

***Sondage auprès des clients et des
citoyens :***

***dissiper les mythes et
redéfinir les orientations***

***Geoff Dinsdale
D. Brian Marson***

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

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)

Dinsdale, Geoff

Sondage auprès des clients et des citoyens : dissiper les mythes et redéfinir les orientations

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.

Titre de la p. de t. addit. : Citizen/client surveys: dispelling myths and redrawing maps.

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 0-662-64146-9

No de cat. SC94-69/1999

1. Enquêtes – Canada.
 2. Sondages d'opinion – Canada.
 3. Consommateurs – Satisfaction – Canada – Évaluation.
 4. Service à la clientèle – Canada – Gestion.
- I. Marson, D. Brian.
 - II. Centre canadien de gestion.
 - III. Réseau du service axé sur les citoyens (Canada)
 - IV. Titre.

HM261.D56 1999

303.3'8'072

C99-980125-2F

Préface

Le présent exposé a été rédigé à la demande du Réseau du service axé sur les citoyens (RSAC), créé en réponse à une demande du premier dirigeant de la Fonction publique visant à faire de l'amélioration du service une priorité du gouvernement. Avec le soutien du Centre canadien de gestion, les membres du RSAC sont déterminés à travailler en commun afin d'améliorer la prestation des services destinés aux citoyens. Le RSAC compte dans ses rangs plus de 200 hauts fonctionnaires provenant des trois niveaux de gouvernement ainsi que des universitaires possédant une compétence particulière dans la prestation de services.

Lors de sa première rencontre, tenue en juillet 1997, le RSAC concluait que, malgré les progrès réalisés en matière de prestation de services, un écart important persistait entre les attentes des clients à l'égard des services gouvernementaux et les services reçus. Bien qu'ils se soient engagés à travailler ensemble pour « combler ce fossé », les membres reconnaissent que tous les efforts en ce sens doivent reposer sur une compréhension approfondie des priorités des citoyens à ce chapitre et le déploiement d'une stratégie du secteur public intégrant ces priorités. Cette perspective a mené à la définition de dix projets de recherche. Le présent document est le résultat du premier projet, soit l'examen des données existantes sur les attentes des citoyens et des clients quant aux services du secteur public et sur leur niveau de satisfaction à cet égard (*A Review of Existing Knowledge on Citizen/Client Expectations of and Satisfaction with Public Sector Services*).

La recherche préalable à la rédaction de la présente étude s'est déroulée du mois de novembre 1997 au mois de mars de l'année suivante. L'objectif poursuivi est double :

- définir et documenter les éléments déjà connus concernant l'opinion des citoyens sur les services gouvernementaux ;
- déterminer les lacunes nécessitant une recherche plus approfondie afin que les gestionnaires soient en mesure d'améliorer de façon mesurable la prestation de services aux citoyens.

En contribuant à cerner les lacunes dans les connaissances relatives à la prestation de services, le présent document fournit une assise solide pour une grande partie des recherches subséquentes du RSAC. En fait, bon nombre des lacunes révélées dans notre rapport ont déjà été comblées – ou sont en voie de l'être – par une recherche de suivi (voir la postface).

Le présent rapport s'est grandement enrichi des commentaires de nombreux fonctionnaires et universitaires. Les auteurs sont particulièrement reconnaissants envers Ralph Heintzman, Samuel Wex, Faye Schmidt, Ken Kernaghan, Paul Thomas, Don Dickie, Maurice Demers, Bob Denhardt, Paul Reed, Donna Mitchell, Peter Aucoin et Colin Ewart. Rappelons que toute erreur ou omission n'incomberait, bien sûr, qu'aux auteurs.

Geoff Dinsdale
Centre canadien de gestion

D. Brian Marson
Secrétariat du Conseil du Trésor
(anciennement du Centre canadien de gestion)

Sommaire

Le présent document dresse le bilan de ce que l'on connaît des perceptions du public à l'égard des services du secteur public. Il veut offrir une assise sur laquelle se fondera la recherche ultérieure visant à fournir aux gestionnaires les outils et l'information nécessaires à l'amélioration des services aux citoyens.

Le document met en lumière un ensemble d'éléments constituant, à divers degrés, des facteurs de satisfaction en ce qui concerne les services. Ces facteurs comprennent les attentes entourant la prestation des services, la prestation du service comme telle (p. ex., la courtoisie et la rapidité du service), les caractéristiques du service offert (p. ex., volontaire ou obligatoire), les caractéristiques démographiques des destinataires du service, et la perception du public quant à la confiance accordée aux politiciens et aux fonctionnaires. Nous examinons ensuite la nature distincte des services du secteur public et du secteur privé et nous analysons les répercussions de cette situation. Nous terminons en soulignant les principales constatations qui se dégagent de l'étude.

Premièrement, les enquêtes qui signalent que les clients et les citoyens sont insatisfaits des services du secteur public ou que les services du secteur privé sont d'une meilleure qualité que les services du secteur public ne donnent peut-être pas l'heure juste. En fait, il n'est pas approprié de comparer certains services du secteur public avec les services du secteur privé. Notons que les services du secteur public poursuivent généralement différents objectifs (protéger l'intérêt public) par différents moyens (équité et application des processus), par comparaison aux services du secteur privé, orientés vers le profit. À l'instar des services du secteur privé, ceux du secteur public cherchent à maximiser la satisfaction des clients, à la différence, cependant, que cet objectif doit être réalisé concurremment avec la protection de l'intérêt public. À cause de la nécessité de maintenir un tel équilibre dans le secteur public, il paraît peu approprié de comparer certains services gouvernementaux avec les services du secteur privé.

Malgré les difficultés en ce sens, les enquêtes entreprises par Insight Research, en 1992, les Associés de recherche Ekos inc., en 1996, et l'Institut national de la qualité, en 1996 et 1997, ont comparé les services gouvernementaux avec certains services du secteur privé. Sans exception, ces enquêtes ont constaté que le public donne au rendement des services gouvernementaux une cote beaucoup plus basse que celle qu'elle accorde aux services du secteur privé (p. ex., les banques). On peut toutefois s'interroger sur les méthodes employées dans ces enquêtes. Elles comparent la perception qu'a le public du gouvernement ou de la fonction publique *en général* à la perception qu'il a de services *particuliers* offerts dans le secteur privé. Le problème qu'engendre cette approche est que les questions relatives à la perception des clients ou des citoyens concernant des entités aussi vastes que « le gouvernement » ou « la fonction publique » semblent évoquer des réactions plus négatives/moins positives (p. ex., la paperasserie et la bureaucratie) que les questions sur des expériences rattachées à des services particuliers. Ainsi, ces constatations sont confirmées par les cotes accordées à certaines expériences particulières de service (surtout les plus récentes), qui se sont révélées beaucoup plus élevées que la cote accordée au gouvernement ou aux services du secteur public en général. Ceci laisse entendre que le soi-disant écart de rendement entre les services du secteur public et ceux du secteur privé pourrait être beaucoup moindre que ce qu'on a précédemment indiqué, sinon inexistant, dans certains cas.

Deuxièmement, il est difficile d'attribuer une signification à des niveaux de satisfaction en l'absence de points de repère normatifs. Non seulement a-t-on recours à une variété de méthodes pour mesurer une variété de services, mais certains services sont prédisposés de par leur nature à recevoir une cote basse ou élevée. Ainsi, on pourrait juger acceptable une cote donnée pour un genre de service (p. ex., les prisons) mais la même cote serait faible pour un autre genre de service (p. ex., les parcs). Cette situation souligne le besoin d'un outil normalisé, ou d'une méthodologie uniforme, qui faciliterait des comparaisons fiables entre des services de même nature, et qui mènerait à l'élaboration de points de repère normatifs. De telles comparaisons pourraient être établies à l'aide d'une des trois méthodes suivantes : effectuer la conversion des échelles de valeur de différents instruments d'enquête, utiliser un index de satisfaction des clients ou utiliser un instrument d'enquête standardisé. Il semblerait que la dernière de ces trois options a la possibilité d'offrir les renseignements les plus utiles et la plus grande fiabilité.

Troisièmement, les enquêtes sont un outil puissant non seulement pour déterminer le niveau de satisfaction des citoyens et des clients à l'égard des services, mais pour élaborer des stratégies visant l'amélioration des services. Malgré qu'elles aient été sous-utilisées par le passé, les enquêtes nous aident à nous assurer que les stratégies visant

Sondage auprès des clients et des citoyens : dissiper les mythes et redéfinir les orientations

L'amélioration des services se concentrent sur les éléments les plus importants du point de vue des citoyens. Autrement dit, les enquêtes nous aident à nous assurer que les améliorations dans les services ciblent ce que les clients/citoyens souhaitent réellement plutôt que ce que les décideurs *croient* qu'ils souhaitent. Dans cette optique, l'étude examine la façon dont les enquêtes peuvent informer les dirigeants des priorités des citoyens/clients au chapitre de l'amélioration et aider à élaborer des normes de service appropriées et pertinentes. Les enquêtes peuvent également recueillir ces renseignements à l'interne, de la part de clients-fonctionnaires qui reçoivent des services directement d'autres fonctionnaires.

Le document en arrive à la conclusion que pour améliorer de façon mesurable les services offerts aux citoyens, il faudra mener des recherches plus poussées pour déterminer :

- les facteurs qui sous-tendent la satisfaction des clients et des citoyens;
- la relation entre l'expérience réelle et la perception du rendement du gouvernement, dans une perspective générale incluant les valeurs de fiabilité et de confiance;
- le niveau de satisfaction du public par rapport à des services *particuliers* offerts par le secteur public;
- les priorités des citoyens et des clients pour l'amélioration des services à l'échelle nationale et par province;
- des points de repère normatifs s'appliquant à des services de même nature au sein des différents gouvernements au Canada et de part et d'autre des frontières gouvernementales;
- les attentes des clients en ce qui concerne l'application de normes de service générales à l'échelle nationale et par province;
- des renseignements au sujet des services internes, notamment : les niveaux de satisfaction, l'établissement de points de repère normatifs et d'améliorations prioritaires et la relation entre les services internes et externes sur le plan de la satisfaction.

Table des matières

Introduction	1
Méthodologie	3
Mesures du rendement objectives et mesures subjectives	3
Interroger les clients et les citoyens : y a-t-il une différence ?	3
Services des secteurs privé et public : une conception distincte	5
Perceptions des services	9
Les services du secteur public et du secteur privé : comparer des pommes avec des oranges ?	13
Comparer des pommes avec des pommes ?	14
Évaluation : qu'est-ce qu'un « bon » résultat ?	17
Indice de satisfaction du client	18
Méthodes de changement d'échelle : l'échelle du pourcentage au maximum	19
Des instruments de sondage normalisés	20
Pour une utilisation judicieuse des sondages	21
Déterminer les facteurs de satisfaction ou de mécontentement	22
Améliorations prioritaires	22
Normes de service	25
Clients internes	26
Principales conclusions	29
Domaines de recherche à poursuivre	31
Conclusion	35
Postface	37
Bibliographie	39
Annexe 1	
Sondage d'opinion de l'État de la Géorgie : indice de satisfaction de l'échantillon du grand public et des utilisateurs récents	43
Annexe 2	
Rendement relatif des secteurs privé et public en Grande-Bretagne continentale	44
Annexe 3	
Moyenne adaptée en fonction du pourcentage maximal des indices des services individuels	45
Annexe 4	
Cadre de travail pour la modernisation de la prestation de services publics	46

Introduction

Les sondages n'ont rien de bien nouveau. Ils font partie de l'arsenal de tous les gouvernements, en raison de leur capacité à informer les décideurs des attentes, des préférences et des perceptions des clients et des citoyens¹.

Cependant, des sondages récents réalisés auprès de citoyens et de clients ont particulièrement attiré l'attention en concluant que les Canadiens n'accordent que peu de confiance à leur gouvernement, estiment qu'ils reçoivent un mauvais service en retour de leurs impôts et, enfin, attendent un meilleur service de la part du secteur privé. En effet, les sondages réalisés par Insight Research en 1992, les Associés de recherche Ekos Inc. en 1996 et l'Institut national de la qualité, en 1996 et 1997, ont tous révélé que le public classe le rendement des services gouvernementaux à un niveau nettement inférieur à celui des services du secteur privé (p. ex., les banques). Mais ces sondages – et bien d'autres encore – posent-ils les bonnes questions ? L'image qu'ils dépeignent est-elle juste ? Sont-ils complets ? Si l'importance de ces questions n'apparaît pas d'emblée, rappelons l'influence réelle que peuvent exercer les sondages sur les programmes d'activités du gouvernement, sur la perception du public à l'égard du gouvernement et sur celle que les fonctionnaires ont d'eux-mêmes.

