de crédits parlementaires pour en assurer la prestation.

Pour mener à bien son évaluation, Parcs Canada a élaboré un cadre décisionnel destiné à aider les gestionnaires à définir le service concerné, à déterminer le meilleur mode de prestation, à examiner les mesures de contrôle des coûts, à établir si le service contribuera principalement au bien collectif ou s'il profitera surtout à des particuliers ou à des groupes précis, et à trouver un moyen de financer ce service. En permettant à Parcs Canada de s'assurer que seuls les coûts pertinents seront recouverts grâce aux droits et que les services seront offerts seulement là où la demande le justifie, l'application de ce cadre contribue à accroître l'efficacité de l'organisme.

Chaque parc ou lieu conserve les recettes tirées des droits pour son propre budget de fonctionnement général. Les droits offrent en soi une source stable de financement et servent à payer le coût des améliorations apportées au service dans les cas où l'on peut démontrer que les clients sont effectivement prêts à assumer ce coût.

Qui établit les droits ?²

Parcs Canada administre deux types de droits : ceux établis par voie de règlement et ceux fixés par la Ministre. Cette solution offre un compromis qui permet de répondre à la fois à la nécessité pour le Parlement d'exercer une surveillance et au besoin de rajuster les frais rapidement, en fonction des besoins des utilisateurs et des prix du marché. Lorsque les clients ne peuvent se procurer les services dont ils ont besoin qu'auprès de Parcs Canada – des services municipaux, par exemple, dans le cas des collectivités établies dans des parcs nationaux où Parcs Canada est le seul fournisseur de ces services –, les droits connexes sont fixés par règlement. Les droits relatifs à tous les autres services (accueil, camping, visites guidées, etc.), pour lesquels les clients ont le choix du fournisseur, sont établis par la Ministre.

À l'heure actuelle, le barème de Parcs Canada comprend plus de 3 500 droits différents, dont les suivants :

- *entrée* – entrée par personne, et frais de stationnement en remplacement du droit d'entrée;
- *écluses* – canaux historiques, écluses et ponts tournants;
- *camping* – des emplacements sauvages aux emplacements complètement aménagés;
- *mise en valeur du patrimoine* – promenades guidées, visites avec commentaires audio, visites à bord d'autocars, programmes de théâtre, programmes pour jeunes naturalistes, vacances pédagogiques, et programmes scolaires et programmes parascolaires/complémentaires sur mesure;
- *loisirs* – amarrage, natation, golf, ski de randonnée et pêche;
- *immobilier* – location de terrain, location d'immeubles/installations, emprises routières, ententes de concession, logements pour le personnel.

Source : Parcs Canada, « Parks Canada's Cost Recovery Plan », document interne.

La mise en place d'un système de recouvrement des coûts

- *Réalisation d'un sondage national.* En 1993, avant d'instaurer son système de recouvrement des coûts, Parcs Canada a réalisé un sondage national pour mesurer l'appui de la population à l'égard d'un tel système. Selon les résultats du sondage, les Canadiens appuyaient le principe de l'imposition de droits raisonnables et étaient prêts à payer à condition que les recettes aillent directement renflouer le budget de fonctionnement du parc national, plutôt que les coffres du gouvernement en général.
- *Formation d'une équipe.* Parcs Canada a formé une équipe nationale d'employés provenant de tous les secteurs de l'organisation pour diriger l'initiative. Chargée de définir les orientations et d'établir le calendrier pour le dépôt des recommandations finales à approuver, l'équipe nationale a également réalisé des études initiales de comparabilité des marchés d'après sa connaissance des services offerts aux sites locaux, et a formulé des recommandations de base pour guider le processus. L'équipe est arrivée à la conclusion que Parcs Canada pouvait doubler ses recettes d'ici l'an 2000, les faisant passer de 35 à 70 millions de dollars. Cette évaluation a été approuvée par le SMA de Parcs Canada.
- *Mise en place du processus.* L'équipe nationale a défini la procédure, qui prévoyait la tenue de consultations publiques et le dépôt, aux fins d'approbation par la Ministre, d'un rapport comprenant des recommandations finales inspirées de ces consultations.

Parcs Canada a créé quatre catégories de recouvrement des coûts pour les services. Le niveau de recouvrement est fonction de la mesure dans laquelle un service constitue un bien public qui profite à tous les Canadiens, un bien personnel qui ne profite qu'aux gens qui l'utilisent ou encore un service intermédiaire entre ces deux catégories.

- *Droits d'utilisation personnelle :* un droit minime est exigé pour l'entrée dans un parc ou un lieu. Ce droit couvre une partie des coûts nécessaires pour assurer un minimum de sécurité aux visiteurs, leur fournir des renseignements, les guider et leur offrir d'autres services de base comme des poubelles, des tables à pique-nique et des toilettes.
- *Recouvrement partiel des coûts :* des services comme les sentiers, les plages, les écluses et les pistes de ski de randonnée constituent un amalgame de bien public et d'avantage personnel; une partie des coûts liés à leur prestation est donc recouverte au moyen des droits.
- *Recouvrement intégral des coûts :* des services comme le camping, le golf et les postes d'amarrage procurent des avantages personnels et font donc l'objet d'un recouvrement intégral des coûts au moyen des droits.
- *Recouvrement supérieur aux coûts :* les droits et privilèges comme l'utilisation des images, logos et produits de Parcs Canada et les ententes immobilières et ententes de concession sont facturés de façon à assurer un revenu équitable à l'État et à refléter les prix du marché.

Source : Parcs Canada. *Plan d'affaires national, 1995-1996 / 1999-2000*, 1995, p. 49-50.

- *Consultations.* Les consultations se sont déroulées dans les localités. Parcs Canada a entrepris un vaste exercice au cours duquel plus de 24 000 Canadiens – employés, clients (notamment des membres de l'industrie du tourisme et des utilisateurs des parcs) et groupes d'intéressés (essentiellement des collectivités locales, le grand public et des organismes de protection de l'environnement et des ressources naturelles) – ont été consultés dans le cadre de réunions et au moyen de sondages, d'entrevues et de consultations par correspondance. Les consultations ont confirmé les résultats du sondage national de 1993, à savoir que, bien qu'ils aient des réactions allant de neutres à négatives face à toute augmentation des droits, les Canadiens sont en général favorables au recouvrement des coûts et aux droits, à condition que ces derniers soient équitables et raisonnables, et que les recettes ainsi produites servent aux opérations de Parcs Canada. En outre, ils veulent que ces opérations soient efficaces et que des mesures de réduction des coûts soient intégrées à toute stratégie visant à améliorer le rendement financier du Programme.

Au nombre des points soulevés, mentionnons l'adoption, dans les parcs nationaux, de la tarification par personne au lieu de la tarification par véhicule; les répercussions possibles des droits sur le tourisme et l'économie à l'échelon local; la nécessité d'un laissez-passer régional ou national; et les demandes visant des consultations continues.

En réponse aux suggestions et aux préoccupations du public, Parcs Canada a modifié certaines de ses propositions concernant les droits ainsi que les plans de mise en oeuvre des droits d'utilisation personnelle dans certains

parcs et il s'est aussi engagé à poursuivre la rationalisation de ses opérations. Afin que la modification des droits n'ait pas des répercussions trop marquées sur les économies et les collectivités locales, Parcs Canada a raffiné ses stratégies de marketing du tourisme patrimonial, mis au point de meilleurs forfaits et modifié des calendriers de mise en oeuvre³.

- *Recommandations finales.* L'équipe nationale a formulé des recommandations finales fondées sur les points soulevés lors des consultations et les a soumises à l'approbation de la Ministre, qui a ensuite dévoilé publiquement les nouveaux droits.

Les droits sont révisés annuellement, conformément à la formule établie en 1994. Les trois grandes étapes sont les suivantes : le sondage national, les consultations publiques et l'approbation de la Ministre.

- *Sondage national.* Au printemps, Parcs Canada effectue un sondage national qui vise à mesurer le niveau de satisfaction des utilisateurs des parcs, notamment à l'égard des droits en vigueur.
- *Consultations publiques.* Avant de mettre en vigueur des droits rajustés, qu'ils soient fixés par voie de règlement ou par la Ministre, Parcs Canada consulte les utilisateurs des parcs nationaux et d'autres intéressés. Les consultations se déroulent principalement à l'échelle locale, car il faut qu'elles tiennent compte de la conjoncture du marché propre à chaque parc ou lieu. Durant ces consultations, Parcs Canada cherche à conclure des ententes avec les clients, les employés et le grand public sur la nature des services qui seront offerts, le niveau de prestation et le coût.

Avant de procéder à cette étape, la Ministre doit d'abord approuver les changements proposés au barème des droits, puis définir le mandat et les paramètres que les gestionnaires locaux devront respecter durant les consultations. Pour consulter les Canadiens, on a recours à divers moyens : journées portes ouvertes, discussions autour du feu, trousse d'information comprenant des coupons-réponse, rencontres avec des exploitants de l'industrie des voyages ou d'autres groupes d'intéressés intervenant dans un domaine particulier, discussions avec des chambres de commerce locales et assemblées publiques.

Si Parcs Canada rencontre une opposition marquée aux droits proposés, il n'ira de l'avant que lorsqu'il aura répondu à toutes les objections.

Les recommandations relatives au rajustement des droits sont formulées en fonction de ces deux sources de commentaires, et conformément aux coûts proposés.

- *Approbation, annonce et publication des droits.* À l'automne, après les consultations, Parcs Canada soumet deux barèmes de droits à l'approbation de la Ministre : les droits généraux d'utilisation personnelle et les droits applicables aux voyageurs. On informe ensuite la Ministre que les droits proposés ont été établis conformément aux paramètres de consultation approuvés antérieurement et que tous les problèmes ont été réglés, ou, si les droits proposés diffèrent de ceux envisagés initialement, on demande son approbation.

Lorsqu'il souhaite rajuster des droits existants, Parcs Canada veille à ce que le public soit informé à l'avance des changements proposés. Ainsi, durant les consultations sur les droits de 1994, Parcs Canada s'est engagé auprès de l'industrie des voyages commerciaux de l'aviser dorénavant, au moins 18 mois à l'avance, de tout rajustement des droits touchant l'industrie. L'organisme publie maintenant des brochures d'information comprenant la liste exhaustive des droits d'entrée pour les groupes à vocation commerciale qu'il a l'intention de mettre en vigueur dans deux ans. Il distribue ces brochures chaque année à l'occasion du salon de l'Association nationale du tourisme, en plus d'en expédier à des exploitants.

Difficultés rencontrées

Principales difficultés rencontrées

- *Questions de gestion au sein des lotissements urbains.* Parcs Canada prévoit éliminer les subventions qu'il verse actuellement aux lotissements urbains, afin que leur structure budgétaire soit comparable à celle des municipalités. Ce changement a nécessité beaucoup de consultations sur différentes questions liées à la gestion, comme la recapitalisation des droits immobiliers.

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

- *Juste équilibre entre la nécessité d'être à l'écoute des localités et celui d'être équitable envers les autres Canadiens.* Parcs Canada devait réagir au sentiment général qui régnait dans les localités, à savoir que le parc « leur appartenait » plus qu'aux autres Canadiens car ils y résidaient. Les résidents non seulement sont des utilisateurs fréquents du parc, mais contribuent également à y attirer des visiteurs – membres de la famille, amis et touristes de passage. Ces collectivités estiment qu'elles devraient en tirer quelques avantages. Pourtant, le parc national « appartient » à tous les Canadiens. Pour pallier cette situation complexe, Parcs Canada a décidé d'offrir des rabais aux « visiteurs hâtifs ». Bien que tous les Canadiens puissent s'en prévaloir, ils profitent surtout aux résidents locaux, puisqu'ils sont les plus près du parc.
- *Évaluation des droits par rapport au « marché ».* Parcs Canada admet qu'il connaît mieux les lieux de grande envergure qu'il gère que les petits, et est donc mieux à même d'établir le montant des droits avec une relative justesse dans le cas des premiers sites. Les lieux de plus petite taille, qui offrent un minimum de services comme les lieux historiques, sont très sensibles aux fluctuations des prix et, donc, plus difficiles à évaluer. Comme il lui est arrivé de fixer les droits d'accès à ces lieux trop hauts ou trop bas, Parcs Canada a adopté un mécanisme qui lui permet de rajuster rapidement les droits mal calculés.
- *Communication de la signification du terme « droits ».* L'introduction du barème de droits a provoqué un certain scepticisme parmi les organismes de protection de l'environnement et des ressources naturelles à l'égard de cette terminologie du monde des affaires. Parcs Canada devait rassurer ces groupes, inquiets de voir se répandre ce qu'ils percevaient être les tendances commerciales dernier cri en matière de gestion des parcs. Parcs Canada a invité ces groupes aux consultations, les a rencontrés à plusieurs reprises, a organisé des séances d'information et a montré qu'il pouvait jouer un rôle prépondérant dans le ralentissement du développement commercial dans les parcs, dont celui de Banff.
- *Adaptation au changement au sein de Parcs Canada.* Lorsqu'il a mis en place son système de recouvrement des coûts, Parcs Canada faisait l'objet d'une réorganisation et de changements liés aux compressions de programme. Pour les employés, le système représentait une charge additionnelle de travail. Ces changements étant survenus tous en même temps, les employés ont eu de la difficulté à s'adapter.

Ces difficultés sont-elles propres à cette initiative ? À l'organisation ?

Ces difficultés pourraient toucher en gros toute initiative et tout type d'organisme public procédant à un changement, surtout si ce dernier risque de susciter la controverse.

Leçons apprises

Facteurs de réussite essentiels

Parcs Canada convient que les droits peuvent être sujets à controverse. Il attribue sa réussite aux facteurs suivants :

- *Soutien général pour l'imposition de droits.* Pour Parcs Canada, le soutien du gouvernement du Canada et de la Ministre du Patrimoine canadien était essentiel. Le soutien du grand public et des clients des parcs, que le sondage national et les consultations ont contribué à garantir, était également fondamental.
- *Leadership de la haute direction.* L'équipe nationale a assuré le leadership voulu durant les étapes de planification et de mise en oeuvre du système.
- *Consultation.* La tenue de consultations prenant en considération les réalités des clients a été un facteur déterminant de réussite.
- *Flexibilité.* Parcs Canada attribue son succès également à sa capacité de répondre aux préoccupations des clients et des intervenants. À titre d'exemple, citons son mécanisme de rajustement, adopté pour corriger sans délai des droits nouveaux qui auraient été mal calculés.
- *Le moment choisi.* Parcs Canada soutient qu'il a pu apporter les changements nécessaires, car il a procédé avant l'Examen des programmes.

- *Établissement des droits en fonction de l'opinion du public.* Parcs Canada s'est assuré que les droits proposés étaient conformes à l'opinion publique; les consultations, le sondage et le mécanisme de rajustement sont au nombre des méthodes utilisées pour y parvenir.

Embûches

Parcs Canada n'a fait face à aucun écueil important. En préconisant la consultation et en faisant preuve de flexibilité, estime Parcs Canada, on peut éviter les embûches.

Principales leçons

- *Sensibilisation à l'« humeur » des clients.* Avant de commencer, il faut avoir une bonne idée de l'opinion de la clientèle.
- *Mécanisme de réponse.* Il faut veiller à mettre en place un mécanisme de réponse aux préoccupations des clients et des groupes d'intéressés.
- *Consultation.* Il est essentiel de tenir des consultations significatives et adaptées aux réalités locales.
- *Opportunité.* Il faut se demander : « Est-ce le bon moment d'apporter ce changement ? » Pour Parcs Canada, le changement de tarification s'est produit à une époque où l'opinion publique y était favorable (réduction du déficit, compressions, etc.). Mais la mentalité a quelque peu changé. Parcs Canada admet qu'il n'aurait peut-être pas entrepris ce projet dans la conjoncture actuelle.

Évaluation

Évaluation du système de recouvrement des coûts

Parcs Canada a recours à trois méthodes principales pour évaluer le système. La plus importante est celle de l'évaluation annuelle indépendante, qui a pour but :

- d'obtenir l'assurance que les principes généraux ont été appliqués de manière uniforme partout au Canada;
- de faire en sorte que les droits exigés reflètent la conjoncture du marché propre à chaque lieu et que les rajustements nécessaires sont effectués.

On a procédé trois fois à cette évaluation jusqu'à présent. Les résultats sont communiqués à la haute direction de Parcs Canada, et servent à étayer les examens ministériels annuels des prix de même que le *Rapport sur l'état des parcs*, rapport biannuel de Parcs Canada au Parlement.

En outre, les directeurs des unités de gestion évaluent les services payants, au moyen notamment de sondages auprès des clients, afin de déceler les variations dans la demande du marché, de cerner les possibilités d'amélioration des services, d'évaluer la pertinence des droits et de mesurer la satisfaction des visiteurs.

Parcs Canada réalise chaque année un sondage national régulier dans tous les parcs et lieux du pays, afin de recueillir de l'information sur les niveaux de satisfaction de la clientèle.

Responsabilité

Dans le but de tenir le grand public et les parlementaires au courant de son programme de droits, Parcs Canada public chaque année, dans la *Gazette du Canada*, le barème de tous les droits établis par la Ministre. Le *Rapport sur l'état des parcs* contient lui aussi de l'information sur la tarification et les résultats des sondages auprès du public.

En tant qu'organisme de service nouvellement créé, Parcs Canada intégrera de l'information sur son programme de recettes dans son nouveau plan général. Son rapport annuel présentera également une évaluation du rendement de l'organisme par rapport aux buts énoncés dans le plan général. Celui-ci et le rapport annuel seront tous deux déposés au Parlement.

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

Bien que les directeurs d'unités de gestion et les autres gestionnaires soient responsables des résultats de l'initiative au sein de leurs unités respectives, c'est le sous-ministre adjoint de Parcs Canada qui, en bout de ligne, doit rendre compte des résultats du système de recouvrement des coûts.

Prochaines étapes

- *Surveiller les niveaux de réduction finaux de l'Examen des programmes I et II.* Pour Parcs Canada, l'exercice 1998-1999 correspond à la première année d'activités selon les niveaux de réduction finaux découlant de l'Examen des programmes I et II. Parcs Canada continue de surveiller de près le déroulement de ses opérations.
- *Organisme de service.* Parcs Canada est en voie de devenir un organisme de service. Avant déjà élaboré puis entériné un nouveau cadre de gestion des ressources humaines, Parcs Canada a commencé à établir sa structure financière et à définir l'orientation de ses programmes.

Notes

¹ Parcs Canada. « Parks Canada's Cost Recovery Plan », document interne, p. 2.

² Parcs Canada. « Parks Canada's Cost Recovery Plan », document interne, p. 2.

³ Parcs Canada. Plan d'affaires national, 1995-1996 / 1999-2000, 1995, p. 50-51.

Sources consultées

Entrevue avec Tom Lee, sous-ministre adjoint de Parcs Canada, avril 1998, réalisée par D. Marie Blythe, adjointe à la recherche, Centre canadien de gestion.

Parcs Canada. *Plan d'affaires national, 1995-1996 / 1999-2000*, Ottawa, Patrimoine canadien, 1995.

Parcs Canada, Stratégie et plans. « Parks Canada Revenue Policy », document interne, mai 1998.

Parcs Canada. « Parks Canada's Cost Recovery Plan », document interne.

Patrimoine canadien. *Patrimoine canadien – Budget des dépenses 1998-1999, Un rapport sur les plans et les priorités*, Ottawa, 1998.

Patrimoine canadien. *Patrimoine canadien – Rapport de rendement pour la période se terminant le 31 mars 1997*, Ottawa, 31 mars 1997.

Personne-ressource

Thomas Lee
directeur général de Parcs Canada
Patrimoine canadien
25, rue Eddy, 7^e étage
Hull (Québec), K1A 0M5
Tél. : (819) 997-9525
Télec. : (819) 953-9745
Courriel : tom_lee@pch.gc.ca

Analyse comparative internationale à la Direction générale des marques de commerce de l'Office de la propriété intellectuelle du Canada

Description du cas

Aperçu

À la fin de 1995, la Direction générale des marques de commerce de l'Office de la propriété intellectuelle du Canada (OPIC) a entrepris une analyse comparative avec le Patent Office de Grande-Bretagne. Ce projet portait sur deux processus concernant les demandes de marques de commerce : les « formalités » et la publicité¹. Les offices ont déterminé et comparé les nombres de demandes, les durées de traitement, la qualité des résultats, les environnements technologiques, les ressources humaines et les coûts. Le projet a mené à des améliorations des processus de formalités et de publicité et a incité les employés à chercher constamment des moyens d'améliorer ces processus et d'autres aspects du service.

Les analyses comparatives s'inscrivent dans un programme plus vaste de la Direction générale des marques de commerce – le Programme des services aux clients – qui vise l'amélioration constante du service à la clientèle. Tandis que les employés estimaient qu'ils fournissaient de bons services, les agents des marques de commerce – principal groupe de clients – avaient une perception différente.

En règle générale, les agents estimaient que le niveau de service était plutôt faible et inférieur à leurs attentes, surtout en ce qui concerne le temps nécessaire pour traiter les transactions relatives aux marques de commerce, la qualité de l'examen, l'intégrité de la base de données sur les marques de commerce et les erreurs dans les autres extrants².

Sous l'instigation du directeur à l'époque et avec l'appui de chefs de file à divers paliers de l'organisme, la Direction des marques de commerce a décidé de changer cette perception en améliorant le service par « des améliorations discrètes mais importantes »³, notamment :

- recueillir l'opinion des clients et des employés au moyen de consultations et de sondages;
- établir des niveaux de service auxquels les clients peuvent s'attendre et que les employés peuvent fournir, par l'élaboration de normes de service;
- mesurer les résultats de rendement par rapport aux normes de service et les publier dans le *Journal des marques de commerce*, publication commune des offices des marques de commerce à l'échelle internationale;
- effectuer des analyses comparatives afin de déterminer les pratiques exemplaires en matière de prestation des services.

Parallèlement au progrès parcouru par la Direction générale des marques de commerce vers un service axé sur la clientèle, l'OPIC a mis en place, en 1996, un programme de services à la clientèle.

FAITS SAILLANTS

- L'ANALYSE COMPARATIVE RÉVÈLE LES SECTEURS DE RÉUSSITE DANS LA PRESTATION DES SERVICES ET CEUX QUI ONT BESOIN D'ÊTRE AMÉLIORÉS.
 - COMPARAISON DES NOMBRES DE DEMANDES, DES DURÉES DE TRAITEMENT, DE LA QUALITÉ DES RÉSULTATS, DES ENVIRONNEMENTS TECHNOLOGIQUES, DES RESSOURCES HUMAINES ET DES COÛTS.
 - PERMET DE COMPRENDRE LE PROCESSUS DU DÉBUT À LA FIN.
 - L'ANALYSE DES PROCESSUS DÉTERMINE LES AMÉLIORATIONS POSSIBLES.
 - RÉDUIT LE TEMPS DE TRAITEMENT.
 - AMÉLIORE LE DEGRÉ DE SATISFACTION DU CLIENT.
 - RECONNU PAR LA NATIONAL PERFORMANCE REVIEW POUR LES MEILLEURES PRATIQUES DE GESTION SUR LE PLAN DES SERVICES AXÉS SUR LA CLIENTÈLE.
-

L'importance de l'analyse comparative pour la Direction générale des marques de commerce

L'analyse comparative a été, à la Direction générale des marques de commerce, un programme permanent bien qu'informel. Par le passé, la Direction générale utilisait les rapports annuels pour comparer son rendement avec celui d'autres offices de la propriété intellectuelle aux États-Unis, en Grande-Bretagne et en Australie. Dans ces rapports, la Direction générale a observé des différences importantes entre ses processus et ceux d'autres pays. Par exemple, le *U.K. Patent Office* prenait en moyenne sept jours ouvrables pour traiter une demande, de la réception à son officialisation, tandis que l'OPIC en prenait vingt-quatre.

En raison du groupe de clients insatisfaits, il importait maintenant que la Direction générale interroge ces chiffres : comment les processus se comparaient-ils ? Quelle était la recette des autres pays pour obtenir de meilleurs résultats ? Avaient-ils de plus vastes effectifs, un volume de demandes plus modeste, une façon différente d'aborder la technologie de l'information ?

La Direction générale des marques de commerce a donc entrepris une approche plus formelle pour la réalisation de l'analyse comparative en s'associant au *U.K. Patent Office*. Les objectifs étaient les suivants :

- améliorer le rendement en apprenant d'autres organismes;
- bâtir des relations internationales avec d'autres offices de gestion de la propriété intellectuelle et être en mesure d'échanger des idées dans ce domaine;
- la gestion de la propriété intellectuelle étant un marché monopolistique au pays, développer un esprit de concurrence à l'échelle internationale. (L'OPIC a cherché à susciter un esprit de concurrence chez les employés, à les convaincre qu'ils offrent un meilleur rendement que d'autres offices des marques de commerce, dans un secteur fondamentalement exempt de concurrence.)
- développer un sentiment d'adhésion au processus chez les employés. (L'OPIC a tenté, par l'exercice, de cultiver un sentiment de fierté parmi les employés, de leur donner le sentiment qu'ils contrôlaient eux-mêmes le processus et qu'ils pouvaient contribuer à l'améliorer.)
- obtenir la confirmation par un tiers que l'organisme est véritablement axé sur le service et le client.

Mise en place du programme d'analyse comparative

- *Choisir les associés pour la réalisation de l'analyse.* À la suite des exercices informels d'analyse comparative qu'elle avait entrepris de son côté, la Direction générale des marques de commerce a fait des démarches auprès de pays qui avaient mis en place des processus semblables, soit les É.-U., le R.-U., la Suède et l'Australie. Les États-Unis ont décliné l'offre de partenariat. Bien que la Suède et l'Australie aient exprimé leur intérêt à participer au projet, seul le R.-U. a accepté de prendre une part active à l'exercice. La Suède et l'Australie n'ont participé qu'en observateurs.
- *Conception du processus d'analyse comparative.* Le Canada et le R.-U. ont convenu des éléments du processus à analyser – les processus de publicité et des formalités –, de la méthodologie et de l'approche de la documentation. Les employés chargés des processus de la publicité et de formalités ont élaboré un modèle commun pour la documentation de chaque processus.
- *Établissement d'un échéancier.* L'OPIC et le U.K. Patent Office ont fixé un échéancier de six mois.
- *Réalisation d'une analyse et d'une documentation des processus internes.* Les employés de chaque office ont d'abord effectué une analyse de leurs propres processus, puis ils ont documenté les résultats.
- *Échange de données et comparaison des résultats.* Les deux bureaux ont échangé des renseignements et comparé les résultats : nombre de demandes, durées de traitement, qualité des extrants, environnements technologiques, ressources humaines et coûts.

En ce qui concerne le processus des formalités, le R.-U. avait un effectif plus modeste (sept employés par rapport à 11 au Canada), traitait plus de demandes (40 000 par rapport à 30 000 au Canada) et son processus demandait moins de temps (7 jours au lieu de 24 au Canada). Ces écarts étaient attribuables au fait que le R.-U. classait les demandes selon un système plus simple, appelé « système de catégories » et utilisait un mode d'indexation plus simple.

À propos de l'Office de la propriété intellectuelle du Canada

En 1993, l'OPIC a été établi par le Secrétariat du Conseil du Trésor en tant qu'organisme de service spécial (OSS) au sein d'Industrie Canada. La mission de l'OPIC consiste à « accélérer le développement économique du Canada en prenant les mesures suivantes:

- favoriser l'usage des systèmes de propriété intellectuelle et l'exploitation de l'information sur la propriété intellectuelle;
- encourager l'invention, l'innovation et la créativité au Canada;
- administrer les systèmes de propriété intellectuelle au Canada (brevets, marques de commerce, droits d'auteur, conceptions industrielles et topographies de circuits intégrés);
- promouvoir les intérêts canadiens en matière de propriété intellectuelle à l'échelle internationale ».

Mandat, rôles et responsabilités

- L'OPIC est responsable d'administrer les lois-cadres du Canada régissant la propriété intellectuelle, en particulier les brevets, les marques de commerce, les droits d'auteur, les conceptions industrielles et les topographies de circuits intégrés.
- L'OPIC s'acquitte de deux fonctions essentielles : conférer la propriété ou la reconnaissance des droits de propriété essentielle en échange de la divulgation publique des idées et des procédés sous-tendant cette propriété, et s'assurer que l'information portant sur ces innovations atteint les firmes et les particuliers qui peuvent en profiter.

Responsabilité

Le PDG de l'OPIC relève du SM et du ministre d'Industrie Canada, par l'entremise du SMA du Secteur des opérations, Industrie Canada. Le Secteur des opérations contribue à l'objectif ministériel d'aider les entreprises canadiennes à devenir plus compétitives dans l'économie mondiale en évolution. À ce titre, le Secteur des opérations administre une large gamme de lois sur les services axés sur le marché, notamment les lois sur la propriété intellectuelle, les faillites, les sociétés et la métrologie légale.

Structure

- L'OPIC est structuré et fait rapport comme un OSS autofinancé. En retour, pour atteindre des objectifs de rendement dans la prestation des services liés à la propriété intellectuelle, l'OPIC bénéficie d'une certaine latitude dans la gestion et l'administration.
- La prestation des programmes est financée grâce à un fonds renouvelable axé entièrement sur les droits payés par les clients.

Clients et intervenants

- Les clients de l'OPIC relèvent de deux catégories : les agents de la propriété intellectuelle et les agents des marques de commerce qui traitent avec l'Office au nom de leurs clients; et les personnes qui font directement leurs dépôts en leur propre nom. Au sein des Directions générales des brevets, des marques de commerce et des conceptions industrielles, presque toutes les demandes sont déposées par l'intermédiaire d'agents, mais dans la Direction des corporations, presque toutes les demandes sont déposées directement par des clients individuels.
- Les membres du grand public sont les intervenants. Les intérêts du public sont servis de deux façons :
 - En accordant les droits de la propriété intellectuelle, qui constituent effectivement un monopole sur l'utilisation du nom et de la fabrication d'un dispositif breveté au Canada. L'OPIC donne au monde des affaires l'occasion de bâtir une image autour du produit ou du service. Ce faisant, on vise à ne pas tromper le public avec le nom du produit ou du service;
 - Par la diffusion et l'accessibilité à l'information sur la propriété intellectuelle.

Source : CIPO-OPIC, 1997. *Mise en action de notre service à la clientèle : mesure de notre succès*, Rapport annuel 1996-1997.

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

Pour ce qui est du processus de publicité, le Canada prenait entre 8 et 9 semaines, y compris 3 semaines pour la traduction, pour publier la demande de marque de commerce dans le journal hebdomadaire, tandis qu'il en fallait 12 au R.-U.

- *Améliorations du processus.* La Direction générale des marques de commerce continue d'apporter des améliorations aux processus des formalités et de publicité en fonction des connaissances acquises au cours de l'exercice d'analyse comparative. Le temps de traitement des formalités est passé de 24 à 6 jours et celui du processus publicitaire, de 45 à 24 jours. Parallèlement, le degré de satisfaction du client s'est accru, passant de 68 p. 100 en 1994 à 84 p. 100 en avril 1997. Ces résultats impressionnants sont attribuables, du moins en partie, aux améliorations apportées aux deux processus⁴.

Difficultés rencontrées

Principales difficultés rencontrées

- *Engagement.* La Direction des marques de commerce est un véritable atelier de production: les demandes doivent être traitées avec rapidité et précision. Il a été difficile de donner aux employés le temps nécessaire pour analyser les processus.
- *Temps.* N'étant pas un exercice prioritaire ni au Canada ni au Royaume-Uni, l'exercice de l'analyse comparative s'est donc avéré beaucoup plus long que prévu : 15 mois en tout. Les changements de personnel et les pressions quotidiennes en ont ralenti la progression.
- *La signification de l'analyse comparative.* L'analyse comparative se définit de différentes façons. Les deux offices n'ont pas établi au préalable une définition précise de ce qu'ils entendaient faire. Au départ, certains employés des deux offices ont eu du mal à saisir l'objet de l'exercice.
- *Méthodologie.* Les deux offices ont convenu de la méthodologie au départ, mais un changement de dotation du côté du R.-U. est venu modifier l'exercice. Ces modifications ont rendu difficile l'établissement des comparaisons précises entre les deux offices.

Ces difficultés étaient-elles propres à ce projet ? À l'organisme ?

Ces difficultés ne sont pas propres au projet ni à l'organisme. Elles pourraient influencer de façon générale sur tout type de projet ou d'organisme du secteur public.

Leçons apprises

Facteurs de réussite essentiels

- *Soutien de la haute direction.* L'appui de la haute direction a été essentiel à la réussite du projet, surtout pour montrer aux employés et aux cadres la valeur de l'exercice.
- *Nombre limité d'intervenants.* Le processus a été simplifié du fait qu'il ne comportait que deux intervenants et quelques observateurs.
- *Une équipe modeste chargée d'un mandat exclusif.* Le fait que le projet a été mené par une petite équipe d'employés exclusivement consacrée au projet a assuré la continuité nécessaire à ce type d'exercice.
- *Organismes du même type.* Le fait que la Direction générale des marques de commerce a choisi un associé qui fournit des services semblables par des processus similaires a facilité les comparaisons.
- *Processus simples et discrets.* Les deux offices ont convenu de processus simples et discrets qui facilitaient l'exercice de l'analyse comparative, notamment sur le plan des comparaisons.

Embûches

- *Réaliser une analyse comparative avec des partenaires éloignés.* Pour comprendre l'information échangée, les organismes doivent être en mesure de se rencontrer et d'échanger des idées. La distance géographique séparant les deux offices a constitué un obstacle pour l'exercice.

En rétrospective

- *Choisir des partenaires à proximité.*
- *Maintenir les modalités convenues, notamment les délais et la méthodologie préétablis.*
- *Utiliser une approche standard de l'analyse comparative.* L'OPIC a indiqué qu'il aurait dû utiliser les modèles et la terminologie généralement reconnus chez les spécialistes de l'analyse comparative.

Principales leçons

- *Maintenir de courts délais.* De courts délais signifient des résultats précoces, ce qui maintient la dynamique. De plus, les organismes évoluent rapidement, au point de vue du personnel, des priorités, des méthodes de gestion des activités, etc. Ainsi, la capacité d'effectuer rapidement des recherches est essentielle à la réussite du projet.
- *Éviter de retarder l'exercice par des améliorations à la pièce.* Après que l'organisme a analysé son propre processus, ce qui est la première étape de l'exercice de l'analyse comparative, on peut être tenté d'apporter des améliorations à la lumière de ces renseignements. Cela ne fait que retarder l'exercice et empêche la comparaison significative du rendement.
- *L'analyse des processus révèle les améliorations possibles.* La Direction générale des marques de commerce a appris que bien que l'analyse comparative soit un exercice valable, les organismes peuvent apprendre beaucoup simplement en établissant le schéma de leurs processus et en essayant de trouver des moyens de les améliorer.
- *La technologie de l'information peut changer le paysage.* La technologie de l'information évolue rapidement. Elle doit donc être prise en compte dans l'élaboration des échéanciers, en particulier dans les projets entrepris par des organismes pour lesquels la technologie de l'information constitue la pierre angulaire des opérations.
- *La loi peut limiter les possibilités d'adoption ou d'adaptation.* La Direction générale des marques de commerce a appris que des offices différents peuvent ne pas disposer des mêmes possibilités en raison de restrictions législatives.
- *L'analyse comparative aide à bâtir des relations de travail avec des organismes de même nature.*
- *L'analyse comparative exige plus de temps et d'efforts que prévu.* Bien qu'il importe que les organismes fixent des échéanciers pour la réalisation de l'exercice, ils ne connaîtront pas réellement avant l'étape de l'analyse des processus ce qui leur est nécessaire pour accomplir leurs tâches. C'est pourquoi ils peuvent devoir adapter les échéanciers pour tenir compte de toutes les composantes nécessaires au processus, dont certaines ont pu être négligées au départ.
- *L'analyse comparative est un exercice valable.* Elle aide à soutenir le moral des employés et à susciter un esprit de concurrence.

Ce projet peut-il être mis en oeuvre ailleurs ?

La Direction générale des marques de commerce est d'avis qu'il est possible de mettre en oeuvre un exercice d'analyse comparative dans tout type d'organisme. Cependant, l'organisme intéressé devrait commencer par des processus assez simples.

Évaluation

Contrôle de l'exercice d'analyse comparative

La Direction générale des marques de commerce a mené des discussions internes sur la réussite de l'analyse comparative. Les membres du personnel ont discuté de la durée de l'exercice, des partenaires, du type de processus soumis à l'analyse comparative et de l'évolution possible de ces aspects lors des prochains exercices d'analyse comparative.

Résultats obtenus

La Direction générale des marques de commerce a atteint la plupart des objectifs qu'elle s'était fixés dans l'exercice d'analyse comparative :

- *De bonnes relations de travail avec le personnel du U.K. Patent Office.*
- *Un meilleur moral des employés et un sentiment d'habilitation et d'adhésion au processus.*
- *La validation par les clients.* En même temps qu'elle entreprenait l'analyse comparative, la Direction générale des marques de commerce a participé à une étude des « pratiques exemplaires » menée par le *National Performance Review*, de Washington – groupe de travail dirigé par le vice-président des États-Unis. Après une visite sur les lieux, coordonnée par le Conseil du Trésor, le NPR a reconnu l'application de sept pratiques exemplaires par la Direction des marques de commerce⁵.
- *Meilleurs délais de traitement et hausse de la satisfaction du client.*
- *Établissement d'un point de référence par la publication des normes de services.* La Direction générale a appris qu'elle avait établi un point de référence en fixant des normes de service pour les opérations des marques de commerce, en mesurant les résultats de rendement par rapport aux normes de services et en publiant les résultats.
- *Examen du classement fondé sur les articles et les services et du classement par catégories.* En ce qui a trait au processus des formalités, la Direction a appris que ses employés prenaient plus de temps pour traiter une demande que le personnel du R.-U., en raison du système de classement. L'office de la Grande-Bretagne utilise un système de classement par catégories, alors que le Canada emploie un système prescrit par la loi, qui comporte des listes détaillées d'articles et de services. Cette situation a favorisé la réévaluation du système de classement.
- *Recherche de nouveaux moyens d'améliorer le processus.* À la suite de l'exercice d'analyse comparative, les employés comprennent mieux le travail accompli grâce à leur contribution. Ils ont contribué à abattre les cloisonnements de l'organisme. Par exemple, la Direction générale des marques de commerce travaille de concert avec le Bureau de traduction afin de réduire les délais nécessaires à la traduction des demandes dans les deux langues officielles.
- *Adopter des mesures d'amélioration de la qualité.* L'exercice d'analyse comparative a aussi incité la Direction générale à adopter une série de mesures visant à améliorer la qualité du service, comme envoyer un accusé de réception à l'auteur de la demande et demander aux clients de vérifier les données ou mesurer le taux de retour des clients.

Responsabilité

Le directeur de la Direction générale des marques de commerce est responsable de l'exercice d'analyse comparative.

Prochaines étapes

- *Restructuration du processus.* La Direction générale a l'intention d'entreprendre un exercice de restructuration du processus.
- *Faire une analyse comparative d'autres processus.* Après ce premier exercice, la Direction générale pourrait envisager de réaliser des projets d'analyse comparative différents en collaboration avec les mêmes organismes ou bien un exercice semblable avec d'autres organismes.

Analyse comparative internationale à la Direction générale
des marques de commerce de l'Office de la propriété intellectuelle du Canada

- Publier les résultats de rendement et analyser le rendement d'autres offices de la propriété intellectuelle. L'OPIC surveille le rendement d'autres offices de la propriété intellectuelle du monde entier, afin de pouvoir comparer le rendement du Canada à celui d'autres pays. La prestation de produits et de services de propriété intellectuelle de qualité à un prix raisonnable peut favoriser les investissements au Canada. Par ailleurs, l'OPIC continue de publier régulièrement ses propres résultats de rendement.

Notes

- ¹ Les demandes de marques de commerce sont soumises à différentes étapes avant l'attribution de la marque. Les « formalités » constituent la première étape, qui détermine si la demande est complète et exacte. La demande est ensuite examinée et, si elle est jugée admissible à l'enregistrement selon le régime de la *Loi sur les marques de commerce*, elle est publiée dans un journal et soumise à l'examen du public. Durant les trois mois suivant sa publication, le public peut s'opposer à l'enregistrement de la marque. Les membres du public qui s'opposent à l'inscription de la marque doivent suivre un processus de collecte des preuves, à l'issue duquel le président de la Commission des oppositions rend un jugement sur l'admissibilité de la marque à l'enregistrement. Une marque de commerce enregistrée donne à son titulaire les droits exclusifs sur son utilisation en relation avec les produits et les services indiqués dans la demande. Il incombe au titulaire de contrôler le marché à cet égard.
- ² Andrew, Brian. « Case Study: Service Quality Improvement through a Client Service Program, Trade-Marks Branch of the Canadian Intellectual Property Office (CIPO) », document interne, 5 janvier 1998, p. 1-2.
- ³ Brian Andrew, *Op. cit.* p. 2.
- ⁴ Brian Andrew, 5 janvier 1998. Annexe B – Service Level Improvements.
- ⁵ Office de la propriété intellectuelle du Canada, 1997. *Mise en action de notre service à la clientèle : mesure de notre succès, Rapport annuel 1996-1997*, Ottawa, ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1997.

Sources consultées

Entrevue avec Brian Andrew, directeur de la commercialisation, OPIC, réalisée le 6 mai 1998 par D. Marie Blythe, adjointe à la recherche, Centre canadien de gestion.

Andrew, Brian. *Process Benchmarking at CIPO, Lessons Learned*, document interne, février 1998.

Andrew, Brian. *Case Study Service Quality Improvement through a Client Service Program, Trade-Marks Branch of the Canadian Intellectual Property Office (CIPO)*, document interne, 5 janvier 1998

CIPO-OPIC. *Mise en action de notre service à la clientèle : mesure de notre succès, Rapport annuel 1996-1997*, Ottawa, ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1997.

Secrétariat du Conseil du Trésor Canada. *Quality Services : Guide X Benchmarking and Best Practice: An Update to Guide VIII*, Ottawa, Direction de la planification et des communications, SCT, mars 1996.

<p><i>Personne-ressource</i></p>

<p>Chris Endemann Office de la propriété intellectuelle du Canada Place du Portage, Phase 1, 14^e étage 50, rue Victoria, Hull (Québec) K1A 0C9 Télé. : (819) 997-1357 Téléc. : (819) 957-2987</p>
--

Innovation en matière de prestation de services au ministère de la Justice : restructuration et introduction de conventions de service en vue de mieux satisfaire les besoins du client

Description

Aperçu

L'offre de services gouvernementaux – c'est-à-dire l'offre de services juridiques aux ministères et aux organismes du gouvernement du Canada en matière de consultation, de litiges et de législation – représente l'un des principaux domaines d'activités du ministère de la Justice. Cette étude de cas a pour objectif de présenter les efforts consentis au sein du Ministère pour :

- accroître la faculté du Ministère de mieux tenir compte des priorités des clients et de mieux répondre aux besoins de ces derniers;
- assurer une utilisation optimale des ressources du ministère de la Justice et du ministère client;
- faire en sorte que le niveau de satisfaction des clients vis-à-vis de la qualité, de la nature et du coût des services offerts ne cesse de croître.

À cet égard, cette étude de cas peut sembler quelque peu singulière, étant donné que, en matière de prestation de services, le ministère de la Justice est par définition un fournisseur de services communs¹. Cependant, si le public est servi, c'est parce que les ministères fédéraux bénéficient de services juridiques de qualité et rentables, ce qui leur permet de mieux servir les Canadiens. C'est pourquoi les services ne sont pas axés principalement sur les citoyens mais plutôt sur les clients.

Les années 1990 ont été plutôt difficiles pour le ministère de la Justice. Dans le cadre de sa fonction de fournisseur de services juridiques auprès du gouvernement du Canada, le Ministère a dû faire face à de nombreux défis. Ces problèmes ont donné lieu à d'importants changements au sein du Ministère, changements qui ne concernent cependant pas la nature ni la qualité des services juridiques offerts – le Ministère offre toujours à ses ministères et organismes clients des services de consultation ainsi que des services dans les domaines des poursuites pénales, des contentieux civils et de la rédaction juridique, réglementaire et contractuelle, tâches qu'il mène à bien avec un très haut niveau de professionnalisme. Dans les faits, le Ministère a profité des défis rencontrés au cours de la dernière décennie pour réaliser deux projets d'envergure :

- une restructuration interne *visant à modifier son organisation à l'égard de l'offre des services;*
- l'élaboration d'accords sur les Services axés sur le client, un système de conventions destiné à des ministères et organismes clients *qui permet au Ministère de modifier sa stratégie en matière de prestation de services.* Cette réforme sur deux fronts dont l'objectif est de mieux axer les services sur les clients fait l'objet du présent document.

FAITS SAILLANTS

- LES CONVENTIONS DE SERVICE REPRÉSENTENT UN OUTIL DE RESPONSABILISATION IMPORTANT POUR LES FOURNISSEURS DE SERVICES DU GOUVERNEMENT ET LEURS CLIENTS.
 - LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE MET EN OEUVRE DES CONVENTIONS DE SERVICE POUR :
 - S'ASSURER QUE L'ON TIEN MIEUX COMPTE DES PRIORITÉS ET DES BESOINS DES CLIENTS;
 - GÉRER LES ATTENTES DES CLIENTS ET ASSURER UNE UTILISATION OPTIMALE DES RESSOURCES;
 - ACCROÎTRE LE NIVEAU DE SATISFACTION DES CLIENTS.
-

Difficultés rencontrées

Principales difficultés rencontrées

- *Demandes des clients.* En 1994, le Centre canadien de gestion (CCG) a organisé des séances de discussion regroupant des clients du ministère de la Justice de l'ensemble du pays. Dans son rapport, le CCG conclut que les clients « ont tous salué l'excellent travail juridique du Ministère et ont souligné les efforts individuels qui ont eu un impact extrêmement positif sur ce dernier². » Concernant la prestation des services, les clients ont cependant émis les commentaires suivants :
 - *Normes de service.* Le Ministère avait besoin de normes de service, plus particulièrement en ce qui concerne la rapidité d'exécution;
 - *Désir de plus grande participation des clients.* Les clients trouvaient que le Ministère ne prenait pas suffisamment en compte l'avis des clients concernant le choix d'un avocat pour des cas ou des tâches spécifiques ou lors de l'évaluation des avocats offrant les services en question; les clients pensaient également que le Ministère devait améliorer la gestion des représentants de la Couronne (c'est-à-dire les avocats ne relevant pas du ministère de la Justice, mais que celui-ci engage et supervise pour traiter un cas particulier), surtout parce que les frais de ces représentants sont assumés par le client;
 - *Établissement commun des priorités.* Les clients désiraient pouvoir collaborer plus étroitement avec le Ministère afin de l'aider à établir les priorités concernant leurs besoins en matière de services juridiques de façon à ce qu'il puisse offrir des services en fonction de ces besoins;
 - *Stabilité des avocats.* Les clients se sont dit frustrés par les fréquents changements d'avocats du fait qu'on ne les en informait pas de façon satisfaisante;
 - *Information au sujet des résultats des contentieux.* Les clients ont relevé que le Ministère n'assurait pas toujours une révision et un suivi suffisants des affaires classées.
- *Restrictions financières et nécessité de mettre en œuvre des systèmes de mesure.* Les demandes de services, qui n'ont cessé de croître avec le temps, ont fini par dépasser les capacités du Ministère qui n'était plus en mesure d'y répondre entièrement et efficacement. Pour remédier à cette situation, le Ministère a demandé aux clients d'assumer une part toujours plus importante des frais relatifs aux services juridiques en défrayant les représentants juridiques et en offrant des ressources temporaires pour obtenir les services du Ministère. Cependant, les clients, qui constataient la diminution progressive de leurs ressources, ont décidé de consacrer le reste de leurs fonds à leurs propres objectifs.

En raison des restrictions financières, les clients ont voulu savoir comment leurs fonds étaient utilisés. Cependant, le Ministère ne disposait pas des outils ou des moyens nécessaires pour rendre compte aux clients de l'affectation des fonds empruntés et était dans l'incapacité de leur communiquer des informations de base concernant la charge de travail, les coûts ou le rendement. Dans un rapport au sujet de la capacité du ministère de la Justice de gérer ses ressources, le Bureau du vérificateur général (BVG) a relevé que le Ministère n'avait pas de plan général ou de plans équivalents au niveau des secteurs³, et qu'il ne possédait pas les informations de base sur la charge de travail, les coûts et le rendement⁴. Le rapport du BVG affirmait qu'« à moins que le Ministère ne modifie considérablement la façon dont il gère ses activités, sa capacité de s'acquitter de la mission que lui a confiée le Parlement – c'est-à-dire protéger et promouvoir les intérêts juridiques de la Couronne – sera amoindrie »⁵.

Réaction du Ministère : des changements aux niveaux de la structure et de la procédure

La restructuration du Ministère représente l'un des premiers projets concrets que le Ministère entrepris pour relever les défis auxquels il faisait face. La restructuration – concernant la prestation des services –, entrée en vigueur le 30 septembre 1995, a été conçue par de hauts gestionnaires du Ministère dans le but « d'éliminer ou de réduire les obstacles structurels en vue d'offrir un service plus efficace et plus flexible qui réponde mieux aux attentes des citoyens. Notre objectif est d'offrir tous nos services de manière intégrée et ciblée »⁶.

Innovation en matière de prestation de services au ministère de la Justice : restructuration et introduction de conventions de service en vue de mieux satisfaire les besoins du client

En vue d'atteindre cet objectif, les personnes chargées de la restructuration ont décidé de créer le Secteur des activités juridiques (SAJ) et d'introduire le système des portefeuilles. Ces deux initiatives ont permis d'éliminer d'énormes barrières sectorielles afin d'offrir aux clients une structure de reddition des comptes satisfaisante. Le nouveau Secteur comprend maintenant la majorité des groupes ou unités affectés à la prestation des services, y compris les bureaux régionaux, les Services juridiques incorporés aux ministères clients ainsi que d'autres fonctions telles que le droit pénal, les services consultatifs juridiques spécialisés et les services en matière de litiges. Il est également important de noter l'introduction du système de portefeuilles qui traduit la volonté du Ministère d'accorder la priorité aux clients. Le système comporte maintenant six portefeuilles clients, dont trois portefeuilles destinés à des clients uniques au dossier particulièrement volumineux ainsi que trois portefeuilles communs qui regroupent divers clients en fonction de leur secteur d'activité principal : organisme central, commercial et réglementaire. Le conseil de gestion du Secteur est composé du chef du Secteur, des chefs des portefeuilles, de quatre directeurs supérieurs régionaux ainsi que des chefs des groupes fonctionnels et des services consultatifs spécialisés.

Conséquences positives de la restructuration

La restructuration du ministère de la Justice a eu des conséquences positives indiscutables :

- *Elle a aidé le Ministère à mieux axer ses services sur les clients* : le regroupement au Secteur de la majorité des services offerts aux clients a permis d'offrir des services intégrés. Les clients peuvent s'adresser, à Ottawa et dans les régions, à des points de contact qui répondront avec plaisir à leurs questions en matière de services;
- *Elle a permis d'améliorer les fonctions de planification et de coordination au sein du Secteur* : l'ancienne structure dépendait des liaisons fonctionnelles, ce qui rendait la planification et la coordination entre le Ministère et ses clients très complexes. Le regroupement de la majorité des services juridiques au sein du SAJ permet un degré de collaboration bien plus élevé au niveau de la planification.
- *Elle a permis d'introduire une politique de responsabilisation bien plus rigoureuse au sein du Ministère et de mesurer l'efficacité des activités principales de ce dernier* : grâce à la création du SAJ et à la subdivision du Secteur suivant la méthode des portefeuilles, le Ministère connaît avec beaucoup plus de précision l'affectation de ses ressources actuelles ainsi que les domaines qui pourraient exiger des ressources supplémentaires.

La restructuration du Ministère a été effectuée parallèlement à la mise en œuvre du projet relatif au Service axé sur le client. Le projet du SAC représente l'outil principal du Ministère qui désire offrir aux organismes et ministères clients des services rentables et de qualité supérieure. Il a été conçu de façon à promouvoir un cadre de responsabilités plus fort basé sur la notion d'un partage des responsabilités entre le Ministère et les clients qui bénéficient des services juridiques. Les conditions de ce nouveau partenariat sont définies par l'accord sur les SAC qui a été négocié, sous la forme d'un cadre de gestion conjoint, entre le Service juridique et son ministère client. Ces accords servent à officialiser la mise en œuvre des nombreux projets qui ont récemment été introduits en vue d'améliorer la prestation des services juridiques du ministère de la Justice. En tant que tels, les accords sur les SAC concernent des engagements du Ministère dans des domaines tels que :

- l'offre aux clients d'informations pertinentes au sujet de l'affectation des ressources et de l'organisation de la charge de travail en vue de satisfaire les demandes de services;
- l'élaboration d'une planification commune et l'établissement de priorités entre les processus;
- la mise en œuvre de mécanisme de règlement des différends pour résoudre les contentieux;
- l'examen des frais relatifs aux représentants juridiques et la prise en compte de solutions différentes;
- la mise en œuvre de normes de services si possible définies en collaboration avec les clients et en fonction des priorités et des besoins de ces derniers;
- la mise en œuvre de l'évaluation des processus et d'un contrôle du rendement conjoint.

Leçons apprises

Les résultats ne sont pas apparus directement après l'introduction du projet des SAC (y compris de l'accord sur les SAC), en 1995. En effet, le Ministère n'avait pas encore entrepris de négociations ni conclu d'accord avec l'ensemble de ses clients, les négociations ne prenaient pas toujours en compte la prestation de services au niveau régional, les conditions des accords n'étaient pas toujours respectées et, surtout, le projet n'avait pas encore pu révéler la totalité des possibilités qu'il offrait en matière de planification et de reddition de comptes.

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

Afin de favoriser la mise en œuvre totale du projet des SAC, la haute direction a pris l'audacieuse décision d'allouer des ressources directement aux portefeuilles, plutôt qu'aux entités opérationnelles, et en fonction de l'utilisation que les portefeuilles voulaient en faire. Ainsi, à partir de 1996-1997, les centres de responsabilité n'ont plus été en mesure de recevoir les ressources nécessaires au traitement du cas d'un client particulier à moins qu'ils aient soumis au gestionnaire du portefeuille les documents prérequis concernant la planification et les autres renseignements nécessaires. Cette nouvelle méthode permet au Ministère de respecter ses engagements dans le domaine de la responsabilité vis-à-vis de ses clients et de mieux planifier la répartition et l'utilisation de ses propres ressources.

Trois ans après l'introduction du projet, les accords sur les SAC sont signés par plus de 85 p. 100 des clients. Cependant, ce n'est pas le nombre d'accords signés à ce jour qu'il convient de relever, mais bien plus le contenu de ces accords ou l'utilisation qu'en font les clients et les gestionnaires du ministère de la Justice. Ce processus a été, et est encore, une expérience d'apprentissage pour les gestionnaires qui cherchent à améliorer constamment le projet.

Principales leçons

- *S'assurer que les gestionnaires saisissent bien les changements en cours.* Une révision des accords menée par le Secrétariat des SAC en 1997 indique que plusieurs de ces documents ne font pas mention de certains sujets importants tels que les structures conjointes de révision et la planification pour les clients et le Ministère, des renseignements relatifs aux besoins régionaux en matière de services ou des normes pour les services sur mesure. Il serait certes important d'introduire ces éléments dans les accords des SAC, mais il l'est toutefois davantage que les gestionnaires comprennent bien la portée de ces éléments et soient prêts à s'y conformer en raison de leur importance et non pas uniquement parce qu'ils font partie d'un accord-type.
- *Clarifier les rôles.* Étant donné que les accords sur les SAC représentent des cadres de planification conjointe de services engageant le Ministère et ses clients, les gestionnaires doivent déterminer avec leurs clients la participation de ces derniers au processus de prestation de services ainsi que leur responsabilité dans ce processus;
- *Intégrer tous et chacun dans les consultations.* Les interviews réalisées au niveau régional avec les hauts responsables clients révèlent que les clients du Ministère ne connaissent souvent pas l'existence du projet des SAC ni celle des accords. Il est en effet inutile d'espérer un changement d'attitude de la part des clients tant que ces derniers ne connaîtront pas le projet et ses objectifs. C'est pourquoi il est absolument nécessaire d'élaborer une stratégie de communication et de commercialisation qui permettra au client de participer pleinement à la prestation des services;
- *Les premiers accords conclus étaient très souvent axés uniquement sur Ottawa.* Les gestionnaires des Services juridiques responsables des négociations ne prenaient que rarement en compte les priorités des clients régionaux ou négligeaient de prévoir les ressources nécessaires à la satisfaction des besoins de ces derniers. En 1996, l'un des chefs de portefeuille a cherché à remédier à cette situation en organisant des ateliers au sujet des processus optimaux de négociations des SAC qui réunissaient toutes les parties du ministère de la Justice concernées par la négociation des accords. Cette initiative a été couronnée de succès et l'ensemble du projet ne pourrait que bénéficier de l'organisation d'un autre atelier de ce genre dans un portefeuille différent.
- *Les situations de crise sont une forte incitation au changement.* La situation critique traversée au ministère de la Justice résidait dans son aptitude à accéder à des ressources pour financer la prestation des services et à rendre des comptes relativement à l'utilisation de ces ressources. Pour composer avec une telle situation, le Ministère a entrepris de vastes changements de structure ainsi qu'au niveau des procédures, lesquels ont favorisé une évolution dans les attitudes ainsi qu'une sensibilisation accrue aux responsabilités et à la reddition des comptes en matière de gestion.

Prochaines étapes

Il est urgent d'introduire un changement de culture qui permettrait d'améliorer la qualité des services. Les clients inciteront certainement le Ministère à étudier plus attentivement cette question :

- les clients cherchent de plus en plus à obtenir une valeur en contrepartie de l'argent qu'ils versent aux services juridiques;
- les clients se rendent de mieux en mieux compte des services qu'ils peuvent attendre des avocats du Ministère, en partie grâce à l'introduction de normes de services dans le Projet des SAC;
- en vertu de la proposition relative au cadre stratégique des Services juridiques, les clients pourront choisir la personne qui leur offrira les services juridiques – après avoir pu comparer les possibilités du Ministère à celles du secteur privé, les clients pourront s'en remettre à la « concurrence » si le Ministère ne répond pas à leurs attentes.

Le Ministère n'a pas ménagé ses efforts pour trouver la voie du succès dans un environnement en pleine mouvance. A-t-il atteint son objectif ? Pas encore. Il a cependant réalisé des progrès notables dans de nombreux domaines. Il a introduit d'importants changements de structure et de procédure qui ouvrent la voie à de profonds changements culturels au sein du Ministère. Ce processus de transition a également permis au Ministère de prendre conscience du rôle essentiel que jouent ses cadres supérieurs qui ont mené à bien ces changements et assurent la responsabilité de modifier les pratiques en vigueur. Il commence à entrevoir le rôle essentiel des cadres moyens qui permettent aux employés de mieux connaître les objectifs des services et de mieux concentrer leurs efforts sur ces derniers. En s'appuyant sur les leçons apprises et en mettant réellement à profit les informations sur le rendement qu'il a pu rassembler, le ministère de la Justice ne peut que mener son projet de changement à un succès sans précédent.

Notes

¹ En vertu de la Loi sur le ministère de la Justice, le Ministère remplit trois fonctions principales : la fonction d'organisme prestataire de services, la fonction d'organisme central et la fonction d'élaborateur de politiques.

² Canada. Ministère de la Justice. *Setting an Agenda for Excellence*, 1994, p. 26, item 1.

³ Canada. Bureau du vérificateur général, *Rapport du vérificateur général du Canada*, 1993, paragraphe 17.90.

⁴ Ibid., paragraphe 17.91.

⁵ Ibid., paragraphe 17.3.

⁶ Canada. Ministère de la Justice. *Departmental Day Fact Sheet*, 1996, p. 20.

Sources consultées

CCG (1994). « *Setting an Agenda for Excellence* », ministère de la Justice, page 26, item 1.

Bureau du vérificateur général (1993). *Rapport du vérificateur général du Canada*, par. 17.90-17.91 et 17.3.

Ministère de la Justice (1996). *Departmental Day Fact Sheet*, page 20.

Personne-ressource

Peter Dimitroff
Planification et recherche
Section des opérations juridiques
Ministère de la Justice
Édifice commémoratif de l'Est
284, rue Wellington, salle 1105
Ottawa (Ontario) K1A 0H5
Tél. : (613) 954-2042
Télec. : (613) 954-3600

Création d'un organisme de service : l'Agence canadienne d'inspection des aliments

Description

Aperçu

Le 20 mars 1997, on a créé l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA), un organisme fédéral unique d'inspection des aliments, en vue de regrouper tous les services fédéraux d'inspection et de quarantaine des aliments, des installations de transformation des aliments et des animaux auparavant confiés à divers ministères, notamment Agriculture et Agroalimentaire Canada, Pêches et Océans Canada, Santé Canada et Industrie Canada.

Ce nouvel organisme assure tous les services fédéraux d'inspection relatifs à la salubrité des aliments, la fraude économique, les exigences commerciales ainsi que la santé des animaux et la protection des végétaux. La création de l'ACIA renforce la division des pouvoirs fédéraux entre Agriculture et Agroalimentaire et Santé Canada. En effet, c'est encore à Agriculture et Agroalimentaire qu'il incombe, par l'entremise de l'ACIA, d'établir les normes de santé pour les animaux et les végétaux et d'assurer les services de soutien des inspections. Alors que l'ACIA se charge de toutes les activités fédérales relatives à l'inspection des aliments, le ministère de la Santé est responsable d'élaborer des politiques et d'établir des normes concernant la salubrité et la qualité nutritionnelle des aliments vendus au Canada. En outre, Santé Canada doit aussi entreprendre l'examen systématique et indépendant des éléments du programme d'inspection des aliments de l'Agence qui concernent la sécurité alimentaire, ceci afin de s'assurer de leur conformité aux normes canadiennes de santé et de sécurité¹.

La création de l'Agence fait partie d'une initiative gouvernementale consistant à « repenser le rôle de l'État ». Dans le budget de 1996, on présente l'Agence comme un des trois organismes offrant des solutions de rechange pour la prestation des services avec « une plus grande autonomie pour mener leurs activités d'une façon qui tienne davantage compte des besoins de leur clientèle et qui soit plus rentable », les deux autres organismes étant Parcs Canada et la Commission canadienne du revenu. En tant que tel, l'ACIA est un produit « hybride » des types d'organisations que l'on retrouve dans les secteurs public et privés. En ce qui concerne la responsabilité, l'Agence exécute ses fonctions réglementaires comme un ministère du gouvernement. Par contre, comme elle dispose d'une plus grande souplesse sur le plan des finances et des ressources humaines que ce que l'on accorde généralement aux ministères, l'Agence mène ses activités de service comme une entreprise privée. On prévoit des recettes annuelles de plus de 43 millions de dollars.

Quels sont les avantages de l'ACIA ?²

- *Clarification des rôles et responsabilités.* Le ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire conserve la responsabilité d'établir les normes de santé pour les animaux et les végétaux, alors que c'est au ministère de la Santé qu'il incombe d'élaborer des politiques et d'établir des normes relatives à la salubrité des aliments. La prestation de tous les services d'inspection ou de quarantaine des aliments, des animaux et des végétaux a été regroupée au sein de l'Agence.

FAITS SAILLANTS

- CRÉATION DU PREMIER ORGANISME DE SERVICE AU CANADA.
 - REGROUPE TOUS LES SERVICES FÉDÉRAUX D'INSPECTION ET DE QUARANTAINE DES ALIMENTS, DES INSTALLATIONS DE TRANSFORMATION DES ALIMENTS ET DES ANIMAUX AUPARAVANT CONFISÉS À QUATRE DIFFÉRENTS MINISTÈRES AU SEIN D'UN SEUL ORGANISME.
 - CETTE ORGANISATION EST UNE FORMULE HYBRIDE DES SECTEURS PUBLICS ET PRIVÉS – AUX FINS DE RESPONSABILITÉ ELLE FONCTIONNE COMME UN MINISTÈRE DU GOUVERNEMENT, MAIS ELLE MÈNE DES ACTIVITÉS DE SERVICE COMME LE FERAIT UNE ENTREPRISE DU SECTEUR PRIVÉ.
 - ÉCLAIRCIT LES RÔLES ET LES RESPONSABILITÉS; FOURNIT UN SERVICE PLUS UNIFORME; RÉDUIT LES CHEVAUchements ET LES ÉCARTS DE SERVICE; AMÉLIORE L'HARMONISATION ET LA COLLABORATION ENTRE LES ADMINISTRATIONS FÉDÉRALE ET PROVINCIALES, FACILITE LA REDDITION DE COMPTE ET L'ÉTABLISSEMENT DE RAPPORT AU PARLEMENT.
-

Cet arrangement permet à l'Agence d'envisager la sécurité de l'approvisionnement alimentaire de façon plus intégrée que ne pourrait le faire un organisme axé uniquement sur l'inspection des aliments. De même, il améliore les importantes fonctions de sécurité alimentaire et de responsabilité auparavant assumées par quatre différents ministères.

De plus, en préservant la structure ministérielle traditionnelle de l'établissement des normes de santé et de sécurité, tout en confiant les fonctions d'inspection à un organisme plus autonome, l'ACIA peut profiter de la souplesse qu'on lui accorde (c.-à-d. sur le plan des finances et des ressources humaines) pour modeler ses activités sur celles des entreprises privées.

- *Prestation améliorée des services.* Ce nouvel organisme permet une prestation plus uniforme des services de quarantaine et d'inspection des aliments, des animaux et des installations de transformation des aliments, au Canada comme à l'étranger. Les citoyens et les clients peuvent maintenant diriger leurs questions et leurs inquiétudes vers un point de contact unique au sein de l'administration fédérale plutôt que d'avoir à composer avec quatre différents ministères. Les importateurs de divers types d'aliments peuvent, par exemple, traiter avec une seule organisation fédérale compétente dans les questions d'inspection des produits d'importation.

La souplesse sur le plan des finances et des ressources humaines permet en outre à l'ACIA d'être plus à l'écoute des besoins changeants de sa clientèle et d'instaurer des dispositions de services plus souples.

- *Réduction des chevauchements.* En remplaçant les fonctions d'inspection de quatre ministères, l'ACIA résoud un vieux problème « d'horizontalité ».

Contexte

- On étudie depuis longtemps, c'est-à-dire depuis les années 1970, les moyens pour assurer une prestation plus efficace des services fédéraux d'inspection pour les aliments, les animaux et les installations de transformation des aliments. Chacun des quatre ministères concernés a pris part à des études indépendantes à divers moments au cours des 25 dernières années. On a néanmoins maintenu le statu quo organisationnel en raison des difficultés inhérentes au transfert des pouvoirs ministériels au mélange des questions de santé aux enjeux commerciaux et aux inquiétudes face aux réactions de la clientèle.
- En 1985, en se fondant sur le rapport du Groupe de travail Nielsen, l'administration fédérale a décidé de confirmer la suprématie de Santé Canada relativement aux questions de sécurité alimentaire et de lui confier la responsabilité et la coordination de la sécurité alimentaire. On a formé le Comité interministériel de la réglementation des aliments (CIRA) pour assumer la coordination et la mise en oeuvre des divers protocoles d'ententes qui définiraient les responsabilités des ministères concernés.
- En 1992, les sous-ministres adjoints de chaque ministère ont mené ensemble un examen sur la façon d'officialiser un arrangement coopératif et formel entre les ministères, c'est-à-dire le CIRA. L'Examen des programmes de 1994 a également fait ressortir le besoin d'un système intégré plus officiel.
- Dans son Rapport de 1994, le Vérificateur général a examiné l'efficacité et l'efficience du système et, ce faisant, a soulevé encore plus de questions sur la coordination des efforts des ministères fédéraux en se demandant si le système opérait à risque.
- Dans le budget fédéral de 1995, on mettait en relief le besoin de résoudre la question en instruisant les ministères fédéraux concernés :
« ... de travailler en collaboration sur les mesures, y compris la possibilité d'apporter des changements à la structure organisationnelle, en vue d'améliorer l'efficacité et l'efficience des éléments fédéraux du système canadien d'inspection des aliments ... »
- L'amélioration de la collaboration intergouvernementale a également été le point de mire du Système canadien d'inspection des aliments mené conjointement par le fédéral, les provinces et les territoires. Ce groupe a élaboré un plan qui proposait une refonte du Système canadien d'inspection des aliments fondée sur une évaluation scientifique des risques pour la santé, sur de l'information adaptée concernant les consommateurs, sur l'utilisation efficiente des ressources, sur des dispositions législatives ou réglementaires complémentaires ou conjointes ainsi que sur la rationalisation des services.

Source : BSIA, juillet 1995, *Le système fédéral d'inspection des aliments - choix organisationnels*, Document de travail. CCG, avril 1998, Entrevue avec Ronald Doering et Peter Brackenridge, ACIA.

À propos de l'Agence canadienne d'inspection des aliments

Mission de l'ACIA: « Aliments sûrs, accès aux marchés et protection des consommateurs ».

Mandat, rôle et responsabilités

- L'ACIA a été créé pour : « Améliorer l'efficacité et l'efficience du système fédéral d'inspection et des services connexes pour assurer la salubrité des aliments ainsi que la santé des animaux et la protection des végétaux ».
- L'Agence est un organisme créé par loi, indépendant, mené par un président, qui relève directement du ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire. Dans ses fonctions de chef de l'Agence, le ministre est soutenu par le secrétaire d'État (Agriculture et Agroalimentaire; Pêches et Océans).
- Le ministre a constitué un comité consultatif ministériel pour le conseiller sur les questions relatives à l'Agence afin d'améliorer le service et de rehausser la responsabilité envers le public.
- L'ACIA assume toute une gamme de responsabilités réglementaires et est responsable de l'administration et de l'exécution de 13 lois fédérales.
- L'Agence a un budget annuel d'environ 315 millions de dollars, dont une proportion 15 p. 100 est consacrée à des frais recouvrables. L'Agence a rassemblé plus de 4 200 employés des quatre ministères, répartis dans 600 emplacements au Canada ainsi que dans 22 laboratoires et installations de recherche.

Souplesse financière

- L'ACIA a le statut d'établissement public en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, et a le pouvoir d'imposer des droits au moyen d'un processus rationalisé d'établissement des droits. Elle a également le pouvoir de générer des revenus et de les conserver.
- L'ACIA a la souplesse nécessaire pour trouver ses propres fournisseurs de services réguliers dans des domaines comme les services juridiques, l'approvisionnement, la vente des avoirs et la gestion immobilière. Cette option permet à l'Agence de déterminer les moyens qui permettront de gérer les ressources et les avoirs de la façon la plus efficiente possible et d'encourager la concurrence au sein des fournisseurs de service.
- On a accordé à l'ACIA une forme de souplesse pluriannuelle grâce à une structure de cote simplifiée.
- L'Agence a aussi l'autorité de mettre en oeuvre les systèmes en utilisant les principes comptables généralement reconnus.

Souplesse sur le plan des ressources humaines

- L'ACIA est un employeur distinct entièrement responsable de ses décisions en matière de gestion des ressources humaines, y compris la dotation et la négociation des conventions collectives avec les négociateurs, et elle doit en répondre. Après une période transitionnelle d'un an (à compter du 1^{er} avril 1998), l'Agence, tout en restant sujette à la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, ne sera plus visée par les dispositions de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Les employés de l'ACIA demeureront tout de même des fonctionnaires fédéraux.
- Pour veiller à ce que la dotation soit non partisane et fondée sur le mérite, l'Agence a établi une Charte pour protéger les valeurs fondamentales de la fonction publique sur lesquelles le plan d'entreprises présenté au Parlement sera fondé.

Valeurs de l'ACIA

- ✓ PERSONNES ET MILIEU DE TRAVAIL : PROFESSIONALISME, RESPECT, ENGAGEMENT ET ATTITUDE POSITIVE
- ✓ EMPLOI : MÉRITE, ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI, MOBILITÉ ET RECONNAISSANCE DU MÉRITE
- ✓ LEADERSHIP ET GESTION : OUVERTURE D'ESPRIT, INTÉGRITÉ, CONFIANCE ET TRAVAIL D'ÉQUIPE

Clients et intervenants

- Les clients sont, entre autres, les consommateurs, les producteurs-agriculteurs, les entreprises qui transforment les aliments, les importateurs et les exportateurs, les distributeurs, les grossistes et les détaillants de produits alimentaires au Canada ainsi que les producteurs, les importateurs et les exportateurs d'éléments agricoles, animaux ou végétaux, y compris le domaine forestier, qui sont sujets aux maladies et aux parasites pouvant justifier une quarantaine.
- Les intervenants sont les groupes industriels, les groupes de consommateurs, les provinces, les organismes centraux, les employés, les syndicats, les gouvernements étrangers et le public.

Source : *Les nouvelles formules de prestation de services : L'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA)*, Ronald Doering, 25 novembre 1996, Exposé au ministère de la Justice, Atelier de NFPS, Ottawa; Entrevue avec Ronald Doering et Peter Brackenridge, ACIA, CCG, avril 1998.

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

On a considérablement rationalisé le processus, le rendant plus efficient dans des secteurs comme l'exécution, les services de laboratoire, les systèmes informatiques et les communications. On a réalisé des économies d'environ 44 millions de dollars en 1998-1999. En simplifiant les structures régionales et en regroupant les installations dédoublées ou celles qui sont trop proches les unes des autres, il devrait être possible d'améliorer encore plus l'efficacité du processus.

- *Amélioration de la coopération et de l'harmonisation entre le fédéral et les provinces.* Le fait d'avoir instauré un organisme fédéral unique doté des pouvoirs juridiques lui permettant de faciliter la collaboration fédérale-provinciale a contribué à l'avènement d'une approche plus intégrée et souple en matière de normes et d'inspection. L'initiative fédérale-provinciale existante en matière d'harmonisation, le Système canadien d'inspection des aliments, a été renforcée par une participation fédérale plus dirigée. En comblant les lacunes fédérales-provinciales-municipales par l'élaboration de « codes nationaux », par exemple, on rehausse considérablement la sécurité alimentaire tout en favorisant le commerce international.
- *Amélioration de la responsabilité et des rapports au Parlement.* Pour équilibrer la souplesse accrue et les nouvelles responsabilités de l'ACIA, la loi prévoit de nouveaux mécanismes de responsabilisation et d'établissement de rapport au Parlement. Un Plan d'entreprise détaillé, énonçant les objectifs de l'Agence et ses objectifs de rendement, est déposé au Parlement. Le premier Plan d'entreprise de l'ACIA a été déposé le 28 mai 1998.

L'Agence est également tenue de produire un Rapport annuel documentant son rendement par rapport aux prévisions établies dans le Plan d'entreprise. Le rapport inclura également l'évaluation du Vérificateur général sur l'équité et la fiabilité de ces renseignements.

La Loi impose en outre au ministre de la Santé d'évaluer les activités de l'Agence en matière de sécurité alimentaire. Ce rapport d'évaluation est mis à la disposition du public.

Mise en place du projet

- *Soutien des éléments politiques et de la haute direction.* L'ACIA a reçu un grand soutien des divers secteurs de l'administration fédérale. Comme il en a déjà été fait mention, les budgets fédéraux de 1995 et 1996 signalaient le soutien du gouvernement du Canada à l'égard d'une approche plus intégrée en matière d'inspection des aliments. L'initiative de l'ACIA a également bénéficié de l'appui du greffier du Conseil Privé de même que du soutien des ministres et sous-ministres des ministères concernés.
- *Établissement du Bureau des systèmes d'inspection des aliments (BSIA).* En mai 1995, on a créé le Bureau des systèmes d'inspection des aliments en vue d'examiner, en collaboration avec les ministères concernés, l'industrie, les provinces et d'autres intervenants, les options pour l'organisation des éléments fédéraux du système canadien d'inspection des aliments. Le BSIA se composait d'un sous-ministre adjoint indépendant des autres ministères, à qui on avait confié la tâche de diriger le projet, et de représentants de chacun des ministères intéressés. À intervalles réguliers, les sous-ministres des autres ministères étaient informés des progrès de l'initiative.
- *Consultations.* En juillet 1995, le Bureau des systèmes d'inspection des aliments a ébauché un document de travail³, où l'on décrivait quatre options possibles, fournissant du même coup un point de mire pour la consultation des intervenants partout au Canada. Les options étaient les suivantes :
 - renforcer le rôle du Comité interministériel de la réglementation des aliments;
 - repenser la répartition des responsabilités relatives à l'élaboration des politiques, à l'inspection et à la vérification;
 - créer un « ministère de la Sécurité alimentaire »; ou
 - créer, au moyen d'un processus législatif, un organisme unique pour l'inspection des aliments.

Le Bureau des systèmes d'inspection des aliments a ensuite rencontré le personnel des administrations centrales et des bureaux régionaux des ministères concernés, les syndicats, les clients des divers ministères, l'industrie, les associations, les provinces et, d'une façon plus large, les citoyens afin de leur expliquer les options et d'entendre leurs commentaires. Le Bureau des systèmes d'inspection des aliments encourageait également les intervenants à soumettre des mémoires écrits.

À partir de la rétroaction obtenue dans le cadre des consultations, le gouvernement du Canada a opté pour la création d'une agence unique chargée de l'inspection des aliments. La décision de créer l'agence a été annoncée dans le budget fédéral de 1996.

- *Mise en oeuvre.* Le regroupement des services fédéraux d'inspection et de quarantaine des aliments est un processus en deux étapes, ce qui s'est traduit par une période d'environ un an avant que l'Agence ne soit entièrement fonctionnelle. Le Bureau des systèmes d'inspection des aliments, de concert avec les ministères d'origine, a formé des équipes pour s'occuper de tous les aspects de la transition, y compris les questions de ressources humaines, les dispositions financières, les pouvoirs réglementaires, les responsabilités et les communications. On a nommé un chef d'équipe pour veiller à la bonne marche de chacun des quatre secteurs et les ministères ont nommé des représentants au sein de chaque équipe.

Afin de maintenir l'élan de l'initiative, les premières étapes de la mise en oeuvre étaient surtout axées sur la réorientation des ressources entre Agriculture et Agroalimentaire Canada et Santé Canada. En juin 1996, certains employés d'Agriculture et Agroalimentaire ont été transférés à Santé Canada pour commencer le regroupement de la politique de sécurité alimentaire, de l'établissement des normes, de l'évaluation des risques, de la recherche en matière de mise à l'essai analytique ainsi que des activités de vérification. En même temps, certains employés de Santé Canada ont été transférés à Agriculture et Agroalimentaire dans le cadre de la première étape visant à regrouper les employés qui s'occupent de l'inspection et de la quarantaine.

Pour finir, on a regroupé le personnel d'inspection d'Agriculture et Agroalimentaire (y compris certains anciens employés de Santé Canada) et de Pêches et Océans pour former la nouvelle agence.

Le personnel du Bureau des systèmes d'inspection des aliments a ébauché une loi pour régir la nouvelle agence. Le projet de loi C-60, *Loi portant création de l'Agence canadienne d'inspection des aliments*, a été déposé au Parlement en septembre 1996. La Loi a été sanctionnée le 20 mars 1997.