Nous espérons que la présente étude servira de catalyseur à d'autres discussions, débats et recherches sur la création et l'interprétation de sondages auprès des citoyens. Elle a pour objectif d'examiner les plus récents sondages avec l'oeil de l'utilisateur, de faire le point sur nos connaissances à ce sujet, sur ce que nous ignorons et ce que nous devons savoir. Cet objectif passe par l'examen de certaines questions particulières, notamment :

- les facteurs qui influencent la perception que les citoyens ont des services;
- la méthodologie et la validité des sondages qui comparent la prestation des services des secteurs public et privé;
- les avantages liés à l'utilisation d'un instrument de sondage normalisé;
- la mesure de la capacité des sondages à déceler et à combler les lacunes qui existent entre les attentes des clients en matière de services et leur perception de la qualité des services reçus, par l'étude, notamment, des éléments à améliorer en priorité, des normes de service et des clients internes;
- les trois grandes conclusions du document;
- les recherches qui s'avéreront nécessaires à la lumière de nos conclusions.

¹ Une liste générale de l'application des sondages effectués auprès des citoyens se trouve dans Kenneth Webb et Harry P. Hatry, *Obtaining Citizen Feedback : The Application of Citizen Surveys to Local Governments*, Washington, The Urban Institute, 1973.

Méthodologie

Le contenu du présent document est inspiré de différents sondages réalisés auprès de clients et de citoyens, de rapports dont ils ont fait l'objet et de recherches universitaires. Il porte sur les dix dernières années et sur trois niveaux de gouvernement, tant au Canada qu'à l'étranger. La plus grande partie de la recherche a été effectuée entre novembre 1997 et février 1998. Malheureusement, nous n'avons pu utiliser certains sondages pertinents – sondages non publiés ou réservés à l'usage exclusif des clients qui les avaient commandés ou sondages omnibus uniquement disponibles par abonnement. Aussi, le présent exposé ne peut-il être considéré comme une analyse bibliographique exhaustive, mais plutôt comme la première étape d'un effort de compréhension plus étoffé et précis des variations observables dans les perceptions des clients et des citoyens à l'égard des services du secteur public, et des sondages qui ont servi à les révéler. C'est pourquoi nous encourageons le lecteur à contribuer à ce travail continu en transmettant tout document pertinent au Groupe de la recherche et de la planification stratégiques du Centre canadien de gestion. Leurs coordonnées sont inscrites à l'endos de la page titre du présent document.

Mesures du rendement objectives et mesures subjectives

D'emblée, nous reconnaissons que les sondages ne peuvent fournir que des mesures subjectives « molles » du rendement. Certaines personnes peuvent soutenir que les mesures du rendement objectives « dures » sont plus importantes que les mesures subjectives. En réalité, les unes comme les autres sont des instruments importants pour évaluer le rendement. Cependant, le présent exposé ne traite pas du rendement global du gouvernement, mais plus particulièrement du rendement de ses services. Il porte sur la mesure du rendement des services selon les perceptions des clients et des citoyens et sur l'utilisation de ces mesures pour soutenir l'amélioration de ces services. En effet, pour améliorer des services existants, il importe de se concentrer davantage sur ce que les clients et les citoyens veulent que sur ce que les décideurs croient qu'ils veulent. Autrement dit, les décideurs doivent évaluer les services selon le point de vue des citoyens et non celui des ministères. Pour ces raisons, notre étude porte sur l'interprétation de l'opinion (quoique subjective) des citoyens et des clients, tâche considérable dans toute démocratie².

Interroger les clients et les citoyens : y a-t-il une différence ?

Les termes « clients » et « citoyens » ont déjà été utilisés à maintes reprises dans le présent document sans qu'ils aient été définis. Pour être précis ou, du moins, éviter toute confusion dans le contexte de cette étude, nous définissons ces termes comme suit : un *citoyen* est un membre d'une collectivité (qu'elle soit nationale, provinciale ou locale) qui possède certains droits et qui est lié par certains devoirs et obligations ; pour sa part, le *client* est bénéficiaire d'un service, sans être nécessairement un citoyen³. Cette distinction est fondamentale, particulièrement dans le domaine des sondages, puisque seuls les clients d'un service donné pourraient répondre de façon éclairée à des questions se rapportant à leur utilisation. En conséquence, les sondages auprès des clients portent essentiellement sur les perceptions des clients issues de leur expérience d'un service en particulier. Par contre, les sondages auprès des citoyens ont pour sujets les électeurs d'un territoire donné et portent davantage sur des questions plus générales

² Charles T. Goodsell soulève des points semblables dans une étude comparative plus approfondie des mesures du rendement objectives par rapport aux mesures subjectives : *The Case for Bureaucracy : A Public Administration Polemic*, 3^e édition, New Jersey, Chatham House Publishers Inc., 1994, pages 37 à 46.

³ Nota : le terme « service » comprend les activités de réglementation. Pour obtenir des renseignements supplémentaires sur la distinction entre consommateurs, clients, citoyens, bénéficiaires et parties intéressées, voir Canada, *Guide XII: Qui est le client? – Document de travail*, Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, juin 1996; Canada, *De solides assises : rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique*, Ottawa, Bureau du Conseil privé et Centre canadien de gestion, 1996.

Sondage auprès des clients et des citoyens : dissiper les mythes et redéfinir les orientations

en matière de gestion publique (p. ex., les dépenses et les priorités des programmes, les orientations stratégiques, l'affectation des ressources); ils ne supposent pas nécessairement que les répondants ont utilisé préalablement un service en particulier⁴.

Il est capital de bien faire cette distinction. Il ne s'agit pas uniquement de déterminer la *raison d'être* et l'*objet* du sondage, mais aussi de s'assurer que les questions posées sont *appropriées* aux objectifs poursuivis et *conviennent* au groupe répondant au sondage. Cependant, on le voit bien, la différence entre ces deux types de sondage n'est pas toujours évidente. Prenons l'exemple d'un sondage qui s'adresse à un échantillon aléatoire du public en l'interrogeant sur un groupe de services. Dans ce cas, les répondants pourraient inclure des personnes qui n'ont jamais utilisé les services, des personnes qui les ont tous utilisés ou des personnes qui n'ont utilisé que certains services. De plus, les répondants peuvent répondre selon différents points de vue. Par exemple, une personne, comme client, peut souhaiter obtenir une meilleure qualité de service mais, en tant que citoyen, se rend compte que les ressources requises pour y parvenir devraient peut-être être affectées dans un autre secteur. Tout compte fait, bien que la ligne de partage entre les sondages effectués auprès des clients ou auprès des citoyens ne soit pas toujours bien définie, les définitions présentées ci-dessus offrent un point de départ pour mettre en perspective et clarifier cette question à la fois complexe et importante⁵.

⁴ En réalité, les sondages auprès des citoyens peuvent être subdivisés en sondages menés auprès de répondants dans leur rôle de citoyens (sondages qui recueillent l'opinion des citoyens sur des sujets comme la recherche du bien public ou la protection de l'intérêt public) et en sondages des citoyens dans leur rôle de contribuables (dans le but d'obtenir des données relatives à l'affectation budgétaire et au niveau d'imposition). Bien qu'il s'agisse d'une distinction importante, elle n'affecte pas la différence entre le client et le citoyen établie ci-dessus et, par conséquent, ne devrait pas dépasser les limites de l'étendue de la présente étude.

⁵ Une analyse utile de la distinction entre le client et le citoyen est présentée dans un rapport destiné au Réseau du service axé sur les citoyens : Faye Schmidt et Teresa Strickland, *Sondage sur la satisfaction des clients : guide du gestionnaire*, Ottawa, Centre canadien de gestion, décembre 1998.

Services des secteurs privé et public : une conception distincte

Un bon nombre de sondages comparant les services gouvernementaux ou publics aux services du secteur privé ont conclu que ceux-ci étaient supérieurs. Les résultats sont très bien connus, particulièrement dans le secteur public. Établir une comparaison entre le secteur privé et le secteur public n'est pas inopportun en soi, mais on doit reconnaître que les deux sont différents sur le plan philosophique et sur le plan fonctionnel⁶.

Dans la plupart des cas, le gouvernement réserve son intervention aux biens et services qui ne peuvent pas être efficacement produits ou utilisés sans son concours (p. ex., mauvais fonctionnement du marché) ou qui doivent être offerts par le gouvernement en raison de dispositions législatives ou pour des motifs de sécurité ou de mandat publics. C'est ainsi que le gouvernement doit se charger d'une impressionnante diversité de services. Par exemple, si l'on utilise la typologie des Budgets de dépenses, on constate que le gouvernement fédéral s'engage dans les affaires propres au gouvernement (p. ex., politiques à caractère confidentiel, sécurité nationale); les services d'information (p. ex., recherche scientifique, consultation); les transferts (p. ex., subventions, contributions, concessions); la réglementation, l'inspection et l'application des lois (p. ex., incarcération, maintien de l'ordre); les services du soutien des décisions et services judiciaires; les services intégrés de gestion, administratifs et de soutien; les autres services destinés au public. Tous ces services se manifestent dans une variété d'activités gouvernementales. Au niveau fédéral, les activités du gouvernement s'étendent de l'agriculture, des parcs, des ressources naturelles et de l'environnement à la santé, à la sécurité et à la protection, à l'enseignement et à la formation, au travail et à la main-d'oeuvre; de la réglementation des services publics, de l'imposition, de l'infrastructure et du développement industriel à l'immigration, au commerce international, aux affaires étrangères et à la défense nationale.

Les services publics se distinguent aussi dans leur gestion du risque et dans leur responsabilité. Un fabricant de produits électroniques peut tolérer dix, vingt et peut-être même cinquante défauts ou défaillances de fabrication à toutes les cent tentatives et demeurer malgré cela une entité saine et viable. Cependant, dans la gestion des deniers publics, une erreur sur cent peut être désastreuse, ce qui nécessite des méthodes de reddition de comptes strictes, une spécialisation et une normalisation dans certains secteurs du gouvernement⁷.

D'autres différences se manifestent dans les usages réservés aux termes « consommateur », employé dans le secteur privé, et « citoyen », utilisé dans le secteur public⁸. Contrairement à la plupart des organismes du secteur public, les entreprises du secteur privé doivent réaliser un profit pour survivre. À cette fin, elles offrent à certains clients un traitement privilégié, créant parfois des classes de clients (p. ex., client privilégié, traitement VIP). Par contre, la fonction publique ne favorise pas certains clients et ne cherche pas non plus à réaliser des profits. Elle cherche à améliorer la prospérité et le mieux-être de tous les Canadiens en favorisant et en protégeant l'intérêt public. Cela sous-entend que tous les citoyens doivent recevoir la même qualité de service pour garantir le respect des valeurs démocratiques (p. ex., responsabilité, loyauté, respect de la loi), des principes de la justice naturelle (p. ex., équité, application régulière de la loi, impartialité) et de l'équité horizontale (traitement égal de personnes de différents groupes ou régions). Par conséquent, les moyens (équité, application des processus, probité) et les fins (préserver

⁶ Une analyse pratique et approfondie sur l'étendue des activités du gouvernement se trouve dans : David Wright et David Zussman, *Rapport du Groupe de travail sur la prestation de services*, dans « Review and analysis of recent changes in the delivery of Government Services », vol. 4, partie 3, Ottawa, Bureau du Conseil privé et Centre canadien de gestion, 21 mai 1996.

⁷ Voir Peter Aucoin, « The Design of Public Organization for the 21st Century : Why Bureaucracy Will Survive in Public Management », *Canadian Public Administration* 40, n° 2 (été 1997), pages 290 à 306.

⁸ Pour obtenir des renseignements supplémentaires sur la distinction entre les termes consommateurs, clients, citoyens, bénéficiaires et parties intéressées, voir Canada, *Guide XII: Qui est le client ? - Document de travail*, Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, juin 1996.

l'intérêt public et garantir le bien public) propres au secteur public différent de ceux du secteur privé⁹. Il faudrait aussi souligner le fait que, contrairement aux clients, qui ne sont que des bénéficiaires directs des services, les citoyens sont membres d'un groupe plus large – celui de la démocratie que nous appelons le Canada – et, à ce titre, ils ne font pas que jouir de certains droits, mais ils sont aussi liés par des devoirs et obligations propres¹⁰.

Sous un autre point de vue, dans le secteur privé, le bénéficiaire direct d'un service (client) reçoit tous les avantages d'un service donné, qui ne profitent pas à d'autres personnes. Cependant, dans le cas de nombreux services du secteur public, surtout dans le domaine de la réglementation et de l'application des lois, une grande part des avantages profite à l'ensemble des citoyens, et non seulement aux destinataires directs des services (clients). Pensons notamment aux services d'inspection des aliments, de lutte contre la pollution et du maintien de l'ordre. Ce sont ici les citoyens, et non les destinataires directs du service (les clients, qu'il conviendrait peut-être d'appeler ici les assujettis ou les non-contrevenants), qui profiteraient de l'ensemble des avantages provenant de ces services¹¹. Ils ne craignent pas d'être empoisonnés par l'air qu'ils respirent et par la nourriture qu'ils consomment ou d'être agressés en marchant dans la rue. Par ailleurs, ceux qui sont réglementés ne sont généralement pas uniquement des prestataires de services, mais des citoyens qui bénéficient d'un service (ici un citoyen « client »). Les détenus, par exemple, ne sont pas uniquement des clients (prestataires directs de services correctionnels), mais aussi des citoyens. Ils s'acquittent de leurs devoirs et obligations envers le Canada par la sentence qu'ils purgent, attendu que le système correctionnel garantit que leurs droits en tant que citoyens sont respectés. Donc, lorsqu'on est à la fois citoyen et client, le premier statut a prédominance et on peut le concevoir comme le contexte ou le cadre déterminant le second.

La tension qui existe entre citoyens et clients/consommateurs est judicieusement décrite dans le *Rapport du Groupe de travail des sous-ministres sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique* : « [...] le vrai rôle des fonctionnaires n'est pas simplement de servir les « consommateurs » mais aussi d'équilibrer les intérêts et de préserver les droits des « citoyens » »¹². L'analyse peut être approfondie et intégrer les situations dans lesquelles les intérêts du client et du citoyen ne sont pas les mêmes comme, par exemple, le cas où le client du gouvernement est une usine dont la pollution atmosphérique est réglementée par le gouvernement et où les citoyens comprennent toutes les personnes qui vivent en aval de l'usine (certains peuvent être des employés de l'usine). Il est évident que le gouvernement ne peut pas agir uniquement dans le meilleur intérêt du client étant donné que les intérêts du citoyen sont aussi directement ou indirectement affectés par l'émission de pollution. Ici encore, le bénéficiaire de cette réglementation ou de l'application des lois n'est pas le client (prestataire direct du service), mais le citoyen. Pour pousser un peu plus loin l'équation, il faut tenir compte également des intérêts des parties intéressées, comme les investisseurs,

⁹ Pour en apprendre davantage sur la distinction entre les services du secteur public et ceux du secteur privé, voir : David Wright et David Zussman, *Rapport du Groupe de travail sur la prestation de services*, dans « Review and analysis of recent changes in the delivery of Government Services », vol. 4, partie 3, Ottawa, Bureau du Conseil privé et Centre canadien de gestion, 21 mai 1996; Graham T. Allison Jr., *Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?*; Frederick S. Lane, ed., *Current Issues in Public Administration*, 3^e édition, New York, St. Martin's Press, 1986; Henry Mintzberg, « Managing Government, Governing Management », *Harvard Business Review* (mai-juin 1996), pages 75 à 83.

¹⁰ Contrairement aux clients, les citoyens partagent un objectif commun avec tous les Canadiens et ils se voient dans l'obligation de se conformer au cadre législatif du Canada et d'évoluer dans ce contexte. Les droits des citoyens comprennent le droit à la justice, à la sécurité ainsi que la garantie d'une protection sociale minimale.

¹¹ Il existe un grand nombre de termes pour décrire les personnes qui bénéficient de services ou d'avantages de la part du gouvernement. Bien que le terme « client » ait été expressément choisi pour désigner les bénéficiaires directs des services gouvernementaux, il remplace aussi d'autres termes, en fonction de la nature des services. Voici des exemples d'appellations où le bénéficiaire et le prestataire d'un service sont une même personne : le consommateur (l'utilisateur paie le service), le client (différents services gouvernementaux), les prestataires (services sociaux) et les utilisateurs (services de TI). Voici des exemples où le destinataire n'est pas le prestataire du service, mais bien la société en général : les non-contrevenants et les assujettis (réglementation et imposition), les défenseurs, les détenus et les délinquants (services juridiques et correctionnels).

¹² Canada, *De solides assises : rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique*, Ottawa, Bureau du Conseil privé et Centre canadien de gestion 1996. De façon générale, ce document présente une excellente analyse de l'évolution de la nature des valeurs et de l'éthique au sein du gouvernement. Il convient aussi de souligner le cas particulier de British Columbia Parks, qui interroge les clients pour recueillir des données sur les utilisateurs et sur les parcs et pour connaître leur opinion sur la gestion des parcs.

les employés, les groupes écologiques et les personnes qui vendent des biens à l'entreprise. Ce sont tous des facteurs qui doivent être considérés dans le secteur public, mais qui ne le sont généralement pas dans le secteur privé.

Il convient donc d'établir clairement que la fonction publique défend des principes et des valeurs et prend en compte des exigences, des contraintes et des intérêts différents de ceux du secteur privé. Ces éléments distinguent le secteur public, et cette distinction est importante pour les citoyens. Des données récentes révèlent que les citoyens ne veulent pas que la fonction publique délaisse son rôle de gardien de l'intérêt public ni, par conséquent, son souci d'équité et d'application régulière de la loi. Quand on leur a demandé lequel des énoncés suivants décrivait le mieux leur opinion – « La nature des gouvernements doit changer pour se rapprocher de celle des entreprises » et « Une trop forte insistance sur les pratiques du secteur privé va affaiblir la capacité du gouvernement de protéger l'intérêt public » –, 63 pour cent des répondants ont appuyé le deuxième énoncé¹³. Une fois que l'on reconnaît ce mandat distinct de protection de l'intérêt public, il devient clair que, pour le gouvernement, la satisfaction du client ne représente qu'un élément d'un plus vaste ensemble.

On peut alors s'interroger sur la pertinence de comparer les services du secteur public et ceux du secteur privé. Peut-être conviendrait-il de ne comparer que les services du gouvernement semblables à ceux du secteur privé – comme l'exploitation des parcs ou l'émission de chèques –, autrement dit, les services qui profitent presque entièrement au client plutôt qu'à l'ensemble des citoyens. Par ailleurs, il ne conviendrait peut-être pas de comparer les services du secteur privé et les services gouvernementaux qui veillent au maintien de l'intérêt public (p. ex., réglementation et application des lois) et qui, par conséquent, s'adressent aux assujettis et aux non-contrevenants plutôt qu'aux consommateurs. Il ne s'agit pas uniquement de tenir compte de la nature différente des services des secteurs public et privé (comparer des oranges avec des pommes), mais aussi de leur propriété différente (comparer les pommes Spartan avec les pommes McIntosh). En règle générale, si les avantages d'un service public profitent à l'ensemble des citoyens plutôt qu'au bénéficiaire direct du service, il est peu probable que ce service trouve sa contrepartie dans le secteur privé.

¹³ Les Associés de recherche Ekos inc., *Rethinking Government IV : Summary of Wave One Findings*, décembre 1997.

Perceptions des services

De nombreux éléments influent sur les perceptions que les clients ont des services : la culture, la réglementation et les systèmes de gestion de l'organisme ainsi que les connaissances des employés, leurs habiletés et leur attitude à l'égard de la qualité du service. La culture, les principes et les valeurs propres au secteur public sont aussi des facteurs importants. Le fait que chaque client nourrit des attentes différentes quant aux services vient compliquer davantage la question. Les attentes proviennent des expériences passées des clients ainsi que des données et des annonces fournies par les organismes de service. Bien sûr, les évaluations de la qualité des services dépendent aussi du service effectivement offert au client.

Bien qu'ils ne soient pas toujours distingués, différents facteurs peuvent influencer les évaluations des services du secteur public sans toutefois intervenir dans celle des services du secteur privé. On n'a qu'à penser aux raisons pour lesquelles les clients utilisent certains services. Dans le secteur privé, la plupart du temps, le recours à l'un ou l'autre fournisseur de services relève d'une préférence ou, du moins, d'un choix, alors que le secteur public offre peu de choix quant au fournisseur. Dans certains cas, le gouvernement est légalement tenu de fournir ces services, ce qui signifie que de nombreux clients du gouvernement le sont en fait involontairement. Mentionnons par exemple les clients de services comme la lutte contre les incendies, l'aide financière, la réglementation, l'enregistrement, l'application de la loi, les services correctionnels, l'imposition et les services hospitaliers. Du point de vue des fonctionnaires, cela signifie qu'il faut satisfaire tous les clients, y compris ceux qui, s'ils avaient le choix, n'utiliseraient pas ces services.

D'autres éléments, comme la confiance que les citoyens accordent au gouvernement, aux politiciens et aux fonctionnaires, peuvent influencer la perception à l'égard des services du secteur public. En 1989, Goldfarb Consultants a demandé à des répondants d'évaluer à quel point ils croyaient en l'intégrité et en l'honnêteté des trois niveaux de gouvernement. En combinant les deux catégories positives, 48 pour cent des répondants ont estimé que le gouvernement fédéral faisait preuve d'un peu ou de beaucoup d'intégrité et d'honnêteté, 62 pour cent avaient une opinion semblable concernant le gouvernement provincial et 74 pour cent pensaient de même des gouvernements municipaux¹⁴. La tendance générale accorde donc les plus hauts indices de confiance aux gouvernements locaux, suivis des gouvernements provinciaux, puis du gouvernement fédéral. Ce commentaire pertinent de Leslie Seidle pourrait fournir une explication plausible : « De nombreux Canadiens en sont venus à se sentir plus près de leur gouvernement provincial que du gouvernement fédéral, tendance qui remonte au moins aux années 1970. Ce rapprochement pourrait influencer sur la façon dont les Canadiens perçoivent la fonction publique fédérale¹⁵. » [traduction libre]

Les évaluations du rendement suivent également une courbe descendante selon les niveaux de gouvernement. Par exemple, un sondage effectué en 1989 par Environics demandait aux répondants si les impôts qu'ils payaient à chaque niveau de gouvernement valaient les services qu'ils obtenaient en retour. En ce qui concerne le niveau fédéral, 57 pour cent des répondants pensaient que les services reçus ne valaient pas l'argent payé en impôts. En ce qui concerne le niveau provincial, 45 pour cent des répondants avaient le même sentiment et 35 pour cent des répondants ont exprimé la même opinion en ce qui concerne le gouvernement local¹⁶.

Le sondage *Perspectives Canada* effectué en 1992 par Insight Canada Research demandait aux répondants d'évaluer les services qu'ils recevaient de huit organismes provenant des trois niveaux de gouvernement. Les gouvernements de niveau municipal ont obtenu l'indice le plus élevé (38 pour cent ont reçu l'indice bon ou excellent), suivis des gouvernements de niveau provincial (26 pour cent), puis du gouvernement fédéral (24 pour cent)¹⁷. Les

¹⁴ Goldfarb Consultants (1999), cité par David Zussman, dans « Government Service to the Public Perceptions », *Optimum*, 22, n° 4 (1991-1992).

¹⁵ Leslie Seidle, *Rethinking the Delivery of Public Services to Citizens*, Montréal, Institut de recherches en politiques publiques, 1995, page 79.

¹⁶ Cité par David Zussman, dans « Government Service to the Public Perceptions », *Optimum*, 22, n° 4 (1991-1992), page 12.

¹⁷ Insight Canada Research, *Perspectives Canada*, 1, n° 4 (automne 1992).

Sondage auprès des clients et des citoyens : dissiper les mythes et redéfinir les orientations

répondants du sondage *Best Value for Tax Dollars* sur l'ensemble des services, effectué en Ontario en 1992 (échelle de 0 à 100, où 0 = très pauvre et 100 = très bon), ont accordé une cote de 55 à leur gouvernement municipal, de 45 pour cent au gouvernement de l'Ontario et de 36 pour cent au gouvernement fédéral¹⁸.

Le sondage *Rethinking Government Survey* [Repenser le gouvernement], effectué en 1997 par les Associés de recherche Ekos inc. (ci-après désigné Ekos), est venu bouleverser quelque peu cet ordre. Ce sondage révélait une cote de rendement du gouvernement fédéral légèrement inférieure à celle des gouvernements locaux et supérieure à celle des gouvernements provinciaux. Quand Ekos a demandé : « Comment évaluez-vous globalement le rendement du gouvernement fédéral ? », 37 pour cent des répondants ont indiqué que le service offert par le gouvernement fédéral était bon, 31 pour cent ont répondu que le service de leur gouvernement provincial était bon et 42 pour cent ont répondu que le rendement de leur gouvernement local était bon¹⁹. Malgré cela, la tendance semble démontrer que les gouvernements locaux obtiennent un meilleur indice de rendement/satisfaction que les gouvernements provinciaux et que les gouvernements provinciaux obtiennent généralement une meilleure note que le gouvernement fédéral. On ne sait pas encore si cette tendance est liée ou non à la confiance accordée au gouvernement.