Au début de 1997, l'ACIA était tout à fait fonctionnelle. Le Bureau des systèmes d'inspection des aliments a officiellement cessé ses activités le 31 mars 1997 pour faire place, le 1^{er} avril 1997, à l'Agence canadienne d'inspection des aliments. Nous venions de franchir une étape symbolique importante puisque le BSIA était un groupe « externe ». Le processus de planification organisationnelle, dont la première étape était l'élaboration d'un Plan d'entreprise, serait dorénavant assumé par l'Agence elle-même.

Difficultés rencontrées

Principales difficultés

- *Solutions universelles ou solutions sur mesures.* Un des principaux défis que le BSIA a dû surmonter consistait à mettre en oeuvre la meilleure solution possible en se fondant sur la recherche et les consultations, sans tenir compte des tendances courantes. Alors que les organismes autonomes institués en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni offraient des solutions pouvant convenir à certaines fonctions gouvernementales – et dans une certaine mesure l'Agence s'est inspirée de ces modèles – elles ne répondaient que partiellement aux exigences d'un organisme de réglementation chargé essentiellement de veiller à la sécurité du public. Le BSIA devait trouver un compromis entre, d'une part, l'indépendance et la souplesse et, d'autre part, la responsabilité ministérielle et la sécurité du public. Il en est ressorti un produit hybride entre les modèles des secteurs public et privé : en ce qui a trait à la responsabilité, l'Agence est comme un ministère, mais sur le plan de la marche à suivre, l'Agence ressemble plus à une entreprise privée.
- *Trouver le bon dosage de fonctions de réglementation et de fonctions de service.* À l'instar des autres organisations du secteur public, l'ACIA doit essayer de concilier les intérêts d'une clientèle diversifiée. Ce problème classique se manifeste clairement dans les organisations dont le service est articulé autour de dispositions réglementaires. Tandis que l'ACIA se charge des services d'inspection et de quarantaine pour préserver la sécurité du public canadien, elle doit également concilier cette fonction de réglementation avec les besoins de services de ses clients spécifiques, comme les usines de transformation du boeuf. Pour être en mesure d'offrir un service plus axé sur la clientèle, l'Agence doit faire en sorte que la prestation de ses services soit conforme aux lignes directrices et procédures prescrites, et veiller à que les services soient fournis en temps opportun et avec toute l'efficacité requise.

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

Par contre, il est difficile pour les clients de définir la nature d'un « bon service » lorsque la réglementation est une fonction de service fondamentale. L'usine de transformation du boeuf fermée par l'ACIA ne perçoit probablement pas ce service très favorablement, mais le public canadien peut très bien voir les choses d'un autre oeil. Quant au Canadien qui se fait prendre à essayer de passer un jambon aux douanes, il peut très bien juger que ce service est « mauvais », mais, selon toute probabilité, l'ensemble du public canadien ne serait pas du même avis.

- *Cadre des ressources humaines.* La Commission de la fonction publique (CFP) s'inquiétait du fait que l'Agence serait délogée de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, laquelle enchâsse un code de déontologie et les valeurs qui régissent la fonction publique du Canada, pour devenir un employeur distinct. On redoutait également les répercussions que cette décision aurait sur les autres organismes de service à venir. Pour préserver les valeurs et l'éthique de la fonction publique, l'ACIA a intégré une Charte des valeurs fondamentales de la fonction publique à son Plan d'entreprise avant de le présenter au Parlement.
- *Système financier.* Dans le but de fournir de meilleurs renseignements financiers au Parlement et au public canadien, l'ACIA se détachera quelque peu des pratiques comptables traditionnellement utilisées dans la fonction publique pour faire siennes les pratiques comptables des organisations du secteur privé. Il s'agit d'un nouveau système dont les détails sont mis en place en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT). Ces nouvelles pratiques comptables sont expliquées en détails dans la *Loi sur l'Agence canadienne d'inspection des aliments*.
- *Coûts financiers associés au regroupement d'organisations distinctes.* L'ACIA a travaillé de concert avec le SCT en vue, d'une part, de cerner les coûts financiers de la création de l'Agence – des éléments de base du cadre des ressources humaines aux changements des écritures sur les immeubles – et, d'autre part, de se procurer le financement à court terme dont l'Agence avait besoin pour atteindre ses objectifs.

Ces questions sont-elles propres à cette initiative ? À l'organisation ?

Bien que des questions semblables puissent généralement se poser dans n'importe quel genre de projet ou pour n'importe quelle organisation publique, les cadres des ressources humaines et de responsabilité sont des considérations qui ont une pertinence particulière dans le secteur public et qui ont des répercussions importantes pour ceux qui cherchent à instaurer des nouvelles formules de prestation des services.

Leçons apprises

Facteurs de réussite essentiels

- *Soutien des politiciens et de la haute direction.* Comme nous l'avons précédemment fait remarquer, le soutien du gouvernement du Canada, des ministres qui dirigent les ministères concernés et des membres de la haute direction – appui fourni par l'entremise du greffier du Conseil privé et des sous-ministres – s'est révélé essentiel. Alors que la question d'une prestation plus efficace des services fédéraux en matière d'inspection des aliments, des animaux et des installations de transformation des aliments fait depuis longtemps l'objet d'un débat, c'est grâce à l'aide du gouvernement et de la haute direction que l'on a pu mettre cette problématique au programme et passer à l'action.
- *Communication et consultation auprès des employés, des clients et des intervenants.* L'ACIA est une entreprise pionnière et, à ce titre, elle est une source de craintes pour certains clients et employés qui perçoivent ce projet comme une privatisation et pour des clients à long terme qui ont peur de perdre les relations qu'ils ont forgées au fil des ans avec les ministères. C'est pourquoi le Bureau des systèmes d'inspection des aliments a veillé à ce que les employés, les clients et les intervenants comprennent la signification et la valeur du projet, et a fait en sorte d'impliquer ces gens. Pendant les étapes de planification et de mise en place du projet, un processus de consultation ascendante et décentralisée a été utilisé pour obtenir les commentaires des employés, des clients, des intervenants et du grand public. De même, tous les grands développements leur ont été régulièrement communiqués.

Bien que le soutien de la haute direction se soit fait sentir tout au long du projet, le BSIA s'est toujours senti libre d'adapter le processus à ses besoins.

Création d'un organisme de service : l'Agence canadienne d'inspection des aliments

- *Équipe à temps plein assignée au projet.* À titre d'initiative innovatrice, il s'agit en fait du premier organisme du genre, la création de l'ACIA était une entreprise extraordinaire. Dans ce contexte, le BSIA avec son personnel à temps plein déterminé à régler tous les aspects de la planification et de la mise en place de l'Agence, s'est révélé un élément crucial.
- *Indépendance du BSIA.* L'ACIA attribue une partie de sa réussite au fait que l'initiative a été menée par le BSIA, un organisme indépendant et non partisan.
- *Objectifs clairement définis.* Selon l'ACIA, si le BSIA a réussi à aller de l'avant aussi rapidement et résolument qu'il l'a fait, c'est grâce aux objectifs clairs communiqués par le sous-ministre d'Agriculture et Agroalimentaire Canada après l'annonce du Budget fédéral de 1995. Ces objectifs étaient doubles : premièrement, analyser les options pour l'élément fédéral du système d'inspection des aliments et sonder les réactions des clients et des intervenants; deuxièmement, mettre à exécution la décision du gouvernement.
- *Bonne compréhension des activités de l'organisation.* Puisque les ministères connaissaient très bien leurs secteurs d'activité, le BSIA a pu se concentrer sur les changements organisationnels requis.
- *Choix du moment opportun.* Comme nous l'avons souligné ci-dessus, l'option de l'Agence cadrait avec les objectifs du gouvernement du Canada. Cette cohérence a permis d'assurer un processus de planification et de mise en place sans anicroche.

Embûches

- *Aspects politiques du processus.* L'Agence, et l'ancien BSIA, ont laissé entendre qu'il est presque impossible d'échapper au caractère politique d'un processus comme celui-ci. L'adoption d'une loi doit passer par un certain nombre d'étape au Parlement, aussi, le fait d'avoir un plan d'action peut aider une organisation à se préparer pour un processus long et parfois compliqué. Néanmoins, il est rare qu'une organisation réussisse à se préparer à tous les aspects de ce processus imprévisible. Il faut se montrer patient.
- *Communiquer avec les organismes centraux.* Lorsqu'il a pris la décision de placer l'Agence hors de portée de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, le BSIA a consciencieusement sollicité l'apport de la CFP en passant par les voies de communication traditionnelles, comme des rencontres avec les divers groupes. Néanmoins, il s'est malgré tout glissé des lacunes sur le plan des communications entre les diverses parties. Selon les membres de l'Agence, la communication et la compréhension des diverses positions des parties intéressées doivent être des processus continus.

Principales leçons

- *Il est essentiel d'obtenir le soutien des personnes clés.* L'ACIA souligne qu'une personne seule, quelles que soient sa force et sa détermination, ne peut mener à bien une entreprise de cette envergure. Le soutien du gouvernement, de la haute direction ainsi que des principaux intervenants, notamment les provinces, les consommateurs, les groupes d'industrie et les employés, a été essentiel.
- *Il est nécessaire de s'engager à temps plein.* Une initiative comme celle-ci est impossible à réussir si on s'y consacre en dilettante. Il faut un engagement à temps plein, un chef et des employés à temps plein. Il peut même être nécessaire de détacher du personnel extérieur pour effectuer le travail.

Pourrait-on mettre un projet semblable à exécution dans un autre secteur ?

Comme nous avons pu le constater avec d'autres organismes proposés, notamment Parcs Canada et la Commission canadienne du revenu, on peut mettre ce genre de projet à exécution dans d'autres secteurs. Néanmoins, l'ACIA insiste sur le fait que la mise en place d'un organisme de service doit être adaptée à l'organisation, au secteur d'activité et au délai disponible pour la planification et la mise en oeuvre.

Évaluation

Évaluation du projet

L'ACIA fonctionne depuis un peu plus d'un an. On dispose actuellement de trois outils pour évaluer l'organisation :

- *Rapport annuel.* Un rapport annuel détaillant le rendement de l'agence par rapport à son plan d'entreprise a été complété le 30 septembre 1998.
- *Rapport du Vérificateur général.* En tandem avec le Rapport annuel, le Vérificateur général évaluera l'équité et la fiabilité de l'information fournie par l'Agence dans son Rapport annuel. La cueillette de l'information s'est terminée le 30 septembre 1998 et a été intégrée au Rapport annuel.
- *Rapport du ministre de la Santé.* Le ministre de la Santé évaluera l'efficacité de l'Agence en ce qui touche à ses fonctions de sécurité alimentaire, et ce rapport sera mis à la disposition du public.

En outre, le président de l'ACIA a demandé au Vérificateur général de se pencher sur le processus de création de l'Agence en vue de déterminer les éléments qui ont atteint le but visé et ce que l'on aurait pu faire différemment. Ce rapport a été complété à l'automne 1998.

Résultats obtenus

Au moment de la rédaction de cette étude de cas, les évaluations mentionnées ci-dessus n'avaient pas encore été effectuées. Mais l'ACIA a signalé les résultats obtenus suivants à l'aide d'un examen préliminaire de la première année de fonctionnement de l'Agence⁴:

- *Clarification des rôles et des responsabilités.* Le fait de regrouper toutes les activités fédérales dans le secteur de la quarantaine et de l'inspection des aliments a permis à l'Agence d'adopter une approche plus globale envers la prestation des services, autant en ce qui concerne les services que dans l'ensemble de la chaîne alimentaire. La nouvelle Agence est maintenant en meilleure position pour faire face aux zoonoses comme la *salmonella enteritidis* dans la volaille lorsque les vétérinaires du Programme d'hygiène vétérinaire et de défense des végétaux détectent des troupeaux infectés et les mettent en quarantaine afin de mieux contrôler les sources d'infection, et pour travailler avec le Programme d'inspection des aliments dans le but de veiller à ce que cet organisme zoonotique n'infecte pas tous les systèmes de volaille. Le fait d'avoir le Programme d'hygiène vétérinaire dans l'ACIA s'est également révélé utile pour gérer la réaction canadienne lorsque la *trichinosis* s'est manifestée dans la population porcine ou lorsqu'on a constaté la présence d'un cas de *tuberculose bovine*, alors que les programmes de détection, de quarantaine et de compensation avaient, à toutes fins utiles, éliminé cette maladie dans le bétail canadien.
- *Réduction des chevauchements et des doublons.* Comme nous l'avons déjà mentionné, la création a donné lieu à une rationalisation et à une efficacité accrue des processus, ce qui s'est traduit par une économie de 44 millions de dollars dans des secteurs comme l'exécution de la loi, l'informatique, les communications et les frais généraux.
- *Amélioration de la prestation des services.* Depuis la création de l'Agence, la clientèle a maintenant un point de contact unique. L'ACIA a mis sur pied un certain nombre d'initiatives en vue d'améliorer encore plus son service : par exemple, l'ACIA a établi, en collaboration avec Revenu Canada, trois centres de services d'importation au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique qui offrent des heures de service prolongées. Bien que l'amélioration du service soit une considération majeure, nous mettons également l'accent sur la facilitation de la conformité.
- *Amélioration de la coopération et de l'harmonisation fédérale-provinciale.* L'Agence a déjà commencé à élaborer des ententes avec les provinces dans le but d'harmoniser les normes et les services : en décembre 1997, par exemple, l'ACIA a ratifié une entente globale avec l'Alberta sur l'élaboration d'une approche plus intégrée dans le secteur de la sécurité alimentaire et de l'inspection dans cette province; une entente similaire a été signée avec l'Ontario en mai 1998; et un protocole d'entente global a été ratifié avec le Québec en septembre 1998.

Responsabilité

Bien que l'ACIA soit une nouvelle formule d'organisation dans le secteur public canadien, elle conserve les principes de responsabilité ministérielle que l'on retrouve dans le modèle de gouvernance de Westminster. C'est le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire qui doit en fin de compte répondre au Parlement de la façon dont il dirige l'Agence. Néanmoins, en tant que nouvelle formule institutionnelle dotée d'un ensemble d'arrangements et de pouvoirs plus souples, la responsabilité ne s'arrête pas à l'échelon ministériel. Le président de l'ACIA, qui dirige et supervise le travail à l'Agence et le personnel, relève directement du Ministre. Le Plan d'entreprise et le Rapport annuel sont les principaux outils de reddition de comptes pour le rendement de l'Agence⁵.

Prochaines étapes

- *Évaluation du programme.* L'ACIA examine actuellement ses systèmes et ses programmes de gestion pour trouver des façons plus efficaces d'assurer les services – par exemple, l'Agence explore comment utiliser la technologie pour les autorisations préalables aux douanes. Il s'agit d'une recherche continue.
- *Examen des laboratoires.* L'ACIA examine actuellement ses laboratoires pour déterminer combien d'installations sont nécessaires pour soutenir les services et les meilleurs emplacements pour ces installations.
- *Élaborer des procédures et des politiques sur les ressources humaines.* Le système de classification universel utilisé par les ministères fédéraux pose un des principaux défis à l'ACIA. L'Agence est dotée d'employés provenant de divers ministères, qui travaillent ensemble à des tâches similaires. Cependant, les structures de rémunération, les exigences éducationnelles, etc. changent selon le ministère d'origine de l'employé. Par conséquent, il n'est pas facile d'appliquer le(s) système(s) de classification existant(s). L'Agence prévoit donc élaborer un système de classification universel modifié qui résoudrait certaines de ces anomalies.
- *Travailler de concert avec les provinces.* Bien que l'Agence ait été créée à l'échelon fédéral, l'inspection des aliments est un secteur de compétence partagée avec les provinces. L'Agence travaille actuellement avec les provinces en vue d'harmoniser les normes.
- *Adopter une approche plus uniforme.* Dans son dernier rapport au premier ministre, le greffier du Conseil Privé a qualifié l'ACIA de modèle innovateur de gestion dans la fonction publique. L'ACIA explore actuellement des moyens qui lui permettraient de fournir un service plus uniforme aux citoyens et aux clients.
- *Rationalisation des structures régionales.* Lorsque les quatre ministères ont été regroupés en un seul organisme, chacun d'entre eux avait sa propre structure régionale. L'ACIA examine des options pour une centralisation des activités dans ses divers emplacements partout au Canada afin d'en accroître l'efficacité.
- *Modernisation et regroupement de la loi.* L'intégration des activités fédérales de quarantaine et d'inspection des aliments en un seul organisme n'était que la première étape importante. La prochaine étape consistera à entreprendre un examen législatif exhaustif, à solliciter les commentaires et les suggestions des intervenants quant à la portée des changements législatifs qu'il convient de considérer. Grâce à la modernisation et au regroupement des mesures législatives, l'Agence sera mieux en mesure de veiller à ce que la loi soit actuelle, cohérente, rationnelle et conviviale pour permettre une administration sensible et souple, pouvant servir de base à des pouvoirs légaux provinciaux et fédéraux harmonisés dans des secteurs comme les normes de sécurité alimentaires, le transport des aliments et l'étiquetage à l'avenir⁶.

Notes

¹ Agence canadienne d'inspection des aliments. 1998 *Plan d'entreprise 1997-2000*. (Ottawa), p. 6.

² Cette section est basée sur *Les nouvelles formules de prestation de services : l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA)*, Ronald Doering, novembre 1996. Préparé en vue d'un exposé au ministère de la Justice, Atelier sur les nouvelles formules de prestation de services.

³ Pour plus de renseignements sur le document de travail consulter : Bureau des systèmes d'inspection des aliments, juillet 1995. *Le système fédéral d'inspection des aliments – choix organisationnels, Document de travail*. (Ottawa : Ministère des Approvisionnements et des Services Canada).

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

⁴ Ronald Doering, septembre 1998, *Réforme du système canadien d'inspection des aliments : situation de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA)*. Journal of the Association of Food and Drug Officials, vol. 62 n° 3, pp. 29-43.

⁵ Tom Beaver. Le 5 mai 1997. *Accountability of Alternative Service Delivery Organizations : The Case of the Canadian Food Inspection Agency*. Préparé en vue d'un exposé présenté à la 17^e Conférence annuelle de la Société canadienne d'évaluation, dans un atelier sur les autres modèles de prestation de services et les nouvelles responsabilités, Ottawa, p. 7.

⁶ *Plan d'entreprise 1997-2000*, p. 17.

Sources consultées

Entrevue avec Ronald Doering, premier vice-président, Agence canadienne d'inspection des aliments, avril 1998. Menée par D. Marie Blythe, adjointe à la recherche, Centre canadien de gestion.

Entrevue avec Peter Brackenridge, directeur exécutif, Relations fédérales-provinciales et Planification générale, Agence canadienne d'inspection des aliments, avril 1998. Menée par D. Marie Blythe, adjointe à la recherche, Centre canadien de gestion.

Beaver, Tom, *Responsabilisation des organismes offrant une prestation de rechange des services : l'exemple de l'Agence canadienne d'inspection des aliments*. Préparé en vue d'un exposé dans le cadre de la XVII^e conférence annuelle de la Société canadienne d'évaluation, Atelier sur les nouveaux modèles de prestation des services et de responsabilité, Ottawa.

Canada. *Reorganizing the Federal Food Inspection System, Agriculture and Agri-Food Canada, Health Canada, Fisheries and Oceans Canada*. Ottawa, mars 1996.

Canada. *Projet de loi C-60, Loi portant sur la création de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence, Sanctionné le 20 mars 1997*, Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Canada. Agence canadienne d'inspection des aliments, *Tracer l'avenir : exploration des axes susceptibles d'orienter le plan d'entreprise de l'Agence*, Ottawa, mai 1997.

Canada. Agence canadienne d'inspection des aliments, *Renouveau législatif : examen des options*, Ottawa, novembre 1997.

Agence canadienne d'inspection des aliments, *Création de l'Agence canadienne d'inspection des aliments*, Exposé de Peter Brackenridge.

Doering, Ronald, *Les nouvelles formules de prestation de services : l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA)*, novembre 1996. Préparé en vue d'un exposé au ministère de la Justice, Atelier sur les nouvelles formules de prestation de services (NFPS), Ottawa, 25 novembre 1996.

Doering, Ronald, *Réforme du système canadien d'inspection des aliments : situation de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA)*, Journal of the Association of Food and Drug Officials, vol. 62, n° 3, septembre 1998, pp. 29-43.

Bureau des systèmes d'inspection des aliments, *Le système fédéral d'inspection des aliments – choix organisationnels, Document de travail*, juillet 1995, Ottawa : ministre des Approvisionnements et Services Canada.

Site Web de l'Agence canadienne d'inspection des aliments : www.cfia-acia.agr.ca

Personne-ressource

Peter Brackenridge, directeur exécutif
Relations fédérales-provinciales et
Planification générale
Agence canadienne d'inspection des aliments
59, promenade Camelot, pièce 128E
Nepean (Ontario) K1A 0Y9
Tél. : (613) 228-6696 (ou 235-2342) poste 4195
Télec. : (613) 228-6649
Courriel : pbrackenridg@em.agr.ca

Le concept de souplesse dans le fonctionnement : le Bureau des passeports canadien – un organisme de service spécial du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Description

Aperçu

Le Bureau des passeports est un des cinq premiers organismes de service spéciaux (OSS) annoncés en 1989 par le gouvernement du Canada. La création de ces organismes servait trois buts : rehausser l'intégrité des documents de voyage, améliorer l'efficacité et promouvoir un degré de responsabilité plus élevé dans l'administration publique tout en améliorant la prestation des services.

La projet de création d'OSS s'inspire d'organismes créés ailleurs dans le monde dans le cadre de réformes du secteur public. Cependant, le Bureau des passeports a choisi de procéder à cette transition sous le signe de la prudence, soit une différence importante entre les organismes créés au Canada et ceux du Royaume-Uni ou de la Nouvelle-Zélande. L'expérience des Pays-Bas, où l'on a institué des changements similaires, a renforcé la nécessité d'adopter des approches progressives : en effet, les nouveaux organismes hollandais ont éprouvé de la difficulté à définir précisément les limites de leurs pouvoirs et leur relation avec leurs ministères d'attache.

La responsabilité du Bureau des passeports, un organisme du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), porte avant tout sur la délivrance, la révocation, la retenue, la récupération et l'utilisation des passeports canadiens.

Étant déjà un bureau, le Bureau des passeports jouissait auparavant d'une certaine liberté d'action, mais le statut d'OSS a élargi cette autonomie. Le statut d'OSS a donné à l'organisme une souplesse de gestion accrue, particulièrement sur le plan des finances et des ressources humaines, jumelée à un nouveau cadre de responsabilités.

Comme les autres OSS, le Bureau des passeports doit rendre des comptes pour un service qui se veut à la fois avantageux sur le plan du rapport coût-efficacité tout en étant axé sur le client. Dans son rapport annuel, le Bureau des passeports fait le compte rendu de son rendement annuel par rapport aux objectifs énoncés dans son Plan ministériel, dans son Plan stratégique et dans son Plan d'entreprise annuel. Ce cycle d'établissement de rapport, qui est maintenant pratique courante dans d'autres organisations du secteur public, est une innovation du projet de création des SSO.

Le Bureau des passeports est doté d'un fonds renouvelable qui lui permet de financer entièrement ses activités grâce aux droits perçus pour la délivrance des passeports et autres titres de voyage. Ainsi, le coût du service est défrayé par les personnes qui demandent des passeports plutôt que par le contribuable. Par contre, l'organisme doit veiller à réaliser des recettes suffisantes pour couvrir ses dépenses. Le fonds renouvelable a permis au Bureau d'instaurer un système comptable plus efficace fondé sur la méthode de comptabilité d'exercice utilisée par les organisations du secteur privé.

FAITS SAILLANTS

- UN DES PREMIERS ORGANISMES DE SERVICE SPÉCIAUX MIS EN PLACE – EN ACTIVITÉ DEPUIS 1990.
 - MIS EN PLACE PROGRESSIVEMENT POUR PERMETTRE D'EN CONTRÔLER L'ÉVOLUTION D'UNE ÉTAPE À L'AUTRE.
 - DISPOSE D'UNE SOUPLASSE ACCRUE (C.-À-D. LES FINANCES, LES RESSOURCES HUMAINES, LA TECHNOLOGIE DE L'INFORMATION, LA GESTION, LES COMMUNICATIONS ET LA VÉRIFICATION) CONTREBALANÇÉE PAR UNE RESPONSABILITÉ RIGOREUSE.
 - LA SOUPLASSE PERMET AU BUREAU DE MIEUX ÉQUILIBRER LES DIVERS ASPECTS DE SON SERVICE : SATISFACTION DE LA CLIENTÈLE, SÉCURITÉ ET EFFICACITÉ.
 - APPLIQUE LES PRINCIPES DE L'INSTITUT NATIONAL DE LA QUALITÉ ET SE CONFORME À UNE APPROCHE D'AMÉLIORATION CONTINUE, A INSTITUÉ DES NORMES DE SERVICE, EFFECTUE RÉGULIÈREMENT DES SONDAGES AUPRÈS DE SES CLIENTS, ENTREPREND DES ANALYSES COMPARATIVES AVEC LES AUTRES BUREAUX DES PASSEPORTS À L'ÉTRANGER ET CONTRÔLE SON RENDEMENT À INTERVALLES RÉGULIERS.
-

Bien que la planification financière soit un élément crucial d'une organisation qui s'auto-finance, un service axé sur la clientèle l'est tout autant. Le Bureau des passeports a adopté une approche axée sur la qualité des services en mettant l'accent sur l'amélioration continue. Selon le Bureau, les éléments essentiels sont les suivants :

- *Normes de service.* Le Bureau des passeports a mis en place un ensemble de dix-huit normes de service portant notamment sur les droits, les heures de service, le délai de traitement, le temps d'attente, le nombre de visites au Bureau et ainsi de suite. Les normes de service du Bureau des passeports tiennent également compte des aspects qualitatifs du service, par exemple l'accessibilité pour les aveugles ou les sourds, la langue, la courtoisie, la sécurité des titres, la protection des renseignements personnels, la compétence des examinateurs, etc., sans oublier les recours. Ces normes de service sont sous examen et revues en fonction des rétroactions du client.
- *Mécanisme de rétroaction de la clientèle.* Depuis 1995, le Bureau des passeports effectue régulièrement des sondages de satisfaction de la clientèle à la grandeur du pays auprès des personnes qui ont récemment demandé un passeport. On se sert des résultats pour améliorer le service et mettre les normes de service au point. Parmi les projets pilotes que le Bureau des passeports a mis sur pied en vue d'améliorer les services, mentionnons un projet mené de concert avec la Société canadienne des postes en vue de permettre aux citoyens de déposer et de recevoir une demande de passeport aux bureaux de postes ainsi que d'autres projets semblables de collaboration actuellement à l'étude. La possibilité d'utiliser des co-agents dans les secteurs ruraux ou dans les territoires canadiens est tout à fait réelle, dans la mesure où ils sont soumis à un filtrage rigoureux des options par rapport aux normes de services mises au point.
- *Évaluation du rendement.* Le Bureau des passeports compare son rendement à celui de cinq autres bureaux des passeports à l'étranger dans le but d'évaluer et de mesurer l'efficacité de ses activités et la qualité de son service.
- *Valorisation des employés.* Le Bureau des passeports estime que ses employés font partie intégrante de son service. Les employés ont donc les coudees franches pour résoudre des questions

Le projet de création des OSS s'insère dans le processus de réforme de la fonction publique fédérale et trouve son origine dans la Commission Glassco, dans le projet d'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministérielles (APRM) ainsi que dans Fonction publique 2000. L'annonce faite en 1989 faisait, quant à elle, partie de l'initiative de réduction des dépenses et d'amélioration de la gestion du gouvernement fédéral. Le projet de création des OSS fait, lui aussi, partie d'une tendance plus vaste à l'échelle internationale visant à promouvoir une administration publique plus axée sur la gestion, une approche qui met l'accent sur les résultats (c.-à-d. l'efficacité, l'efficacé et la rapidité de réaction) plutôt que sur la conformité aux règles et procédures.

Source : Wright, David, J. *Pratiques de gestion n° 11 : Organismes de service spéciaux : autonomie, responsabilité et mesure du rendement.* Ottawa, Centre canadien de gestion et Conseils et Vérification Canada, octobre 1995, p. vii-viii.

Contexte

Le 15 décembre 1989, le gouvernement du Canada annonçait la création des cinq premiers organismes de service spéciaux (OSS)*. Les provinces ont emboîté le pas à l'administration fédérale, et continuent de le faire.

Les OSS sont des organisations fonctionnelles dotées d'un certain degré d'autonomie au sein des structures ministérielles existantes, mais qui relèvent néanmoins du sous-ministre. Comme ils articulent leurs activités autour d'un plan d'entreprise et d'un document cadre qui établissent les niveaux de service et de résultats prévus, chaque OSS négocie avec son ministère d'attache et le Conseil du Trésor le niveau de souplesse qui sera le sien sur le plan des finances, des ressources humaines et de l'administration. Cette approche permet de donner aux employés et aux gestionnaires une plus grande latitude dans l'exercice de leurs fonctions et de favoriser l'innovation et un degré élevé de rendement dans la prestation des services.

Les OSS ont joué le rôle de banc d'essai pour le changement et ont engendré des innovations comme les budgets de fonctionnement, le déblocage des années-personnes, les plans d'entreprise. Ils ont cumulé une expérience considérable dans le développement d'innovations qui touchent maintenant d'autres secteurs de la fonction publique.

Source : Ingstrup, Ole et Heintzman, Ralph, « Un mot du CCG » extrait de Wright, David, J. *Pratiques de gestion n° 11 : organismes de service spéciaux : autonomie, responsabilité et mesure du rendement,* Centre canadien de gestion et Conseils et Vérification Canada, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, octobre 1995.

* On en compte dix-neuf depuis.

complexes et satisfaire les demandes des clients. À cette fin, on leur fournit une formation dans des domaines comme l'informatique, le service à la clientèle et autres compétences dont les employés ont besoin pour s'acquitter de leurs fonctions. Les employés sont tenus au courant de leur rendement et, lorsqu'ils produisent un rendement exceptionnel, ils sont reconnus et récompensés. Dans le Rapport annuel de 1996-1997, 40 employés ont pu voir leur nom mentionné en reconnaissance de leur contribution à l'organisation.

En tant qu'OSS, le Bureau des passeports doit relever le défi unique de jongler avec des exigences conflictuelles – le rapport coût-efficacité, le service axé sur la clientèle et l'importance accordée à la personne – tout en veillant à la sécurité et à l'intégrité des documents de ses titres de voyage. Le Bureau des passeports doit offrir un service abordable et adapté aux besoins des voyageurs, mais il doit également veiller à la protection des voyageurs et des Canadiens en général. Les documents officiels de voyage comportent de nombreuses caractéristiques de sécurité et marques distinctives, il faut donc suivre des procédures strictes en vue de garantir l'authenticité du passeport et l'admissibilité des gens qui en font la demande. Le rapport du Bureau du Vérificateur général de 1998 (chapitre 13), présentait les caractéristiques et les processus de sécurité du Bureau des passeports comme un modèle à suivre.

Les procédures d'inspection et d'examen sécuritaires font partie intégrante de la prestation du service et toutes les améliorations qu'on entend apporter au service doivent être examinées à la lumière des exigences de sécurité. Le Bureau des passeports entreprend régulièrement des activités de recherche et de développement, et mène actuellement des projets pilotes sur la technologie des cartes – un passeport de format portefeuille lisible par machine – ainsi que sur des mesures de sécurité pour mettre l'efficacité de ces cartes à l'essai. Le Bureau participe en outre à des forums nationaux et internationaux, et collabore avec les provinces, d'autres organismes qui délivrent des passeports, les forces de l'ordre et les agences de sécurité au Canada et à l'étranger pour examiner les questions de fraude documentaire, de normes de sécurité, de normes relatives aux nouvelles technologies et ainsi de suite.

On peut non seulement considérer le Bureau des passeports comme un des OSS les plus innovateurs au Canada, mais avec ses huit années d'expériences, cet organisme prouve que la formule peut fonctionner et même servir de modèle important pour l'amélioration des services.

Mise en place de l'OSS du Bureau des passeports

Comme nous l'avons déjà mentionné, le gouvernement du Canada a confié au projet de création des OSS, lancé par le Conseil du Trésor, le mandat d'améliorer la prestation et le rapport coût-efficacité des services dans la fonction publique. On a jugé que les organisations déjà considérées comme des unités fonctionnelles distinctes profiteraient mieux de cette nouvelle formule institutionnelle que celles dont les activités portent surtout sur l'élaboration de politiques.

Ce projet, qui se voulait progressif et expérimental, a permis aux organismes de négocier des ententes adaptées à leurs fonctions et à leurs contextes avec leurs ministères d'attache et le Conseil du Trésor. Dans cette ligne de pensée, le gouvernement du Canada s'est abstenu d'articuler une optique précise de l'approche des OSS pour permettre à chaque organisme d'évoluer selon ses propres circonstances¹.

Les négociations ont eu lieu aux échelons supérieurs avec peu ou pas de participation des employés et des clients. Selon le Bureau des passeports, le processus de planification et de mise en place, qui s'est échelonné sur une période d'environ cinq ans, a été articulé autour des éléments clés énumérés ci-dessous. L'organisme continue d'améliorer ses activités, car cette démarche est indispensable et fait partie intégrante du processus de développement de nouvelles structures institutionnelles.

- *Entente de responsabilité.* On a négocié une entente de responsabilité avec le sous-ministre du MAECI et le Conseil du Trésor. Cette entente a servi de fondement au Document cadre décrit ci-dessous. L'entente de responsabilité définit les nouveaux pouvoirs de l'organisme, entre autres les finances, les ressources humaines, l'administration et la sécurité (un type de sécurité propre aux services offerts par le Bureau des passeports, qui nécessite des pouvoirs qu'on n'accorderait pas à la légère à d'autres organismes)².
- *Document cadre.* À titre d'OSS, le Bureau des passeports est tenu de produire un Document cadre qui tient lieu de charte de l'organisation. La charte établit les principes généraux de responsabilité et de reddition de compte, y compris le rôle et le mandat de l'organisme au sein de la fonction publique; la mission, la vision et les valeurs, les cadres organisationnel et de responsabilité; les relations de l'organisme avec son ministère d'attache et les

À propos de l'organisation

Le Bureau des passeports s'est fixé la mission suivante : «... faciliter les déplacements des Canadiens dans le monde en fournissant des documents et des services respectés au niveau international ». Le Bureau des passeports entend également former «... des alliances avec d'autres organismes gouvernementaux afin de fournir des services et des pièces d'identité sûres ».

Rôle et mandat

Le mandat du Bureau des passeports porte sur la délivrance, la révocation, la retenue, la récupération et l'utilisation des documents de voyage canadiens.

Le Bureau offre des services directement aux Canadiens; assure des services de voyage pour les fonctionnaires et les élus des administrations fédérale, provinciales et territoriales et fournit des conseils en matière de procédure aux missions à l'étranger.

L'organisme est également responsable de l'élaboration des politiques canadiennes dans le domaine des passeports et de donner suite aux demandes des pays étrangers pour des conseils sur la sécurité des titres de voyage. Le Bureau des passeports est autorisé à créer de nouveaux produits ou à instaurer de nouveaux services en vue d'améliorer la prestation de ses services au public, par exemple, il joue un rôle de leadership dans la promotion des passeports lisibles par machine et d'autres technologies visant à faciliter et à renforcer la sécurité des déplacements internationaux.

Organisation et responsabilité

Le Bureau des passeports, un organisme spécial de service du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) est dirigé par un président-directeur général (PDG) qui veille à la gestion quotidienne de l'organisme, fournit une orientation stratégique à long terme, veille à ce que l'organisme réalise ses objectifs et atteigne les buts visés en matière de rendement, et établit les rapports sur le rendement réel comparativement au rendement visé.

Le PDG relève directement du sous-ministre des Affaires étrangères. Le SM doit veiller à ce que les objectifs globaux des activités de passeport soient atteints de façon efficiente. Le ministre des Affaires étrangères, quant à lui, rend des comptes au Parlement pour les activités de l'organisme.

Un Conseil consultatif est chargé de fournir à l'organisme des conseils stratégiques, d'examiner les documents ministériels et de faire des recommandations au PDG et au sous-ministre sur l'approbation ou le rejet de ces documents. Le Conseil se compose de sept membres et d'un secrétaire. Les membres proviennent de tous les secteurs de la fonction publique, y compris d'autres OSS, ainsi que du secteur privé (particulièrement de l'industrie des voyages) et sont nommés par le MAECI sur recommandation du PDG. Le Conseil ne se réunit plus à l'heure actuelle, en attendant les résultats des examens de la nouvelle structure de direction de l'organisme.

L'organisme a également un organe décisionnel, le Comité exécutif, qui est présidé par le PDG et regroupe tous les directeurs du Bureau des passeports et du secrétariat.

Structure

Le Bureau des passeports est composé d'une administration centrale et de quatre bureaux régionaux (Ouest, Ontario, Est et Central).

Le Bureau des passeports finance l'ensemble de ses opérations à partir des recettes provenant des droits perçus pour les documents de voyage et autres services. La tarification, déterminée d'après les coûts et la valeur marchande des documents, est recommandée par le SCT et approuvée par le gouverneur en conseil.

Le Bureau est doté d'un fonds renouvelable pouvant accumuler des surplus comme des déficits dans son compte de fonds désigné et il est autorisé à reporter des surplus de recettes pour compenser d'éventuels déficits. Le Bureau utilise des systèmes de contrôle financier et de comptabilité de gestion qui permettent à la direction de déterminer régulièrement le rendement réel de l'organisme par rapport aux cibles convenues.

Le PDG est responsable de la gestion quotidienne du personnel du Bureau des passeports et peut apporter des changements à l'organisation s'il juge qu'ils peuvent l'aider à atteindre ses buts et ses objectifs globaux. Les employés du Bureau des passeports sont des employés du MAECI. Le statut d'OSS de l'organisme ne modifie pas le statut de fonctionnaire des employés du Bureau des passeports ni leur appartenance au syndicat. Ils sont toujours sujets aux mêmes conditions d'emploi.

Cadre de responsabilité

Le PDG est tenu de présenter au SM un Plan stratégique pour trois ans, un Plan d'entreprise annuel et un Rapport annuel.

Clients et intervenants

Les principaux clients sont, entre autres, les membres du public canadien qui demandent des passeports, les nouveaux citoyens canadiens qui demandent un document sécuritaire et les organisations gouvernementales. L'organisme offre également ses services aux fonctionnaires et à l'industrie des voyages.

Les intervenants incluent le public en général, puisque ses membres sont directement concernés par l'aspect sécuritaire des documents; les organismes centraux qui veillent à ce que les politiques et procédures obligatoires soient respectées, les organisations et les personnes qui s'occupent des nouvelles formules de prestation des services, par exemple le SCT et les autres OSS, les organisations de recherche comme les universités et le CCG, le ministère d'attache, d'autres ministères qui ont des intérêts similaires, comme Citoyenneté et Immigration Canada et le Solliciteur général ainsi que d'autres bureaux des passeports partout dans le monde.

Source : Bureau des Passeports, *Document cadre*, 20 mai 1994. Mis à jour par le Secrétariat du Bureau, Politiques et Planification, septembre 1998.

autres organisations; les critères d'évaluation du rendement; les pouvoirs délégués par le président-directeur général.

Le premier Document cadre a été produit en 1990 et depuis, conformément aux prescriptions de la charte, il a été revu à tous les trois ou quatre ans. Le sous-ministre des Affaires étrangères révisé le Document cadre à la demande du président-directeur général du Bureau des passeports.

- *Plan ministériel, Plan stratégique, Plan d'entreprise et Rapport annuel.* Le Plan ministériel établit la mission, la vision, l'analyse de l'environnement, les rôles et les responsabilités, les principes et les valeurs ainsi que les principaux enjeux de l'organisation. Il décrit également les systèmes de surveillance, d'évaluation, de distribution des ressources et d'établissement des budgets.