Un suivi des perceptions du public quant à la confiance et au respect accordés à différents groupes (p. ex., fonctionnaires, politiciens, dirigeants de banques, autorités religieuses, professionnels de la santé et agriculteurs) a été effectué de 1980 à 1990. Les résultats de cette enquête montrent que les fonctionnaires se sont toujours classés devant les politiciens, mais derrière les banques, les médias, les religions, les professionnels de la santé et les agriculteurs²⁰. Plus récemment, le *Pollara Public Trust Index* de 1997 a montré que seulement 21 pour cent des Canadiens accordent une « grande » confiance à la fonction publique, alors que 32 pour cent ont exprimé la même opinion des dirigeants des banques²¹.

La confiance envers le gouvernement est peut-être faible, mais elle ne décroît pas nécessairement. Le sondage *Rethinking Government* effectué par Ekos en 1997 a montré que le degré de confiance et de légitimité accordé au gouvernement a connu une augmentation au cours des années 1990. Ekos a demandé aux répondants d'indiquer ce qu'ils pensaient de l'énoncé « Je pense que les normes éthiques de notre gouvernement fédéral ont énormément décliné au cours de la dernière décennie. » Cet énoncé – qui malheureusement ne permet pas de distinction entre politiciens et fonctionnaires – a reçu l'appui de 69 pour cent des répondants en février 1994, alors que cette proportion est passée à 60 pour cent en janvier 1997. Ekos a posé la même question pour l'énoncé suivant : « J'ai le sentiment que nos gouvernements ont perdu de vue les besoins du Canadien moyen. » En février 1994, 76 pour cent des répondants étaient d'accord ; en 1997, cet appui était de 68 pour cent²². On ne peut pas encore déterminer si cette augmentation de la confiance représente une exception ou plutôt un renversement de la tendance. Cependant, il importe de mentionner que les indices nous permettent d'affirmer qu'un déclin dans la confiance accordée aux organismes publics s'observe dans de nombreux pays²³. Conséquemment à ce changement, les citoyens manifestent

¹⁸ Continuous Improvement Services Inc. et Erin Research Inc., *Best Value for Tax Dollars: Improving Service Quality in the Ontario Government*, février 1992, page 69.

¹⁹ Les Associés de recherche Ekos inc., *Rethinking Government IV: Summary of Wave One Findings*, décembre 1997. Quand nous combinons les catégories « bon » et « neutre », 73 pour cent des répondants (janvier 1997) considèrent que le rendement du gouvernement fédéral est « bon » ou « neutre » (ni bon, ni mauvais); seulement 59 pour cent (janvier 1997) et 53 pour cent (novembre 1997) estiment que le rendement des gouvernements provinciaux était « bon » ou « neutre ». En janvier 1997, 74 pour cent des répondants ont qualifié que le rendement des gouvernements locaux était « bon » ou « neutre », alors que 69 pour cent l'ont fait en novembre 1997.

²⁰ Paradoxalement, en 1989, le Centre de recherches Décima a trouvé que seulement 7 pour cent du public accordait une grande confiance aux banques, alors que 12 pour cent du public éprouvait une telle confiance envers la fonction publique. Mais quand les catégories « confiance moyenne » et « grande confiance » ont été combinées, 83 pour cent du public accordait sa confiance aux banques et 75 pour cent du public l'accordait à la fonction publique. Goldfarb Consultants (1989), cité par David Zussman, « Government Service to the Public : Public Perceptions », *Optimum* 22, n° 4 (1991-1992), page 13.

²¹ Pollara, *Public Trust Index*, janvier 1997.

²² Les Associés de recherche Ekos inc., *Rethinking Government*, présentation à l'intention du Centre canadien de gestion, novembre 1997.

²³ Voir Robert D. Putnam, *Le Déclin de la société civile : pourquoi ? et après ?*, conférence John L. Manion prononcée en 1996, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1991.

plus d'intérêt à l'endroit de la politique, mais la confiance accordée au gouvernement traditionnel et aux organismes non gouvernementaux a diminué, ce qui tend à minimiser les occasions d'engagement²⁴.

En effet, la variété et l'étendue des éléments qui façonnent l'équation de la confiance publique ne sont pas encore définies. Ekos a fourni un point de départ en concluant que la diminution de la confiance peut être attribuable à « [...] une population vieillissante, des changements sociaux et technologiques rapides, une augmentation du pluralisme sur le plan des opinions et de mauvaises finances publiques²⁵ ». L'émergence de la « société d'information » doit aussi être mentionnée. Elle a permis aux citoyens d'avoir accès à un plus grand nombre de sources de renseignements et ce, plus rapidement²⁶. Ce phénomène diminue le monopole du gouvernement sur l'information et influence probablement les attentes des citoyens à l'égard des services gouvernementaux, bien que l'étendue de cette influence ne puisse encore être mesurée. Un autre facteur possible de confiance est la perception que les clients ont de la qualité des services du gouvernement, bien qu'aucun élément probant ne puisse soutenir cette assertion. Il faudra effectuer des recherches plus approfondies pour déterminer si une telle relation existe réellement.

Il est possible que les sentiments à l'égard des politiciens et des événements politiques, dont font grandement état les médias, teintent les perceptions du public au sujet de la fonction publique et de la prestation de ses services. Cela revient à dire que la distinction entre la politique, le gouvernement et la fonction publique peut être confuse et, à la limite, imperceptible aux yeux de nombreux citoyens. Le document *Service to the Public: Task Force Report*, paru en 1990, indique que le public a effectivement de la difficulté à dissocier la fonction publique de la sphère politique²⁷. Six ans plus tard, le Groupe de travail des sous-ministres sur la prestation des services déclarait que « [...] bien qu'ils ne soient pas immunisés contre une rancœur généralisée, les plus forts sentiments de colère et de désaffection à l'égard du gouvernement vont aux politiciens et à l'ensemble de l'institution gouvernementale²⁸. » [traduction libre] Dans un sondage effectué par Décima en 1989, on a demandé aux répondants s'ils faisaient référence aux fonctionnaires, aux politiciens ou aux deux quand ils évaluaient le niveau de confiance qu'ils accordaient au gouvernement. Au total, 67 pour cent ont affirmé qu'ils pensaient d'abord aux politiciens, 16 pour cent ont dit penser aux fonctionnaires et 17 pour cent ont répondu qu'ils pensaient aux deux²⁹. En tenant pour acquis qu'il y a un glissement entre la confiance que le public accorde aux politiciens et celle qu'il accorde aux fonctionnaires, on aboutit à la question suivante : dans leur opinion, les citoyens établissent-ils une différence entre le degré de confiance accordée aux politiciens en particulier et au gouvernement en général, et leur évaluation des services qu'ils en reçoivent ? La réponse à cette question n'a pas encore été donnée définitivement, mais à l'issue de son étude sur les perceptions du public, David Zussman conclut que : « Les perceptions du public en ce qui a trait à l'honnêteté et à l'intégrité de leurs gouvernements influencent leur évaluation du service qu'ils reçoivent de ces institutions³⁰. » [traduction libre]

Il importe de souligner ici le rôle des médias. Le sondage *Rethinking Government VI* effectué par Ekos en 1997 montre que les médias exercent une grande influence sur l'opinion que le public se fait du gouvernement. Ainsi, 83 pour cent des répondants affirment que les journaux influent un peu ou beaucoup sur l'opinion qu'ils se font des questions politiques ou gouvernementales. Les répondants ont évalué dans une même proportion l'influence de la

²⁴ Neil Nevitte, *The Decline of Deference: Canadian Value Change in Cross-National Perspective*, Peterborough, Broadview Press, 1996, pages 55 à 70; David Zussman, « Do Citizens Trust Their Governments », *Canadian Public Administration* 40, n° 2 (été), pages 234 à 254. Les manifestations de ce phénomène sont révélées dans le sondage de 1981 et 1990 *World Values Survey*, effectué par Environics Focus Canada Report, Toronto : Environics Research Group Ltd., 1996.

²⁵ Les Associés de recherche Ekos inc., *Rethinking Government 1997*, « Canadian Perspectives on Trust », *Insights : Public Sector Management in Canada* 2, n° 2 (août/septembre), p. 6. Dans sa quête de réponses dans un contexte américain, la *Kennedy School of Government* a lancé un projet pluriannuel visant à identifier les questions pertinentes et, fort heureusement, à y trouver quelques réponses. Pour des renseignements supplémentaires, voir Joseph S. Nye, « Visions of Governance in the Twenty-First Century », *Kennedy School of Government Spring Symposium*, Harvard University, 1996, <http://ksgwww.harvard.edu/visions/agenda.htm>.

²⁶ Pour obtenir des renseignements supplémentaires sur la société d'information, voir Steven Rosell, *Governing in an Information Society*, Montréal, Institut de recherches sur les politiques publiques, 1992.

²⁷ Canada, *Le Service au public : Rapport du Groupe de travail*, Ottawa, 1990.

²⁸ Canada, *Rapport du Groupe de travail sur la prestation de services*, vol. 4, part. 2, « Perceptions de la prestation de services gouvernementaux », Ottawa, Bureau du Conseil privé et Centre canadien de gestion, 21 mai 1996, p. viii.

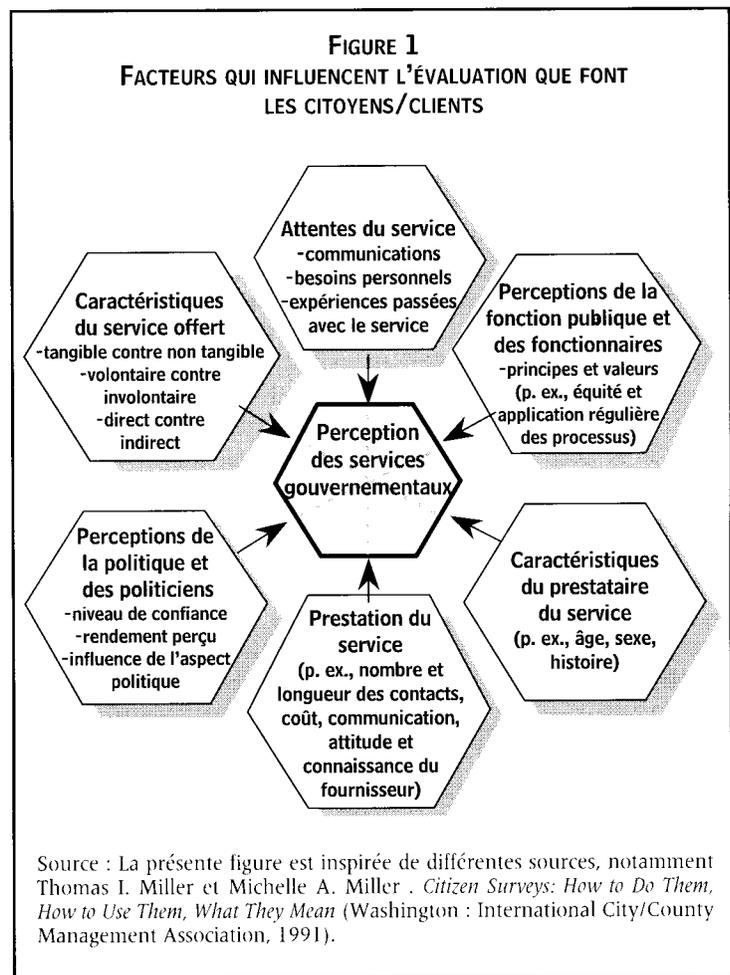
²⁹ David Zussman, « Government Service to the Public : Public Perceptions », *Optimum*, 22, n° 4 (1991-1992), page 15.

³⁰ David Zussman, « Government Service to the Public : Public Perceptions », *Optimum*, 22, n° 4 (1991-1992), page 13.

Sondage auprès des clients et des citoyens : dissiper les mythes et redéfinir les orientations

télévision, et 75 pour cent ont évalué celle des revues d'actualité (comme *Maclean's*)³¹. Il s'agit d'une constatation importante. Comme Joseph Nye le souligne, le portrait que font les médias du gouvernement « [...] s'est fait nettement plus négatif au cours de la dernière génération ». Les « horreurs de la bureaucratie » diffusées dans les médias ne sont pas conçues pour être représentatives de la réalité, mais pour capter l'attention³². En conséquence, comme le soulignent Joseph Capella et Kathleen Jamieson, bien que les médias ne soient pas l'unique ou la première cause de l'attitude négative à l'endroit du gouvernement, leurs « [...] données démontrent – avec une assurance à laquelle ne pouvaient prétendre les observateurs précédents – que l'image des événements politiques présentée par les nouveaux médias favorise le cynisme³³. »

La Figure 1 démontre toute la complexité de la question et se veut une première tentative de conceptualisation des nombreux facteurs qui influencent l'évaluation que font les citoyens et les clients des services gouvernementaux³⁴.



³¹ Les Associés de recherche Ekos inc., *Rethinking Government IV : Summary of Wave Findings*, décembre 1997.

³² Charles T. Goodsell, *The Case for Bureaucracy : A Public Administration Polemic*, 3^e édition, New Jersey, Chatham House Publishers Inc., 1994, pages 9 et 10.

³³ Comme Joseph S. Nye le souligne dans : « The Media and Declining Confidence in Government », *The Harvard International Journal of Press/Politics*, 2, no 4, août 1997, pages 5 à 7.

³⁴ Les facteurs en interaction présentés à la Figure 1 peuvent présenter un intérêt pour de prochaines recherches : les attentes relatives à la prestation des services sont jumelées avec la prestation réelle des services, la perception de la politique ou des politiciens est jumelée avec celle de la fonction publique et des fonctionnaires et les caractéristiques du service utilisé sont jumelées avec celles des prestataires de services.

Les services du secteur public et du secteur privé : comparer des pommes avec des oranges ?

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les secteurs public et privé diffèrent nettement sur les plans de vue philosophique et fonctionnel. Ainsi, la comparabilité des services entre secteurs est d'une certaine façon sujette à caution. Néanmoins, de telles comparaisons sont monnaie courante et, dans tous les cas, l'évaluation de la qualité des services offerts par le secteur public ou le gouvernement (selon l'appellation choisie) est jugée inférieure à celle du secteur privé. Le sondage *Perspectives Canada*, effectué en 1992 par Insight Canada Research, demandait aux citoyens d'évaluer les services qu'ils recevaient de la part de la fonction publique locale, provinciale et fédérale, des épiceries, des banques, des grands magasins, des compagnies aériennes et des sociétés d'indemnisation en matière d'assurance. La conclusion ? Les répondants ont classé le service du gouvernement fédéral au niveau le plus bas.

Dans des sondages *Perspectives Canada* suivants, on a demandé au public d'indiquer ses impressions quant aux services des institutions d'assistance publique sur une échelle de 1 (pas favorable du tout) à 10 (favorable)³⁵. Dans le classement d'automne 1996, la fonction publique fédérale (5.1) était cotée à un rang supérieur à celui des compagnies d'assurance-habitation (4.9) et des compagnies de câblodistribution (4.7), mais inférieur à celui des sociétés pharmaceutiques (5.4), des banques (5.3), des compagnies de téléphone locales (6.0) et des compagnies de téléphone en général (6.1)³⁶. Dans le plus récent sondage, le public a estimé que le service de la fonction publique fédérale (4.9) était supérieur à celui des compagnies de câblodistribution (4.6) et des compagnies d'assurance-habitation et d'assurance-automobile (4.8), mais inférieur à celui des banques (5.1) et de leur compagnie de téléphone locale (6.5)³⁷.

Le sondage *Rethinking Government*, effectué par Ekos en 1996, est probablement celui qui a le plus retenu l'attention au cours des dernières années. On y demandait aux répondants « Comment évalueriez-vous la qualité des services du gouvernement, de votre banque, selon chacun des critères suivants ? » [les critères étaient des éléments génériques du service, comme la courtoisie et la rapidité d'exécution]. Pour tous les critères, les citoyens ont classé leur expérience avec les *banques* à un niveau supérieur à celui de leur expérience avec les services du *gouvernement*³⁸. Parallèlement, dans les sondages effectués par l'Institut national de la qualité en 1996 et 1997, de nombreux secteurs de l'industrie (p. ex. pharmacies, compagnies aériennes, banques, etc.) ont été classés selon différentes mesures, y compris la qualité globale des services, la rapidité du service, le degré de courtoisie et le service après-vente. Dans tous ces domaines, les répondants ont relégué le gouvernement au dernier rang³⁹.

Toutes ces études, on le conçoit, ont mené bien des secteurs d'activité à conclure que le secteur privé offre de meilleurs services que le secteur public. Cette conclusion ainsi que le dénigrement des bureaucrates et les nombreuses réformes et réductions des effectifs subies par les fonctionnaires pourraient bien, d'une part, constituer des facteurs contribuant au faible moral constaté dans la fonction publique et, d'autre part, exacerber la perception fautive qu'ont 80 pour cent des fonctionnaires fédéraux, à savoir que le public les perçoit comme « paresseux et négligents », alors qu'en réalité, moins de 20 pour cent du public a cette perception⁴⁰.

³⁵ Ces conclusions devraient être considérées avec prudence, étant donné que le terme « impression » est très large et pourrait vraisemblablement comprendre une combinaison des valeurs suivantes : satisfaction, confiance, légitimité, etc.

³⁶ Pollara, *Perspectives Canada V*, n° 4, 1996.

³⁷ Pollara, *Perspectives Canada VI*, n° 2, 1997.

³⁸ Les Associés de recherche Ekos inc., *Rethinking Government*, présentation à l'intention du Centre canadien de gestion, novembre 1997.

³⁹ Institut national de la qualité, 1996, *National Consumer Survey on Quality Survey - Government Services*.

⁴⁰ Canada, *Rapport du Groupe de travail des sous-ministres sur les modèles de prestation de services*, volumes I et IV, Ottawa, octobre 1996, page 29; les Associés de recherche Ekos inc., *Rethinking Government*, présentation à l'intention du Centre canadien de gestion, novembre 1997.

Le service offert par la fonction publique est-il de si mauvaise qualité ? Cette profession, qui devrait en principe servir le public, offre-t-elle vraiment un service de qualité moindre que celle de ses homologues axés sur le profit ? Les données rassemblées jusqu'à maintenant semblent indiquer que la réponse est « oui ». Cependant, quelque peu prématurée, cette réponse n'est peut-être pas entièrement juste.

Comparer des pommes avec des pommes ?

Abstraction faite de la nature distincte du secteur public et du secteur privé, la comparaison entre des services de nature et de portée semblables peut être très instructive. Malheureusement, dans la plupart des cas, ce critère de comparabilité n'a pas été appliqué. On a plutôt comparé la perception qu'ont les citoyens de services du secteur privé assez précis avec celle qu'ils ont des services du secteur public ou du gouvernement en général. Par exemple, le sondage effectué en 1997 par l'Institut national sur la qualité compare certains services du secteur privé au « gouvernement », sans préciser de facteur déterminant comme le pays, le niveau ou le type de service du secteur public. La recherche révèle que la validité de telles comparaisons est sujette à caution. En effet, une recherche effectuée par le *University of Michigan's Survey Research Center* conclut que « [...] les perceptions générales à l'endroit de la bureaucratie sont davantage fondées sur « l'effet cumulatif des médias et les préjugés culturels que sur une expérience concrète⁴¹. » [traduction libre]

Comme le souligne le sondage *Best Value for Tax Dollars* effectué par le gouvernement de l'Ontario en 1992, « le concept de qualité globale du service, quand il s'agit d'un organisme aussi grand et diversifié que le gouvernement de l'Ontario, demeure vague et indéterminé et peut évoquer des images stéréotypées d'une « grosse machine gouvernementale », alors que la mention d'un domaine de service en particulier peut rappeler une expérience personnelle⁴². » [traduction libre] Selon cette logique, si on avait demandé aux répondants d'évaluer le rendement du secteur privé en général, leurs réponses auraient pu évoquer les stéréotypes de sociétés insensibles, prêtes à exploiter les gens et l'environnement à seule fin d'augmenter leur bénéfice net. Par exemple, le sondage *Rethinking Government* effectué par Ekos en 1996 montre que le rendement des services bancaires est classé à un niveau supérieur à celui des services gouvernementaux. Or, quand des groupes de discussion ont comparé les services offerts par le gouvernement fédéral à ceux du secteur privé, « les participants étaient plus ou moins divisés quant à savoir qui offrait les meilleurs services⁴³. » [traduction libre]

Nous ne savons pas encore pour quelle raison les services du secteur public ou du gouvernement sont souvent comparés avec des services précis du secteur privé. Si les citoyens peuvent clairement établir une différence entre la qualité des services des banques et celle des compagnies de câblodistribution, ne pourraient-ils pas faire de même pour les différents services du secteur public ? Une méta-étude de sondages effectués auprès de 261 citoyens pour le gouvernement local montre que les résidents font la différence entre un bon et un mauvais service et qu'ils évaluent différemment des services distincts⁴⁴. Pour toutes ces raisons, on affirme que les comparaisons asymétriques (comparer un secteur à un service en particulier) peuvent entraîner des réponses biaisées et rendre les conclusions de telles comparaisons sujettes à caution.

Le sondage *Best Value for Tax Dollars* (gouvernement de l'Ontario, 1992) présente une analyse plus élaborée et plus symétrique. On y évalue le rendement global des services du gouvernement de l'Ontario puis celui de quatre

⁴¹ Charles T. Goodsell, *The Case for Bureaucracy ; A Public Administration Polemic*, 3^e édition, New Jersey, Chatham House Publishers Inc., 1994, pages 10 à 37. En général, C. T. Goodsell présente de nombreux éléments probants pour soutenir ses arguments avançant que les gouvernements américains ont un meilleur rendement qu'on ne le croit en général. Dans ses arguments, il explore l'influence des questions spécifiques par rapport à l'influence des questions générales posées dans les sondages auprès des citoyens pour évaluer les services gouvernementaux. Il conclut que lorsque l'on pose des questions relatives à leur propre expérience, la plupart des citoyens perçoivent leur expérience des services gouvernementaux de façon positive.

⁴² Continuous Improvement Services Inc. et Erin Research inc., *Best Value for Tax Dollars: Improving Service Quality in the Ontario Government*, février 1992, page 78.

⁴³ Canada, *Rapport du Groupe de travail des sous-ministres sur les modèles de prestation de services*, volume 1, Ottawa, Bureau du Conseil privé et Centre canadien de gestion, octobre 1996.

⁴⁴ Thomas I. Miller et Michelle A. Miller, *Citizen Surveys: How to Do Them, How to Use Them, What They Mean*, Washington, International City/County Management Association, page 15.

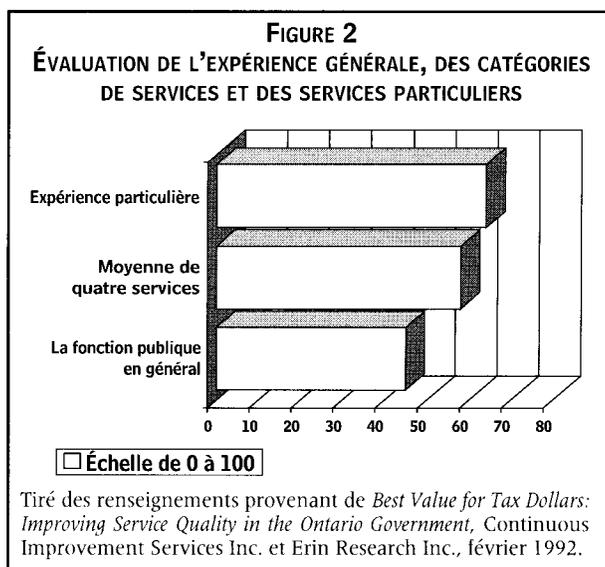
Les services du secteur public et du secteur privé : comparer des pommes et des oranges ?

catégories de services publics directs (enregistrement, information, aide financière et application des lois) et, enfin, l'expérience d'un service en particulier (obtenir un certificat de naissance ou enregistrer une raison sociale) par rapport à 17 éléments relatifs à la qualité du service. Les répondants ont accordé une cote de 45 pour cent à la fonction publique, contre une cote de 62 pour leur grand magasin, de 71 pour leur supermarché et de 72 pour leur compagnie de fiducie. Cela porte à croire que le rendement du secteur public de l'Ontario est nettement inférieur à celui de services particuliers du secteur privé. Cependant, le rapport réalisé à l'issue du sondage vient soutenir la thèse du présent document en concluant que dans la mesure de la qualité du service, l'indice de satisfaction tend à augmenter en fonction de la spécificité du service reçu. Ainsi, alors que la fonction publique en général reçoit une cote de satisfaction de 45 pour cent, les quatre catégories de service obtiennent une moyenne de 59 pour cent et l'expérience concrète d'un service en fonction de 17 aspects de la qualité reçoit une cote de 64 pour cent (voir Figure 2)⁴⁵. Vu sous cet angle, le rendement d'un service précis du secteur public est comparable à celui de services particuliers du secteur privé. Le sondage *Survey of Albertans and Employees*, effectué en 1997, vient appuyer cette conclusion. Les auteurs du sondage concluent que lorsque les répondants ont évalué la qualité des services offerts par les fonctionnaires en fonction du dernier contact qu'ils ont eu avec le service, plutôt que d'évaluer globalement le service offert par les fonctionnaires, les indices ont augmenté en moyenne d'environ 11 pour cent⁴⁶.