Le Plan stratégique énonce les quatre impératifs stratégiques qui guideront l'organisation pour une période de quatre ans et serviront de base pour l'élaboration du Plan d'entreprise annuel. Le Plan stratégique est élaboré en conjonction avec le Plan ministériel grâce à un processus de planification ouvert à tous ceux qui ont un intérêt dans l'organisme, y compris les employés, les clients, le public et les autres intervenants.

Le Plan d'entreprise annuel détermine les objectifs de fonctionnement du Bureau des passeports pour chaque exercice, les activités qu'il faudra mener pour atteindre ces objectifs et les ressources nécessaires.

Le Rapport annuel présente les indicateurs de rendement et les états financiers ainsi que le degré de réussite dans la poursuite des objectifs énoncés dans le Plan d'entreprise.

Le Plan d'entreprise et le Rapport annuel sont élaborés par le Secrétariat du Bureau, Politiques et Planification.

- *Initiative pour des services de qualité.* Comme nous l'avons déjà mentionné, le Bureau des passeports a mis en oeuvre l'Initiative pour des services de qualité, dont la pierre angulaire est l'amélioration continue. Cette initiative est basée sur les critères de l'Institut national de la qualité.
- *Secrétariat du Bureau, Politiques et Planification.* Le Secrétariat du Bureau, une récente innovation du Bureau des passeports, assume un rôle de planification ainsi que toutes les fonctions du Bureau en matière de politiques et de vérification. Le Secrétariat mène également des négociations et échange des données avec d'autres organismes publics similaires au Canada et dans les provinces. Le Secrétariat est une innovation de l'actuel PDG, lequel a déterminé que l'organisation avait besoin d'une unité pour soutenir toutes les activités et les fonctions sans empiéter sur leurs mandats. Le Secrétariat a été mis sur pied graduellement sur une période de trois ans pendant laquelle il a gagné la confiance de l'équipe de direction. D'autres OSS étudient la possibilité d'adopter ce genre d'innovation.

Les critères de l'Institut national de la qualité sont les suivants :

- ✓ *Direction* – ceux qui ont la principale responsabilité de l'organisation et doivent répondre de son rendement.
- ✓ *Importance accordée à la clientèle et au citoyen* – accent sur le service axé sur le citoyen et la clientèle en vue de satisfaire le client et le citoyen.
- ✓ *Planification* – lien entre la planification et l'orientation stratégique; intention et mesure du progrès.
- ✓ *Importance accordée aux ressources humaines* – développement des ressources humaines pour atteindre les buts de l'organisation et appuyer ses efforts en vue de soutenir et de favoriser un environnement qui aide les employés à réaliser leur potentiel.
- ✓ *Optimisation du processus* – organisation du travail en fonction de l'orientation stratégique.
- ✓ *Importance accordée aux fournisseurs et aux partenaires* – relations externes avec d'autres organisations, alliances stratégiques nécessaires pour atteindre les objectifs stratégiques.
- ✓ *Rendement de l'organisation* – résultats des efforts globaux en matière d'amélioration de la qualité et leurs répercussions sur les réalisations de l'organisation.

Source : Institut national de la qualité, « Critères de qualité du Canada pour le secteur public », 1997.

Difficultés rencontrées

La transformation en OSS s'est faite assez aisément, mais le Bureau des passeports a néanmoins dû répondre à l'importante question suivante :

- *Quel allait être son nouveau rôle en tant qu'OSS ?* En tant qu'organisme de service spécial, le Bureau des passeports est différent des autres directions du Ministère et bénéficie d'une plus grande marge de manoeuvre. Bien que son statut d'OSS signifie que le Bureau des passeports peut exercer un meilleur contrôle sur son destin et encourager un plus grand sentiment de cohésion parmi ses membres, il a toujours une certaine responsabilité envers le Ministère et les organismes centraux. Trouver un équilibre entre ces deux « personnalités » n'a pas été facile au début.

Une des difficultés connexes a consisté à communiquer ces nouveaux rôles et ces nouvelles responsabilités aux employés qui travaillent quotidiennement avec le Bureau des passeports, aux ressources humaines et aux finances du MAECI et aux analystes des programmes du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le défi était d'expliquer qu'en raison de son statut d'OSS, le Bureau des passeports doit entretenir maintenant avec les autres une relation hiérarchique différente, qu'il possède en fait une certaine autonomie. Cependant, il n'existait aucune règle ou aucun règlement tout fait à l'avance pour le guider lorsqu'il cherchait du soutien, puisque ces règles étaient constamment renégociées avec le Ministère.

Leçons apprises

Facteurs de réussite essentiels

- *Appui au niveau des cadres.* Puisque l'OSS fonctionne à l'intérieur d'un cadre de responsabilité ministériel, il lui était essentiel de compter sur l'appui du sous-ministre pour démarrer le processus. En outre, l'appui soutenu du SM et du PDG pendant toute la durée du processus ont été des facteurs clés de sa réussite.
- *Stabilité du leadership.* Le Bureau des passeports a déterminé que la continuité du leadership aux niveaux de l'OSS, du Ministère et de l'organisme central (SCT) était essentielle pour la réussite du projet. Pendant les étapes importantes du projet d'OSS, soit celle de la planification et de la mise en oeuvre, le Bureau des passeports a connu très peu d'arrivées ou de départs parmi les cadres supérieurs des organismes qui ont joué un rôle important dans le processus décisionnel. Le Bureau des passeports n'a connu qu'un changement de PDG, et le PDG précédent a dirigé l'organisme pendant cinq ans.

L'appui que le projet a continué de recevoir pendant le changement de direction s'est également avéré important.

Embûches

- *Équilibrer les besoins des organismes centraux en matière d'information.* Pendant que le Bureau des passeports travaillait à la négociation des conditions de la nouvelle entente avec le Conseil du Trésor, il devait veiller à ce que l'information soit acheminée aux analystes des programmes du Conseil du Trésor qui ne travaillaient pas directement avec le Bureau des passeports mais jouaient aussi un rôle important dans ce projet.

En rétrospective

- *Meilleure compréhension du projet.* Le Bureau des passeports a indiqué qu'il organiserait une série d'ateliers et de rencontres d'information avec les principaux participants, surtout les cadres supérieurs du Ministère et du Conseil du Trésor, afin d'arriver à une meilleure compréhension de ce que le nouveau statut allait représenter exactement pour le gouvernement fédéral, le Conseil du Trésor, le Ministère et le Bureau des passeports. Lorsqu'une compréhension claire aura été atteinte, l'information sera communiquée à l'ensemble des employés.
- *Classification du PDG.* On a éprouvé de la difficulté à s'entendre sur le niveau de la personne qui devait diriger l'OSS au début. En effet, certains PDG avaient des niveaux de classification différents, soit celui de SMA ou de DG. Le Bureau des passeports suggère que le niveau du PDG est équivalent à celui d'un SMA, et qu'il devrait être classifié en conséquence pour faciliter les négociations avec le ministère d'attache et les organismes

centraux. Le passage de bureau à organisme, avec toute la marge de manoeuvre en matière de finances et de ressources humaines qui s'ensuit, s'accompagne d'un tout nouvel ensemble de responsabilités, ainsi que d'un tout nouvel ensemble de règles implicites à élaborer, et le système de classification devrait en tenir compte.

- *Système de classification plus souple pour les OSS.* L'organisme suggère que le système de classification actuel soit assoupli afin de pouvoir tenir compte de la nature saisonnière et peu soutenue du travail relatif aux passeports. Ce secteur d'activités connaît les hauts et les bas de la demande des consommateurs, peut-être plus encore que d'autres organismes du secteur public.

Principales leçons

- *Communication.* À ses débuts, l'organisme a éprouvé des difficultés à communiquer avec certaines directions et les employés du MAECI et des organismes centraux. Parce que l'organisme en était à l'étape initiale et avait peu de règles sur lesquelles s'appuyer, il lui était très difficile de traiter avec les principales directions, comme celle des finances et des ressources humaines, qui ne savaient pas trop comment fonctionner avec le nouvel organisme autonome. Le Bureau des passeports indique qu'une communication ouverte et régulière avec les employés, les syndicats, les organismes centraux et la clientèle est nécessaire pour informer tous les intervenants des changements en cours et pour faciliter la mise en oeuvre.
- *Champions des OSS.* Le Bureau des passeports a exprimé le besoin de désigner en quelque sorte un champion du concept des OSS. Il pourrait s'agir d'un fonctionnaire et d'un certain nombre d'employés qui seraient chargés non seulement de veiller à la mise en oeuvre uniforme et efficace du projet, mais aussi de l'appuyer. Cet appui serait à la fois visible (pour les élus, les autres fonctionnaires et les organismes et le public en général) et centralisé, et servirait de point d'attache pour le réseautage et l'échange d'information entre les OSS.
- *Élaboration d'analyses de rentabilisation.* Le Bureau des passeports suggère que les organismes du secteur public apprennent à défendre leurs propositions de changements (en exposer les motifs, les résultats, les répercussions et l'incidence sur les employés, de même que les règlements et les politiques). Ces propositions devraient être rendues publiques (dans un journal de recherche, par exemple) en vue d'encourager la discussion. Les organismes du secteur public devraient effectuer ce genre d'exercice afin de veiller à ce que les raisons de tout changement soient claires et que les changements proposés soient faisables.

Peut-on mettre un projet semblable à exécution dans un autre secteur ?

On a déjà mis en oeuvre des projets d'OSS dans d'autres organismes, tant à l'échelle fédérale que provinciale. Les OSS fédéraux qui ont connu la réussite comprennent la Commission canadienne des grains, CORCAN (Service correctionnel du Canada), l'Institut canadien de conservation, l'Office de la propriété intellectuelle du Canada, Pétrole et gaz des Indiens du Canada et le Réseau canadien d'information sur le patrimoine. Encore récemment, on a créé des OSS au niveau fédéral pour Mesures Canada, Partenariat technologique Canada, le Surintendant des faillites et les Services d'hygiène au travail et du milieu³. Le concept des OSS est né au Manitoba où il a été mis à exécution surtout dans des domaines de services communs comme les organismes responsables du parc automobile du Manitoba (dont l'étude de cas apparaît dans le présent document), de la gestion du courrier, de la distribution du matériel et d'autres.

Depuis sa création, la portée du concept des OSS s'est élargie. Comme la liste le suggère, il existe une grande diversité dans la fonction et la forme des OSS : quelques-uns d'entre eux sont des fournisseurs de services communs du gouvernement; d'autres sont des organismes de réglementation; quelques-uns sont en concurrence directe ou indirecte avec le secteur privé, alors que d'autres ne sont pas en concurrence avec ce secteur; quelques-uns sont directement au service du consommateur, d'autres le sont indirectement; quelques-uns sont financés par une affectation des crédits d'origine fiscale et ne cherchent donc pas à produire de recettes, alors que d'autres produisent des recettes grâce à des frais de service.

Évaluation

Évaluation du projet de l'OSS

Le Bureau des passeports s'est doté de trois mécanismes clés pour mesurer son rendement.

- *Évaluation du projet de l'OSS par période de cinq à huit ans.* Le PDG doit veiller à ce que la sécurité des titres de voyage et l'efficacité des services fournis par le Bureau des passeports soient évaluées tout les cinq à huit ans. On évalue le rendement de l'organisme sur le fondement de sa capacité de produire des titres de voyage sécuritaires tout en maintenant une rentabilité et des niveaux de service aussi élevés que possible. Le Plan d'entreprise annuel est le document ultime pour mesurer le rendement. Après l'évaluation, le Bureau des passeports fait l'objet d'une vérification par le Bureau du vérificateur général du Canada⁴.
- *Vérification interne.* Puisque cette vérification n'a lieu qu'après une période de plusieurs années, le Bureau des passeports a mis en place un plan de vérification interne qui fournit aux gestionnaires une évaluation indépendante de la qualité de ses contrôles internes et de ses processus opérationnels. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, on a récemment établi un secrétariat pour effectuer cette tâche conjointement avec l'inspecteur général du MAECI et Conseils et Vérification Canada. On fait un rapport de ces résultats à l'inspecteur général du MAECI et au comité directeur du Bureau des passeports. Tous les résultats sont accessibles, sauf ceux qui ont une incidence sur la sécurité du fonctionnement.
- *Rapport annuel.* Le Bureau des passeports mesure également son rendement par rapport aux objectifs énoncés dans son Plan d'entreprise et présente les résultats dans son Rapport annuel. Le rendement est mesuré en termes d'efficacité et les principaux indicateurs comprennent, entre autres, le volume, la productivité, les recettes et les dépenses. Le Bureau souligne cinq éléments de son service qui contribuent à sa réussite : la sécurité, la qualité des services, la rentabilité, la coopération interministérielle et intergouvernementale, et la reconnaissance de l'importance de ses employés⁵. Le rendement de ces éléments est également mesuré.

En outre, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, le Bureau des passeports mène régulièrement des sondages en vue de cerner les niveaux de satisfaction de la clientèle et les priorités en matière d'amélioration. Le Bureau établit également des comparaisons avec le rendement d'autres bureaux des passeports de l'étranger pour analyser l'efficacité de son fonctionnement et la qualité de ses services.

Le Bureau a aussi créé un processus de compte rendu des décisions de la direction, une innovation pour le Bureau des passeports et pour un grand nombre d'organismes gouvernementaux. Les décisions ministérielles prises au cours des réunions de la direction sont consignées et conservées dans un dossier qui est ensuite distribué au MAECI, au SCT et au Forum des politiques publiques. Il s'agit d'un dossier public permanent qui est mis à la disposition, moyennant certains frais, de toute partie intéressée par les décisions prises du Bureau, par leur énoncé, par leurs répercussions, par la responsabilité, par les échéanciers de la mise en oeuvre des décisions, etc.

Résultats atteints

Même si on n'a pas encore évalué le projet d'OSS, on peut tirer de l'observation du fonctionnement de l'organisme au cours des huit dernières années et de ses rapports annuels les conclusions suivantes⁶:

- *Une plus forte attention est portée à l'intégrité et à la sécurité des titres de voyage.* La mise en place d'une vision et d'énoncés de mission et de valeurs a aidé l'organisme à cibler ses principaux objectifs.
- *Adoption d'un point de vue plus stratégique sur le fonctionnement.* L'élaboration d'une charte, d'un Plan stratégique et de Plans d'entreprise a permis au Bureau des passeports de porter son attention sur son rôle, sur ses clients et sur la meilleure façon de les servir. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, le Bureau des passeports explore d'autres modes de prestation de services grâce, entre autres, à la nouvelle technologie (c.-à-d. les passeports lisibles par machine) et aux partenariats (c.-à-d. avec la Société canadienne des postes, les banques, les municipalités et les Territoires en vue d'augmenter l'accessibilité).
- *Amélioration de la communication interne et plus grande participation des employés aux décisions opérationnelles.* Les employés jouent un rôle fondamental dans la prise de décisions opérationnelles, du processus de planification stratégique mentionné ci-dessus jusqu'à la toute récente restructuration organisationnelle.

- *Plus grande attention aux besoins des clients et la qualité du service.* Comme d'autres OSS, le Bureau des passeports a pris des mesures pour améliorer le service, notamment en cernant mieux sa clientèle et en mettant en oeuvre une Initiative pour des services de qualité, pour laquelle les normes de service et les mécanismes de rétroaction, comme des sondages, sont des éléments clés.
- *Plus grande attention aux besoins des employés.* L'organisme a entrepris des améliorations comme la mise en valeur de la nouvelle technologie, la saisie et l'extraction de données, la formation du personnel et la restructuration des processus de demandes.
- *Plus grande attention à la production de recettes et aux résultats financiers, et plus grande prise de conscience des coûts.* Le PDG du Bureau des passeports doit personnellement rendre compte des résultats financiers qui sont devenus un sujet de première importance. La mise en place d'une méthode de comptabilité d'exercice, d'un nouveau système de rapports financiers et d'une méthode des coûts de revient par activité élémentaire, qui fournissent une image plus exacte des coûts, a permis à l'organisme d'améliorer sa capacité décisionnelle en matière de finances.

Responsabilité

L'OSS, menée par le PDG, rend compte principalement au ministère d'attache, dans le cas présent au sous-ministre des Affaires étrangères, et aux organismes centraux. En plus des rapports réguliers du PDG et des réunions avec le sous-ministre et les organismes centraux, l'OSS s'est doté d'autres mécanismes de reddition de comptes plus officiels.

La charte mentionnée ci-dessus est l'instrument clé de la responsabilité directe envers les organismes centraux. Dans la mesure où ils ont accordé à l'OSS une certaine marge de manoeuvre en vertu de la charte, les organismes centraux exigent d'être rassurés sur le fait que l'OSS utilise cette souplesse de manière responsable et efficace avec tout le respect dû aux valeurs publiques et aux exigences stratégiques. Actuellement, le processus des budgets des dépenses et les Rapports annuels sont les principaux instruments qui permettent de rassurer les organismes centraux. En plus de la charte, les principaux instruments de responsabilité envers le sous-ministre sont les Plans d'entreprise et les Rapports annuels.

Les Rapports annuels sont des documents publics déposés devant le Parlement et donc accessibles au public.

Prochaines étapes

- *Réévaluation des pouvoirs régissant le Bureau des passeports.* Le Bureau des passeports prévoit effectuer une révision de son *Document cadre* avec le sous-ministre du MAECI et le PDG du Bureau des passeports, un exercice qui sera mené tous les trois ou quatre ans.
- *Système financier.* L'organisme met actuellement sur pied un système financier qui améliorera la compréhension et l'exactitude des rapports financiers.

Notes

¹ Wright, David, J. *Pratiques de gestion n° 11 : Organismes de service spéciaux : autonomie, responsabilité et mesure du rendement.* Ottawa, Centre canadien de gestion et Conseils et Vérification Canada, octobre 1995, p. viii.

² Il convient de souligner que, bien que les pouvoirs soient officiellement négociés et enchâssés dans la charte, certains aspects des activités de l'organisme sont plutôt « informels » ce qui, comme l'indique David Wright dans son étude des organismes de service spéciaux, dépend en général du bon vouloir du ministère d'attache, plus particulièrement du sous-ministre, d'accorder une certaine autonomie à l'organisme. Les facteurs pouvant influencer le niveau de participation sont les suivants : la mesure dans laquelle les activités de l'organisme doivent être coordonnées aux activités des autres éléments du Ministère; le degré de sensibilité politique du travail de l'organisme; la mesure dans laquelle le sous-ministre fait confiance à l'organisme et à son dirigeant; jusqu'à quel point on accepte un peu partout dans le Ministère que l'organisme doit être géré différemment des autres composantes ministérielles; les préférences personnelles (pour le travail d'élaboration de politique comparativement au travail fonctionnel, par exemple) et le style de gestion (interventionniste ou laisser-faire) du SM. Voir Wright, David, J. *Pratiques de gestion n° 11 : Organismes de service spéciaux : autonomie, responsabilité et mesure du rendement.* Ottawa, Centre canadien de gestion et Conseils et Vérification Canada, octobre 1995, p. 11 à 14.

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

³ Harder, Peter, secrétaire du Conseil du Trésor. Discours prononcé devant l'Institut d'administration publique du Canada le 17 avril 1997.

⁴ Bureau des passeports, *Document cadre*, Ottawa, 20 mai 1994, p. 8.

⁵ Bureau des passeports, *AR 96-97. En mouvement : le Bureau des passeports du Canada – nous faisons les pas nécessaires pour assurer le succès*, Ottawa, 1997, p. 11.

⁶ Ces « catégories » de réussite sont tirées de : Wright, J. David et Graeme Waymark. *Organismes de service spéciaux : vue d'ensemble des organismes de service spéciaux*, du n° 10 de la Série sur les pratiques de gestion, Ottawa, Centre canadien de gestion et Conseils et Vérification Canada, août 1995, p. 9 à 13.

Sources consultées

Entrevue avec Colleen Rossiter, consultante, et Graeme Waymark, directeur, Secrétariat du Bureau, Politiques et Planification, tous deux du Bureau des passeports. Menée en avril 1998 par D. Marie Blythe, adjointe à la recherche, Centre canadien de gestion.

Harder, Peter. Discours prononcé devant l'Institut d'administration publique du Canada le 17 avril 1997.

Bureau des passeports, *Rapport annuel 1995-1996*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1996.

Bureau des passeports, *AR 96-97. En mouvement : le Bureau des passeports du Canada – nous faisons les pas nécessaires pour assurer le succès*, Ottawa, 1997.

Bureau des passeports, *Document cadre*, Ottawa, 1994.

Bureau des passeports, *Passages : reconnaissance des réalisations des employés*, 1998.

Bureau des passeports, *Plan stratégique : le Bureau des passeports, de 1997-1998 à 2000-2001*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1997.

Site Web du Bureau des passeports : www.dfait-maeci.gc.ca/passport/

Wright, J. David. *Pratiques de gestion n° 11 : Organismes de service spéciaux : autonomie, responsabilité et mesure du rendement*, Ottawa, Centre canadien de gestion et Conseils et Vérification Canada, octobre 1995.

Wright, J. David et Graeme Waymark. *Pratiques de gestion n° 10 : Organismes de service spéciaux : vue d'ensemble des organismes de service spéciaux*, Ottawa, Centre canadien de gestion et Conseils et Vérification Canada, août 1995.

Personne-ressource

Graeme Waymark, directeur
Secrétariat du Bureau, Politiques et Planification
Bureaux des passeports
Place du Centre, 6^e étage
200, Promenade du Portage
Hull (Québec) K1A 0G3
Tél. : (819) 953-7622
Télec. : (819) 994-1482
Courriel : gwaymark@ppt.gc.ca

Gestion de la qualité à Ressources naturelles Canada

Description

Aperçu

Depuis sa création en 1993, Ressources naturelles Canada (RNCAN) possède un programme de qualité qui l'aide à devenir « l'organisme le mieux géré du gouvernement du Canada », le « plus axé sur la clientèle » et le « plus rentable »¹. En 1995, RNCAN a lancé un plan d'action de la qualité étalé sur deux ans, intitulé *Plan d'excellence RNCAN 1995-1997*, en vue d'orienter le Ministère dans la planification, la conception et la mise en oeuvre de son programme jusqu'à l'été 1997. Le plan comprend 15 mesures regroupées sous 3 vastes thèmes (« l'adoption des principes de la qualité », « la gestion du changement » et « l'évaluation »). Ses composantes sont complétées ou envoi de l'être et il a été mis à jour et prolongé jusqu'à l'an 2000 (sous le titre *Qualité 2000*).

Les responsables du programme de qualité de RNCAN ont tiré parti des résultats atteints dans ce domaine par les deux ministères d'origine, Énergie, Mines et Ressources Canada (EMR) et Forêts Canada (FC), lesquels possédaient déjà des programmes de qualité depuis la fin de 1991 et 1989 respectivement. Au moment de la fusion des deux ministères, à l'été 1993, les programmes de qualité ont été amalgamés, donnant naissance au programme de qualité du nouveau ministère.

RNCAN a conservé les éléments essentiels des deux programmes précédents, – améliorer la satisfaction des clients et des employés, et perfectionner les processus d'amélioration continue – et l'infrastructure pour la mise en place du programme. Cette approche, en tant qu'ensemble de concepts sur la qualité, a permis de conserver une certaine souplesse dans la mise en oeuvre. Cependant, elle n'encourage pas un déploiement ou une compréhension semblables de la qualité dans tout l'organisme. Plus récemment, RNCAN a élaboré une approche plus globale de la qualité qui rassemble ces éléments individuels en un modèle unique à l'échelle ministérielle. Ce nouveau modèle, un modèle de gestion de la qualité, est fondé sur la structure de l'Initiative pour des services de qualité adoptée par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, à l'élaboration de laquelle RNCAN a collaboré et qu'il a développée encore plus pour l'adapter à ses besoins.

L'approche de la qualité adoptée par RNCAN se fait à deux niveaux : même s'il existe un modèle pour orienter RNCAN au niveau ministériel, chacun de ses cinq secteurs peut mettre sur pied des activités qui correspondent à ses besoins. Bien que chaque secteur adhère aux principes fondamentaux de l'approche ministérielle, cette approche est assez souple pour permettre aux secteurs, qui offrent un large éventail de services à une clientèle très diversifiée, d'élaborer des plans d'action qui correspondent aux éléments de qualité les plus pertinents pour eux. Les programmes qui sont une réussite au niveau sectoriel sont parfois adoptés au niveau ministériel. Le Secteur des sciences de la Terre (SST), sous la direction de son sous-ministre adjoint, a beaucoup fait dans le domaine de la qualité. C'est même devenu un exemple pour les autres secteurs d'activités du Ministère.

Le programme de la qualité de RNCAN

RNCAN a adopté un certain nombre de mesures dont les suivantes :

- Il a organisé des activités pour l'amélioration du leadership au Ministère (dans la détermination des besoins de formation, par exemple);
- Il a élaboré un ensemble de principes de gestion ministériels;
- Il a organisé des activités de planification, y compris l'élaboration d'un cadre de gestion de la responsabilisation incorporant les principes et les concepts de la gestion de la qualité;

FAITS SAILLANTS

- UN PROGRAMME DE QUALITÉ ORIENTÉ PAR UNE STRUCTURE DE GESTION DE LA QUALITÉ ET AXÉ, ENTRE AUTRES, SUR LA CLIENTÈLE, LES EMPLOYÉS ET L'AMÉLIORATION CONTINUE;
 - SUR DEUX NIVEAUX : UN MODÈLE ORIENTÉ RNCAN AU NIVEAU MINISTÉRIEL, ALORS QUE LES 5 SECTEURS MÈNENT DES ACTIVITÉS INDIVIDUELLES CORRESPONDANT À LEURS BESOINS UNIQUES;
 - RNCAN, ORGANISME SPÉCIALISÉ EN SCIENCES ET EN TECHNOLOGIE QUI OFFRE DES SERVICES ET DESSERT UNE CLIENTÈLE TRÈS DIVERSIFIÉE, MONTRE COMMENT SE MANIFESTE LA QUALITÉ.
-

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

- Il a conçu des activités qui montrent l'importance que RNCan reconnaît à ses employés, comme des mécanismes de rétroaction des employés, y compris des sondages, des groupes de réflexion et la *rétroaction ascendante*, soit des mécanismes conçus pour recueillir l'opinion des employés sur des activités particulières (comme l'élaboration des plans d'action des secteurs relativement à la qualité), ou comme des instruments de rétroaction régulière sur le milieu de travail; un système de primes et de reconnaissance pour les employés; des dispositifs d'avancement et de réorganisation des modalités de travail comme le partage de poste et le télétravail; et l'élaboration d'une stratégie de revitalisation pour aider les employés à s'adapter aux changements mis en place ou aux changements à venir;
- Il a prévu une gestion des processus, comme l'élaboration d'une stratégie visant à assurer une meilleure utilisation des animateurs formés spécialement pour animer les réunions ou les séminaires;
- Il a organisé des activités pour améliorer les relations de RNCan avec l'extérieur, comme une participation au Réseau interministériel sur la qualité mis sur pied par le Secrétariat du Conseil du Trésor et le partage des meilleures pratiques;

À propos de RNCan

RNCan est un ministère fédéral spécialisé dans les domaines de l'énergie, des minéraux et des métaux, des forêts et des sciences de la Terre. Il apporte un point de vue national et international, ainsi que des compétences scientifiques et stratégiques, sur les importantes questions relatives aux ressources naturelles du Canada.

Mandat, rôles et responsabilités

RNCan sert essentiellement les Canadiens de quatre façons :

- Le Ministère effectue des travaux de pointe dans le domaine des sciences et de la technologie en vue de diffuser aux Canadiens les concepts, les connaissances et les technologies dont ils ont besoin pour utiliser judicieusement les ressources de leur pays, réduire les coûts, protéger l'environnement et mettre au point de nouveaux produits et services;
- Il établit et tient, à l'échelle nationale, une infrastructure de connaissances sur le territoire et les ressources du Canada, de manière que tous les Canadiens puissent accéder facilement aux données économiques, environnementales et scientifiques les plus récentes;
- Il veille à ce que les politiques et la réglementation fédérales concernant, par exemple, l'environnement, le commerce, l'économie, les sciences, la technologie, ainsi que le territoire canadien, augmentent la contribution du secteur des ressources naturelles à l'économie canadienne, tout en préservant l'environnement, la santé et la sécurité des Canadiens;
- RNCan fait valoir les intérêts internationaux du Canada afin qu'il puisse respecter ses engagements internationaux sur le plan des ressources naturelles et que ses produits, sa technologie et ses services puissent bénéficier d'un accès continu aux marchés mondiaux.

RNCan est dirigé par le ministre qui rend compte directement au Parlement, et est géré par le sous-ministre qui rend compte au ministre. RNCan est composé de cinq secteurs – le Secteur des sciences de la Terre, le Service canadien des forêts, le Secteur des minéraux et des métaux, le Secteur de l'énergie, le Secteur des services intégrés, et le groupe Direction et coordination – dirigés par cinq sous-ministres adjoints. RNCan emploie près de 4 144 ETP et est doté d'un budget d'environ 523 millions de dollars.

Clients et intervenants

Les principaux clients et intervenants sont les industries d'exploitation des ressources naturelles – l'énergie, les forêts et les mines – et les industries dérivées. RNCan compte aussi parmi ses clients l'industrie canadienne de la géomatique, qui englobe la cartographie et la télédétection. Les ministères des différents ordres de gouvernement sont également des clients importants. L'industrie des travaux publics, le secteur financier, les services publics, le secteur des transports, les groupes autochtones et la population dans son ensemble bénéficient également des activités de RNCan.

Source : Ressources naturelles Canada. *Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 1997*. Ottawa : ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1997.

- Il a élaboré des instruments de mesure et des méthodes d'évaluation pour les plans d'action.

Dans cette stratégie sur deux niveaux, un grand nombre d'activités relatives à la qualité sont mises en oeuvre au niveau sectoriel, là où il est actuellement logique de le faire. Par exemple :

- *Sondages auprès de la clientèle.* RNCAN essaie actuellement d'évaluer s'il est possible de mener un sondage à l'échelle du Ministère compte tenu de son large éventail de clients (environ 5 000 actuellement) et de services;
- *Autoévaluations.* Certaines directions et unités ont commencé à effectuer des autoévaluations en utilisant des cadres de gestion semblables aux critères de qualité du Prix Canada pour l'excellence (PCE). L'objectif à long terme de RNCAN est d'établir un mécanisme d'autoévaluation ministériel d'après les résultats de l'expérience sectorielle.

Aperçu de la qualité au Secteur des sciences de la Terre

Le Secteur des sciences de la Terre est un des secteurs qui a fait des progrès importants sous la direction de son sous-ministre adjoint, lequel avait déjà monté un programme semblable pour le Centre canadien de la technologie des minéraux et de l'énergie (CANMET) au début des années 1990. Le programme de la qualité de CANMET, fondé sur les principes de la Gestion de la qualité totale (GQT), lui a valu le prix du mérite de 1994 de l'Ottawa Valley Quality Council.

Au SST, la qualité est intégrée au système de gestion. Le Cadre de gestion du SST (voir l'annexe C), même s'il s'harmonise au cadre ministériel, est adapté aux besoins spécifiques du Secteur. Il incorpore des éléments des critères de qualité du Prix Canada pour l'excellence, des critères de qualité Malcolm Baldrige, du modèle de fonctionnement de Xerox et du Cadre de gestion des sciences et de la technologie.

Le cadre de gestion se compose des éléments suivants :

- ✓ *Leadership* : fort d'une vision ministérielle et d'un plan stratégique qui fournissent une orientation et permettent de communiquer les objectifs à long terme, et d'un engagement de la part des gestionnaires envers un ensemble de principes de gestion (vision, mission, valeurs et comportements);
- ✓ *Clients* : avec une participation des clients pour la conception des programmes et des activités, et leur rétroaction;
- ✓ *Amélioration des processus* : des processus qui permettent d'atteindre un juste milieu entre les besoins des clients, l'efficacité et la rentabilité;
- ✓ *Ressources humaines* : où les employés sont valorisés, habilités, dotés des instruments nécessaires, soutenus et encadrés;
- ✓ *Fournisseurs* : où on reconnaît l'importance des relations externes pour les affaires du SST;
- ✓ *Résultats sectoriels* : où le rendement est mesuré relativement aux objectifs énoncés. Les plans d'action sont conçus et révisés selon les échéanciers prévus et des plans d'amélioration sont créés pour le suivi. Le rendement est mesuré de différentes façons, y compris d'après la satisfaction de la clientèle, la motivation et la satisfaction des employés, la satisfaction des organismes centraux et la gestion financière. Les instruments incluent les sondages, la rétroaction ascendante, l'autoévaluation, etc.

Avec son large éventail d'employés — des chercheurs et des scientifiques aux cadres, en passant par le personnel de bureau et les techniciens — de produits, de services et de clients, SST montre qu'une gestion de la qualité est possible dans divers types d'organisations.

LE SECTEUR DES SCIENCES DE LA TERRE (SST) EST UN DES CINQ SECTEURS QUI COMPOSENT RNCAN. IL RECUEILLE LES DONNÉES GÉOSCIEN-TIFIQUES ET GÉOMATIQUES QUI PEUVENT APPUYER LES DÉCISIONS VISANT LES POLITIQUES GOUVERNEMENTALES. IL ASSURE ÉGALEMENT UN SOUTIEN AUX PROGRAMMES DE SCIENCES POLAIRES ET FOURNIT L'EXPERTISE ET LA TECHNOLOGIE DONT LES CLIENTS DE RNCAN ONT BESOIN POUR EXPLOITER LES MARCHÉS INTÉRIEURS ET ÉTRANGERS. LE SST EST COMPOSÉ DE TROIS ORGANISMES QUI SE CONSACRENT À L'ÉTUDE DES SCIENCES DE LA TERRE ET À LA TECHNOLOGIE CONNEXE — ÉTUDE DU PLATEAU CONTINENTAL POLAIRE, COMMISSION GÉOLOGIQUE DU CANADA ET GÉOMATIQUE CANADA.

COMME LE SOULIGNE LE SOUS-MINISTRE ADJOINT, M. MARC DENIS EVERELL, [TRADUCTION] « UN DES ATTRAITS DU CADRE EST LE FAIT QU'IL PERMET AUX GESTIONNAIRES DE TOUT VOIR D'UN SEUL COUP D'OEIL ET DE CHOISIR LES PRIORITÉS. ON NE PEUT PAS TOUT FAIRE EN MÊME TEMPS. LE CADRE PERMET AUX GESTIONNAIRES D'ÉTABLIR DES PRIORITÉS PARMI CE QU'ILS PEUVENT ACCOMPLIR. »

C'est le sous-ministre qui assume le rôle de « champion » de la qualité à l'échelle ministérielle. Au niveau sectoriel, ce rôle est assumé par les sous-ministres adjoints. Le programme de la qualité de RNCan est soutenu par une solide infrastructure. Pour renforcer la présence ministérielle dans le monde de l'excellence, on a créé un Bureau ministériel de l'excellence dirigé par un coordonnateur ministériel et doté de deux autres employés affectés par le bureau du sous-ministre. L'existence du Bureau ministériel de l'excellence se veut une concrétisation de l'engagement du sous-ministre : il fournit au sous-ministre des conseils sur le leadership pour l'excellence; regroupe toutes les activités pour l'excellence menées par le Ministère; dessert les secteurs; appuie et encourage les coordonnateurs de l'excellence au niveau sectoriel; et assure une représentation à RNCan auprès des organismes externes. Le programme de qualité est également aidé par le fait qu'un des sous-ministres adjoints est nommé « champion de l'excellence » et qu'il fournit alors le leadership et l'engagement nécessaires au programme. Il parraine également des présentations auprès du Comité de gestion du Ministère (CGM).

Chacun des cinq secteurs possède son propre Bureau de l'excellence dirigé par un coordonnateur de l'excellence travaillant à la mise en oeuvre quotidienne du programme.

Les coordonnateurs sectoriels sont membres du Comité ministériel de coordination de l'excellence qui assure, grâce au partage de l'information et à d'autres activités, la réalisation des activités ministérielles pour la qualité.

Bien que RNCan souligne que certains progrès aient été réalisés, la progression n'est pas uniforme. Ceci est en partie dû aux deux importantes restructurations effectuées à RNCan : la fusion d'EMR et de FC en 1993, et la restructuration issue de l'Examen des programmes l'année suivante.

Mise en place du programme de la qualité²

Le programme de la qualité de RNCan a déjà neuf ans et il a subi les vagues de la fusion de ses deux ministères d'origine, par l'Examen des programmes et des activités entreprises aux niveaux des secteurs et des unités de l'organisation. Les principaux éléments du processus d'adoption d'un programme de qualité à RNCan sont les suivants :

- *La qualité à Énergie, Mines et Ressources.* « Excellence EMR » a été lancé en 1991. Il s'agissait d'un ensemble d'activités découlant du processus de définition de la Mission. Ce processus, auquel ont participé les employés de tout le Ministère et qui était parrainé par le sous-ministre, a permis à EMR de définir sa mission, ses objectifs et ses valeurs. Cet exercice a permis de repérer les lacunes au sein de l'organisme et d'aider les employés à examiner la raison d'être du Ministère : qui en sont les clients, quels sont les services offerts et comment le Ministère perçoit ses employés.

L'exercice de la Mission a ouvert grand les portes à la qualité. La stratégie adoptée par EMR était une stratégie sur mesure, une approche fondée sur les secteurs qui permettait à chacun des secteurs de cibler les éléments de qualité les plus pertinents. Même s'il existait une certaine coordination à l'échelle ministérielle grâce à la mise en place d'un bureau ministériel de l'excellence et d'un comité ministériel, on encourageait les secteurs à élaborer des plans d'action adaptés à leurs besoins.

- *La qualité à Forêts Canada.* À Forêts Canada, on s'est surtout préoccupé du renouvellement organisationnel et du développement. Le processus de changement reposait d'abord sur le programme de perfectionnement du leadership des cadres (PPLC). Le PPLC avait pour but de créer un groupe de leaders compétents et très motivés, capables de s'adapter à un milieu organisationnel en constante évolution. Le mandat du programme était d'offrir aux participants une formation en leadership et des occasions d'appliquer les principes de gestion acquis, d'améliorer leurs qualités de chef et de travailler en étroite collaboration avec des supérieurs à une activité favorisant l'excellence au sein de l'organisation.

Les participants ont entrepris, de 1989 à 1992, un certain nombre d'exercices qui incluaient :

- la coordination d'un sondage sur le climat organisationnel du Ministère. Les résultats de ce sondage ont servi à apporter des améliorations à l'ensemble du Ministère;
- la définition de la mission du Ministère, l'élaboration d'un profil des gestionnaires et des leaders et la mise en application d'un programme de primes et de reconnaissances;
- l'élaboration et la mise en oeuvre de plans d'action qui concrétisent le plan stratégique du Ministère, la présentation du plan stratégique à tous les employés et clients, et l'élaboration de plans stratégiques régionaux inspirés du plan national;
- l'identification de la clientèle de FC et l'élaboration de recommandations pour améliorer le service offert.

La haute direction de FC a soutenu ces efforts visant l'Excellence. Le PPLC a été conçu par la haute direction, parrainé par le comité de la haute direction et géré par les SMA. En outre, les réunions générales annuelles des cadres supérieurs sont devenues des réunions d'associés où les gestionnaires, tenus de répondre de leurs décisions devant leurs employés, examinent les progrès réalisés dans la planification des activités et la gestion organisationnelle, et font rapport à tout le personnel.

- *Le programme de la qualité de RNCAN prend racines et le cadre de gestion ministériel est en bonne voie.* Après la fusion d'EMR et de FC en 1993, RNCAN a adopté les programmes de la qualité de ces deux ministères, avec très peu de changement. Le programme de la qualité de RNCAN allait être guidé par des principes généraux portant sur des questions comme la satisfaction de la clientèle, la satisfaction des employés et l'amélioration des processus. On a élaboré un ensemble de principes de gestion ministériels d'après l'énoncé de mission d'Énergie, Mines et Ressources.