Il convient aussi de prendre en compte la période entre le moment du sondage et celui où le répondant a reçu le service pour la dernière fois. Dans leur analyse du sondage d'opinion de l'État de la Géorgie, Poister et Henry ont constaté que les « utilisateurs récents » (ceux qui ont utilisé un service au cours des six derniers mois) tendaient à être plus favorables dans leur évaluation que l'échantillon du public en général (voir Figure 3)⁴⁷. Dans le même ordre d'idées, le sondage *Citizen Charter Customer Survey*, effectué en Grande-Bretagne continentale en 1993, a révélé que les utilisateurs du service désigné lui avaient accordé une meilleure cote que les répondants qui ne l'avaient pas utilisé⁴⁸. En somme, il semble que le fait d'interroger les gens sur leur perception des services du gouvernement ou du secteur public en général produise des cotes plus faibles que lorsqu'on leur demande de se référer à une expérience réelle de service, surtout si elle est récente.

Il est intéressant de voir que le sondage *Rethinking Government IV* (Ekos, 1997) montre que 62 pour cent des répondants n'ont pas directement utilisé un service du gouvernement fédéral au cours des trois derniers mois⁴⁹. Cette constatation indique la nécessité d'adopter une méthode de contrôle plus stricte lorsqu'on effectue un sondage sur les perceptions de la prestation des services dans le secteur public.

Or, les sondages examinés ont rarement établi des paramètres rigoureux de temps et de portée. Par exemple, le sondage effectué par Ekos en 1996 se limitait aux répondants qui avaient eu un contact avec un ministère du gouvernement fédéral « [...] en personne, au téléphone, par courrier électronique, par Internet ou à un guichet de



⁴⁵ Continuous Improvement Services Inc. et Erin Research Inc., *Best Value for Tax Dollars: Improving Service Quality in the Ontario Government*, février 1992, pages 11 et 78. Mise en garde : étant donné que l'enregistrement, l'information, l'aide financière et l'application des lois constituent des gammes de services par opposition à un grand magasin, à une banque, à une société de fiducie et aux supermarchés — qui sont des entités de services —, il est permis de remettre en question la validité de ces conclusions.

⁴⁶ TAG Research, *City of Calgary Corporate Customer Satisfaction Survey*, juillet 1997.

⁴⁷ Theodore H. Poister et Gary T. Henry, « Citizen Ratings of Public and Private Service Quality: A Comparative Perspective », *Public Administration Review*, 54, n° 2 (mars/avril 1994), page 158.

⁴⁸ ICM Research, *Citizen's Charter Customer Survey: Research Report*, mars/avril 1993.

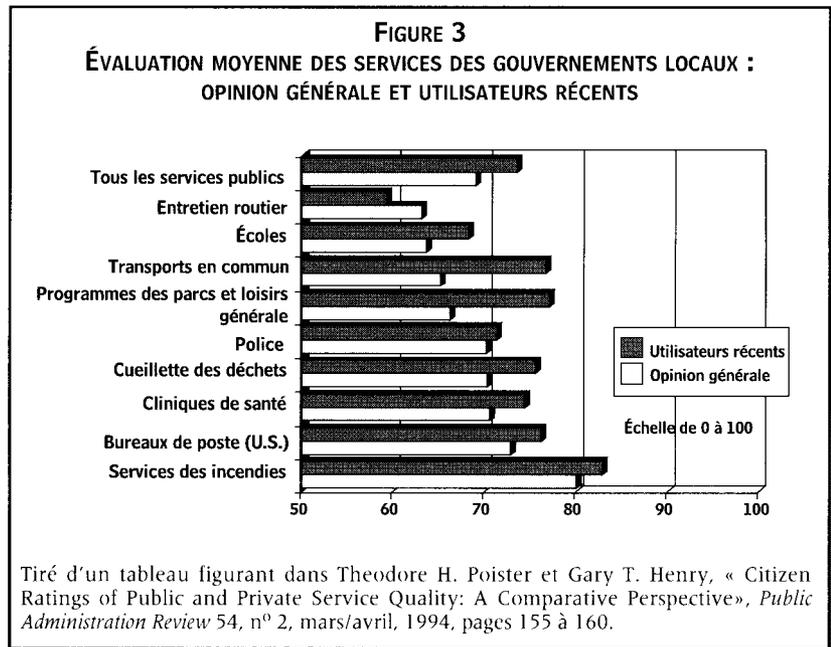
⁴⁹ Les Associés de recherche Ekos inc., *Rethinking Government IV: Summary of Wave One Findings*, décembre 1997.

service, en autant que ce contact a eu lieu au cours des *deux dernières années* » [c'est nous qui soulignons]⁵⁰. Si l'on considère que les citoyens ont des contacts relativement constants avec les banques, cette limite de deux années rend les comparaisons douteuses.

Une autre difficulté méthodologique réside dans la capacité des citoyens et des clients à faire la distinction entre les services du secteur public et ceux du secteur privé. Le sondage *1997 Survey of Albertans and Employees* montre que 17 pour cent des Albertains pensent avoir reçu des services du gouvernement de l'Alberta alors qu'en réalité, ils ont reçu des services de la part d'organismes du secteur privé⁵¹.

Tous ces éléments révèlent la nécessité d'effectuer d'autres recherches au moyen d'une méthodologie de contrôle rigoureuse. Il se pourrait que l'écart si souvent signalé entre la qualité des services du secteur public et celle du secteur privé soit moins grand qu'il ne le paraît, voire inexistant. En effet, dans leur sondage consacré à 18 services distincts des secteurs privé et public, Poister et Henry n'ont révélé aucune différence systématique dans l'évaluation de la qualité des services du secteur public (gouvernement local) et celle du secteur privé. Sur une échelle de 0 à 100, l'évaluation moyenne des neuf services du secteur privé était de 67,5 pour cent alors que celle des services du secteur public était de 69 pour cent. L'évaluation du service en fonction de récentes expériences a donné une cote moyenne de 73 pour cent au secteur privé et de 73,5 pour cent pour le secteur public (voir Annexe 1)⁵². L'étude que Roper a menée aux États-Unis en 1987 montre que le service des postes s'est classé deuxième parmi onze autres services non publics comme les supermarchés, les services des professionnels de la santé et les banques⁵³.

Le sondage *Citizen's Charter Customer Survey* a produit des résultats semblables. Il montre que les utilisateurs récents de services des secteurs public et privé ont classé ces services de façon assez égale en fonction d'un spectre. Il convient aussi de mentionner qu'alors que les sondages *Rethinking Government* et *Perspective Canada* indiquent que le service des banques est classé à un niveau supérieur à celui des services de la *fonction publique fédérale* ou du *gouvernement*, ce sondage de 28 services publics révèle que le public a accordé une cote supérieure au service des postes, des écoles primaires, de cueillette des déchets, des douanes, des hôpitaux du service national de santé et de police qu'à celui des banques (voir Annexe 2)⁵⁴.



⁵⁰ Canada, *Rapport du Groupe de travail des sous-ministres sur les modèles de prestation de services*, volume IV, Ottawa, Bureau du Conseil privé et Centre canadien de gestion 1996.

⁵¹ Gouvernement de l'Alberta, *Core Human Resources Measures Project, 1997 Survey of Albertans and Employees*, automne 1997.

⁵² Theodore H. Poister et Gary T. Henry, « Citizen Ratings of Public and Private Service Quality : A Comparative Perspective », *Public Administration Review* 54, n° 2 (mars / avril), 1994, page 158.

⁵³ Étude examinée dans Charles T. Goodsell, *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, 3^e édition, New Jersey, Chatham House Publishers Inc., 1994, pages 35 et 36.

⁵⁴ ICM Research, *Citizen's Charter Customer Survey: Research Report*, mars / avril 1993, page 16.

Évaluation : qu'est-ce qu'un « bon » résultat ?

Différents sondages ont été effectués au cours de la dernière décennie afin de mesurer la satisfaction des clients et des citoyens à l'égard des services publics. Fondamentalement, il est possible de mesurer la satisfaction globale du client de deux façons : sur une période donnée et en comparaison avec d'autres. La mesure du rendement d'un service sur une période donnée est une exigence fondamentale pour l'amélioration permanente. Mesurer le rendement d'un service en le comparant à d'autres est aussi un concept important, mais qui s'avère beaucoup plus ardu quand il s'agit d'obtenir des données rigoureuses et valables. Pourtant, sans ces données, il peut être très difficile de déterminer le degré de signification d'une « bonne » (ou d'une mauvaise) évaluation. Une évaluation de 60, 70, 80 est-elle bonne, moyenne ou mauvaise et à quel degré ? En réalité, sans un point de référence fixe permettant d'établir des comparaisons, il est difficile de déterminer la valeur réelle de ces résultats.

Miller et Miller contribuent à résoudre cette énigme en employant une analogie particulièrement instructive : *Voilà le genre de problème qu'un directeur d'école peut rencontrer si, après avoir fait passer un examen de sciences humaines à leurs élèves de troisième année, les professeurs constatent que la plupart des écoliers obtiennent plus de 80 pour cent de bonnes réponses. Ces résultats semblent très satisfaisants, mais on peut supposer que les questions étaient trop faciles. Dans ce cas, 80 pour cent n'est pas un très bon résultat. Mais si l'on suppose que les questions étaient très difficiles ? En ce cas, la moyenne 80 pour cent est un résultat formidable. Ce n'est pas au concepteur de l'examen ni au directeur de déterminer le niveau de difficulté de l'examen, pas plus que le personnel du gouvernement local ou les décideurs ne peuvent conclure que la cote « excellent ou bon » accordée par 70 pour cent des répondants constitue une évaluation satisfaisante du service de police. Pour déterminer si un examen est difficile ou facile, il faut voir quels seraient les résultats s'il était soumis à un grand nombre d'écoliers. Les directeurs d'écoles utilisent des examens normalisés qui classent les résultats des élèves de troisième année à l'examen sur les sciences humaines en comparaison des résultats obtenus par d'autres élèves de troisième année au même examen de sciences humaines⁵⁵. [traduction libre]*

Tout comme les élèves d'une certaine année sont comparés à d'autres élèves d'une même année dans le pays, il serait avantageux de comparer les services publics à d'autres services équivalents au pays, dans d'autres pays et pour une période donnée. En effet, il s'agit peut-être de la meilleure façon de donner un sens aux résultats d'un sondage. Prenons, par exemple, les conclusions du sondage *Canada and the World* effectué par Angus Reid en 1997. Quand on a demandé aux répondants « En ce qui concerne le gouvernement de [...], vous estimez-vous [...] [très satisfait, plutôt satisfait, plutôt insatisfait ou très insatisfait] de leur rendement global ? » Un peu plus de 50 pour cent des répondants canadiens ont affirmé qu'ils étaient très satisfaits ou plutôt satisfaits de son rendement. Quelle est la véritable signification de cette évaluation ? À première vue, elle ne semble pas très bonne. Toutefois, quand on la compare à celle de 13 autres pays visés par le sondage, il devient évident que le rendement du gouvernement fédéral a obtenu une évaluation plutôt bonne. En fait, plus de Canadiens ont dit qu'ils étaient très satisfaits ou plutôt satisfaits de leur gouvernement national que les répondants d'autres pays, y compris les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne et le Japon⁵⁶.

Par l'évaluation de sondages effectués dans au moins 60 collectivités, Miller et Miller ont trouvé que certains services obtenaient régulièrement un indice de satisfaction élevé, alors que d'autres services obtenaient régulièrement un indice faible. Ils ont aussi constaté que sur une échelle de 0 à 100, « les services qui obtiennent le meilleur indice de satisfaction sont les services d'incendie, de bibliothèque et de cueillette des déchets (moyenne de 75 à 80 pour cent à l'évaluation); les services qui obtiennent le moins bon indice sont les services de contrôle des animaux domestiques, de réfection des rues et de planification (moyenne de 55 à 60 pour cent lors de l'évaluation⁵⁷ ». (voir Annexe 3) [traduction libre] Encore une fois, si l'interprétation des résultats du sondage est relative et si l'on peut s'attendre

⁵⁵ Thomas I. Miller et Michelle A. Miller, *Citizen Surveys: How to Do Them, How to Use Them, What They Mean*, Washington, International City/County Management Association, page 105.

⁵⁶ Cité dans « How Do We Compare », *Insights: Public Sector Management in Canada* 2, n° 2 (août/septembre 1997), p. 6.

⁵⁷ Thomas I. Miller et Michelle I. Miller, *Citizen Surveys: How to Do Them, How to Use Them, What They Mean*, Washington, International City/County Management Association, page 14. L'explication de ce phénomène demeure incertaine ; cependant, dans un exposé présenté au Centre canadien de gestion le 15 décembre 1997, George Spears d'Erin Research Inc. avançait l'hypothèse qu'un indice élevé de façon constante d'un service apporte des avantages directs au client, alors qu'un indice continuellement faible ne peut probablement pas être perçu comme une prochaine menace ou nuisance.

Sondage auprès des clients et des citoyens : dissiper les mythes et redéfinir les orientations

certains services obtiennent des cotes plus élevées que d'autres, comment peut-on reconnaître qu'un service a reçu une « bonne » évaluation ? Un indice de satisfaction de 65 peut être un très bon résultat pour le service de la réfection des rues, mais désastreux pour les services de bibliothèque.

Les raisons de ces évaluations disparates ne sont pas encore évidentes, bien que certaines théories aient avancé des réponses. Nous avons peut-être un morceau du casse-tête : des recherches effectuées au niveau municipal ont montré que des services homogènes – pour lesquels tous les citoyens s'attendent à recevoir une même qualité de service (il n'y a pas de segmentation de marché) –, comme la cueillette des ordures et les services de police, obtiennent un indice de satisfaction plus élevé. Dans le cas des services hétérogènes (il y a segmentation de marché), comme le tourisme et les services de loisirs, il est plus difficile de satisfaire la clientèle des différents segments. En réalité, il se peut qu'on ne dispose tout simplement pas des ressources nécessaires pour satisfaire tout le monde⁵⁸.

Quelles que soient les raisons pour lesquelles les citoyens estiment que la qualité d'un certain service est meilleure que celle d'un autre, le fait est qu'ils établissent cette distinction et que pour produire des points de référence valables, les organismes d'un certain type doivent être comparés à des organismes du même type (p. ex. bibliothèque avec bibliothèque). Malheureusement, il existe d'autres difficultés, comme le fait que les organismes ne posent pas les mêmes questions ou n'utilisent pas la même échelle. Ainsi, un organisme peut poser des questions au sujet de la qualité d'un service alors qu'un autre pose des questions au sujet du rendement d'un service ou de la satisfaction à l'égard d'un service. Un organisme peut utiliser une échelle d'évaluation en quatre points alors qu'un autre utilisera une échelle de dix points. Par conséquent, le problème de la comparabilité se pose toujours.

Afin de surmonter ces difficultés, il faut trouver un moyen de comparer les résultats des sondages de façon valable et fiable avec ceux d'autres organismes au cours d'une période déterminée. Trois méthodes semblent répondre à ce besoin jusqu'à un certain point : 1) un indice normalisé de la satisfaction du client, comme l'*American Customer Satisfaction Index*; 2) conversion des sondages de services semblables en une mesure commune; 3) utilisation d'un instrument de sondage normalisé. Les principales caractéristiques des forces et des faiblesses de ces trois méthodes sont décrites ci-dessous.

Indice de satisfaction du client

En ce moment, le Canada ne possède pas d'indice de satisfaction du client; cependant, cette approche a été adoptée par de nombreux pays. Fondamentalement, un indice de satisfaction du client se comporte comme un indicateur économique national pour tous les secteurs de l'industrie. Il permet d'évaluer la satisfaction du client au niveau de l'organisme puis de pondérer ces résultats pour déterminer des mesures de qualité pour l'industrie, le secteur et l'ensemble du pays⁵⁹. Cette approche semble présenter de nombreux avantages, le plus important d'entre eux étant qu'elle permet de déterminer si la qualité va en s'améliorant ou en se détériorant au niveau national, par secteur et par industrie. Cependant, lorsqu'il s'agit d'améliorer la qualité des services offerts aux clients, on peut s'interroger sur la pertinence des index de satisfaction du client. Les éléments suivants mettent en lumière les inconvénients de cette approche, en référence au modèle utilisé aux États-Unis⁶⁰.

L'indice de satisfaction du consommateur a une capacité limitée de guider les plans d'amélioration du service.

- Un indice national de satisfaction informera les organismes du secteur public de la satisfaction à l'égard du service, permettant d'établir des comparaisons entre les organismes, des comparaisons avec la moyenne obtenue par l'administration publique ou le gouvernement et des comparaisons au fil du temps. Mais cette vaste entreprise complexe et vorace en ressources n'informerait pas les décideurs sur la façon dont les clients évaluent l'importance des services ni sur les améliorations à apporter en priorité. Elle ne révélerait pas non plus ce que les

⁵⁸ Voir Hari Das, Mallika Das et Francis McKenzie, « Assessing the Will of the People: An Investigation into Town Service Delivery Satisfaction », *Canadian Public Administration*, vol. 38, n° 1 (printemps 1995), page 79.

⁵⁹ Voir Claes Fornell, « The American Customer Satisfaction Index: Nature, Purpose and Findings », *American Customer Satisfaction Index*, 60 (octobre 1996), pages 7 à 18.

⁶⁰ Ces lacunes et d'autres déficiences des systèmes comparables à l'*American Customer Satisfaction Index* – comme l'utilisation importante de ressources, par exemple – ont été mises en lumière par Faye Schmidt, directrice, Division du soutien organisationnel, Commission des relations avec les employés, gouvernement de la Colombie-Britannique, assemblée du 11 décembre 1997.

clients internes considèrent comme des obstacles à l'amélioration ni n'aidera à élaborer des normes de qualité du service. En bref, cela n'indiquera pas aux gestionnaires ce dont ils ont besoin pour améliorer la prestation des services aux clients. Comme nous le verrons plus tard, ce type de renseignements est essentiel si l'on veut que les ressources soient affectées de façon efficace et adéquate.

L'applicabilité du modèle au secteur public est incertaine.

- Selon le modèle, on établit que la satisfaction du client dépend de trois antécédents : 1) « perception de la qualité ou du rendement », qui se divise entre les deux composantes de l'expérience : l'adaptation au client et la fiabilité; 2) « perception du degré de qualité du produit en fonction du prix payé »; 3) les « attentes du marché desservi⁶¹ ». En ce qui concerne le premier antécédent, on pense *a priori* que la souplesse d'adaptation aux besoins du consommateur est bonne; dans le secteur public, cependant, ce n'est pas nécessairement le cas. Puisque le secteur public se fonde sur les principes de l'application des lois et de l'équité, il est généralement réticent à l'idée d'adaptation, soit traiter les clients du gouvernement de façon inéquitable avec différents degrés de qualité pour la prestation d'un même service. Quant au deuxième antécédent (qualité par rapport au prix), la plupart des services du gouvernement sont financés par la perception d'impôts. C'est-à-dire que puisque le public ignore la plupart des renseignements concernant l'établissement du prix – le coût étant caché sous la forme d'un impôt général –, il est presque impossible pour les clients de comparer la qualité par rapport au coût. Le dernier antécédent (attentes du marché desservi) est fondé à la fois sur l'expérience passée et la capacité des organismes de satisfaire le client dans l'avenir. Cependant, étant donné que de nombreux services publics ont des parties intéressées mais que le profil des consommateurs finaux n'est pas clairement défini, le modèle ne s'applique pas aux organismes publics dans les domaines de l'agriculture, des pêches et de la foresterie. En outre, certains services du gouvernement cherchent à empêcher une augmentation de l'utilisation de leurs services, ce qui vient compliquer les choses davantage. Étant donné que cet objectif va quelque peu à l'encontre des lois du marché, il est difficile de savoir de quelle façon des services comme l'aide sociale ou le service de recherche et de sauvetage pourront s'insérer dans ce modèle.
- Le modèle se fonde aussi sur la prémisse que les conséquences d'une augmentation de la satisfaction se manifestent par une diminution des plaintes et une augmentation de la loyauté. En fait, « la loyauté est l'ultime variable dépendante à l'intérieur du modèle en raison de sa valeur en tant qu'indicateur de la rentabilité⁶². » [traduction libre] Cependant, les clients du gouvernement ont très peu d'options de rechange aux services du gouvernement, sinon aucune. L'application de la loyauté semble particulièrement inadéquate dans le cas de services qu'on n'a pas voulus ni désirés, comme les services correctionnels, l'aide sociale, et l'assurance-chômage. Par conséquent, la mesure dans laquelle le concept de loyauté peut s'appliquer au secteur public n'est pas évidente.

Méthodes de changement d'échelle : l'échelle du pourcentage au maximum

La deuxième approche servant à comparer le rendement nécessite les méthodes de changement d'échelle (MCE). L'échelle *Percent to Maximum Scale – PMS* [échelle du pourcentage au maximum], élaborée par Miller et Miller, constitue un exemple de cette approche. En utilisant leur méthode, on calcule la moyenne des réponses inscrites sur des échelles de différentes tailles et formulées de diverses façons, puis on la convertit à une échelle normalisée qui s'étend de 0 (évaluation la plus faible) à 100 (évaluation la plus élevée).

Dans leur travail, Miller et Miller ont converti à l'échelle PMS les résultats de sondages réalisés auprès de 261 citoyens dans 40 États. Les sondages utilisés étaient de conceptions diverses et utilisaient des échelles d'évaluation à deux, trois, quatre ou cinq points; certains étaient biaisés positivement (excellent, bon, moyen, mauvais), alors que d'autres étaient symétriques (très satisfaisant, satisfaisant, insatisfaisant, très insatisfaisant). Étant donné que ces variations affectent la conversion à l'échelle PMS, on a compensé en élaborant des mesures de contrôle à partir de

⁶¹ Claes Fornell, *The American Customer Satisfaction Index: Nature, Purpose and Findings*, *American Customer Satisfaction Index*, 60 (octobre 1996), page 9.

⁶² Claes Fornell, *The American Customer Satisfaction Index: Nature, Purpose and Findings*, *American Customer Satisfaction Index*, 60 (octobre 1996), page 9.

Sondage auprès des clients et des citoyens : dissiper les mythes et redéfinir les orientations

nombreuses analyses de régression. Certes, la conversion n'a pu tenir compte de toutes les différences, mais elle s'est néanmoins révélée fiable lors des examens. La grande question ne concerne peut-être pas la conversion d'une échelle à une autre, mais plutôt la mesure dans laquelle le libellé des questions peut influencer positivement ou négativement les réponses.

La valeur réelle des travaux de Miller et Miller est qu'ils permettent de déterminer à quel point une évaluation de 66 pour cent ou de 1,2 sur 5 de la qualité est satisfaisante. Cela permet de reporter sur une échelle commune des résultats différents fondés sur diverses échelles, pour ensuite les comparer avec des services semblables sur un classement percentile. Les fournisseurs de services peuvent ainsi savoir à quel niveau ils se situent en comparaison des concurrents d'autres régions. Par exemple, un service donné peut se classer dans les dix premiers ou les dix derniers percentiles de ces services en Ontario, au Canada ou même en Amérique du Nord. En les comparant selon un classement percentile, il est plus facile d'interpréter les résultats; ainsi, les organismes peuvent déterminer lequel est le meilleur dans leur domaine et, s'ils le veulent, s'y comparer en fonction d'un point de référence.