En 1995, le Ministère a mis en oeuvre le *Plan d'excellence 1995-1997* comme plan d'action pour réaliser des progrès dans 15 volets spécifiques de la qualité. Le *Plan d'excellence* est le résultat d'un processus consultatif auquel ont participé les coordonnateurs de secteur et de direction, les cadres supérieurs, les intervenants et les employés.

Bien que réalisant des progrès, on a pensé que le Ministère pourrait aller plus loin si une vision cohérente de la qualité était élaborée. Des modèles de la qualité comme les critères de qualité du Prix Canada pour l'excellence (PCE) et les critères de qualité Malcolm Baldrige ont été adoptés par des organismes des secteurs public et privé. Parallèlement, le Ministère s'est familiarisé avec un certain nombre d'instruments pouvant servir à définir, à élaborer et à mettre en oeuvre des plans d'amélioration de la qualité. Un de ces instruments est l'autoévaluation.

À partir de l'information recueillie auprès des employés de RNCAN (grâce à des ateliers de rétroaction au niveau sectoriel et des sondages auprès des employés), le Comité de coordination de l'excellence a mis de l'avant les principaux éléments d'un programme de la qualité pouvant guider RNCAN jusqu'à l'an 2000. Un grand nombre de ces éléments s'harmonisent avec l'Initiative pour des services de qualité du Secrétariat du Conseil du Trésor qui, lui, s'inspire des critères de qualité du PCE. Avec l'appui du Comité de gestion du Ministère, RNCAN a adopté le nouveau modèle de gestion de la qualité en mars 1998.

Le modèle de qualité de RNCAN

Le modèle de qualité de RNCAN est holistique. Il est composé de sept éléments interreliés dont les extrants sont des intrants pour chacun des autres : leadership, planification, importance accordée aux clients et aux intervenants, respect de la personne, gestion du processus, accent sur les fournisseurs et rendement organisationnel. Ce modèle est en grande partie fondé sur les critères de qualité du Prix Canada pour l'excellence, qui sont également utilisés par l'Institut national de la Qualité (INQ), ainsi que sur le cadre INQ-SCT élaboré par le Secrétariat du Conseil du

Le modèle de gestion de la qualité de RNCAN

- *Leadership* – Porte sur ceux qui ont des responsabilités et qui doivent rendre des comptes pour le rendement de RNCAN et sur ceux qui participent à la planification stratégique. Un bon leadership est fondé sur l'éthique et les valeurs visibles dans les Principes de gestion de RNCAN.
- *Importance accordée aux clients et aux intervenants* – La façon dont la prestation des produits et des services est axée sur la satisfaction des clients et des intervenants.
- *Planification* – Extension des orientations stratégiques, des buts, des priorités et de l'orientation des secteurs d'activité à un niveau plus détaillé; accent sur les liens entre la planification et la reddition de comptes.
- *Respect de la personne* – Atteindre l'excellence grâce à la gestion et au développement des ressources humaines de RNCAN.
- *Gestion du processus* – Façon d'organiser le travail en vue de soutenir l'orientation stratégique de RNCAN, c.-à-d. le processus nécessaire pour gérer la prestation des programmes comme la Recherche et le Développement, l'élaboration des politiques et des dispositions réglementaires, l'analyse économique et statistique et ainsi de suite.
- *Accent sur les fournisseurs et les partenaires* – Relations extérieures et alliances de RNCAN avec d'autres organisations et institutions dont RNCAN a absolument besoin pour atteindre ses buts et ses objectifs.
- *Rendement organisationnel* – Détermine si les résultats escomptés ont été atteints ou non à l'aide des ressources allouées et étudie le besoin de mesures correctives.

Source : NRCAN, février 1998. "Draft, Natural Resources Canada (NRCAN) Management Model".

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

Trésor avec l'aide de l'INQ et de divers ministères fédéraux. Il est également fondé sur l'expérience acquise grâce au modèle de gestion du SST.

En se basant sur ces éléments, l'organisation peut cerner les mesures spécifiques qui lui permettront de se rapprocher de son objectif de qualité et le maintenir, de développer un cadre de responsabilité en vue de produire des résultats spécifiques et d'identifier les buts visés.

Difficultés rencontrées

RNCan définit les cinq grands défis suivants :

- *Remédier à l'absence d'une compréhension commune de ce que signifie « qualité ».* Comme nous en avons déjà fait mention, le programme de qualité de RNCan est fondé sur un ensemble de principes généraux de qualité qui permettent une certaine souplesse à l'échelon des secteurs, mais il semble que les employés de RNCan ont des problèmes à interpréter ces principes. Le nouveau modèle de gestion de la qualité, qui inclut une annexe de définitions, jette les bases d'une conception commune de l'approche de gestion axée sur la qualité.
- *Intégrer des concepts, des principes et des pratiques axés sur la qualité* au fonctionnement quotidien du Ministère s'est révélé difficile, en partie parce que les employés ne comprennent pas tous le concept de la même façon. RNCan relève peu à peu ce défi, d'une part, en s'efforçant de former et de sensibiliser ses employés et, d'autre part, grâce au récent développement d'un site Web interne ayant pour but d'informer le personnel.
- *Déployer des concepts, des principes et des pratiques axés sur la qualité* dans toutes les facettes de l'organisation. Bien qu'on ait pu constater des réussites isolées dans le Ministère, certains secteurs de l'organisation éprouvent de la difficulté avec le concept de qualité. Les efforts de sensibilisation et de formation devraient les aider à surmonter cet obstacle.
- *Mesurer les résultats.* Depuis l'adoption du programme de qualité à RNCan, on a pu constater ce qui se produit en l'absence d'un ensemble d'indicateurs du rendement pour mesurer les progrès à l'échelle du Ministère. RNCan élabore actuellement un index d'indicateurs fondé sur ce que les secteurs et les directions ont fait jusqu'à présent en matière de mesure du rendement. Par la suite, RNCan s'emploiera à développer les outils nécessaires pour mesurer les résultats.
- *Contre le scepticisme et le manque d'engagement au sein de l'organisation.* RNCan fait remarquer que son programme de qualité a engendré une certaine résistance chez les employés : certains remettent en question l'objet et le bien-fondé du programme, d'autres se disent peu intéressés à y participer. D'aucuns ne sont pas convaincus que ce programme ait le potentiel d'améliorer leur vie professionnelle, tandis que d'autres considèrent l'initiative trop coûteuse à entreprendre, tant financièrement que sur le plan du temps qu'il faut y consacrer.

On court toujours le risque qu'une initiative de ce genre soit considérée comme le « projet du mois ». Certains employés craignent qu'une fois qu'ils se seront engagés dans l'initiative, elle soit dissoute le lendemain, dans le courant de la semaine ou avant la fin du mois.

RNCan estime qu'en montrant les résultats de l'initiative à ses employés (en mesurant le rendement), on réussira peut-être à obtenir leur soutien.

Leçons apprises

Facteurs de réussite essentiels

- *Leadership.* RNCan et le Secteur des Sciences de la Terre indiquent qu'il ne s'agit pas simplement de s'engager envers l'initiative, mais bien d'y participer activement. Les dirigeants (p. ex., les chefs de l'initiative, les coordonnateurs et les membres de la haute direction) doivent quotidiennement revaloriser le projet. Cela peut se faire de plusieurs façons, notamment en se montrant disposé à y consacrer des ressources, en s'engageant personnellement et en étant responsable. Le soutien du sous-ministre, qui a pris la forme d'une promesse de ressources financières, la création du Bureau ministériel de l'excellence, le leadership du coordonnateur ministériel de

l'excellence, des coordonnateurs de l'excellence dans les secteurs ainsi que des chefs de secteurs et de direction sont autant de moyens qui ont servi et servent toujours à articuler ce soutien à NRCan.

- *Participation de la haute direction.* Le Secteur des Sciences de la Terre souligne qu'une initiative comme celle-ci nécessite la contribution des membres de la haute direction, car ce projet aura des répercussions directes sur leurs conditions de travail; par exemple, un changement dans les méthodes de gestion peut signifier une planification plus rigoureuse, des cibles plus nombreuses, une responsabilité accrue et ainsi de suite.

Embûches

- *Changement de leadership.* RNCan a eu trois sous-ministres et de nombreux SMA depuis la mise en place du programme de qualité, chacun d'entre eux s'étant engagé à des degrés divers à l'égard de l'initiative. RNCan précise qu'il s'agit d'une initiative à long terme qui entraîne une évolution de la culture de l'organisation. Ainsi, il importe d'assurer une certaine continuité du leadership.
- *Défaut de mesurer les résultats.* Comme nous l'avons précisé plus tôt, RNCan n'a pas mesuré ses progrès assez souvent pour pouvoir prouver à ses employés et à sa clientèle que l'initiative est valable (c.-à-d. que le projet a contribué à faciliter le travail des employés, à accroître la satisfaction des employés et des clients ou à améliorer le service à la clientèle).

En rétrospective

RNCan avoue, en rétrospective, qu'on aurait dû mettre en place un modèle global plus rapidement et veiller à ce que tous les intéressés le comprennent. Pour être plus précis, RNCan aurait élaboré une stratégie de communications prévoyant une formation plus poussée et la mesure plus fréquente des résultats pour démontrer, à l'aide d'exemples pratiques, comment le programme de qualité contribue à améliorer la vie à RNCan.

Principales leçons

- *Veiller à mettre en place un modèle que les employés de tous les échelons de l'organisation peuvent comprendre.* Comme nous l'avons déjà dit, il était facile pour les employés de mal interpréter le modèle minimal de RNCan qui, quoique souple, ne s'appliquait pas de façon uniforme dans l'organisation.
- *Prouver aux employés que le projet aura un effet sur leur vie professionnelle et l'améliorera.* Il rendra leur travail plus gratifiant, améliorera leurs relations avec les clients, améliorera les processus de travail, etc. Pour ce faire, il est essentiel de mesurer les résultats et de les faire connaître.

Pourrait-on mettre un projet semblable à exécution dans un autre secteur ?

Ce genre de projet a déjà été mis à exécution dans un grand nombre d'organisations de tous les ordres de gouvernement, de différentes façons et à des degrés divers. Selon RNCan, bien que ce genre de projet soit applicable à divers types d'organisations, il peut se révéler nécessaire de l'adapter aux circonstances particulières de l'organisation, notamment le secteur d'activité, la clientèle de base ainsi que le temps disponible pour la planification et la mise en oeuvre.

Évaluation³

RNCan travaille à l'élaboration d'un plan pour l'évaluation de son programme de qualité. RNCan souligne les progrès réalisés dans l'application des mesures énoncées dans son premier plan d'action, intitulé *Plan d'excellence 1995-1997*, entre autres :

- L'élaboration et la mise en place de Principes de gestion du Ministère (qui sont étroitement liés aux principes de qualité publiés par l'Institut national de la Qualité) ainsi que d'un énoncé de mission et de valeurs.
- L'élaboration d'un cadre ministériel de gestion de la qualité et l'adoption des concepts tirés des critères de qualité du Prix Canada pour l'excellence;
- Quatre enregistrements ISO 9000 et une accréditation « Guide 25 », et d'autres laboratoires et directions en voie d'enregistrement;

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

- La conception d'un système ministériel de primes et de reconnaissance prenant fermement racine dans les principes de qualité en vue de reconnaître les réussites, le travail d'équipe ou les innovations;
- La publication de normes de service pour le Secteur des sciences de la Terre (SST);
- Trois cycles de rétroaction ascendante;
- Un accent accru sur les clients dans plusieurs directions générales et directions mis en relief par la mise en oeuvre de sondages périodiques auprès des clients et de groupes témoins;
- La rationalisation de nombreux processus ministériels grâce à des équipes d'amélioration des processus;
- Un sondage ministériel sur la sensibilisation des employés au concept de la qualité;
- L'optimisation de l'efficacité des réunions, des séances de réflexion, des séances de planification et des conférences en ayant recours à des animateurs formés par le Ministère;
- L'utilisation de techniques de gestion innovatrices comme la création d'équipes de travail autonomes et les processus décisionnels participatifs (formulaire de réponse par télécopieur pour les « mise à jour » du SM, les dialogues du SM, la rétroaction ascendante);
- L'échange de meilleures pratiques à l'échelle du Ministère;
- Un leadership accru en matière de qualité sur la scène fédérale (y compris la participation au Réseau interministériel sur la qualité, au Comité consultatif des SMA sur les services d'innovation, etc.);
- L'adoption de l'autoévaluation, soit l'évaluation du rendement par rapport à un cadre de gestion. La Direction des services cartographiques du Secteur des sciences de la Terre a déjà effectué cet exercice à deux reprises jusqu'à présent, ainsi que deux directions du Service canadien des forêts;
- L'établissement d'un site Web sur l'Excellence à RNCAN.

Responsabilité

Le programme de qualité est le cinquième secteur d'activité du Plan d'activité de RNCAN. À ce titre, elle fait partie des éléments pour lesquels RNCAN doit rendre des comptes au Conseil du Trésor et au Parlement dans son *Rapport sur le rendement*, qu'il dépose à l'automne, ainsi que dans un *Rapport sur les plans et les priorités* (ces deux documents constituaient anciennement la *Partie III des Estimations*). À cet égard, le ministre, le sous-ministre, les sous-ministres adjoints et l'ensemble du ministère sont tenus responsables.

Le coordonnateur ministériel de l'excellence, cependant, est responsable des mesures énoncées dans le Plan d'action du Ministère (*Plan d'excellence 1995-1997*, et ,aujourd'hui, *Qualité 2000*), tandis que les coordonnateurs de l'excellence au niveau sectoriel sont responsables des initiatives en matière de qualité à ce niveau. Le coordonnateur ministériel de l'excellence relève du Comité de gestion du Ministère (CGM), auquel il rend compte des progrès du plan d'action, alors que les coordonnateurs des secteurs répondent des activités énoncées dans leurs plans d'action sectoriel à leur secteur. Le CGM, considéré dans son ensemble et en tant que regroupement des chefs de secteurs, est responsable de veiller à maintenir l'impulsion et de s'assurer que les résultats escomptés sont obtenus et mesurés.

Parallèlement, au sein des secteurs, les employés sont responsables des mesures spécifiques auxquelles ils sont assignés, conformément à leur plan d'action sectoriel et aux plans d'amélioration. Les dirigeants de chaque unité font part des résultats à l'équipe de haute direction de leur secteur.

Prochaines étapes

RNCAN est déterminé à faire du Canada le plus judicieux promoteur et exploitant de ressources naturelles au monde. Ce faisant, RNCAN doit également se montrer capable de leadership et avoir un bon rendement. Le programme de qualité de RNCAN en matière d'excellence est un élément essentiel de cette stratégie. RNCAN entend continuer à se concentrer sur la qualité afin de veiller, d'une part, à ce que l'on se fonde sur les réussites du passé pour réaliser les succès de demain et, d'autre part, à ce que l'on satisfasse aux priorités de l'initiative gouvernementale en matière de qualité, comme l'amélioration des niveaux de satisfaction de la clientèle.

À court terme, voici les travaux de RNCAN en matière de qualité :

- *Évaluer le Programme de qualité de RNCAN.* Comme nous l'avons déjà dit, RNCAN élabore actuellement un plan pour l'évaluation des réussites et des progrès du programme jusqu'à présent.

- *Mettre en place un modèle de gestion de la qualité de RNCAN*, en insistant sur l'importance de la sensibilisation et de la communication pour aider la direction et les employés à comprendre le modèle et à en appliquer les critères.
- *Poursuivre le développement et la mise en place de normes de service sectorielles*. Lorsque les normes de service auront été mises en place dans chacun des secteurs, RNCAN pourra évaluer s'il convient ou non d'appliquer les normes de services à l'échelle du Ministère.
- *Développer une série d'outils pour l'évaluation de la qualité*, comme l'exécution de projets pilotes d'autoévaluation dans certaines composantes de l'organisation.
- *Encourager les directions et les secteurs* qui sont déjà prêts à poser leur candidature pour le Prix Canada pour l'excellence de l'an 2000.
- *Élaborer des outils de mesure du degré de satisfaction de la clientèle*. Comme nous l'avons souligné plus tôt, de nombreux secteurs ou directions du Ministère effectuent déjà des sondages auprès de la clientèle. Le défi que le Ministère doit relever consiste à élaborer un ensemble de mesures, peut-être un index de la satisfaction de la clientèle, afin de pouvoir comparer les degrés de satisfaction des clients dans toute l'organisation. On examinera également la question pour savoir s'il est possible d'élaborer un sondage sur la satisfaction qui conviendrait à toutes les composantes du Ministère.
- *Entreprendre un autre sondage sur la satisfaction des employés*. La recherche établit qu'il existe un lien entre les degrés de satisfaction de la clientèle et celui des employés. RNCAN prévoit effectuer un sondage sur la satisfaction des employés en avril 1999 et, par la suite, à tous les trois ans.

Notes

¹ Ressources naturelles Canada, *Plan d'excellence 1995-1997*, Document interne, 10 mai 1995.

² Cette partie est extraite de : Ressources naturelles Canada, *Qualité 2000 - Initiative de RNCAN en matière de qualité à l'approche de l'an 2000*; Entrevue avec Peter McLean, coordonnateur ministériel de l'excellence, RNCAN; site Web de RNCAN : www.NRCAN.gc.ca

³ Cette partie est extraite de : Ressources naturelles Canada, *Principales réalisations en 1996-1997*, Document interne, 1997; Ressources naturelles Canada, *Qualité 2000 - Initiative de RNCAN en matière de qualité à l'approche de l'an 2000*, 1997.

Sources consultées

Entrevue avec Bernie Geiger, ancien Conseiller en gestion de la qualité, Secteur des sciences de la Terre, RNCAN, maintenant directeur de l'Excellence, RNCAN. Menée en mars 1998 par D. Marie Blythe, adjointe à la Recherche, Centre canadien de gestion.

Entrevue avec Marc Denis Everell, sous-ministre adjoint, Secteur des sciences de la Terre, RNCAN. Menée en mars 1998 par D. Brian Marson, Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada (anciennement du Centre canadien de gestion).

Entrevue avec Peter McLean, coordonnateur ministériel de l'excellence, Ressources naturelles Canada. Menée en avril 1998 par D. Marie Blythe, adjointe à la Recherche, Centre canadien de gestion.

Ressources naturelles Canada, Centre canadien de la technologie des minéraux et de l'énergie, Présentation « CANMET (Centre canadien de la technologie des minéraux et de l'énergie) pour les prix du Conseil de la qualité de la vallée des Outaouais, 1994 ».

Ressources naturelles Canada, Secteur des Sciences de la Terre, *Cadre de gestion du SST*, Document interne, RNCAN 18 décembre 1996.

Personne-ressource

Bernie Geiger, directeur de l'Excellence
Ressources naturelles Canada
580, rue Booth, 20^e étage, B4
Ottawa (Ontario) K1A 0E4
Tél. : (613) 947-7353
Télec. : (613) 992-1181
Courriel : bgeiger@nrca.gc.ca

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

Ressources naturelles Canada, Secteur des sciences de la Terre, *Cadre de gestion du SST – Plan d'amélioration pour 1997-1998*, Document interne, 1997.

Énergie, mines et ressources Canada, *Plan de mise en oeuvre de la gestion de la qualité totale au Centre canadien de la technologie des minéraux et de l'énergie*, mai 1993, Ottawa.

Ressources naturelles Canada, Secteur des sciences de la Terre, Direction des services cartographiques, *Self Assessment*, février 1997.

Ressources naturelles Canada, *Normes de service du Secteur des sciences de la Terre*, 1997, Ottawa.

Ressources naturelles Canada, *Modèle de gestion de Ressources naturelles Canada (RNCAN)*, Document interne, 16 février 1998.

Ressources naturelles Canada, *Plan d'excellence 1995-1997*, Document interne, 1995 [Key Actions].

Ressources naturelles Canada, *Principales réalisations en 1996-1997*, Document interne, 1997.

Ressources naturelles Canada, *Plan d'excellence 1995-1997*, Document interne, 10 mai 1995 [The Journey Continues].

Ressources naturelles Canada, *Plan d'excellence 1996-1998*, Document interne, 1996.

Ressources naturelles Canada, *Principes directeurs de RNCAN*, août 1997.

Ressources naturelles Canada, *Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 1997*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 1997.

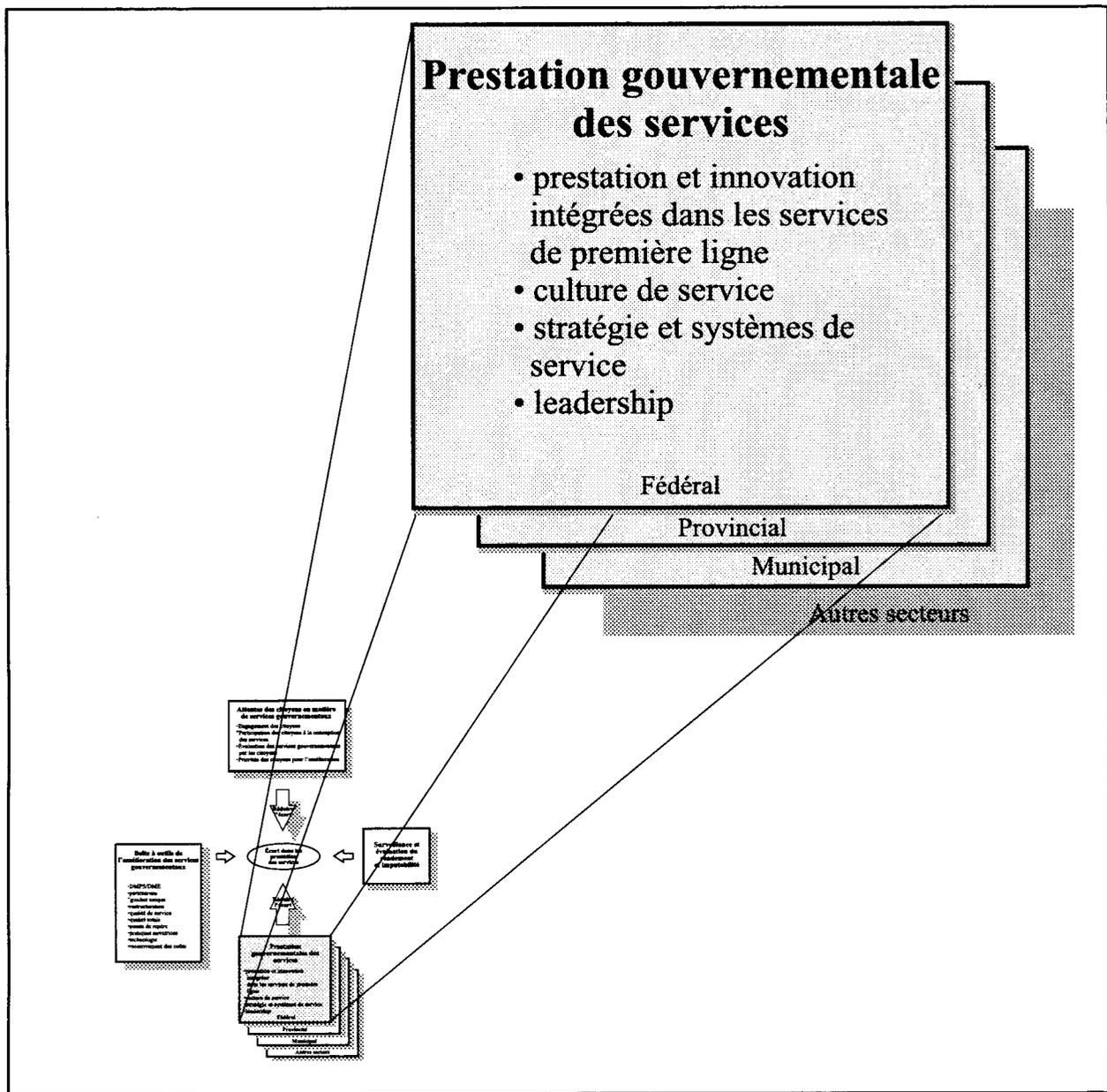
Ressources naturelles Canada, *Qualité 2000 – Initiative de RNCAN en matière de qualité à l'approche de l'an 2000*, 1997.

Ressources naturelles Canada, *Questionnaire de rétroaction ascendante*, 1997.

Site Web de RNCAN : www.NRCAN.gc.ca

Secrétariat du Conseil du trésor, *Services de qualité : Rapport d'étape – 1996*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1996.

La capacité du secteur public à fournir le service axé sur le citoyen



DRHC - Région du Québec : une étude de cas de la prestation de services axés sur les citoyens

Description du cas

Aperçu

Développement des ressources humaines Canada est issu de l'initiative de restructuration gouvernementale lancée en 1993, en vue de consolider les programmes et services sociaux et liés au marché du travail qui avaient auparavant été la responsabilité de divers organismes gouvernementaux.

Contexte sur le plan des politiques, mandat, sphères d'activités et programmes

On procédait à cette époque à l'examen de l'organisation, du mandat et des programmes du nouveau Ministère suite aux consultations sur la réforme de la sécurité sociale de 1994, et des changements dans le domaine des politiques qui avaient été annoncés dans le budget de février 1995. Dans les deux ans qui ont suivi l'établissement officiel du Ministère en juin 1995, un nouveau programme d'assurance-emploi a été mis en place, plusieurs ententes de partage des coûts ont été conclues avec les provinces et les territoires, et un nouveau « Réseau de prestation de services », basé en grande partie sur les nouvelles technologies de l'information, a été lancé. Bref, les quelques dernières années ont été une période de restructuration organisationnelle majeure, et les effectifs du Ministère ainsi que les clients ont été touchés par des changements et des ajustements de grande envergure.

Les programmes de DRHC dans les domaines du marché du travail et de la sécurité sociale touchent plus de 11 millions de personnes annuellement et ce réseau de prestation de services s'étend à tout le pays. Ces services sont d'une grande diversité, comprenant à la fois des services directs à la clientèle et des services de réglementation. Ils se répartissent en cinq grands domaines : les services d'emploi et d'assurance-chômage; les programmes de main-d'oeuvre (administration de lois et de politiques fédérales sur la main-d'oeuvre); de sécurité du revenu; et de développement social et éducation (y compris le transfert des fonds fédéraux aux provinces pour l'assistance sociale et l'éducation post-secondaire).

Clients et intervenants

Les clients directs de DRHC comprennent les personnes à la recherche d'un emploi, les employeurs et les employés; les personnes sans emploi qui ont besoin de sécurité du revenu, les citoyens à revenu faible, les personnes âgées et les handicapés; les commerces locaux, les communautés et des secteurs industriels dans leur ensemble. Les intervenants comprennent d'autres ordres de gouvernement; le secteur privé (de plusieurs perspectives); les secteurs volontaire et sans but lucratif; les institutions d'enseignement et de formation; et les contribuables en général.

Responsabilité

Le SMA de la région du Québec rend compte au sous-ministre de DRHC, qui doit rendre compte au Parlement, lequel à son tour (en principe) doit rendre compte aux citoyens canadiens. Plusieurs événements récents, soit sur le

FAITS SAILLANTS

- DRHC-RÉGION DU QUÉBEC A MIS EN PLACE UN PROCESSUS D'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DU SERVICE EN PARTENARIAT AVEC SES SYNDICATS
 - PROCESSUS S'INSPIRANT DE L'AUTO-DIAGNOSTIC LANCÉ DANS LE CADRE DE LA STRUCTURE DU PRIX MALCOM BALDRIGE POUR LA QUALITÉ
 - INTÉGRATION DU LEADERSHIP ET DES PLEINS POUVOIRS ACCORDÉS AUX EMPLOYÉS, AVEC UNE COMPRÉHENSION CLAIRE DES BESOINS DU CLIENT COMME ÉLÉMENT CLÉ DE L'AMÉLIORATION DU SERVICE
 - MISE A PROFIT D'UN CADRE DE TRAVAIL BASÉ SUR LES RÉSULTATS, IDENTIFIANT LES NIVEAUX ACTUELS DE SATISFACTION DES CLIENTS ET LES PRIORITÉS POUR L'AMÉLIORATION DU SERVICE, ÉTABLISSANT UN PLAN D'AMÉLIORATION QUI INCLUT DES CIBLES QUANTITATIVES, SURVEILLANT LES PROGRÈS AU FIL DU TEMPS ET GARANTISSANT L'IMPUTABILITÉ FACE AUX RÉSULTATS ATTEINTS
-

plan gouvernemental, ou celui du Ministère ou de la région du Québec, devraient avoir l'effet d'accroître la reddition de comptes de manière plus directe au Parlement, de même qu'aux clients et aux parties intéressées.

Historique

Plusieurs étapes peuvent être identifiées dans l'évolution du processus d'amélioration de la qualité du service dans la région du Québec de DRHC, notamment :

- **Sensibilisation** (1984 à 1992) : Au milieu des années 1980, Gaétan Lussier, qui était alors sous-ministre d'Emploi et Immigration Canada (EIC), a annoncé une nouvelle philosophie de la gestion axée sur les clients et a établi de nouvelles normes pour la qualité du service. Il s'agissait d'une époque où le système de prestation de services était particulièrement sous pression à cause de l'arrivée d'un grand nombre de réfugiés et un flot constant d'immigrants, de visiteurs, de travailleurs et d'étudiants de l'étranger. Ceci s'est traduit par de longues files et des heures d'attente, et par conséquent beaucoup d'insatisfaction avec les approches traditionnelles. Lorsqu'André Gladu a été nommé directeur général de l'Immigration pour la région du Québec en 1986, une de ses premières priorités a été de se pencher sur la prestation de services. Des mesures ont été prises au cours de cette période pour améliorer le service, tant dans le domaine de l'immigration que dans celui de l'assurance-emploi, en réduisant les temps d'attente, en simplifiant l'accès aux services et les formalités, et en réduisant la paperasserie. Pendant l'année 1987-1988, M. Gladu a rencontré les employés tous les mois et les a encouragés à penser aux divers aspects du service offert – en particulier, à réfléchir à l'accueil réservé aux clients et à la façon dont les demandes étaient traitées. Il a été noté que, pour l'Immigration en particulier, on mettait l'accent sur le contrôle plutôt que sur l'efficacité. Un exemple est l'exigence de remplir de très longs formulaires alors que l'on ne faisait usage que d'une petite partie des renseignements.

En 1991, au moment de la grève générale de la fonction publique, la question de la qualité du service a été abordée par les syndicats. À la fin de la grève, Trefflé Lacombe, qui était alors directeur exécutif de EIC-Québec, a rencontré des délégués des syndicats et les a invités à participer à la campagne de la Qualité de service à titre de partenaires. Le Syndicat de l'emploi et de l'immigration a convenu de participer, et a fait de la qualité de vie au travail sa priorité.

- **Évaluation** (1993 et en cours) : S'appuyant sur ces initiatives, l'approche axée sur l'amélioration continue au service à la clientèle a reçu son coup de fouet de départ après un diagnostic organisationnel réalisé en février 1993 par EIC-Québec en coopération avec les syndicats. Le diagnostic s'est effectué selon la structure du Malcom Baldrige Quality Award (MQBA) – Prix Malcom Baldrige pour la qualité pour cerner les points forts et les domaines qui avaient besoin d'amélioration. Plusieurs autres exercices d'autodiagnostic ont été menés les années suivantes utilisant des outils d'évaluation basés sur le MBQA, mais on les avait adaptés au secteur public et au contexte de DRHC-Québec.
- **Stratégie et vision** (automne 1993 et en cours) : Le but du processus d'amélioration continue était d'intégrer les principes et méthodes du service de qualité à l'ensemble d'une stratégie cohésive qui serait intégré dans les processus et systèmes de gestion. Afin de situer le processus d'amélioration de la qualité au sein d'une stratégie efficace, une vision de la qualité de service a été définie comme suit : « Dans un délai de trois ans, DRHC-Québec, avec la participation du Syndicat, deviendra une organisation qui satisfait sa clientèle en renforçant son leadership, en habilitant ses employés et en acquérant une meilleure compréhension de ses clients ».
- **Mise en oeuvre** (depuis 1993 et en cours) : Cet aspect a exigé une action axée sur les résultats et alignée sur la vision de qualité de service, qui a dû être menée sur plusieurs fronts, notamment le recours à des enquêtes et aux connaissances des employés pour mieux comprendre la clientèle; un leadership de la part de la direction pour donner au processus sa signification et son orientation; l'habilitation des employés; et un effort pour mesurer la satisfaction des clients et promouvoir la qualité de vie dans le milieu du travail.
- **Amélioration continue** (en cours) : Tel qu'énoncé dans les orientations stratégiques pour 1994-1997, le but est de continuellement ajuster et réviser les pratiques en fonction de la rétroaction qui vient des clients et des employés. Les résultats désirés sont non seulement de satisfaire les besoins et les attentes des clients, mais d'aller au-devant en améliorant la vitesse avec laquelle un service est fourni, en réduisant les coûts et en offrant de nouveaux produits et services.

Il y a maintenant plus de dix ans que DRHC-Québec a commencé à se soucier de l'amélioration de la qualité de service, et la Région a persisté dans ses efforts malgré les grands bouleversements causés par les compressions budgétaires, la restructuration radicale, la décentralisation, les départs, les changements législatifs, l'introduction de nouvelles technologies, et les pressions venant de l'extérieur. Le programme d'amélioration de service a adopté les notions de « Service de qualité » et de « clients » comme points de ralliement pour l'organisation tout entière, soit les gestionnaires, les employés et les délégués des syndicats travaillant dans les bureaux régionaux ou locaux, dans les programmes liés à l'emploi, à l'assurance, au travail ou à la sécurité du revenu.

Planification et mise en oeuvre des améliorations dans la qualité de service

Rôle du leadership

André Gladu a agi à titre de « champion du changement », offrant un leadership continu dans le processus de changement qu'a subi DRHC-Québec sur une période de dix ans. La très haute priorité qu'il a accordée à la prestation de services axés sur les citoyens/clients s'intégrait bien dans les efforts qui se faisaient dans tout le Ministère au chapitre de la qualité du service sous la direction du sous-ministre Gaétan Lussier. Ceci a aidé à établir les lignes directrices de l'organisation, ainsi que ses priorités et activités. Au cours des récentes années, le processus a reçu un coup de pouce par l'Initiative du gouvernement sur la qualité des services, que le Cabinet fédéral a approuvé en juin 1995 et qui visait à améliorer la satisfaction de la clientèle et la qualité des services offerts aux Canadiens.

Participation des employés, des différents niveaux de l'organisation et des syndicats

Il était clair pour les dirigeants de EIC-Québec qu'il était indispensable pour le succès de la mise en oeuvre du Service de qualité que ce projet devienne « l'affaire de chacun », qu'il ne s'agissait pas de la responsabilité d'une personne, d'un petit groupe ou d'un comité - il fallait que ce soit le souci constant de tous les gestionnaires et de tous les employés¹. Au fur et à mesure que les notions de « clients » et de « service » se sont glissées dans le vocabulaire de l'organisation, des rencontres entre les directions générales ont eu lieu, auxquelles des gens de différents niveaux de l'organisation ont participé pour discuter des priorités dans le service aux clients et des attentes de ces derniers. Des conférences annuelles sur le Service de qualité ont réuni les gestionnaires régionaux, des représentants du réseau et des bureaux locaux et des délégués du syndicat. Il a été noté que la participation générale des employés aurait entraîné des consultations avec les syndicats sur les principales questions qui touchent les employés, favorisant le partage des renseignements pertinents et créant un système de communications internes. Parmi les outils clés utilisés pour obtenir la participation des employés, on compte les enquêtes auprès des employés pour connaître leur niveau de satisfaction, leurs perceptions, leurs attentes et leurs priorités quant aux services offerts. L'exercice de planification stratégique mené en décembre 1996 a inclus la consultation auprès des clients par le personnel des Centres des ressources humaines Canada (CRHC) ainsi que des consultations internes auprès de quelque 350 employés.

Participation des clients et des intervenants

Depuis 1987, M. Gladu s'est intéressé à l'examen d'aspects particuliers du service par le biais d'enquêtes auprès des clients et de rencontres avec des groupes d'intérêt, et il a demandé l'avis de ces interlocuteurs sur la façon d'améliorer les services. Par exemple, à la fin des années 1980, des groupes de concertation composés de clients ont révélé que les efforts de l'organisation visant à améliorer les salles d'attente, à réduire le délai de prestation des services et à fournir des photocopieuses ne correspondaient pas à leurs principales priorités. Les clients considéraient plus important d'être traités avec dignité et respect. Par conséquent, l'attention s'est tournée vers le comportement et l'attitude des employés de première ligne pour corriger la situation lorsqu'il y avait des plaintes sur la façon dont les clients étaient traités, et vers une formation donnée aux employés pour les aider à apprécier la diversité culturelle, les valeurs et l'expérience de divers groupes d'immigrants et de réfugiés.

Les enquêtes auprès des clients/citoyens et des employés ont été les principaux éléments des diagnostics organisationnels et des exercices d'autoévaluation. Les deux diagnostics de l'organisation en 1993 et 1996, ainsi que les exercices de planification stratégique qui les ont suivis ont inclus des composantes particulières d'évaluation de la satisfaction, des besoins et des attentes des clients.

Intégrer l'amélioration de service dans le processus de planification ministérielle et s'assurer un appui approprié au niveau des ressources, des systèmes et des incitatifs

Au milieu des années 1980, quelque 8 millions de dollars ont été investis dans des programmes de formation pour les employés de première ligne pour améliorer les contacts avec les clients. Cependant, ce n'est qu'après la réalisation, en février 1993, du diagnostic structuré et complet de l'organisation selon les directives du MBQA que des mesures ont été prises pour intégrer la stratégie visant à améliorer le service dans le processus de planification stratégique de l'ensemble de l'organisation. L'utilisation d'outils d'autodiagnostic ont facilité l'intégration des efforts d'amélioration axés sur les clients/citoyens dans le processus de planification stratégique et ministérielle. Par exemple, la stratégie pour 1994-1997 stipulait que la mise en oeuvre d'une démarche d'amélioration continue des services à la clientèle soit intégrée au processus de planification et de reddition de comptes. Des outils tels que les enquêtes pour connaître la satisfaction des clients externes et des employés devaient être mis au point pour appuyer les employés qui travaillaient directement avec le public.

Les orientations stratégiques s'appliquant à certains programmes et qui faisaient partie de la stratégie pour 1997-1998 contenaient des mesures visant à améliorer la qualité du service. Par exemple, les actions prioritaires dont on fait mention pour la prestation du programme d'assurance-emploi comprennent le traitement rapide, efficace et précis des demandes. Le plus récent exercice de planification stratégique pour 1998-1999 a de même précisé les orientations de gestion et de programme qui ont une incidence directe sur la prestation de services axés sur les clients/citoyens. On veut que ces orientations servent à guider la planification et les activités dans les CRHC, les centres régionaux d'opérations, les centres régionaux des appels et le Conseil régional de direction.

Mesures de la performance et de la reddition de comptes

Structure pour l'évaluation complète de la performance et l'autoévaluation

Le Malcom Baldrige Quality Award et le QUALImètre

En 1990-1991, la haute direction de DRHC-Région du Québec a reconnu l'importance de mesurer les progrès réalisés dans l'amélioration de la qualité du service, mais n'avait pas à sa disposition un système pour déterminer ce qu'il fallait mesurer et comment il fallait le faire. Il leur a été suggéré d'utiliser le MBQA pour déterminer les points forts et les points qu'il fallait améliorer, en ayant recours à l'aide d'un consultant externe pour donner de la crédibilité à l'exercice. Ainsi, un diagnostic organisationnel a été entrepris en février 1993 en collaboration avec les syndicats. Parmi les participants il y avait quelque 50 gestionnaires, tous les directeurs des CRHC au Québec, et les directeurs régionaux. Le diagnostic obtenu avec le MBQA a identifié les domaines suivants comme prioritaires :

- le leadership offert par les dirigeants pour élaborer des stratégies portant sur l'amélioration de la qualité de service;
- l'amélioration de la qualité de vie au travail, en partie par le biais de l'habilitation;
- une meilleure connaissance des besoins et des attentes des clients/citoyens.

Ces constatations ont été utilisées dans l'élaboration de la stratégie de DRHC-Québec pour 1994-1997.

Étant donné que le MBQA – avec ses catégories, ses sous-éléments et son système de points – était conçu pour le secteur privé (particulièrement le secteur manufacturier), on considérait que certains aspects importants de cet instrument n'étaient pas pertinents et qu'il n'était pas assez convivial pour le secteur public et pour DRHC-Région du Québec en particulier. C'est pourquoi en 1994-1995, les cinq bureaux du réseau de l'Abitibi de DRHC ont adopté le QUALImètre pour évaluer la performance. Cette approche avait été conçue par le Mouvement Québécois de la Qualité (MQQ) en se basant sur la structure du MBQA mais en l'adaptant au mandat, aux fonctions et aux valeurs du secteur public et du contexte québécois.

L'aspect novateur du QUALImètre est son approche en trois étapes qui donnent aux organisations l'option de mener une autoévaluation, ou une évaluation de synthèse avec la participation d'experts externes ou, si l'objectif est d'obtenir une accréditation, une évaluation plus détaillée à l'aide de vérificateurs externes. Le principal mérite de l'autoévaluation – qui a été l'option retenue par DRHC-Québec – est qu'elle permet de mettre en place un système d'amélioration continue par le biais d'évaluations progressives et systématiques d'aspects importants de la gestion qui influent sur la qualité de service. L'autoévaluation est menée avec l'aide d'un guide préparé au préalable, et qui

est conçu pour aider l'organisation à analyser tous les aspects de sa gestion, à déterminer quels sont les domaines qui doivent être améliorés, à formuler des objectifs stratégiques à partir des faits observés et à élaborer un plan d'action pour améliorer la situation. Cette approche a été publicisée dans une présentation donnée à l'occasion d'Expo Innovations du CCG en 1994 et a motivé le président du Conseil du Trésor à recommander qu'on la fasse connaître dans toute la fonction publique fédérale².

Tel qu'indiqué plus haut, DRHC-Région du Québec a eu recours à la méthode du QUALImètre pour un deuxième autodiagnostic ministériel réalisé en décembre 1996, toujours avec la collaboration des syndicats. Les constatations du diagnostic ont fourni les données de base pour établir les orientations stratégiques de l'année suivante, ce qui a alimenté le processus d'amélioration continue dans la prestation de services. En 1997, l'outil d'autoévaluation a été adapté encore davantage au contexte de DRHC - la terminologie et les questions posées ont été modifiées pour aborder des enjeux tels que les langues officielles, la gestion de la diversité culturelle, la formation, la reconnaissance et les incitatifs, la sécurité et la formation liées aux technologies de l'information, et l'établissement de partenariats.

L'autoévaluation est perçue comme une réponse novatrice, flexible et économique à des besoins organisationnels en évolution constante car elle permet aux gestionnaires et aux équipes de travail d'examiner régulièrement les différentes activités qui contribuent à l'atteinte des résultats sur le plan de l'efficacité, de l'efficience et de la qualité de service. Son principal objectif est d'appuyer l'amélioration continue dans la qualité de service en stimulant la mise en place d'une culture analytique qui mène vers le perfectionnement du personnel et son habilitation pour qu'il prenne cet exercice en mains à l'aide d'une structure d'évaluation³. Toutefois, il est clair qu'une telle mesure de performance ne fait pas double emploi, pas plus qu'elle ne remplace les exercices internes de vérification et d'évaluation, qui ont des fonctions très distinctes - soit de tenir la haute direction informée et de respecter les obligations du Ministère concernant les politiques du Conseil du Trésor et les exigences du Parlement.

Rôle du leadership et participation des employés à l'évaluation des services

Les dirigeants de DRHC-Région du Québec ont mis en branle les exercices d'autoévaluation, puis ont mobilisé et fait participer tous les employés à leur déroulement et à l'élaboration d'un plan d'action. Dans la méthode du QUALImètre, on attache beaucoup d'importance à la participation de tous les intervenants pertinents (tant internes qu'externes) qui participent au travail de l'organisation, surtout les employés car ce sont eux qui détiennent des renseignements clés sur la prestation de services sur une base quotidienne. Leur participation au processus d'évaluation permet de recueillir des données plus complètes sur la qualité de service et de formuler des suggestions pratiques pour l'amélioration des services, et rend plus probable la mise en application de ces suggestions⁴.

Le processus d'évaluation du QUALImètre

La méthode du QUALImètre, qui est conçue pour évaluer la gestion d'une organisation par rapport aux résultats obtenus dans la qualité de service, met en relief douze critères de succès, regroupés autour de trois principes fondamentaux de qualité de service - la satisfaction des besoins des clients le plus économiquement possible, la mobilisation des intervenants clés et la mise en place d'un processus continu d'amélioration⁵.

- Des critères de succès qui sous-tendent le principe voulant que l'on satisfasse les besoins des clients le plus économiquement possible permettent aux clients de déterminer ce qui constitue le service de qualité qui respecte leurs besoins/attentes et assurent une réponse rapide à de telles attentes.
- La mobilisation de tous les intervenants clés exige d'obtenir l'engagement de tous les employés en les habitant et en attachant de l'importance à leur qualité de vie au travail, d'établir des partenariats tant internes qu'externes (p. ex., avec les syndicats, les fournisseurs, les clients, les institutions d'enseignement), et de respecter les responsabilités de l'organisation envers le public et les valeurs civiques qui s'appliquent aux entreprises.
- Les critères de succès pour mettre en place un processus d'amélioration continue comprennent : l'engagement manifeste des dirigeants, l'amélioration continue des opérations et des caractéristiques des produits et services en se basant sur des indicateurs de succès mesurables pour évaluer le progrès, l'intégration des notions de prévention et d'action corrective précoce pour éviter les pertes de temps, les problèmes et les coûts supplémentaires, des données factuelles et une analyse fiable pour faciliter l'évaluation de la qualité de service et étayer la prise de décision, et finalement, une vision à long terme.

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

Le questionnaire du QUALImètre met ces principes et ces critères de succès en application dans les sept domaines de gestion visés par la grille d'évaluation. Ces domaines sont basés sur les sept sphères de gestion du MBQA :

- leadership;
- information et analyse;
- planification stratégique;
- gestion et développement des ressources humaines;
- gestion des processus;
- gestion des résultats;
- orientation vers le client et sa satisfaction.

Ces trois principes, douze critères de succès et sept domaines de gestion constituent ensemble une structure intégrée et cohérente pour évaluer la gestion d'une organisation par rapport à la qualité de service⁶. Le questionnaire du QUALImètre est conçu pour mettre en relief les faits concrets et les observations partagées parmi les gens de tous les niveaux de l'organisation, pas seulement les perceptions individuelles de quelques hauts fonctionnaires. Le questionnaire préparé offre ainsi, dans la mesure du possible, un coup d'oeil factuel et impartial sur l'expérience vécue dans l'atteinte du service de qualité et fournit un point de repère pour évaluer la pertinence des approches mises au point par l'organisation par rapport à son propre contexte.

Alors que l'évaluation se traduit en points pour chaque catégorie, le principal objet de l'exercice est d'alimenter un processus d'amélioration continue en cernant les actions et les activités à entreprendre pour déboucher sur l'amélioration du service. Tel que noté ci-dessus, la formulation des objectifs qui se fonde sur le diagnostic organisationnel est devenue la pierre angulaire du processus de planification stratégique dans la région de DRHC-Québec, au fur et à mesure que les orientations et les priorités régionales, exprimées en termes d'objectifs précis, influenceront les plans d'activités des CRHC, des centres régionaux d'opérations et de la direction régionale.

Bref, l'exercice d'autodiagnostic permet à l'organisation de passer en revue l'ensemble de ses activités, d'identifier les résultats qui sont désirables pour toute l'organisation, de mettre en branle un cycle continu d'amélioration, et d'intégrer et aligner ses stratégies en se fondant sur une analyse factuelle, pertinente et fiable. Cette méthode sophistiquée et globale pour mesurer la qualité du service et planifier son amélioration a entraîné une appréciation de la qualité qui va plus loin que le sourire et la bonne volonté chez les employés de première ligne, et s'étend à la gestion judicieuse pour l'obtention de résultats positifs et constants⁷.

Un effort de collaboration est présentement en cours entre le Mouvement québécois de la qualité, l'Institut national de la qualité et le Secrétariat du Conseil du Trésor pour élaborer un outil d'évaluation de la qualité amélioré et plus générique pour le secteur public, s'inspirant de la dernière révision de la structure du MBQA. Cet outil sera intégré aux programmes de formation pour les fonctionnaires fédéraux francophones⁸.

Le rôle des enquêtes auprès des clients/citoyens pour mesurer la performance et évaluer les services

L'évaluation systématique et factuelle de la satisfaction des clients ainsi que de leurs attentes et priorités pour les services qui leur sont offerts a fait partie intégrante des exercices d'autoévaluation et de planification stratégique dans la région de DRHC-Québec. Un domaine important d'amélioration qui a été cerné par le diagnostic organisationnel de 1993 était une meilleure connaissance des besoins et des attentes des clients/citoyens. Ceci est devenu une des trois principales priorités retenues pour la stratégie de 1994-1997, qui a énoncé plusieurs objectifs précis pour les réaliser, notamment :

- qu'une enquête accompagnée d'une analyse, d'un plan d'action et d'un suivi sur la satisfaction des clients soit menée au niveau régional pour déterminer les attentes et les besoins à la fois des usagers et des non-usagers des services qui sont offerts ou pourraient être offerts;
- qu'une autre enquête régionale sur les attentes des clients soit menée pour appuyer l'élaboration de stratégies visant à offrir des services renouvelés de type « guichet unique » dans les infocentres.

De même, une orientation importante dans l'exercice de planification de décembre 1996 a été de prévoir des services de qualité et axés sur les résultats en s'appuyant sur la connaissance des besoins et des attentes des clients. La pratique exemplaire dans la région de DRHC-Québec a été la suivante : les domaines où l'on avait cerné le

besoin d'amélioration suite à la rétroaction des clients ont été interprétés et intégrés à titre d'objectifs concrets dans la planification stratégique pour les périodes postérieures.

Outils/changements apportés pour combler l'écart dans les services

Les changements à la structure de la gouvernance – contexte des politiques, mandat et reddition de comptes

L'objectif énoncé pour la restructuration importante de laquelle est issu DRHC comme ministère en 1995 a consolidé les programmes et services sociaux et ceux du marché du travail. On s'attendait à ce que cette consolidation aboutisse à une prestation plus intégrée de ces deux groupes de services et de programmes reliés, améliore l'accès aux services et offre une continuité de services de la perspective des clients.

Éléments de reddition de comptes et de relations

Les mesures de reddition de comptes faisaient partie de la stratégie d'amélioration de service élaborée en réponse au diagnostic ministériel de DRHC-Région du Québec en 1993. La réponse de la Direction régionale de la planification stratégique comprenait un engagement à présenter un rapport consolidé précisant les objectifs, les normes de service et les résultats des enquêtes, de même qu'un rapport annuel consolidé sur l'approche axée sur la qualité qui devait être annexé au rapport annuel de DRHC-Québec. Les rapports de suivi sur le plan d'action qui devaient être préparés à chaque trimestre par le Comité exécutif régional ainsi qu'un autodiagnostic ministériel du genre Baldrige devaient être présentés tous les deux ou trois ans. Depuis 1996, on a cherché à mener ces exercices d'autoévaluation tous les ans.

Une caractéristique de l'exercice d'autoévaluation QUALImètre qu'il vaut la peine de signaler est qu'il tend à répartir la reddition de comptes dans l'organisation car il met en relief la responsabilité et l'obligation de rendre compte de toutes les parties engagées dans la prestation de services et évalue la performance sur le plan de l'effort collectif sans comporter de menace. Cette approche met donc en cause les niveaux inférieurs de responsabilité, car les districts qui entreprennent leur propre autoévaluation (p. ex., le réseau des bureaux de l'Abitibi) deviennent des entités distinctes de responsabilité qui mesurent et rendent compte de leur performance. En même temps, l'autoévaluation permet aux gestionnaires individuels de se concentrer sur des améliorations dans les domaines qui les intéressent le plus, justifiant ainsi une certaine asymétrie dans la reddition de comptes en permettant des variations dans les situations particulières qui ne correspondent pas à une norme nationale ou qui reflètent des attentes et des besoins différents de la part des clients⁹.

De plus, plusieurs événements récents dans le Ministère et dans la région du Québec auront l'effet de renforcer l'obligation de rendre compte plus directement aux clients et aux parties intéressées, en plus de renforcer la reddition de comptes au Parlement. En 1997, DRHC a participé à une initiative pan-gouvernementale visant à améliorer l'évaluation des résultats et la reddition de comptes dans le gouvernement fédéral. Dans cette perspective, DRHC a présenté un rapport ministériel de performance au Parlement dans le cadre d'un projet pilote, rendant ainsi les résultats des engagements du Ministère plus facilement accessible aux députés et au grand public¹⁰. De plus, une des principales orientations stratégiques de DRHC-Région du Québec, « l'habilitation » des employés, a des répercussions directes sur les relations sur le plan redditionnel car cela signifie qu'il faut déléguer une portion d'autorité et de responsabilité aux employés. Un tel changement dans l'obligation de rendre compte a été envisagé pour le nouveau Réseau de prestation de services lancé en 1995, qui exigeait que l'autorité et l'obligation de rendre compte s'appliquent au niveau des bureaux locaux. Un outil clé mis au point en 1997 pour appuyer un tel réseau de prestation local « habilité » est un ensemble de normes de service qui doivent être affichées dans les centres de service de DRHC dans toute la région. Ces normes de service renforcent l'obligation de rendre compte en exprimant et en rendant public l'engagement des employés de DRHC-Québec d'offrir un service courtois et de qualité et d'assurer des niveaux de service particuliers et mesurables dans des domaines de programmes clés.

Leviers externes/appuis/synergie

L'établissement de partenariats est une caractéristique clé du nouveau Réseau de prestation de services (RPS) de DRHC. L'objectif du RPS est de permettre le réaménagement de la prestation de services grâce à un réseau flexible

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

et décentralisé qui combine des bureaux, des kiosques et des arrangements de prestation à guichet unique, le tout appuyé par des services électroniques en direct et des partenariats au niveau communautaire. Avec la mise en branle du RPS, les bureaux de services de DRHC pourraient être engagés de diverses façons dans des partenariats. Ils pourraient négocier des arrangements coopératifs de prestation de services avec d'autres parties, telles que les gouvernements provinciaux/territoriaux ou municipaux, les organismes communautaires, les organismes non gouvernementaux et le secteur privé. Ils pourraient partager des locaux avec d'autres partenaires offrant des services à la communauté, ou ils peuvent faire partie d'une agence-ombrelle qui offre un éventail particulier de services aux clients, dont les services ou produits de DRHC font partie.

Trois principes concernant les partenariats ont été proposés pour guider les décisions sur le type d'arrangements à mettre en place dans le contexte d'une initiative RPS :

- offrir un « continuum intégré de services » qui satisferait un ensemble de besoin des clients;
- offrir des services de première ligne homogènes ou tous les services sont sous le même toit (c'est la façon dont les clients conçoivent les services intégrés), ce qui aborderait le problème du double emploi et du chevauchement parmi les différents organismes gouvernementaux et d'autres fournisseurs de service;
- faire participer la collectivité¹¹.

Les critères pour la mise en oeuvre de l'option du RPS (tels qu'énoncés dans un document conceptuel interne de DRHC sur les Partenariats communautaires dans le cadre de la coordination du Réseau de prestation de services) comprennent l'accessibilité au service; la qualité de service et une approche axée sur « ce qui fait du sens pour la collectivité » – qui peut vouloir dire d'établir des partenariats avec des bureaux municipaux ou provinciaux, des bibliothèques locales, des bureaux du Programme de développement des collectivités, des conseils de gestion des Autochtones ou des chambres de commerce.

On mentionne les partenariats en relation avec un certain nombre d'actions liées aux orientations stratégiques de DRHC-Québec pour 1997-1998 – par exemple en relation avec plusieurs nouveaux programmes de partage des coûts fédéraux-provinciaux et d'autres arrangements entre Ottawa et Québec, notamment un réseau de qualité de service intergouvernemental et interministériel. Les partenariats sont également de mise dans des domaines particuliers de programme, tels que les initiatives pour la jeunesse, dont le succès est fonction de la façon dont le gouvernement peut travailler avec des partenaires pour intégrer les jeunes dans le monde du travail. Un autre exemple a trait à l'orientation stratégique pour les programmes de sécurité sociale (dont les pensions de vieillesse et le Régime de pensions du Canada) qui recommande, à titre d'action prioritaire, la collaboration avec les directions régionales pour mettre au point une approche intégrée pour tous les intervenants clés dans la prestation de services.

Le concept des partenariats est également en vedette dans les orientations stratégiques et les priorités pour DRHC-Québec pour 1998-1999 – dans des domaines tels que l'intégration de la jeunesse dans le marché du travail avec la collaboration des collectivités, la Stratégie relative au poisson de fond de l'Atlantique qui s'appuie sur la collaboration avec les provinces, les collectivités et les parties intéressées qui sont touchées, les programmes de partage des coûts avec les provinces, et les programmes de sécurité sociale qui pourraient bénéficier de la collaboration avec d'autres organismes fédéraux et provinciaux et des associations de personnes âgées. Un facteur clé est l'impact que peuvent avoir les partenariats sur la qualité de service. Ainsi, par rapport aux programmes à coût partagé, on souligne le besoin de s'assurer que les soumissions, les revendications, les demandes de remboursement et le règlement des comptes financiers seront traités rapidement et efficacement, même si plusieurs compétences gouvernementales sont en cause.

Les améliorations opérationnelles

L'avènement de nouvelles technologies de l'information dans les bureaux de DRHC-Région du Québec a ouvert la voie à l'élimination de bien des procédures et des contrôles inutiles, a simplifié les processus, et a réduit le temps d'attente, la paperasse et les coûts d'opération.

À l'interne, le milieu physique de travail a été transformé au fur et à mesure que les employés ont eu accès aux ordinateurs personnels et au courrier électronique. Par exemple, les agents mobiles de la Direction générale du Travail qui sont sur la route ont accès à leurs bases de données à partir de leur auto ou de sites temporaires.

À l'externe, le nouveau Réseau de prestation de services s'appuie grandement sur la technologie de l'information. Malgré la fermeture de bien des bureaux de DRHC, l'informatique a permis au Ministère d'augmenter le

nombre de lieux à partir desquels le service est disponible et les heures d'accès aux services. Pour les services plus simples, l'accès est possible 24 heures par jour et 7 jours par semaine. Même si cette nouvelle approche dans la prestation de services offre des avantages évidents pour la réduction des coûts tout en maintenant ou en améliorant l'accès et la qualité du service, elle exige des ajustements de la part de la clientèle autant que des employés.

DRHC-Québec participe activement aux initiatives d'envergure nationale telles que le Guichet-emploi, dont les points de service ont été établis dans les mails commerciaux et d'autres endroits facilement accessibles, et l'Échange électronique de la main-d'oeuvre sur l'Internet qui permet aux travailleurs à la recherche d'emplois d'offrir leurs services par l'entremise d'une base de données électronique et aux employeurs de consulter cette base de données en tout temps et sans frais. La région participe également au projet pilote Appli-System qui permet aux prestataires de l'assurance-emploi de remplir électroniquement leur demande de prestations, qui est ensuite vérifiée par un agent.

En plus de sa participation aux initiatives nationales de DRHC, la région du Québec a lancé ses propres initiatives, telles que « l'agent d'assistance à la clientèle », qui guide les clients dans la plupart des bureaux locaux et facilite l'accès aux services disponibles. Le système informatique « Premier arrivé, premier servi » identifie la raison de la visite du client et aide à faire la distribution de la charge de travail parmi les employés, dirigeant chaque client au préposé le plus apte à répondre à ses besoins.

Changements au niveau des gens

Tel que noté plus haut, le leadership a été un élément d'une importance primordiale dans la mise en place d'un processus axé sur la qualité de service à DRHC-Région du Québec. Un autre élément central dans la stratégie pour améliorer la qualité de service a été l'habilitation des employés, que l'on définit comme étant la délégation de la prise de décision à ceux qui sont le plus près de la clientèle – changement qui a pour impact de maximiser et de perfectionner les compétences de tout le personnel. « La qualité de vie au travail » ou un milieu de travail qui valorise l'employé et ses relations avec ses collègues et son travail, constitue le résultat attendu de cette habilitation et c'est l'aspect qui intéresse le plus les participants syndicaux dans l'initiative sur la qualité de service. Le plan d'action de la stratégie de 1994-1997 a également insisté sur l'importance des équipes autodirigées et du travail d'équipe, et sur les mesures d'appui et d'incitation pour le perfectionnement des effectifs. Une panoplie d'objectifs et d'actions stratégiques touchant les effectifs a été énoncée en décembre 1996, notamment:

- la planification et la gestion des ressources humaines intégrées et fondées sur l'évaluation des compétences et de la performance;
- l'assistance professionnelle et la promotion de l'interdépendance des équipes;
- l'introduction de mesures pour enrichir la diversité culturelle de l'organisation pour qu'elle reflète la diversité de la population desservie;
- l'élaboration d'un code d'éthique pour les relations avec la clientèle s'accompagnant de la sensibilisation de tous les gestionnaires et employés à ce code d'éthique.

Les communications internes et externes

Communications internes

À la fin des années 1980 et au début des années 1990, les gestionnaires et les employés ont participé à des ateliers dont le point de concentration était l'importance d'améliorer les communications internes et d'obtenir que les diverses unités et fonctions collaborent davantage. Une insistance sur les « clients internes » et les « fournisseurs internes » ont aidé à améliorer le service à l'intérieur de la région. Plus récemment, les systèmes de communications internes ont servi d'appui de première importance pour améliorer le service. L'énoncé des orientations dans l'exercice de planification stratégique de 1996 a été distribué, accompagné d'une entrée en matière par le SMA André Gladu publiée dans le bulletin de l'organisation, INFO-Express. Les actions prioritaires pour appuyer les diverses orientations stratégiques ont été publiées par le biais du site ministériel sur Intranet.

Dialogue organisationnel

Au mois de juillet 1997, le directeur général des opérations pour Montréal a invité les directeurs des Centres de Ressources humaines Canada, des opérations régionales et des centres d'appel à nommer des représentants de tous

les niveaux de l'organisation, y compris des syndicats pour participer à un « dialogue organisationnel ». On voulait rassembler environ 40 personnes, représentant diverses fonctions et programmes, pour discuter et s'entretenir ouvertement de leur vision de l'avenir de l'organisation, prenant comme point de départ des thèmes dégagés des rapports ministériels sur l'avenir de DRHC et du nouveau Réseau de prestation de services. L'intention était que le processus de dialogue se déroule à un rythme détendu pour permettre des échanges et l'expression d'idées par tous les participants. Il y a eu quatre séances sur une période d'un mois en 1997, suivies d'une séance de réflexion de deux jours pour permettre de faire la synthèse des divers échanges et de les consigner dans un document qui met en relief les aspects opérationnels d'une vision pour l'organisation. Les principaux critères de sélection des participants étaient qu'ils s'engagent à être présents à toutes les séances pour soutenir la dynamique du processus de dialogue, qu'ils n'aient pas peur de s'exprimer et d'articuler leurs pensées et qu'ils prennent le temps de passer en revue la documentation préparée en vue du dialogue¹². On a considéré cet exercice comme une réussite du point de vue des communications internes et de la participation des employés dans la formulation d'une vision significative sur la qualité de service pour l'organisation.

Normes de service

Les normes de service ont été élaborées en 1997 pour être affichées dans les Centres de services de DRHC partout dans la région. Ces normes expriment l'engagement de la part du personnel de DRHC-Québec d'offrir un service courtois, de qualité et d'assurer la prestation de niveaux de services mesurables dans certains secteurs clés des programmes. Ainsi, dans le secteur de l'assurance-emploi, l'engagement est de rencontrer le client dans les 30 minutes qui suivent son inscription à la réception, d'avertir le client si l'on s'attend à ce que le temps d'attente sera plus long, d'expédier le premier paiement dans les 28 jours qui suivent la fin de l'emploi si le client est admissible à des prestations et si les documents requis ont été soumis. Des engagements mesurables de même ordre sont exprimés en termes de normes de service pour la Sécurité de la vieillesse et le Régime de pensions du Canada, le temps d'attente dans ce cas étant de 10 minutes après l'inscription à la réception et un maximum d'une heure si le client n'a pas de rendez-vous. Dans le domaine de la main-d'oeuvre qui est de compétence fédérale, l'engagement est d'intervenir dans les 24 heures dans le cas d'un accident mortel ou d'un refus de travailler dans une situation dangereuse, et de désigner un représentant du gouvernement pour traiter une plainte de congédiement injuste dans les 48 heures suivant la réception de la plainte.

Leçons apprises

Facteurs de succès d'importance primordiale et les écueils possibles dans le processus d'amélioration de la qualité¹³

- *Respecter les attentes des citoyens.* Le gouvernement n'a plus le monopole. Les citoyens s'attendent à recevoir des meilleurs services publics pour leurs taxes. Ils sont davantage sensibilisés aux notions de qualité, et veulent des services intégrés, efficaces et facilement accessibles. Dans le climat actuel, les problèmes liés à la qualité ne peuvent être ignorés même dans le secteur public – un incident grave peut mener à des enquêtes et créer un scandale.
- *Mobiliser toutes les parties intéressées autour d'une mission et d'objectifs communs.* Les employés de première ligne, en particulier, sont des intervenants clés pour améliorer le service. De plus, sans l'appui et la participation des syndicats d'entrée de jeu, tout le processus peut s'effondrer. DRHC-Québec a su faire en sorte que les gestionnaires, les employés et les syndicats ont travaillé en collaboration, malgré une grève majeure et la réduction des effectifs qui sont survenus entre temps. La région n'y est pas arrivée en renforçant les contrôles mais en faisant valoir des objectifs communs et une mission axée sur le service.
- *Intégrer l'initiative de qualité de service dans le processus de gestion.* Il est essentiel que les gestionnaires s'approprient le processus de qualité de service, s'en sentent responsables et qu'ils en rendent compte, et que ce processus s'intègre aux processus de planification, de surveillance et d'évaluation de l'organisation.
- *Faire cas des gestionnaires intermédiaires.* Étant donné que les employés de première ligne jouent un rôle plus central et participent à la prise de décision, les gestionnaires supérieurs ont tendance à s'adresser à eux directement,

contournant les gestionnaires intermédiaires qui perdent ainsi leur pouvoir et leur prestige traditionnels. Il est important de gagner l'appui de ce groupe afin qu'ils n'entravent pas les efforts d'amélioration des services.

- *Trouver le bon rythme de changement.* La mise en place d'un Programme de qualité de service ne peut s'accomplir à la hâte, ni prendre tellement de temps que l'élan est perdu. DRHC-Région du Québec a été capable de trouver un rythme de progrès qui est acceptable à la direction, aux employés et aux syndicats. Ceci veut dire que les différentes unités fonctionnelles n'ont pas besoin de donner leur appui à l'initiative au même moment, d'avancer au même rythme ou même de suivre la même démarche.
- *Reconnaître que d'implanter un « processus d'amélioration de la qualité » est une entreprise exigeante et à long terme,* qu'il peut être difficile de la mener à bien car des valeurs sont en cause, qu'il faut donner aux gens le temps d'apprécier ce que signifie la qualité de service et d'y donner leur appui; les gestionnaires ayant déjà adopté une autre méthode pour améliorer le service pourraient trouver difficile de se tourner vers une approche aussi globale, ou ils pourraient être désillusionnés par suite d'échecs dans leurs efforts pour améliorer la qualité de service qui n'étaient peut-être pas appropriés ou appliqués trop marginalement.
- *Reconnaître que l'amélioration de la qualité du service est réellement un processus,* qu'il y a certaines étapes à franchir qui ne peuvent être omises.
- *Reconnaître que la restructuration met une organisation à l'épreuve,* que les fermetures de bureaux, les réductions des effectifs et les transferts de programmes sont éprouvants pour les gestionnaires, les employés et les syndicats, que ces événements ébranlent la confiance des gens, ainsi que leur sens d'appartenance et d'engagement pour atteindre les objectifs de l'organisation; un programme d'amélioration de la qualité doit tenir compte de ces facteurs de stress et aborder les préoccupations des gens.
- *Un coup mis en branle, il ne faut pas tenir le processus pour acquis.* Les efforts à long terme qui sont requis pour établir un climat de confiance et un programme de qualité peuvent être réduits à néant dans une heure. Pour soutenir le processus, les ingrédients essentiels sont la stabilité et la continuité au niveau de la direction, qui facilitera les choses en gardant le service à la clientèle au centre de l'attention.
- *Capacité d'adaptation.* Les outils de diagnostic organisationnel utilisés à DRHC-Région du Québec peuvent être (et ont été) adaptés pour différents types d'organisations tant dans le secteur privé que dans le secteur public.

Prochaines étapes

De l'avis des cadres supérieurs de DRHC-Région du Québec, l'organisation doit continuer à investir dans le processus de qualité de service ou risque de perdre le terrain gagné.

En vue des nouvelles technologies de l'information, il est impératif pour l'organisation de s'adapter à une plus grande transparence et d'être ouverte à l'extérieur.

Les nouvelles exigences qui peuvent être prévues – telles que les normes ISO pour le secteur public, le besoin de réduire les coûts de la fonction publique ou de travailler avec des partenaires – motiveront probablement l'organisation à adopter de nouveaux modèles.

Notes

¹ Présentation par André Gladu au Conseil du Trésor du Canada, Réseau interministériel sur la qualité, le 3 avril 1997, p. 6.

² Entrevue avec Jean-Guy Legendre, Mouvement québécois de la qualité.

³ Introduction au *Guide d'autoévaluation*, Région du Québec, septembre 1997.

⁴ *QUALImètre : Guide d'autodiagnostic à DRHC-Québec*, 1996, p. 3.

⁵ Basé sur la description donnée dans *QUALImètre : Guide d'autodiagnostic*, 1996, p. 6-9.

⁶ Avec certaines variations, cette structure est conforme à la structure de l'Institut national de la qualité adaptée par le Secrétariat du Conseil du Trésor, qui utilise les sept catégories suivantes : le rôle du leadership, la planification en vue de l'amélioration continue, la mesure et la gestion des attentes des clients et des intervenants, la participation et l'habilitation des employés pour mesurer leur satisfaction; une plus grande attention au rôle des fournisseurs et des partenaires, la gestion et la mesure des processus organisationnels, et l'évaluation globale de la performance et des résultats. Voir *Achieving*

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

Citizen/Client Focused Service Delivery: A Framework for Effective Public Service Organizations (Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1997) p. iii.

⁷ Entrevue avec Jacques Bouchard, Division de l'innovation et des services de qualité, Secrétariat du Conseil du Trésor, qui était auparavant coordinateur régional de DRHC pour la qualité des services. Le 27 mars 1998.

⁸ Entrevue avec Jean-Guy Legendre.

⁹ Entrevue avec Jean-Guy Legendre.

¹⁰ Le rapport de DRHC est accessible par Internet sur le site du SCT : <http://www.tbs-sct.gc.ca/tb/irpp/irppe.html>.

¹¹ Document interne de DRHC « La coordination du Réseau de prestation de services », p. 3.

¹² Cette méthode de communication interne dans une organisation s'inspirait de l'ouvrage de David Bohm (*Dialogue : A Proposal*, 1989, Ojai Foundation, California) qui l'a envisagée comme un moyen de redécouvrir un sens du collectif et de réexaminer les hypothèses, les croyances et les sentiments individuels et collectifs, et de celui de Peter Senge (*The Fifth Discipline*) qui a vu dans le « dialogue » un moyen de déceler les manques de cohérence dans la façon de penser des gens et d'améliorer la façon de penser collective. Dans cette perspective, le « dialogue » n'est pas perçu comme un débat ou une négociation, ni comme la façon de résoudre les problèmes ou les conflits, et ne mène pas nécessairement à un consensus. Il s'agit plutôt d'un retour aux éléments fondamentaux par le biais de l'entretien collectif. (Document de DRHC-Québec distribué pour le « dialogue » organisé en 1997.)

¹³ Ces « leçons apprises » sont en grande partie tirées d'une présentation par André Gladu au Conseil du Trésor du Canada, Réseau interministériel de la qualité, le 3 avril 1997, et d'entrevues avec Jacques Bouchard, Jean-Guy Legendre et Andrée Themens.

Sources consultées

Les sources de cette étude comprennent des entrevues menées en mars et avril 1998 avec les personnes-ressources énumérées ci-dessus, et des documents sur DRHC (voir les notes) et DRHC-Région du Québec en particulier, dont les suivants :

« Continuous Improvement Approach to Client Service : Strategy for 1994-1997 », DRHC-Région du Québec (Direction de la planification stratégique, des ressources humaines et des affaires publiques), le 14 février 1994.

Le QUALImètre : Guide d'autodiagnostic à DRHC-Québec, 1996.

Guide d'Autoévaluation : Direction de l'information et de la planification stratégiques, Région du Québec, septembre 1997.

Présentation par André Gladu sur DRHC-Région du Québec au Conseil du Trésor du Canada, septembre 1997.

Réseau interministériel sur la qualité, le 3 avril 1997.

Bulletins de DRHC-Région du Québec, *INFO-Actualités* et *INFO-Express*, particulièrement *INFO-Express* du 20 décembre 1996 et de février 1998.

Mémoire, *Réflexion sur l'avenir de DRHC-Région du Québec*, de la Directrice générale des opérations, Montréal, aux Directeurs/directrices des CRHC, CROP et CAR et directeurs/directrices régionaux, le 21 juillet 1997.

DRHC-Québec, document, 97 normes.

DRHC-Québec, document pour la série d'ateliers « dialogue », 1997.

Personnes-ressources

Jacques Bouchard, analyste principal
Secrétariat du Conseil du Trésor
Division de l'innovation et des services de qualité
(autrefois coordonnateur régional à DRHC,
Services de qualité)
Tél. : (613) 957-9653

André Gladu, SMA
DRHC-Région du Québec
Tél. : (514) 283-3964

Andrée Themens, directrice
Direction de l'information et de la planification
stratégiques (DIPS)
Tél. : (514) 283-6481

Gabriel Charbonneau
adjoint exécutif de Madame Andrée Themens
Tél. : (514) 496-4691

Michel Gagnon
(a animé des séances de formation sur le service
de qualité dans toute la région en 1989-1992)
Tél. (514) 283-6358

Jean-Guy Legendre
Mouvement québécois de la qualité
(autrefois coordonnateur du processus
d'amélioration de la qualité
DRHC-Région du Québec, 1992-1996)
Tél. : (514) 874-9933

La transformation de Postes Canada par l'évaluation du rendement, de 1981 à 1998 et au-delà

Introduction

En 1981, le gouvernement du Canada constituait La Société canadienne des postes (« la Société »), en lui conférant le statut de société d'État, et remplaçait ainsi le ministère fédéral des Postes, ministère d'État fédéral.

Entre 1981 et 1997, la Société s'est transformée, délaissant sa condition de ministère criblé de dettes pour devenir une entreprise dynamique et rentable, axée sur la clientèle. La Société est parvenue à renverser la situation en augmentant les volumes de courrier de 64 p. 100, les points de livraison de 31 p. 100, le nombre d'envois traités à l'heure de 66 p. 100 et les revenus par employé de 137 p. 100. Le résultat direct de ces améliorations est que la Société a réalisé un profit de 112 millions de dollars en 1996-1997. Ce chiffre contraste fortement avec la perte de 487 millions de dollars qu'elle a subie en 1980-1981, année de sa mise en place.

Pour réussir cette transformation, la Société a mis en oeuvre les mesures suivantes:

- contrôler le rendement de la prestation par rapport aux normes de service;
- évaluer la satisfaction des clients et des employés;
- utiliser les données recueillies pour apporter des changements dans divers secteurs: opérations, levée et livraison, stratégie de vente, élaboration des produits et service à la clientèle.

La Société attribue son succès à divers facteurs essentiels, notamment:

- l'appui de la direction;
- l'action des « champions »;
- l'adaptation des compétences aux besoins;
- le fait d'intervenir au bon moment de l'évolution de l'entreprise (c.-à-d., disposer des produits et services nécessaires et bénéficier d'une stabilité financière) pour appuyer des projets d'évaluation;
- l'importance apportée au projet par l'établissement d'un rapport entre la rémunération des cadres et le succès;
- la communication des résultats d'une façon simple, directe et rapide.

Contexte

Lorsqu'elle a été créée, en 1981, la Société canadienne des postes a reçu un lourd héritage : déficit de 6 milliards de dollars, aucune structure de gestion financière, aucuns livres comptables, fonctionnement chaotique, manque de crédibilité et absence de cadre ou de discipline lui permettant de gérer ses activités en tant qu'entité distincte.

Jusqu'en 1987, la Société s'est attachée à prendre en main ses opérations et ses finances en augmentant sa productivité (nombre d'envois traités à l'heure) et en réduisant son déficit. Une fois aux commandes de la régie interne de base, la Société a pu progresser plus rapidement, ce qui lui a permis de remplir son mandat et de devenir une entreprise commerciale axée sur la clientèle¹.

FAITS SAILLANTS

- PROGRAMME DE MESURE DU RENDEMENT EN TROIS VOLETS: RENDEMENT DU SERVICE, SATISFACTION DE LA CLIENTÈLE ET SATISFACTION DES EMPLOYÉS
 - SURVEILLANCE DU RENDEMENT DE LA PRESTATION PAR RAPPORT À DES NORMES DE SERVICE
 - MESURE PÉRIODIQUE DE LA SATISFACTION DES CLIENTS ET DES EMPLOYÉS
 - PUBLICATION DES RÉSULTATS DES MESURES
 - AMÉLIORATIONS DU SERVICE EN FONCTION DES OBSERVATIONS DES CLIENTS ET DES EMPLOYÉS
-

L'évaluation du rendement aujourd'hui

Depuis 1997, les activités d'évaluation et d'analyse du rendement menées dans le cadre des trois programmes – qualité du service, satisfaction de la clientèle et satisfaction des employés – relèvent de Don Dickie, directeur, Évaluation et analyse, au siège social. Les trois indices – qualité du service, satisfaction de la clientèle et satisfaction des employés – sont mesurés par une tierce partie spécialiste de la vérification, à l'aide de tests, d'interviews téléphoniques et de questionnaires publiés élaborés par la Société.

La Société a établi des normes de qualité du service à partir des observations exprimées par les clients, en fonction des capacités opérationnelles et de la situation géographique. La Société procède à une évaluation continue de la conformité aux normes établies en matière de qualité du service au moyen de techniques d'échantillonnage représentatif. Les variables utilisées comprennent, notamment :

- la taille de l'échantillon ou le nombre des envois-contrôle;
- le mode de présentation de l'adresse (manuscrite ou dactylographiée);
- le format de l'enveloppe;
- le mode de paiement (par empreintes de machine à affranchir ou au moyen de timbres-poste);
- le mode de mise à la poste (envoi déposé dans une boîte aux lettres publique ou à un comptoir postal);
- l'exactitude de l'adresse;
- le point d'entrée;
- la destination de livraison;
- la qualité du destinataire – particulier ou entreprise.

La qualité du service est évaluée dans trois catégories géographiques:

- distribution au sein d'un même centre urbain²;
- distribution au sein d'une même province³;
- distribution interprovinciale⁴.

Depuis l'exercice 1997-1998, la qualité du service est également évaluée dans les régions rurales.

La Société procède à des évaluations sur une base régulière et publie chaque mois les résultats des sondages par le biais de ses canaux de communication internes. De plus, un rapport annuel public sur la qualité du service de la Poste-lettres est préparé par une firme externe de vérificateurs.

En sollicitant les points de vue des clients et des employés, la Société est consciente que les répondants ne peuvent prendre position sur tous les sujets concernés. Selon le rapport qu'ils entretiennent avec la Société ou leur rôle au sein de l'organisme, les répondants ne pourront commenter que les questions qui entrent dans le cadre de leur expérience ou de leurs connaissances. C'est un aspect que la Société prend en considération pour rédiger des questions qui mettront à profit les connaissances particulières de chaque groupe.

Après avoir recueilli et analysé les données, la Société produit les rapports sur la satisfaction de la clientèle dans un délai d'une semaine suivant la fin de chaque trimestre.

Dans le cas des gros clients commerciaux, le vérificateur externe recueille textuellement les observations et les fait parvenir à la fin de chaque semaine à la représentante ou au représentant des ventes, qui a la responsabilité de communiquer avec le client dans la semaine qui suit pour discuter avec lui de ses préoccupations.

La Société publie un rapport sur la satisfaction des employés dans la semaine suivant la fin de chaque exercice.

C'est précisément ce processus d'enquête et d'analyse, lié au service à la clientèle et au développement des produits, qui a mené, par exemple, à l'adoption d'une approche misant sur la recherche de solutions en fonction des besoins des clients, dans le cadre du Projet de simplification des produits (PSP).

Les clients du marché de la distribution de la Société (ceux qui utilisent des services de messagerie et d'autres services analogues) ont commencé à se plaindre de ce que les produits et services postaux étaient difficiles à utiliser et à comprendre et que, bien souvent, ils ne comblaient pas leurs besoins.

Après avoir mené une enquête et une analyse, la Société a lancé un volet du PSP au mois de mars 1998 : une formule Xpresspost améliorée offrant un service simplifié, plus rapide et garanti, beaucoup moins cher que le produit de messagerie complet, inutilisé par un vaste segment du marché.

En outre, on a regroupé tous les numéros sans frais du service à la clientèle. Désormais, les clients peuvent obtenir tous les produits et services en composant un seul numéro.

D'autres changements importants ont été apportés, notamment en ce qui concerne la levée et la livraison dans les régions rurales. L'établissement de centres locaux dans ces régions constitue la réponse de la Société aux demandes des clients ruraux, qui réclamaient un service plus efficace et plus rapide.

Pendant le conflit de travail de 1997, la Société a adapté ses mécanismes en fonction des circonstances. Les représentantes et représentants ont rencontré en personne les principaux clients de la Société et sont demeurés en communication directe avec eux pour les tenir au courant des événements.

Malgré le conflit, le taux de satisfaction des clients est resté stable.

La carte de résultats harmonisée

Bien que cela ne fût pas évident au cours des premières phases de l'évaluation du rendement, il est devenu manifeste que les compétences nécessaires pour gérer et interpréter les diverses données étaient les mêmes pour les trois programmes.

Depuis l'intégration de ces trois programmes sous la fonction Évaluation et analyse en 1997, la Société estime que les programmes d'évaluation de la satisfaction de la clientèle et des employés peuvent être intégrés pour renforcer les relations entre les groupes en tant que partenaires de la Société.

Cette démarche intégrée, qui rassemble les opinions de tous les partenaires en un tableau général des questions et des indices pertinents, a été appelée « carte de résultats harmonisée ». Cette approche permettra la collecte de données sur un ensemble de questions beaucoup plus vaste, comme la réputation d'honnêteté de la Société ou ses responsabilités sociales et civiques.

Les partenaires de la Société sont nombreux : clients; employés; syndicats; son actionnaire; le parti politique au pouvoir; le Conseil du Trésor; le Conseil privé; les fournisseurs; et même les concurrents, qui sont aussi des intervenants du fait qu'ils exercent une pression politique sur l'actionnaire de la Société et une action concurrentielle sur le marché.

L'objectif est de trouver un dénominateur commun (p.ex., un segment de clientèle) qui intègre la gamme des besoins en matière d'évaluation exposés par les partenaires, de façon à maximiser l'efficacité de l'instrument d'évaluation et à préciser davantage les rapports qui existent entre les différents ensembles de données.

Prenons par exemple les résultats de l'évaluation de la satisfaction du client type. La satisfaction du client peut être évaluée sous toutes les coutures: fiabilité du service, qualité des produits, réputation d'honnêteté et de transparence de la Société. Par ailleurs, on peut évaluer intégralement la satisfaction du personnel (p. ex., celle des membres de la force de vente ou des préposés au comptoir qui servent ce client type), ainsi que l'opinion des employés sur les mêmes thèmes que le sondage mené auprès du client. On peut ensuite établir le lien entre les résultats et les revenus. Il est alors possible de déterminer les écarts dans les niveaux de satisfaction du personnel, de la clientèle et d'autres intervenants.

En définitive, en évaluant ainsi l'ensemble des facteurs, la Société peut déterminer les secteurs dans lesquels elle doit investir pour accroître sa rentabilité au maximum.

Le cheminement de la Société

Entre 1987 et 1993, soit durant la phase initiale du programme d'évaluation, l'évaluation du rendement portait seulement sur la qualité du service. L'objectif que visait la Société en mesurant la qualité du service était et demeure le maintien et l'amélioration de la productivité et de la fiabilité du service.

Quand la qualité du service a été évaluée pour la première fois en 1987-1988, la Société satisfaisait aux normes de livraison publiées dans une proportion de 87 p. 100. En 1990, cette proportion variait entre 96 et 98 p. 100 et elle est demeurée stable depuis lors.

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

Lorsque ce degré de fiabilité du service a été atteint, la Société croyait avoir gagné la fidélité de sa clientèle. Pourtant, les tendances du marché, les changements démographiques et les progrès technologiques ont entraîné le déclin de la Poste-lettres en tant que source de revenus. Il devenait urgent de séduire les gros expéditeurs de courrier et les clients plus importants nécessitant des services d'expédition et de distribution (colis, messagerie, documents). C'est pourquoi la Société a dû s'attacher à créer et à maintenir une relation axée sur la recherche de solutions, à la fois fiable et efficace, avec ces clients, quels que soient leurs besoins.

C'est alors que la Société a adopté le principe du service axé sur la clientèle.

Puisque les gros clients étaient appelés à jouer un rôle croissant dans l'évolution de l'entreprise, il devenait de plus en plus urgent d'établir de nouvelles stratégies de marketing. Pour mettre en oeuvre ces nouvelles stratégies, la Société a fait son entrée dans le secteur concurrentiel, où l'enjeu est de gagner et de conserver des clients. La Société a donc entrepris de mesurer la satisfaction de sa clientèle.

Dès le début, la Société a retenu les services d'une tierce partie pour évaluer la satisfaction des clients. Vers la fin de 1996, l'indice de satisfaction de la clientèle a donné les premiers signes d'un redressement. Depuis lors, la Société a haussé cet indice de 11 p. 100.

En 1995, il était devenu évident que, puisque la satisfaction des employés agissait sur la qualité du service et qu'en retour, cet aspect influait sur la satisfaction de la clientèle, la satisfaction du personnel – outre sa valeur intrinsèque – allait devoir faire partie de toute évaluation exhaustive de la satisfaction de la clientèle.

L'appui de la direction et la désignation de « champions », chargés de veiller à ce que les clients soient toujours satisfaits, ont facilité la mise en oeuvre du programme d'évaluation de la satisfaction de la clientèle. Les champions de la Société sont les vice-présidents de secteur, responsables des projets concernant la satisfaction de la clientèle. En les rendant responsables, individuellement et collectivement, des résultats des évaluations, la Société a fait de ces champions des catalyseurs du changement, du perfectionnement et de l'amélioration.

En intégrant les mesures de la satisfaction du personnel et de la clientèle à l'évaluation de la qualité du service, la Société a, de façon générale, favorisé l'établissement de liens avec l'évaluation de la qualité de la gestion et l'instauration d'un système de rémunération en fonction des résultats.

L'indicateur du succès : les revenus

La Société évalue le succès de son programme de mesure en fonction de l'augmentation des revenus. L'objectif général de l'évaluation est de lui permettre de prendre des décisions stratégiques qui vont contribuer à la croissance de l'organisme.

Il existe d'autres indicateurs indirects, comme les commentaires des cadres supérieurs et des utilisateurs des rapports de mesure. Ces observations révèlent si ces rapports sont bien compris et si leurs utilisateurs peuvent s'en inspirer pour apporter des changements.

Tous les commentaires sont transmis au directeur, Évaluation et analyse, qui est chargé à la fois des évaluations et de l'acheminement des renseignements pertinents aux personnes compétentes. Le directeur rend compte au Comité exécutif de la haute direction de trois façons : rapports trimestriels sur la satisfaction de la clientèle, rapports semestriels sur la satisfaction des employés et rapports mensuels sur la qualité du service.

Conclusion

La Société est fermement convaincue que sa transformation d'un ministère chancelant en une entreprise rentable est directement liée à l'élaboration et à l'utilisation de ses processus d'évaluation du rendement.

La mesure du rendement, facteur d'augmentation des revenus et de la rémunération des cadres, sous-tend la réussite de la Société dans sa démarche visant à répondre rapidement aux besoins des consommateurs et à s'adapter aux tendances du marché.

Si c'était à refaire, la Société grouperait dès le départ les trois programmes au lieu d'en échelonner la mise en oeuvre successive sur plusieurs années.

Enfin, la Société a décelé plusieurs écueils à éviter :

- manque de clarté dans les communications;
- communications insuffisantes et tardives;
- mauvaise interprétation des résultats;
- défaut de reconnaître et de consulter les personnes qui collaborent le plus étroitement avec les clients et qui sont les utilisateurs les plus assidus des systèmes et des processus.

Notes

¹ La Loi sur la Société canadienne des postes, qui a donné le jour à la Société canadienne des postes en 1981, disposait qu'en échange du maintien du privilège exclusif de la Société concernant la transmission des lettres de moins de 50 g, le gouvernement lui confiait un mandat en trois points : 1) fournir un service postal universel à toute la population canadienne à un prix uniforme, 2) assurer son autonomie financière et 3) se conformer à une norme de service répondant aux besoins des Canadiens et des Canadiennes. Ce mandat demeure essentiellement le même à l'heure actuelle.

² Un centre urbain se définit comme une grande agglomération urbaine. On compte 21 grands centres urbains : St. John's, Halifax, Charlottetown, Saint-John, Québec, Sherbrooke, la région métropolitaine de Montréal (Laval et Longueuil compris), la région métropolitaine de Toronto (de Mississauga à Ajax), Oshawa, London, Hamilton, St. Catharines, Burlington, Kitchener, Windsor, Sudbury, Ottawa-Hull, Winnipeg, Regina, Saskatoon, Edmonton, Calgary, Kelowna, Vancouver, Victoria.

³ D'un grand centre urbain à un autre au sein d'une même province.

⁴ Entre des grands centres urbains situés respectivement dans des provinces différentes.

Sources consultées

Entrevue avec Donald A. Dickie, Ph.D., directeur, Évaluation et analyse, Société canadienne des postes, et Michèle Langlois, directrice, Nouveaux modes de prestation des services, Société canadienne des postes, réalisée le 17 avril 1998 par D. Marie Blythe, adjointe à la recherche, Centre canadien de gestion.

Personne-ressource

Donald A. Dickie, Ph.D.
Directeur, Évaluation et analyse
Société canadienne des postes
2701, promenade Riverside
Ottawa (Ontario) K1A 0B1
Tél. : (613) 734-6144

La Fleet Vehicles Agency du Manitoba : transformer la culture de l'organisation

Description du cas

Aperçu

En 1992, la *Fleet Vehicles Agency* (l'Agence) est devenue le premier organisme de service spécial (OSS) de la province du Manitoba et de tout le Canada. Depuis, devant le succès remporté par l'Agence, la province en a créé 15 autres.

Jusqu'en 1992, l'Agence était une direction du ministère des Services du gouvernement et offrait un service centralisé de gestion du parc automobile à différentes organisations gouvernementales de la province. Avant que l'Agence devienne un OSS, des questions avaient été soulevées quant à son efficacité et à la satisfaction de ses clients.

En effet, l'Agence enregistrait des pertes car elle ne remplaçait pas ses véhicules au moment le plus opportun économiquement. Le manque à gagner ainsi engendré augmentait les coûts de fonctionnement. De plus, les mécaniciens réparaient souvent des véhicules qui auraient dû être remplacés, et le personnel devait travailler avec un système informatique désuet. Devant la frustration des employés, l'insatisfaction de la clientèle et l'incapacité des gestionnaires de régler les problèmes, l'Agence n'avait d'autre choix que de chercher à améliorer son service.

Jouissant d'une plus grande latitude de gestion, en particulier dans les domaines des finances et des ressources humaines, l'Agence s'est transformée en une organisation productive, rentable et axée sur le service. Son fonctionnement est guidé par des pratiques commerciales et des principes de qualité supérieure, approche qui a généré des recettes couvrant tous les coûts, et même des excédents.

L'Agence finance ses activités non pas sur le Trésor, mais par l'intermédiaire de l'Office de financement des organismes de service spécial et, ainsi, est en mesure de faire, rapidement et à peu de frais, des investissements de capitaux importants, notamment pour le remplacement de véhicules, en puisant dans ses bénéfices non répartis ou en empruntant auprès de l'Office. Cela lui permet de prendre des décisions fondées sur les principes du bon fonctionnement et le taux de rendement du capital investi¹.

Les taux de l'Agence, maintenant établis d'après le coût complet – avantages sociaux, coûts d'occupation, soutien des organismes centraux, intérêts sur emprunt, dépréciation des véhicules, etc. – se rapprochent davantage des coûts de fonctionnement.

L'Agence reconnaît le travail de ses employés et leur permet d'assumer une plus grande responsabilité. Chaque année, elle évalue les besoins pour déterminer quelles améliorations à apporter au milieu de travail. Les employés travaillent en équipe pour résoudre des problèmes organisationnels comme le faible moral des employés, pour trouver des moyens de reconnaître les réalisations des uns et des autres, et pour assurer l'amélioration continue.

Les clients de l'Agence sont consultés régulièrement au moyen de sondages destinés à connaître leurs préférences en matière de véhicule et d'option, leur degré de satisfaction à l'égard du service et les améliorations qu'ils aimeraient voir apportées en priorité². Elle organise chaque année une activité en l'honneur de ses clients, et tient ces derniers au courant des nouveautés la concernant par l'intermédiaire d'un bulletin et en faisant des présentations.

FAITS SAILLANTS

- L'AGENCE EST UN OSS AU SERVICE DE TOUS LES ORDRES DE GOUVERNEMENT;
 - ELLE ASSURE POUR CHAQUE ORDRE DE GOUVERNEMENT LA CONTINUITÉ DES SERVICES MIEUX QUE DES FOURNISSEURS DISTINCTS;
 - SA RAISON D'ÊTRE EST D'OFFRIR DES SERVICES ET NON DE RÉGLEMENTER : ELLE ÉVALUE LES BESOINS DE SES EMPLOYÉS; ELLE FAVORISE LA PARTICIPATION DE CEUX-CI; ELLE SONDE L'OPINION DES CLIENTS;
 - ELLE PROFITE D'ÉCONOMIES D'ÉCHELLE EN OFFRANT SES SERVICES A TOUS LES ORDRES DE GOUVERNEMENT, CE QUI LUI PERMET D'EN RÉDUIRE LE COÛT;
 - ELLE FONCTIONNE SELON LA FORMULE DU RECOUVREMENT DES COÛTS ET PEUT CONCURRENCER LE SECTEUR PRIVÉ;
 - ELLE RÉALISE UN PLAN D'ENTREPRISE COMPLET ET PRÉSENTE DES RAPPORTS FINANCIERS EXHAUSTIFS;
 - SES GAINS NETS SUR 5 ANS SE SONT ÉLEVÉS A ENVIRON 8,0 MILLIONS DE DOLLARS.
-

En outre, l'Agence s'est dotée d'un système intégré de gestion du parc automobile (SIGPA) utilisant, au profit des clients et du personnel, les dernières techniques en matière de contrôle de l'efficacité du parc et des chauffeurs. Le SIGPA regroupe toutes les statistiques sur la distance parcourue par les véhicules, la consommation de carburant, les réparations et l'entretien effectués, etc., et analyse cette information pour le compte des clients et du personnel. Grâce à ses factures et à ses rapports personnalisés, l'Agence peut répondre aux besoins particuliers de ses clients en matière de comptabilité et de codage.

Par ailleurs, une carte de crédit permet de suivre les dépenses engagées pour chaque véhicule. L'Agence contrôle, approuve et paie les réparations effectuées dans des garages privés.

Profitant d'économies d'échelle, l'Agence a élargi son marché pour inclure toutes les organisations du secteur public manitobain, y compris aux niveaux municipal et fédéral. Elle peut ainsi assurer un service plus continu, et à moindres coûts, que celui offert antérieurement par des fournisseurs de services gouvernementaux distincts.

En tant qu'organisme gouvernemental qui vient tout juste de commencer à concurrencer le secteur privé – solution vers laquelle elle a opté à la lumière d'un examen rigoureux du rendement de ses trois premières années d'exploitation – l'Agence compare son rendement à celui d'organismes du secteur privé au Manitoba pour garantir la compétitivité de ses produits et services.

Bien qu'elle jouisse maintenant d'une plus grande latitude de gestion, elle assume parallèlement une responsabilité plus directe à l'égard des résultats. Le cadre de responsabilité comprend des plans d'activités stratégiques qui sont pluriannuels, accompagnés d'objectifs précis pour l'année budgétaire et de projections financières; ils sont mis à jour annuellement, examinés par le conseil consultatif et approuvés par le Conseil du Trésor. On trouve dans le rapport annuel de l'Agence, qui est présenté au ministre et soumis par ce dernier à l'assemblée législative, une analyse des résultats d'exploitation par rapport aux objectifs et aux projections, de même que les états financiers vérifiés³.

Mise en place de l'initiative

Avec l'aide du ministre des Services du gouvernement et de la haute direction, l'actuel chef de l'exploitation de l'Agence – l'ancien directeur de la Division des véhicules de l'Agence – s'est documenté sur la formule OSS. L'Imprimeur de la Reine songeait lui aussi à transformer son organisation en OSS. Ils ont donc uni leurs efforts. Voici comment l'initiative a pris forme :

- *Élaboration d'un plan.* On a d'abord étudié les projets d'OSS dans l'administration fédérale puis rédigé un

Contexte

Une combinaison de divers facteurs a amené l'Agence à trouver d'autres moyens d'offrir ses services :

- À la fin des années 80, l'Agence a procédé à deux examens approfondis de son fonctionnement. Le premier a révélé qu'elle perdait de l'argent car elle ne remplaçait pas ses véhicules au moment le plus opportun économiquement. Le deuxième, commandité par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée (FCVI), indiquait que ses activités n'étaient pas aussi rentables qu'elles le devraient, le problème du remplacement des véhicules causant des manques à gagner. Par exemple, la dépréciation des véhicules n'était pas comptabilisée, et l'Agence n'enregistrait pas de recettes de la vente aux enchères des vieux véhicules, ses dernières allant s'ajouter aux recettes générales du gouvernement. La FCVI a donc recommandé à l'Agence d'explorer d'autres possibilités de financement.
- L'Agence était aussi considérée, par le gouvernement et l'ensemble du secteur public, comme un organisme de réglementation et non de service. Cette opinion a contribué à créer un climat marqué par des solutions inadéquates (p. ex., propositions par le gouvernement de réduire la consommation d'essence) et un service médiocre, où les employés sont peu motivés à offrir un bon service, procédant à l'entretien des véhicules au moment qui leur convient à eux et non aux clients.
- En outre, la frustration des employés et l'insatisfaction des clients s'accroissaient : les mécaniciens réparaient de vieux véhicules qui auraient dû être remplacés; le personnel administratif devait utiliser un système informatique désuet; les gestionnaires ne jouissaient pas de la latitude voulue; et les clients devaient conduire des véhicules qui nécessitaient constamment des réparations et choisir parmi un nombre limité de types de véhicules pas toujours dotés des options désirées.
- Enfin, l'Agence ressentait la concurrence des grands fournisseurs de services du secteur privé *frappant aux portes du gouvernement.*

Sources : Dennis Ducharme. « Manitoba Fleet Vehicles, Testing the Special Operating Agency Concept », 1995; entrevue d'avril 1998 avec Dennis Ducharme, réalisée par le CCG.

À propos de l'Agence

Mandat et rôles

- La Fleet Vehicles Agency (l'Agence), organisme rattaché au ministère des Services du gouvernement, a pour mission d'offrir les services complets de gestion du parc automobile aux organisations du secteur public de toute la province du Manitoba.

Programmes

- L'Agence offre quatre types de services : un service complet de location de véhicules où l'essence est fournie, l'entretien général et divers services de gestion; services de gestion d'un parc automobile (sans location); location de véhicules (sans services connexes – location simple); services de location à court terme. L'Agence fournit aussi aux clients une carte de crédit pour suivre les dépenses engagées pour le véhicule. Elle a également mis sur pied un service de facturation personnalisée.
- Le parc comprend au-delà de 2 300 véhicules, soit des camions, des fourgonnettes et des berlines, répartis dans plus de 600 emplacements un peu partout dans la province. L'Agence s'occupe aussi de l'entretien d'autobus, de véhicules tout terrain et d'autoneiges. S'il est rentable de le faire, elle regroupe des véhicules près du lieu de travail de ses principaux clients.
- La quarantaine d'employés de l'Agence assure pour le tiers des véhicules des services complets d'entretien et un soutien administratif à partir du bureau central, situé à Winnipeg, et d'un garage à service complet. Pour l'entretien des deux autres tiers du parc automobile, l'Agence a recours à son réseau de fournisseurs du secteur privé, répartis dans la province. L'Agence assure cependant les mêmes niveaux de services à tous ses clients.

Structure et responsabilité

- À titre d'organisme de service spécial (OSS), l'Agence est régie par le même cadre stratégique qu'un ministère axial, mais fonctionne comme une entreprise. Ses activités sont gérées par un chef de l'exploitation, qui est responsable de la réalisation des principaux objectifs de rendement de l'Agence; il relève du sous-ministre adjoint des Services du gouvernement.
- L'Agence s'est dotée d'un conseil consultatif bénévole, présidé par le sous-ministre et composé de clients, d'employés et de représentants d'autres groupes d'intéressés. Le conseil donne son avis concernant l'orientation stratégique de l'Agence, les changements à apporter à son mandat, à ses services, à sa structure, à ses finances et à ses pratiques de gestion.
- Son fonctionnement est guidé par une charte, document public qui énonce les conditions et le cadre dans lesquels l'Agence exerce ses activités, tel qu'il a été convenu avec le ministre et le Conseil du Trésor. On y fait également mention des pouvoirs et des dérogations aux pratiques administratives gouvernementales que lui confèrent le ministre et le Conseil du Trésor pour accroître la latitude de gestion et l'adaptabilité.
- Une convention de gestion signée par l'Office de financement, le ministre et le président-directeur général définit le cadre financier et l'imputabilité en vertu de la charte.
- L'Agence finance ses activités non pas sur le Trésor, mais par l'intermédiaire de l'Office de financement des organismes de service spécial, qui peut détenir et acquérir des éléments d'actif et financer les activités de l'Agence en lui accordant des prêts remboursables et des avances de fonds de roulement. Cette formule permet à l'Agence de fonctionner davantage comme une entreprise et de présenter ses états financiers selon des principes comptables généralement reconnus (c.-à-d. la méthode de la comptabilité d'exercice). L'Agence prépare chaque année un plan d'activités exposant en détail son orientation stratégique, ses prévisions et plans financiers, ses buts et objectifs à court et à long terme, et ses objectifs de rendement.
- Le rapport annuel de l'Agence constitue le principal document d'imputabilité. Il regroupe une analyse des résultats d'exploitation par rapport aux objectifs et aux projections, ainsi que les états financiers vérifiés. On le soumet en outre au ministre, qui le dépose devant l'assemblée législative.

Clients et groupes d'intéressés

- Le principal client de l'Agence est l'administration provinciale; cependant, par suite de l'élargissement de son mandat, l'Agence offre aussi des services complets de gestion à l'ensemble du secteur public manitobain.
- Les groupes d'intéressés comprennent les contribuables manitobains, le ministre et le sous-ministre des Services du gouvernement, les représentants de la classe politique, en particulier ceux du Cabinet, le Conseil du Trésor, les ministères clients, les employés et les fournisseurs.

Source : Site Web de l'Agence : www.fva.gov.mb.ca; Paul Thomas et John Wilkins. « Special Operating Agencies: A Culture Change in the Manitoba Government », 1997; Dennis Ducharme. « Manitoba Fleet Vehicles, Testing the Special Operating Agency Concept », 1995; entrevue d'avril 1998 avec Dennis Ducharme, réalisée par le CCG.

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

plan basé sur ces expériences qu'on a adapté aux besoins de l'Agence. Le plan, élaboré également d'après des commentaires du Ministère et des organismes centraux, comprenait une charte énonçant le mandat, la latitude voulue et les marchés à explorer, un plan d'activités triennal, ainsi qu'une stratégie de mise en oeuvre. On y recommandait aussi l'examen de l'initiative après trois années d'activités, afin d'évaluer son efficacité (c.-à-d. les avantages qu'elle présente pour le gouvernement et l'organisation), de déterminer s'il y a lieu de transformer l'Agence en fournisseur de services auquel on peut recourir par choix et non d'office, et de dégager des leçons qui pourront être utiles aux fins d'autres projets d'OSS. Le plan a été présenté au Conseil du Trésor, qui l'a ratifié.

Une fois approuvée par le Conseil du Trésor, la charte est devenue un document du domaine public (chose que l'on exige maintenant pour tous les OSS).

- *Communication de l'initiative aux employés et aux clients.* Même si les employés et les clients n'ont pas joué une part active dans la décision de déposer un projet d'OSS, ils ont été avisés de la mise sur pied de l'initiative (ses objectifs et son utilité) dès que le statut d'OSS a été conféré. De plus, on leur a expliqué les conséquences de ces changements pour eux.
- *Création d'un conseil consultatif.* L'Agence a créé un conseil consultatif ayant pour mandat de fournir avis et conseils sur les orientations et les objectifs stratégiques, la mesure du rendement, les pratiques opérationnelles, les stratégies de marketing, ainsi que les exigences relatives à la gestion et aux rapports financiers. Le conseil, présidé par le sous-ministre des Services du gouvernement, est composé de clients, d'employés et de représentants des secteurs public et privé.

Les principales composantes, c'est-à-dire la charte, le conseil consultatif, le plan d'activités et les marges de manoeuvre en matière de finances et de ressources humaines, étant en place, l'Agence s'est concentrée sur les composantes opérationnelles, à savoir un système intégré de gestion financière, un réseau amélioré de relations avec les clients et les employés, et un cadre de mesure du rendement.

- *Mise au point d'un système de gestion financière.* Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'Agence a élaboré un plan destiné à guider ses activités d'une année à l'autre. Les projections comprises dans le plan ont été réparties en quatre trimestres, un rapport trimestriel permettant de comparer les données réelles aux projections, et à la situation au même trimestre l'année précédente.
- *Plan de service à la clientèle.* L'Agence a engagé un conseiller en marketing ayant l'expérience des relations avec les clients pour l'élaboration de son plan de service à la clientèle.
- *Amélioration des relations avec les employés.* L'Agence a demandé à la Direction générale du perfectionnement de la Commission de la fonction publique du Manitoba d'évaluer les besoins des employés, afin d'en savoir plus sur ce que ces derniers aimeraient que l'organisation leur procure pour pouvoir réussir sur le plan individuel et ce qui, à leur avis, fait défaut à l'organisation pour réussir. L'évaluation des besoins a révélé, notamment, que le moral du personnel avait besoin d'être stimulé. L'Agence a formé une équipe chargée de ce dossier. Elle a également créé une équipe responsable de la reconnaissance par les pairs, pour permettre aux employés d'apprécier les réalisations des uns et des autres.

Depuis, d'autres équipes ont vu le jour, toutes chargées d'une initiative différente, p. ex., l'amélioration continue et la mesure du rendement (présentement en cours).

Difficultés rencontrées

Principales difficultés rencontrées

- *Définition de charte et de plan d'activités.* Ces concepts étaient nouveaux pour l'Agence. Il lui a fallu beaucoup de temps pour déterminer ce qu'ils signifiaient exactement et quelles étaient leurs incidences. Comme nous l'avons mentionné plus haut, les exemples d'OSS à l'échelon fédéral ont constitué une bonne source d'information. Le plan d'activités a demandé un peu plus de travail, cependant. Étant donné que les ministères utilisent la méthode de la comptabilité de caisse, l'élaboration d'un plan d'activités s'est révélé tout un défi, puisqu'il fallait fonder les projections sur les registres financiers passés, documents que l'Agence, comme d'autres ministères

gouvernementaux, ne possédait pas. Elle a donc engagé des conseillers à qui elle a demandé de passer en revue tous les documents financiers en vue de l'élaboration de son plan.

- *Évaluation des biens.* Lorsque l'Agence est devenue un OSS, le gouvernement lui a transféré certaines fonctions. Il a donc fallu procéder à une évaluation des biens de l'Agence, de sa valeur en tant qu'organisation.
- *Recherche de cadres administratifs et réglementaires régissant les activités.* L'Agence a entrepris des recherches intensives destinées à faire l'inventaire des politiques et des règlements en vigueur (p. ex., en matière de RH, de finances) dont elle devait être exemptée ainsi que des pouvoirs qui pouvaient lui être délégués ou non.
- *Établissement d'un calendrier.* L'Agence devait déterminer précisément combien de temps il lui faudrait pour mettre en oeuvre l'initiative. Après des négociations avec le Conseil du Trésor, l'Agence s'est vu accorder un délai de trois ans avant la tenue d'un examen complet.
- *Formation d'un conseil consultatif.* L'Agence a dû répondre aux grandes questions de la composition, du rôle et du statut juridique du conseil consultatif.
- *Amélioration de la prestation des services.* En tant qu'ancien organisme de réglementation directe, l'Agence avait besoin de remanier du tout au tout ses mécanismes de prestation de services. Elle a donc procédé à l'examen de ses activités afin de déterminer quels étaient ses clients, leurs besoins et les besoins de ses employés. Le conseiller en marketing ainsi que la Direction générale du perfectionnement de la Commission de la fonction publique ont été mis à contribution. En outre, l'Agence a étudié la gamme d'outils existants pour l'amélioration du service.
- *Nouvelle attitude des ministères clients.* Pour le client, le statut d'OSS signifiait simplement une augmentation des tarifs et des responsabilités. L'Agence a élaboré, avec le concours d'un conseiller en marketing spécialisé dans l'établissement et l'entretien de programmes efficaces de relations avec la clientèle, un plan de service à la clientèle destiné à répondre aux préoccupations des clients. Ces derniers ont donc appris que cette formule présentait des avantages à long terme : service amélioré, diminution des coûts et possibilité de soumissionner à l'extérieur du secteur public.
- *Nouvelle attitude des employés.* Certains employés, qui ne voyaient pas la nécessité d'un changement, ont éprouvé quelques réticences. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, l'évaluation des besoins des employés menée par la Direction générale du perfectionnement de la Commission de la fonction publique a permis de mettre le doigt sur ce qui faisait défaut aux employés, de leur propre aveu, pour réussir sur le plan personnel et, en bout de ligne, pour que l'organisation réussisse. Les employés travaillent maintenant en équipe à la résolution de certains problèmes, comme le faible moral. L'évaluation des besoins des employés ayant été considérée comme un important mécanisme d'évaluation de la satisfaction des employés, elle est dorénavant effectuée chaque année.

En outre, l'Agence sollicite de plus en plus la participation des employés. Ces derniers ont notamment joué une part active dans le cadre de l'initiative (p. ex., ce sont des équipes d'employés qui ont élaboré le système de mesure du rendement). L'Agence a créé une équipe chargée de l'amélioration continue, et lui a offert la formation nécessaire. La majorité des employés se sentent maintenant de la partie et travaillent avec enthousiasme.

- *Nouvelle attitude des organismes centraux.* L'Agence a eu de la difficulté à obtenir la reconnaissance de ses nouvelles flexibilités en tant qu'OSS, surtout dans le service de première ligne, par les organismes centraux. Bien que les gestionnaires soient au courant de cette nouvelle latitude, les employés de première ligne qui traitent quotidiennement avec les ministères n'ont pas tous reçu le message. Par conséquent, ils continuent de considérer l'Agence comme une autre direction générale. Ce problème n'a toujours pas été réglé.

Leçons apprises

Facteurs de réussite essentiels

- *Reconnaissance de la nécessité d'adopter un nouveau mode de prestation de services.* Le besoin d'améliorer le service de gestion du parc automobile a été manifesté par tous les principaux acteurs : les ministères clients dont les véhicules nécessitaient constamment des réparations, les employés qui réparaient des véhicules qu'on devait plutôt remplacer, les gestionnaires qui disposaient de ressources limitées pour corriger la situation et le gouvernement qui était courtisé par les prestataires de services bon marché du secteur privé.
- *Réussites rapides.* Les réussites rapides que l'on a obtenues ont assuré le soutien continu du gouvernement du Manitoba, du ministre et du sous-ministre ainsi que du Conseil du Trésor.

Embûches

- L'Agence propose que les organisations qui lancent des initiatives semblables s'assurent que leur mandat et leurs besoins sont clairement définis dans la Charte et obtiennent l'approbation écrite du gouvernement, une fois l'accord conclu.

En rétrospective

- L'Agence s'assurerait qu'elle dispose d'un système de gestion financière solide avant de commencer;
- L'Agence insisterait davantage pour avoir la capacité d'étendre ses services à d'autres marchés dans le secteur public, ce qui avantagerait, à long terme, les groupes d'intéressés. L'Agence s'est heurtée à une certaine résistance de la part du gouvernement, dont la priorité était de réduire sa dette, puisqu'une initiative de cette nature exigerait du financement. Cependant, ce genre d'arrangement se traduirait par des économies d'échelle, étant donné que les frais généraux seraient réduits et, par voie de conséquence, les coûts pour le client aussi. Telle a été l'expérience de l'Agence jusqu'à présent.

Principales leçons

- *La nécessité d'avoir une gestion financière solide.* Le secteur privé a, comme le fait remarquer l'Agence, beaucoup à offrir au secteur public sur le plan de la gestion financière, les méthodes traditionnelles de calcul des coûts utilisées par l'administration publique faisant nettement défaut.
- *L'importance de communiquer avec les groupes d'intéressés.* L'Agence a, à toutes les étapes de l'initiative, tenu tous les groupes d'intéressés – les employés, le Conseil du Trésor, le ministre, le sous-ministre, les clients, le grand public et les fournisseurs – au courant des derniers développements et entend continuer sur cette voie. La communication est un bon moyen de mobiliser l'appui nécessaire.
- *Ne pas sous-estimer l'importance de répondre aux besoins des clients.* Au début, l'Agence fournissait des véhicules aux clients sans tenir compte de leurs besoins, de leurs goûts ou de leurs préférences. Maintenant, elle offre à ses clients un éventail de choix : marque du véhicule, modèle, caractéristiques, etc. Ayant gagné de nouveaux marchés, elle fait concurrence, avec succès, au secteur privé grâce, en partie, à sa nouvelle orientation : le client.
- *Suivre les recommandations du conseil d'administration.* Bien que le conseil d'administration ne soit pas une exigence de l'initiative d'OSS, il a joué un rôle primordial dans le processus décisionnel de l'Agence, et ses membres ont mis à contribution leur savoir-faire en services financiers et autres.
- *Écouter les employés, les intéresser et appuyer leurs idées.* La contribution des employés est essentielle pour la réussite d'une initiative. L'Agence recommande aux organisations d'encourager et de solliciter l'avis des employés, d'écouter leurs suggestions et d'y donner suite. Si l'organisation ne fait pas preuve de souplesse, il ne faut pas hésiter à en parler. La création du service de navette a été suggérée par l'un des employés de l'Agence. Au début, quand l'Agence était encore une direction ministérielle, les clients étaient obligés de se rendre dans ses garages pour l'entretien des véhicules. Maintenant, grâce au nouveau service de navette, l'Agence envoie quelqu'un chercher le véhicule et offre au client un véhicule de rechange pour la journée. Depuis le lancement de ce service, on a noté une augmentation du volume de travail.

Pourrait-on mettre en oeuvre cette initiative dans un autre secteur ?

La formule OSS peut être adoptée par différentes organisations du secteur public, notamment celles qui oeuvrent dans des domaines où le secteur privé pourrait offrir des services comparables (approvisionnements, traitement des pièces comptables, impression, etc.). Cela dit, il est impératif que l'organisation en question devienne plus compétitive, ce qui risque d'être difficile pour un organisme de réglementation.

Évaluation

Suivi de l'initiative d'OSS

Le gouvernement du Manitoba a effectué une étude formelle de l'efficacité de l'Agence à la suite de sa troisième année d'activités. Cette étude a révélé que les objectifs de l'initiative avaient été atteints et que le projet d'OSS était faisable. Les conclusions ont été présentées au ministre des Services du gouvernement et au Conseil du Trésor, qui se prononceront sur les questions stratégiques et les options futures.

On a recommandé que l'Agence fasse concurrence aux prestataires de services du secteur privé.

Résultats obtenus⁴

Amélioration des processus

- *Responsabilité accrue.* L'Agence, étant autofinancée, assure maintenant une plus grande responsabilité de son parc automobile. C'est d'ailleurs dans cette optique qu'elle a révisé ses prix de manière à refléter le coût total de l'entretien de ses véhicules (y compris leur dépréciation). Se rendant compte qu'ils sont désormais davantage responsables des véhicules, et ce, qu'ils les utilisent ou non, de nombreux ministères clients y ont carrément renoncés. Le parc automobile a ainsi été réduit d'environ 20 p. 100.
- *Compétitivité de l'Agence face au secteur privé.* Depuis 1996, les ministères peuvent lancer des appels d'offre de services de gestion de parcs automobiles à l'extérieur de la fonction publique. L'Agence a concurrencé, avec succès, de grandes sociétés de location de parcs automobiles, et ce, tout en maintenant son niveau d'activité.
- *Système intégré de gestion du parc automobile (SIGPA).* Comme nous l'avons mentionné plus haut, ce système donne aux clients accès aux techniques modernes d'évaluation de l'efficacité du parc automobile et des chauffeurs. L'Agence peut, au moyen de factures et de rapports personnalisés, mieux répondre aux besoins des clients en matière de comptabilité et de codage.

Clients

- *Satisfaction de la clientèle.* L'Agence réalise des sondages auprès de ses clients pour déterminer leur degré de satisfaction et les améliorations à apporter par ordre de priorité. C'est justement sur l'information fournie par ses clients qu'elle a apporté des améliorations. Ainsi, l'Agence affiche un niveau de satisfaction de la clientèle de 95 p. 100, contre 73 p. 100 dans l'ensemble de l'industrie. Parmi les améliorations apportées figurent un taux de retour d'impayés souple, un service de navette pour prendre les clients ou aller chercher les véhicules qui nécessitent des réparations.

De plus, elle enregistre un nombre plus élevé de renouvellement de locations, 98 p. 100 comparé à 62 p. 100 dans le reste de l'industrie. De même, ses prix sont inférieurs de 15 à 20 p. 100 à ceux du secteur privé.

- *Expansion vers des marchés nouveaux.* L'Agence s'est assurée de nouveaux marchés : elle est maintenant au service des trois ordres de gouvernement.

Employés

- *Évaluation des besoins.* L'Agence a établi un processus d'évaluation annuelle des besoins pour faire en sorte que ses employés aient l'occasion de contribuer à l'organisation.

Finances

- L'Agence a remporté plusieurs succès financiers, puisqu'elle a réussi :
 - ✓ à réduire les coûts d'utilisation des véhicules de plus d'un million de dollars par année, ce qui en fait le fournisseur de parc automobile le moins cher du Manitoba;
 - ✓ à produire suffisamment de recettes pour couvrir tous ses frais, et ce, depuis 1994;
 - ✓ à réaliser des gains nets d'environ 8 millions de dollars sur une période de cinq ans;
 - ✓ à commencer le remboursement de la dette de 8,2 millions de dollars contractée pour la mise en marche grâce à un premier versement de 2,3 millions de dollars en avril 1997, soit une quinzaine d'année d'avance sur le plan de paiement initial de 20 ans à partir du moment où l'Agence deviendrait un OSS;
 - ✓ à baisser de 37 p. 100 ses besoins en financement par emprunt en vertu de la *Loi sur l'emprunt*;
 - ✓ à maintenir le même niveau de service, et ce, en dépit d'une compression de 18 p. 100 de ses effectifs.

Responsabilité

Le chef de l'exploitation de la Manitoba Fleet Vehicles Agency dirige les activités de l'Agence, tandis que le ministre des Services du gouvernement est responsable des OSS sur le plan stratégique.

Le rapport annuel déposé devant l'assemblée législative, qui est accessible au public, est le principal document d'imputabilité.

Prochaines étapes

- *Élargir sa clientèle.*
- *Étudier d'autres structures organisationnelles comme les sociétés d'État, et se pencher sur la question de l'actionnariat des employés.*
- *Adopter un système de mesure du rendement.* On a déjà procédé à la mise en oeuvre d'un nouveau système qui fait le lien entre les objectifs décrits dans le plan d'activités et les objectifs précis, établis par les employés, les gestionnaires et les différentes unités. Ce qu'il faut retenir, c'est que les employés indiquent quels sont leurs objectifs et quels résultats ils escomptent obtenir dans le courant de l'année. Les gestionnaires, quant à eux, doivent expliquer leurs attentes aux employés et essayer de négocier des objectifs réalistes. La mesure du rendement doit se faire tous les trimestres.
- *Moderniser le système informatique.* L'Agence travaille actuellement à la préparation de son propre progiciel de saisie des données et des statistiques relatives aux véhicules. Ce programme remplacera le système actuel, qui a été conçu pour les sociétés de location.

Notes

¹ Dennis Ducharme. « Manitoba Fleet Vehicles, Testing the Special Operating Agency Concept » dans *Management et Secteur Public*, vol. 6, n° 1, 1995, p. 23.

² Adel Shalaby. « Au Manitoba, le parc automobile sera géré par un organisme de service spécial ». Cet article peut être consulté dans le site Web du Conseil du Trésor : www.tbs-sct.gc.ca/tb/iqe/prv_inif/manvfaf.html

³ Paul Thomas et John Wilkins. « Special Operating Agencies: A Culture Change in the Manitoba Government » dans *Sharing Governance in Canada*, Toronto, IAPC/KPMG, 1997, p. 113.

⁴ Extraits de l'interview réalisée le 23 avril 1998 avec Dennis Ducharme, chef de l'exploitation de l'Agence, ces résultats sont également tirés de Adel Shalaby, « Manitoba Fleet Agency Drive to become a Special Operating Agency »; et Dennis Ducharme, « Manitoba Fleet Vehicles, Testing the Special Operating Agency Concept », p. 23.

Sources consultées

Entrevue avec Dennis Ducharme, chef de l'exploitation de la *Fleet Vehicles Agency* du Manitoba, réalisée le 23 avril 1998 par D. Marie Blythe, adjointe à la recherche, Centre canadien de gestion.

Ducharme, Dennis E. « Manitoba Fleet Vehicles, Testing the Special Operating Agency Concept » dans *Management*, vol. 5, n° 1, 1995, p. 22-23.

Site Web de la *Fleet Vehicles Agency* : www.fva.gov.mb.ca

Shalaby, Adel. « Manitoba Fleet Agency Drive to become a Special Operating Agency ». Cet article peut être lu dans le site Web du Conseil du Trésor, à l'adresse suivante : www.tbs-sct.gc.ca/tb/iqe/prv_inif/manvfaf.html.

Thomas, Paul et John Wilkins. « Special Operating Agencies: A Culture Change in the Manitoba Government » dans *Sharing Governance in Canada*, Toronto, ICAP/KPMG, 1997, p. 109-122.

Personne-ressource

Dennis Ducharme, chef de l'exploitation
Manitoba Fleet Vehicles Agency
Ministère des Services du gouvernement
626, Henry Avenue
Winnipeg (Manitoba) R3A 1P7
Tél. : (204) 945-3680
Télec. : (204) 957-1109

Police régionale de Peel : la création d'une organisation axée sur les citoyens

Description du cas

Aperçu

Durant les années 90, la Police régionale de Peel (PRP) s'est lancée dans un processus d'amélioration qui a commencé par l'élaboration et l'adoption d'un plan stratégique et d'un énoncé de mission et de valeurs et qui, depuis, est ponctué de diverses mesures d'amélioration. Aujourd'hui, elle a la réputation d'être l'un des services de police qui a réalisé le plus de progrès au Canada.

Parmi les principales initiatives mises en branle par la PRP, on note :

- *Le plan stratégique et l'énoncé de mission et de valeurs.* À l'instar d'autres services de police, la PRP a procédé régulièrement à des exercices de planification; cependant, devant les changements apportés au cadre dans lequel elle exerçait ses activités – modifications législatives, accent sur la police communautaire et la prévention du crime, changements démographiques radicaux et diminution de l'assise financière – la PRP devait faire preuve de plus de stratégie dans sa planification.

En 1989-1990, la PRP a adopté un énoncé de mission et de valeurs en consultation avec des membres du service policier et des citoyens de la Municipalité régionale de Peel. Elle l'a distribué à tous ses membres puis affiché publiquement et bien en vue dans toute l'organisation.

Le plan stratégique, lui, a été élaboré en 1992. On y trouve la liste des priorités censées guider les activités courantes de la PRP sur une période de trois à cinq ans, notamment les crimes contre la propriété, la réglementation de la circulation, la prévention du crime, les crimes violents, la lutte antidrogue et les comportements anarchiques en public. Mis à jour à tous les trois ans à la lumière des commentaires du personnel de tous les niveaux de l'organisation et de la collectivité, il assure l'amélioration continue;

- *L'homologation.* En 1994, la PRP a été homologuée par la Commission on Accreditation for Law Enforcement Agencies (CALEA), devenant ainsi le premier service de police de l'Ontario, et le cinquième au Canada, à mériter cet honneur;
- *L'excellence.* Après son homologation, la PRP a entamé un processus d'autoévaluation en se guidant sur les critères d'excellence établis par l'Institut national de la qualité (INQ) pour évaluer sa position sur l'échelle de la qualité des services.

Mise en oeuvre du processus d'amélioration continue

L'initiative d'amélioration continue mise en place par la PRP s'inscrit dans un processus permanent et itératif. À l'instigation de son chef de police de l'époque – et appuyée de nos jours par le nouveau chef – la PRP s'est d'abord attaquée à la planification stratégique, processus qui comprenait l'élaboration d'un énoncé de mission et de valeurs.

FAITS SAILLANTS

- CET ORGANISME DE RÉGLEMENTATION EST DEVENU DAVANTAGE AXÉ SUR LES CITOYENS ET LES CLIENTS EN OPTANT POUR UNE PLANIFICATION ET UNE STRUCTURE D'HOMOLOGATION STRATÉGIQUES, EN PRENANT DES ENGAGEMENTS AUPRÈS DES CITOYENS ET DES CLIENTS, EN MISANT SUR L'AUTOÉVALUATION ET L'AMÉLIORATION CONTINUE;
 - LES PRIORITÉS EN MATIÈRE DE MAINTIEN DE L'ORDRE SONT ALIGNÉES SUR LES PRIORITÉS DÉFINIES PAR LES CITOYENS, LES CLIENTS ET LES EMPLOYÉS, DE MÊME QUE LES TENDANCES ENVIRONNEMENTALES;
 - LE RENDEMENT EST MESURÉ D'APRÈS DES SONDAGES AUPRÈS DES CITOYENS, DES COMMENTAIRES DES EMPLOYÉS ET DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES, QUI PERMETTENT DE COMPARER LES PROGRÈS À L'INTERNE/EXTERNE;
 - CET ORGANISME S'EST DOTÉ D'UN ENSEMBLE COMPLET DE POLITIQUES ET DE PROCÉDURES DE MAINTIEN DE L'ORDRE, PAR AILLEURS HOMOLOGUÉ PAR LA CALEA EN 1994;
 - IL A REMPORTÉ UN CERTIFICAT DE DISTINCTION POUR LA QUALITÉ DANS LE CADRE DES PRIX CANADA POUR L'EXCELLENCE EN 1995;
 - IL A GAGNÉ LE PRIX WEBBER SEAVEY POUR LA QUALITÉ DE SON PROGRAMME D'APPLICATION DE LA LOI EN 1995;
 - L'INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR CRIME PREVENTION LUI A REMIS LE PRIX DE LA MEILLEURE UNITÉ DE PRÉVENTION DU CRIME EN 1997.
-

Le plan stratégique et l'énoncé de mission et de valeurs

- L'énoncé de mission et de valeurs est le fruit d'une série de séances à huis clos sur l'avenir des services de police; pour son élaboration, on a fait appel à des membres du service, aux membres du conseil d'administration et au public en général.
- Les séances à huis clos ont mené à l'élaboration d'un plan stratégique, qui a été révisé et amélioré depuis 1989. C'est à cette occasion également qu'on a défini cinq priorités régissant les activités de la PRP. La sixième, les crimes contre la pauvreté, a été ajoutée en 1993-1994.
- En 1992, on a eu l'idée d'un processus de consultation communautaire qui visait à permettre aux employés, aux citoyens de la région et aux propriétaires d'entreprises locales de prendre part à la planification des politiques et initiatives de police communautaire.
- Un sondage repère a été mené en 1994 auprès des citoyens et des employés, afin de recueillir leurs points de vue sur la sécurité communautaire, les relations policiers-citoyens, ainsi que la valeur et le rôle de la police communautaire. Ce sondage est « le plus complet de ce genre jamais effectué par un service de police municipale canadien »¹. Depuis, il a lieu tous les deux ans.

La PRP s'est assurée les services de spécialistes du domaine de la recherche-sondage, afin de garantir la représentation juste et équitable de la population et de faire en sorte que le sondage reflète la réalité démographique de celle-ci.

- Chaque année, on effectue une évaluation environnementale des tendances qui touchent la collectivité (démographie, économie, criminalité, circulation) et la police (ressources humaines), ainsi que des tendances de la criminalité dans le monde.

À propos de PRP

Mission

« La Police régionale de Peel s'est donné pour mission de protéger la vie et la propriété selon la loi, dans le respect le plus complet de la dignité humaine et suivant les normes les plus rigoureuses en matière de professionnalisme, d'intégrité et de responsabilité ».

Mandat, rôles et responsabilités

- La Police régionale de Peel (PRP) a été fondée en 1974, peu de temps après la création de la Municipalité régionale de Peel. Elle regroupe les anciens services de police de Mississauga, Brampton, Chinguacousy, Streetsville et Port Credit.
- Dirigée par le chef Noel Catney (nommé en 1997), la PRP, avec ses 1 077 membres en uniforme et ses 427 civils, constitue le deuxième service de police régionale en importance en Ontario. La PRP maintient l'ordre dans les villes de Mississauga et de Brampton (860 000 personnes) et, de concert avec la GRC, est au service des 25 millions de voyageurs qui franchissent chaque année les portes de l'aéroport international Pearson.
- La *Loi sur les services policiers* définit la clientèle et détermine la façon dont le service de police doit mener ses activités de maintien de l'ordre.
- La PRP est chapeauté par un conseil d'administration, le Police Services Board, composé de sept membres de la collectivité; elle s'assure ainsi que les préoccupations de celle-ci forment la base de ses politiques et de son orientation générales.
- Le Groupe de la direction, formé du chef de police, du chef de police adjoint, de l'administrateur principal, de l'agent responsable des opérations sur le terrain et de l'agent responsable du soutien aux opérations, rend des comptes une fois par mois au conseil d'administration sur des questions relatives à l'administration, aux opérations, aux objectifs et aux priorités établis par ce dernier.

Clients et intervenants

- On entend par clients les personnes qui travaillent, habitent ou sont de passage dans les villes de Mississauga et de Brampton. Les groupes de clients particuliers comprennent les jeunes, les membres des communautés multiethniques/culturelles, les personnes âgées, les victimes, les contrevenants et les groupes de voisinage.
- Intervenants s'entend des contribuables municipaux (particuliers et entreprises), des tribunaux, de l'administration provinciale, des organismes de justice pénale, d'autres services de police et des membres de la PRP.

Source : Peel Regional Police, *Annual Statistical Report*, 1996; Peel Regional Police, « A Submission for the Canada Awards for Excellence from Peel Regional Police, The Excellence Award for Quality ». 1995; entrevue du 17 avril 1998 avec la Police régionale de Peel, menée par le CCG.

- Tous les trois ans, l'Unité de la planification stratégique (Strategic Planning Unit) révisé le plan stratégique. On s'inspire des résultats des sondages et de l'évaluation environnementale, ainsi que des consultations avec les partenaires du milieu de la justice pénale pour cerner les principaux problèmes. Les gestionnaires régionaux forment des équipes de planification multiniveau et établissent les priorités, les buts, les indicateurs de rendement, les normes, les stratégies, le calendrier et les sphères de responsabilité pour leurs unités, le tout en conformité avec l'ensemble des priorités en matière de maintien de l'ordre et l'énoncé de mission et de valeurs.

L'homologation

Une fois le plan stratégique établi, il a fallu mettre à jour les politiques et les procédures. C'est volontiers que la PRP a entamé un processus d'homologation auprès de la CALEA. Pour ce faire, la PRP devait respecter un ensemble de normes de maintien de l'ordre mondialement reconnues pour des questions comme les ressources humaines, la gestion, l'équipement et les techniques d'enregistrement.

La Commission for Accreditation for Law Enforcement Agencies (CALEA), organisme américain sans but lucratif, a été fondé en 1979 par quatre organismes exécutifs d'application de la loi, soit l'Association internationale des chefs de police, le Police Executive Research Forum, la National Organization of Black Law Enforcement Executives et l'Association nationale des shérifs, il a pour mandat d'améliorer la prestation des services de maintien de l'ordre en établissant des normes et en gérant un processus par le biais duquel les services policiers peuvent atteindre et maintenir l'excellence. Les normes rigoureuses de la CALEA sont reconnues mondialement comme étant les plus exhaustives dans le domaine du maintien de l'ordre².

Le processus d'homologation s'est échelonné sur un peu plus de deux ans, et s'est déroulé comme suit³ :

- *Affectation d'un employé* à temps plein à la gestion du processus d'homologation.
- *Approbation et demande*. Durant l'été de 1992, la PRP, ayant reçu le feu vert du conseil d'administration, a présenté une demande à la CALEA et dressé un profil de l'organisation. Ce dernier permet à la CALEA de déterminer, parmi ses normes, lesquelles sont applicables.
- *Autoévaluation*. Les deux années préparatoires à l'homologation ont été consacrées en majeure partie à une autoévaluation approfondie. La PRP a examiné toutes ses politiques et procédures pour s'assurer de leur conformité, en esprit et à la lettre, aux normes de la CALEA, officialiser toute politique non encore consignée et combler les lacunes dans ses pratiques.

Aux fins de son autoévaluation, Peel a opté pour un processus décentralisé. Chapeauté par la toute nouvelle Unité de l'homologation (Accreditation Unit), la PRP a délimité les secteurs de service correspondant à chaque norme. Les normes ont ensuite été réparties entre les 31 gestionnaires sectoriels, qui ont désigné des coordonnateurs et les ont chargés de préparer des documents de conformité et(ou) de rédiger de nouvelles procédures. Tous les gestionnaires et les coordonnateurs ont reçu une formation au préalable. C'est aux coordonnateurs qu'il revenait de déterminer si les normes s'appliquaient ou non à leurs secteurs et d'échanger avec d'autres si elles ne convenaient pas tout à fait.

Dans la plupart des cas, le secteur comptait déjà une politique ou une procédure consignée répondant à au moins une norme de la CALEA, ou se conformait à une procédure n'ayant toutefois pas encore été consignée.

Quels sont les avantages de l'homologation ?

« Aux yeux du public, l'homologation est le garant de notre volonté d'agir avec professionnalisme, une source de confiance accrue dans nos capacités et un moyen de garantir l'uniformité dans l'application de politiques efficaces et adaptées aux besoins.

Pour leur part, les membres de la Police régionale de Peel estiment que l'homologation accroît la réputation et la fierté du service, stimule la motivation en donnant au personnel confiance dans l'efficacité du service, et institue des pratiques d'emploi justes et équitables. Parmi les avantages que cela apporte, le plus concret est sans doute la production d'un manuel concis, que les employés peuvent emporter avec eux et consulter dans l'exercice de leurs fonctions.

Enfin, pour les autres organismes d'application de la loi et partenaires du système de justice, l'homologation favorise la normalisation des politiques et augmente l'efficacité des initiatives conjointes. »

– Inspecteur Barry Turnbull,
« *A Road Less Travelled* », 1995

La majeure partie des politiques et procédures n'avaient pas été révisées depuis longtemps et certaines, bien qu'encore dans les dossiers, n'étaient même plus en vigueur.

Les coordonnateurs ont préparé un dossier de conformité pour chaque norme assignée à leur secteur. Lorsqu'ils croyaient avoir démontré qu'il y avait conformité, ils envoyaient leur dossier à l'Unité de l'homologation qui l'examinait puis le classait dans un fichier central.

Pour que les coordonnateurs puissent prouver la conformité, il fallait dans nombre de cas qu'il existe une directive écrite. Si tel était le cas, ils n'avaient qu'à en placer un exemplaire dans le dossier. Sinon, ils devaient en élaborer une.

Dans les autres cas, la vérification de la conformité impliquait des examens, des activités ou des inspections périodiques. Certaines normes pouvaient être établies par l'observation, en présentant par exemple une photo d'un véhicule identifié. D'autres nécessitaient des changements physiques comme la pose de glaces sans tain dans une salle d'interrogation. Enfin, d'autres se sont traduites par l'adoption de nouvelles pratiques.

- *Pré-évaluation sur place.* Au printemps 1994, la PRP a invité trois évaluateurs qualifiés de la CALEA à effectuer sur place une pré-évaluation des normes révisées jusqu'à présent. Les évaluateurs ont suggéré à la PRP des façons d'améliorer la structure et le contenu des dossiers, ainsi que certaines normes avec lesquelles on croyait initialement être en conformité.
- *Évaluation sur place.* Une équipe de trois évaluateurs de la CALEA sont venus sur place, pour une période de cinq jours, faire une évaluation qui comprenait un examen indépendant de la documentation, des démonstrations de véhicules et d'équipements spécialisés, des visites, des rencontres avec le personnel ainsi que des commentaires du public dans le but de démontrer la conformité.
- *Examen et prix de la CALEA.* À la lumière de l'examen du rapport par les commissaires de la CALEA et de l'entrevue publique de la PRP à l'automne 1994, le comité d'examen a recommandé l'homologation du service de police. La PRP s'est conformée à la totalité des normes obligatoires applicables et à 98,7 p. 100 des normes facultatives.
- *Création de centres de décision.* Suivant l'homologation, la PRP a établi des centres de décision un peu partout dans l'organisation et leur a donné pour mandat de passer les directives en revue chaque année et de les réviser au besoin pour garantir l'amélioration continue. L'Unité de l'homologation est chargée d'examiner les révisions ainsi apportées, afin de s'assurer qu'elles respectent les procédures et politiques établies. La direction de la gestion des directives, déjà en place avant l'homologation, conserve la responsabilité de l'émission des procédures et de l'établissement de l'orientation générale.

Durant le processus d'homologation, la PRP a exploré des options pour obtenir la certification ISO 9000. Deux équipes de consultants autonomes ont évalué les services policiers afin de déterminer si une telle démarche était nécessaire ou non. L'une comme l'autre équipe ont conclu que l'homologation avec la CALEA était en fait plus rigoureuse.

Les critères de l'INQ comprennent :

- ✓ *le leadership* – les personnes qui assument la responsabilité première de l'organisation et qui doivent répondre de son rendement;
- ✓ *l'orientation citoyen/client* – accent sur le service axé sur les clients/citoyens comme moyen d'assurer la satisfaction de ces derniers;
- ✓ *la planification* – lien entre la planification et l'orientation stratégique, et la mesure des progrès;
- ✓ *le volet humain* – perfectionnement des ressources humaines pour atteindre les objectifs et démarches organisationnelles entreprises pour favoriser ou maintenir un environnement permettant aux employés d'atteindre leur potentiel;
- ✓ *la gestion des procédés* – organisation du travail dans le but de concrétiser l'orientation stratégique;
- ✓ *le volet fournisseurs/partenaires* – relations externes avec d'autres organisations et regroupements stratégiques jouant un rôle clé dans la capacité de respecter les objectifs stratégiques;
- ✓ *le rendement organisationnel* – résultats des efforts globaux d'amélioration de la qualité et incidence de ces derniers sur les réalisations de l'organisation.

Source : Institut national de la qualité. « Critères canadiens de qualité pour le secteur public », 1997.

L'excellence

En cherchant à obtenir une homologation, la PRP voulait avant tout s'assurer qu'elle faisait les « bonnes » choses⁴. Elle en a reçu la confirmation en 1995, année où l'Association internationale des chefs de police et Motorola lui ont conféré le prix Webber Seavey pour la qualité de son programme d'application de la loi. Pour la PRP, la prochaine étape consistait maintenant à s'assurer qu'elle faisait les « choses correctement »⁵. Elle a donc soumis sa candidature au programme des Prix Canada pour l'excellence décernés par l'Institut national de la qualité. Cette démarche lui a permis d'obtenir une lecture de ses « points forts et de ses possibilités d'amélioration »⁶, ainsi que de se mesurer à d'autres organisations du secteur public.

La PRP a été évaluée en fonction des critères de l'INQ⁷, qui s'apparentent aux critères américains Malcolm Baldrige, et a reçu un certificat de distinction. Cette évaluation a ensuite servi de base pour l'amélioration de l'organisation, notamment des aspects suivants :

- *Formulation d'un énoncé des grandes lignes de la structure organisationnelle (Statement of Organizational Character)*. En 1995, la PRP a procédé à l'élaboration d'un ensemble de principes dans le but d'aider l'organisation à appliquer son énoncé de mission et de valeurs. Un groupe de travail a été formé de membres de différents niveaux et secteurs du service de police, et chargé de sonder l'avis de tous les membres de l'organisation, et ce, sur une période de dix mois.

L'énoncé des grandes lignes de la structure organisationnelle découlant de ce processus tient compte des caractéristiques et des structures de soutien dont l'organisation a besoin pour s'assurer des relations internes efficaces et positives (leadership, travail d'équipe, perfectionnement professionnel des employés, communication et professionnalisme). Il reconnaît également l'importance et la valeur de tous les membres et garantit respect, appui et confiance à tous⁸.

Une stratégie de mise en oeuvre a été élaborée, sous la direction du groupe de travail, qui s'appelle maintenant le Comité consultatif des grandes lignes de la structure organisationnelle. Des représentants de tous les secteurs de l'organisation se rencontrent régulièrement et font un compte rendu des progrès.

- *Sollicitation de l'apport des citoyens/clients et des employés*. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, les sondages auprès des citoyens sont maintenant faits tous les deux ans afin de jauger la satisfaction des clients à l'égard des services, de déterminer les facteurs de succès et l'ordre de priorité des améliorations à apporter au service ainsi que de définir une orientation stratégique et opérationnelle pour l'avenir. Les sondages auprès des employés sont réalisés de manière ponctuelle et portent sur des questions précises.

Les sondages auprès des citoyens et des clients, et les enquêtes ponctuelles sont également effectués selon les besoins. Conformément à la politique en matière de prévention de la criminalité, la PRP a amorcé une étude du projet Quartier Savannah, sous-division dont la mise sur pied répond à des exigences de sécurité supérieures à celles du Code de bâtiment de l'Ontario. Le but de cette étude comporte trois volets, à savoir « déterminer dans quelle mesure la sécurité influe sur la décision d'acheter une maison; établir le profil démographique des résidents de la collectivité de Savannah; et évaluer l'incidence des mesures concrètes de renforcement de la sécurité, de la mise en oeuvre des programmes de prévention de la criminalité et de l'utilisation des techniques de prévention de la criminalité sur la peur du crime, les taux de victimisation et les tendances de la criminalité⁹ ».

On a déjà effectué une enquête initiale auprès des acheteurs de maison et on envisage de sonder d'autres résidents à l'avenir pour refléter la collectivité de Savannah dans son ensemble.

Le point de vue des intervenants concernées peut varier selon le type de sondage. Ainsi, compte tenu de la priorité qu'accorde la PRP à la réglementation de la circulation, on a réalisé un sondage sur le remorquage auprès de l'un des principaux collaborateurs de la PRP, les services de dépannage. Le sondage devait permettre de savoir ce que les intervenants dans ce secteur pensent des règles en vigueur et des mesures d'application de celles-ci, ainsi que de la forme et de la teneur des contrats de remorquage signés avec la police. Au nombre des sondés figuraient les résidents de Peel qui avaient eu un accident à Peel durant une période déterminée, le personnel policier, les entreprises de dépannage, les chauffeurs de dépanneuses, les propriétaires d'ateliers de réparation de carrosserie, les agents chargés de l'application des arrêtés municipaux et les compagnies d'assurance.

Difficultés rencontrées

Principales difficultés rencontrées

- *Perception qu'ont les employés du projet.* Le projet a été mis en branle durant les jours du Contrat social du gouvernement de Bob Rae, où on avait gelé les salaires et où les conditions de Rae étaient devenues la norme. Dans les circonstances, le projet, qui en était à ses balbutiements – planification stratégique et homologation – a été mal accepté par certains membres de la police, qui ont trouvé qu'il était trop chronophage et que les ressources pourraient être utilisées à meilleur escient, notamment pour hausser les salaires.

En outre, certains membres ont vu certains aspects du projet, surtout le processus stratégique et la planification, d'un mauvais oeil. Les planificateurs se sont heurtés à quelques intervenants plus pratico-pratiques, qui partent du principe que la rapidité des résultats est la clé de la réussite et que le processus était, ni plus ni moins, un exercice bureaucratique. Le processus d'homologation a été également critiqué et qualifié d'américain, critique non fondée quand on sait qu'un bon nombre des composantes des services de police canadiens s'inspirent de modèles américains et que les agents concernés leur réservent généralement un accueil favorable.

- *Accords d'entraide avec les forces de police voisines.* Des changements s'imposent si l'on veut s'assurer que les accords d'entraide ne nuisent pas aux normes établies.

Dans quelle mesure ces questions influent-elles sur l'évolution de ce projet ? A-t-on réussi à les résoudre ?

De temps à autre, la question de la perception des employés refait surface. Cependant, le temps et concrétisation du projet – couronné par des résultats positifs – ont contribué à la régler.

Leçons apprises

Facteurs de réussite essentiels

- *Leadership.* L'ancien chef de police comme l'actuel ont tous deux assumé le leadership de l'organisation et fourni le soutien nécessaire. Ils ont également favorisé l'esprit d'initiative chez tous les membres du service de police. Les employés de tous les niveaux de l'organisation ont été derrière la mise en oeuvre de ce projet.
- *Participation des employés.* Les initiatives lancées au sein du service de police commandaient l'engagement et la participation de tous les membres. C'est pourquoi les responsables des forces policières ont fait en sorte que les employés de tous les niveaux et secteurs de l'organisation y mettent du leur dans le projet. Ceux-ci ont soit joué un rôle de leadership, soit participé en faisant part de leur point de vue lors des consultations. Décentralisé, le processus d'homologation est un bon exemple de participation réussie des employés.
- *Dévouement des employés.* Les partisans du projet ont fait bien plus que leur simple devoir pour assurer son succès.
- *La quête continue de l'excellence.* La Police régionale de Peel a instauré en 1974 un code d'excellence, qui commence avec le processus de sélection en vue du recrutement des membres et s'étend à l'ensemble de leur carrière. L'excellence, ce n'est pas un programme, c'est une attitude mentale. La qualité de service est perçue comme étant une entreprise commune.

En rétrospective

L'Association des policiers de l'Ontario, qui est en fait le syndicat des policiers, est un important acteur au sein de la collectivité policière. La PRP a cherché à obtenir son appui, mais certains membres du syndicat s'y sont opposés. A posteriori, elle aurait pu consacrer plus de temps à convaincre l'association des policiers de prendre part au projet, notamment en expliquant son objectif et sa valeur, et dans quelle mesure il pourrait améliorer les conditions de travail des membres de la police, civils et autres.

Principales leçons

- *Le leadership à la tête de l'organisation, une condition sine qua non.* À la PRP, on est d'avis que le leadership dans les postes de direction, du chef de police aux membres du conseil d'administration de la PRP, en passant par d'autres postes équivalents, est essentiel pour persuader les membres de l'organisation de l'importance du projet.

L'organisation insiste en outre sur le leadership actif, c'est-à-dire l'esprit d'initiative à tous les niveaux de l'organisation, comme moyen de promotion du projet.

- *La qualité n'est pas une tendance.* C'est un engagement pour l'amélioration continue, et envers les employés, les clients et les autres intervenants.

Évaluation

Surveillance du projet d'amélioration continue

- *Plan stratégique.* Comme nous l'avons mentionné plus haut, le plan stratégique est révisé tous les trois ans, à la lumière des sondages auprès des citoyens et des employés, de l'évaluation environnementale et des consultations avec d'autres intervenants du système de justice pénale. L'Unité de la planification stratégique effectue un examen complet et présente un rapport au chef du groupe de la direction qui, à son tour, soumet un rapport au conseil d'administration de la PRP. Ce rapport est ensuite distribué aux gestionnaires régionaux. Il sert de base pour le prochain cycle de planification.

Si les sondages déterminent les progrès réalisés, l'évaluation environnementale, elle, mesure le rendement par rapport aux niveaux et aux tendances locales, nationales et internationales.

L'organisation doit régulièrement soumettre des données à Statistique Canada en utilisant un système de déclaration uniforme de la criminalité et, dans le cas des statistiques sur les accidents de véhicules automobiles et les tendances en matière de circulation, au ministère des Transports de l'Ontario. Les dépenses et les statistiques relatives aux ressources humaines sont présentées au ministère du Solliciteur général et aux Services correctionnels. Les organismes gouvernementaux publient, à leur discrétion, ces statistiques, qui permettent de faire des comparaisons avec celles d'autres services de police¹⁰.

- *Homologation.* L'évaluation sur place de la CALEA et l'homologation consécutive servent de base à la PRP pour aviser ses membres que ses politiques et procédures sont reconnues à l'échelle internationale. Tel qu'il a été mentionné plus tôt, chaque année, les centres de décision passent en revue les directives, sous le leadership de la section de la gestion des directives. En plus de réviser les normes et de les mettre à jour, les unités doivent observer au quotidien les procédures et politiques et les tenir à jour. En présentant sa demande de renouvellement d'homologation en 1999, la PRP soumettra ses politiques et procédures à une nouvelle évaluation exhaustive.
- *L'excellence.* L'organisation est en train d'apporter des améliorations pour se conformer aux critères de l'INQ comme l'Énoncé des grandes lignes de la structure organisationnelle. Des évaluations devront être faites en conséquence. L'application de cet énoncé est contrôlée par le conseil consultatif, qui reçoit constamment des commentaires des membres de l'organisation sur les dossiers auxquels il doit travailler, dans lesquels il doit faire des progrès, etc.

Résultats obtenus

Les efforts de la PRP ont été couronnés de succès dans bien des domaines, comme en témoignent son homologation par la CALEA en 1994 et la réception de deux prix de la qualité en 1995, soit le prix Webber Seavey et un certificat de distinction dans le cadre des Prix Canada pour l'excellence.

De plus, Peel a réalisé de nombreux objectifs établis dans le plan stratégique¹¹. Parmi ceux qui sont les plus remarquables, mentionnons :

- L'initiative sur les crimes contre la propriété s'est traduite par une baisse du nombre de vols et de fraude presque chaque année depuis 1991.

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

- L'initiative sur la réglementation de la circulation a fait chuter le nombre d'accidents mortels et celui des accidents causés par la conduite avec facultés affaiblies.
- Au chapitre de la prévention de la criminalité, Peel a déployé des efforts considérables pour sensibiliser le public, notamment en enseignant aux résidents des mesures de prévention des effractions et en formant des partenariats avec des groupes communautaires. Au nombre de ces partenariats figure le projet Children's Safety Village, qui est un village miniature illustrant des situations réalistes dans le but d'apprendre aux jeunes étudiants la sécurité. La PRP travaille avec plus de 20 000 étudiants par année. En 1997, l'International Association for Crime Prevention lui a décerné le prix de l'Unité de prévention de la criminalité de l'année.
- La PRP a en outre élaboré des programmes et des projets novateurs comme le Bureau de liaison avec les syndicats, qui fait office de médiateur durant les conflits de travail.

Enfin, les membres de la collectivité se disent très satisfaits du service que leur offre la PRP. L'enquête repère a révélé que la majorité des résidents de Peel étaient raisonnablement satisfaits ou très satisfaits du service que leur fournit la PRP (87 p. 100). L'enquête de 1996 sur les comportements et les opinions des résidents a corroboré ces résultats¹², en plus de faire ressortir que les résidents et la police s'accordaient sur les améliorations prioritaires.

Responsabilité

C'est le chef de la Police régionale de Peel qui doit, en dernière analyse, rendre compte des résultats de l'initiative au conseil d'administration, ce corps constitué de représentants du grand public qui voit à la bonne marche du service. Toutefois, comme nous l'avons mentionné plus tôt, il existe d'autres niveaux de responsabilité pour chaque initiative.

Les résultats des sondages, les rapports statistiques annuels et les évaluations environnementales sont du domaine public.

Prochaines étapes

- *Poursuivre la mise en application de l'Énoncé des grandes lignes de la structure organisationnelle.*
- *Restructurer le système de gestion des directives.* La PRP est en train de modifier son système de catégorisation des directives, de manière à pouvoir classer ces dernières par sujet, ce qui permettra aux policiers d'accéder plus facilement à l'information dont ils ont besoin.
- *Présenter une nouvelle demande d'homologation.* Pour demeurer à jour, la PRP doit présenter une nouvelle demande d'homologation tous les cinq ans. Cette homologation est plus difficile à obtenir que la première, car le service de police doit montrer comment il s'y est pris pour se conformer aux directives. La PRP prévoit présenter une nouvelle demande en 1999.
- *Élaborer un système de vérification interne.* La PRP travaille actuellement à l'élaboration d'un système de vérification interne, comme le prescrit le programme d'homologation. Ce système lui permettra de s'assurer qu'elle exerce ses fonctions dans le respect de la réglementation gouvernementale et que ses autres activités – communications (façon dont l'effectif se conduit), finances (comment l'argent est-il dépensé ? les biens et l'argent sont-ils gérés convenablement ?), pratiques de gestion et évaluations – sont menées comme il se doit.

Notes

- ¹ Peel Regional Police, communiqué de presse du 22 juillet 1994, « Peel Regional Police Release Results of Landmark Survey ».
- ² Inspecteur Barry Turnbull. « A Road Less Travelled: Professional Accreditation finally achieved by Peel Regional Police » dans *Blue Line Magazine*, octobre 1995, p. 10.
- ³ Cette section est tirée de : Inspecteur Barry Turnbull. «A Road Less Travelled: professional Accreditation finally achieved by Peel Regional Police » dans *Blue Line Magazine*, octobre 1995, p. 10.
- ⁴ Inspecteur Barry Turnbull, cité dans Quality Council of Alberta, « Quality – Government, Certificate of Merit Winner, Peel Regional Police » dans *Quality Focus, Newsletter of the Quality Council of Alberta*, numéro 11, printemps 1996, p. 4.
- ⁵ Inspecteur Barry Turnbull, cité dans Quality Council of Alberta, 1996, p. 4.
- ⁶ Institut national de la qualité. « Qualité – Gouvernement, Certificat de distinction, Peel Regional Police » dans *Profils d'excellence 1995, Prix Canada pour l'excellence*, 1995, p. 15.
- ⁷ Pour en savoir davantage, voir Institut national de la qualité. *Critères canadiens de qualité pour le secteur public*, 1997.
- ⁸ Peel Regional Police. *Statements of: Mission and Values & Organizational Character*.
- ⁹ Peel Region Police. « Crime Prevention Study, Savannah Neighbourhood Pilot Project 1 », octobre 1997, p. 2.
- ¹⁰ Peel Regional Police. « A Submission for the Canada Awards for Excellence from Peel Regional Police, The Excellence Award for Quality », p. 4.
- ¹¹ Institut national de la qualité. « Qualité – Gouvernement, certificat de distinction, Peel Regional Police » dans *Profils d'excellence 1995. Prix Canada pour l'excellence*, p. 15.
- ¹² Peel Regional Police. « Peel Regional Police Survey of Attitudes and Opinions, Benchmark Study », mars 1994; Peel Regional Police. « Peel Regional Police Survey of Attitudes and Opinions », novembre 1996.

Sources consultées

Entrevue avec l'inspecteur Barry Turnbull, Police régionale de Peel, réalisée le 17 avril 1998 par D. Marie Blythe, chercheur adjoint, Centre canadien de gestion.

Institut national de la qualité. *Critères canadiens de la qualité dans le secteur public*, 1997.

Institut national de la qualité. « Qualité – Gouvernement, certificat de distinction, Peel Regional Police » dans *Profils d'excellence 1995. Prix Canada pour l'excellence*, 1995, p. 15.

Organization Development Bureau, Peel Regional Police. « Policing Priorities: 11 Division Opinion Survey », juillet 1997.

Organization Development Bureau, Peel Regional Police. « Peel Regional Police Environmental Assessment », 1997.

Peel Regional Police Survey of Attitudes and Opinions, Benchmark Study », mars 1994.

Peel Regional Police. Communiqué de presse, « Peel Regional Police Release Results of Landmark Survey », 22 juillet 1994.

Peel Regional Police. « A Submission for the Canada Awards for Excellence from Peel Regional Police, The Excellence Award for Quality », juin 1995.

Peel Regional Police. *Statements of: Mission and Values & Organizational Character*.

Peel Regional Police. *Annual Statistical Report*, 1996.

Peel Regional Police. « Peel Regional Police Survey of Attitudes and Opinions », novembre 1996.

Peel Regional Police. Communiqué de presse, « Peel Residents Surveyed on Safety and Policing », 24 janvier 1997.

Peel Regional Police. « Crime Prevention study, Savannah Neighbourhood Pilot Project 1 », octobre 1994.

Personnes-ressources

Inspectrice Susan Maycock
Norme professionnelle
Police régionale de Peel
7750, rue Hurontario
Brampton (Ontario), L6V 3W6
Tél. : (905) 453-3311
Télec. : (905) 453-4428
Courriel. : sam239@AOL.com

John MacNeil
Gestionnaire du développement organisationnel
Police régionale de Peel
7750, rue Hurontario
Brampton (Ontario) L6V 3W6
Tél. : (905) 453-2121, poste 4730
Télec. : (905) 453-4048

Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens

Quality Council of Alberta. « Quality – Government, Certificate of Merit Winner, Peel Regional Police » dans *Quality Focus, Newsletter of the Quality Council of Alberta*, numéro 11 (printemps 1996), p. 4-5.

Turnbull, Inspector Barry. « A Road Less Travelled: Professional Accreditation finally achieved by Peel Regional Police » dans *Blue Line Magazine* (octobre 1995), p. 10-13.

Turnbull, Inspector Barry. « Laying the Groundwork: Accreditation and the Road to Quality » dans *CALEA Update*, n° 64 (mai 1997), p. 4, 6, 10.