Des instruments de sondage normalisés

La dernière méthode de comparaison comporte l'utilisation d'un instrument de sondage normalisé. Cette méthode ressemble à celle de Miller et Miller et à l'indice de satisfaction du consommateur en ce que les organismes peuvent utiliser des instruments normalisés pour obtenir des données normatives et, ainsi, se comparer à d'autres fournisseurs de services semblables. Si le sondage est effectué sur une base régulière, comme on le recommande, les organismes peuvent être témoins de leur progrès en se comparant à eux-mêmes et à d'autres organismes au cours d'une période donnée. En bout de ligne, cette méthode conserve les deux principaux avantages des méthodes précédentes et évite bon nombre de leurs lacunes. En bref, les instruments de sondage normalisés sont le point d'équilibre idéal entre la cueillette de données utiles au plan opérationnel et souvent propres à une situation particulière dans une variété de niveaux (organisationnel, programme, élément de service) et l'assurance de mesures comparables. L'inconvénient de cette approche est qu'il existe peu d'instruments normalisés au sein du gouvernement. Bien sûr, la réciproque de cette observation est que les gouvernements ont l'occasion d'élaborer des instruments normalisés pour faciliter les comparaisons. Une fois que l'investissement initial permettant l'élaboration d'un instrument normalisé aura été réalisé, l'établissement de comparaisons deviendra une activité rentable. C'est l'option qu'a choisie le Service des parcs d'Environnement Canada en 1996 pour simplifier les besoins en ressources ainsi que la collecte des opinions des visiteurs et répondants. Le Service utilise son instrument normalisé pour mesurer une combinaison de questions comme la satisfaction, la présentation d'éléments de patrimoine, l'appui apporté au mandat, les programmes d'interprétation, l'accès aux lieux historiques et aux canaux. Cette méthode a permis au Service des parcs de comparer le rendement et d'élaborer des points de référence normatifs pour évaluer ses installations partout au pays.

Pour une utilisation judicieuse des sondages

Les sondages ne visent pas seulement à mesurer le degré de satisfaction, mais aussi à élaborer des stratégies pour combler les écarts entre ce que les citoyens et les clients veulent et ce qu'ils croient obtenir. Cette approche va dans le sens du modèle « à quatre boîtes » d'amélioration du service et le soutien élaboré par le Centre canadien de gestion et le Réseau du service axé sur les citoyens (voir Annexe 4). Fondamentalement, le modèle cherche à combler l'écart entre les attentes des citoyens quant aux services du secteur public et leur degré de satisfaction à l'égard des services qu'ils reçoivent. On y parvient en utilisant des méthodes de mesure du rendement (p. ex. des sondages) pour définir, notamment, les secteurs à améliorer en priorité selon les citoyens. À la lumière de ces données, il est possible d'affecter des ressources (de les réaffecter, dans certains cas) dans les secteurs où elles seront le plus utiles. Il importe de noter qu'il y a souvent un écart entre ce que l'on pense que les clients veulent et ce qu'ils veulent vraiment, et nous ne pouvons pas savoir si tel est le cas avant d'avoir posé la question. Par exemple, on croirait intuitivement que, dans le cas des terrains de camping, les éléments les plus importants devraient comprendre l'entretien des routes dans les parcs, l'accès à des renseignements sur le parc, la signalisation, l'état des installations et des sentiers et la facilité de l'enregistrement. Or, un sondage de BC Parcs réalisé en 1996 auprès des clients d'un de ses parcs a révélé qu'aucun de ces éléments n'était aussi important, dans un rapport de un sur cinq, que la propreté des toilettes et le sentiment d'être en sécurité dans le parc⁶³. Cela prouve qu'on peut toujours deviner ce que veulent les clients, mais qu'on ne peut pas le savoir avant de l'avoir demandé !

Étant donné que les sondages peuvent appuyer les décisions concernant l'amélioration de services, et non simplement commenter la situation actuelle, ils constituent un moyen efficace et valable de mettre en lumière les étapes à suivre pour améliorer les services. En posant les bonnes questions, les organismes sont en mesure de déterminer leur *situation* et ainsi de comprendre *pourquoi* des améliorations doivent être apportées, la *nature* des éléments qui doivent être changés et la *façon* de réaliser efficacement ces changements⁶⁴. Bien sûr, les réponses au sondage seront différentes en fonction de l'ordre du gouvernement, du service examiné et de la région du pays. Une fois que ces facteurs ont été pris en compte, la règle d'or dont il faut se souvenir est que les sondages doivent poser des questions suffisamment précises pour produire des données qui informeront les gestionnaires sur ce qu'ils doivent faire pour améliorer la qualité du service.

En vérité, les sondages peuvent être utilisés pour améliorer les services dans toutes les sphères du gouvernement, y compris les services de réglementation. Le sondage *Responsible and Responsive Regulation for Ontario*, par exemple, porte sur les priorités en ce qui concerne la réforme de la réglementation et détermine les problèmes en cette matière (p. ex. dédoublement, délai), les solutions prioritaires et les thèmes de la réforme à l'intérieur des ministères⁶⁵. Si l'on y donne suite, ces conclusions faciliteront le devoir des clients de se conformer à la réglementation du gouvernement et ce processus améliorera vraisemblablement l'efficacité et les relations. Un autre bon exemple est le sondage de Peel Regional Police de 1994 et le *Survey of Attitudes and Opinions* de 1996. On a demandé aux citoyens leur opinion sur une série de sujets, dont les facteurs qui contribuaient à la sécurité dans leur quartier, les raisons de leur satisfaction ou de leur insatisfaction à l'égard du service de police, la façon dont le service de police pourrait mieux répondre aux besoins de la collectivité et les moyens par lesquels les citoyens et le corps de police pourraient mieux collaborer⁶⁶. Ce que nous cherchons à démontrer ici est que sans égard à la nature propre du service, il est possible d'accroître la satisfaction du citoyen/client et les sondages peuvent faciliter l'atteinte de cet

⁶³ British Columbia Parks, *1996 Campground Satisfaction Survey: Haynes Point, Victoria, 1996*.

⁶⁴ Reconnaissant le besoin de modifier la recherche et l'analyse en fonction de contextes organisationnels particuliers, Kenneth Kernaghan et Mohamed Charih ont élaboré « la question des 5W » : *What works well, where and why?* [Qu'est-ce qui fonctionne bien, où et pourquoi ?], dans Kenneth Kernaghan et Mohamed Charih, « Emerging Issues in Contemporary Public Administration », *Canadian Public Administration* 40, n° 2 (été 1997), pages 219 à 233. Bien sûr, pour que le service soit amélioré à court terme et maintenu à long terme, les systèmes d'un organisme, sa structure, sa culture et ses mesures incitatives (p. ex. gestion des ressources humaines, formation et perfectionnement, esprit d'initiative) doivent être harmonisés en fonction du projet d'amélioration du service.

⁶⁵ Carr-Gordon Limited et Erin Research Inc., *Responsible and Responsive Regulation for Ontario: A Report to the Red Tape Review Commission*, mai 1996.

⁶⁶ Peel Regional Police, *Survey of Attitudes and Opinions*, mars 1994 et novembre 1996.

objectif si les questions adéquates sont posées. Toutefois, bien que les sondages soient souvent utilisés pour mesurer la satisfaction du client ou du citoyen, leur utilité quant à l'amélioration du service est souvent négligée. Plus particulièrement, l'apport éventuel des sondages à l'élaboration de stratégies a été négligé dans quatre domaines : 1) définition des facteurs de satisfaction ou d'insatisfaction; 2) définition des *priorités des clients et des citoyens en ce qui concerne les éléments à améliorer*; 3) établissement des *normes de service*; 4) consultation des *clients internes*.

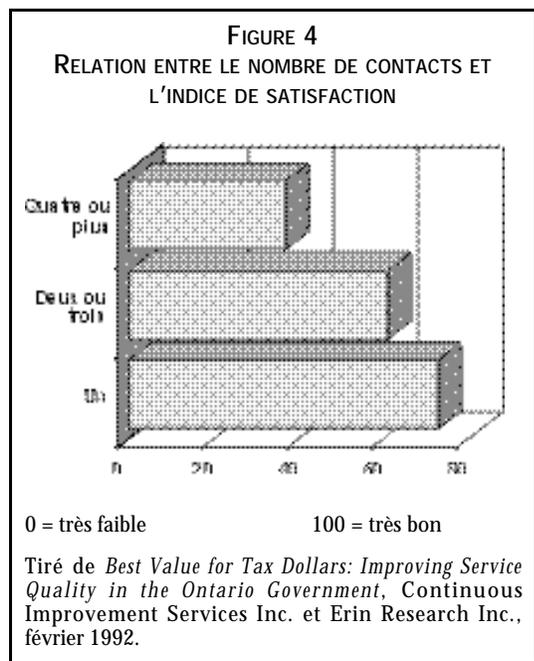
Déterminer les facteurs de satisfaction ou de mécontentement

Les facteurs de satisfaction sont ceux qui expliquent la variation dans l'évaluation de la satisfaction du service. Par conséquent, les facteurs clés sont les trois à cinq variables qui expliquent les raisons pour lesquelles des personnes sont satisfaites ou non de leur expérience des services. En cernant ces principaux facteurs, les gestionnaires peuvent ensuite concentrer leurs efforts sur ces éléments qui feront une différence notable aux yeux du client. Ces facteurs peuvent englober des variables comme la rapidité d'exécution, la courtoisie, etc. En Australie, par exemple, on a trouvé que la rapidité d'exécution, la capacité de s'adresser à la bonne personne et d'obtenir ce que l'on désirait étaient les trois principales raisons pour lesquelles les répondants estimaient avoir été bien ou très bien traités. En revanche, ne pas obtenir ce que l'on désirait, un service lent et se voir dans l'impossibilité de parler à la bonne

personne constituaient les trois principales raisons pour lesquelles les répondants ont jugé être traités de façon inadéquate ou très inadéquate⁶⁷.

Le sondage *Best Value for Tax Dollars* de 1992 détermine cinq catégories d'éléments considérés essentiels à la qualité d'un service : rapidité d'exécution, fiabilité, accessibilité, souplesse d'exécution et coût. Les conclusions les plus dignes de mention, cependant, sont probablement celles qui concernent deux facteurs précis :

Le nombre de contacts et le temps requis pour offrir la totalité du service sont les deux facteurs qui ont profondément influencé l'évaluation du rendement effectuée par le public [...]. Quand la prestation du service était réalisée dans un délai d'une journée ou après un seul contact, les indices de satisfaction du rendement de la FPO (Fonction publique de l'Ontario) étaient nettement plus élevés et se comparaient très favorablement à ceux des fournisseurs de services du secteur privé, comme les banques et les supermarchés. Les personnes qui ont dû attendre plus longtemps ou établir de nombreux contacts pour obtenir le service ont eu tendance à donner un indice de satisfaction du rendement très faible (voir Figures 4 et 5)⁶⁸.



Améliorations prioritaires

Encore une fois, fournir aux citoyens ce qu'ils désirent et non ce que les décideurs pensent qu'ils désirent est un concept clé en matière de prestation de services centrée sur le citoyen. Dans certains cas encore, des organismes du secteur public se servent d'outils empruntés à la nouvelle gestion des services publics (p. ex. nouveaux modes de prestation des services, restructuration, qualité du service) dans l'espoir d'améliorer les services, mais ils oublient de consulter les clients pour vérifier si cela constitue pour eux des changements prioritaires. Cette situation est malheureuse, puisqu'il y a peu d'avantages à concentrer des ressources sur un projet qui vise le dixième ou le vingtième

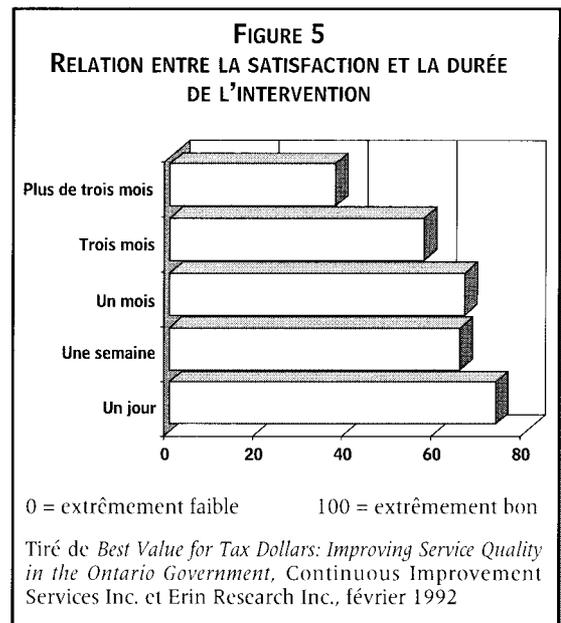
⁶⁷ Australie, Commonwealth Government's Advisory Board, *The Australian Public Service Reformed: An Evaluation of a Decade of Management Reform*, Canberra, 1992, pages 399 à 420.

⁶⁸ Continuous Improvement Service Inc., et Erin Research Inc., *Best Value for Tax Dollars: Improving Service Quality in the Ontario Government*, février 1992, pages 13 à 14.

rang dans les changements prioritaires, au lieu des premier et second rangs. Il est certain que le gouvernement doit, dans certains cas, agir sans égard à ce qui semble être les priorités actuelles en prévision des demandes et des exigences à venir, mais cela constitue une exception et non la règle.

Au moment de la rédaction du présent exposé, bien peu de sondages menés au Canada tant aux niveaux local, provincial que fédéral ne visaient à révéler les changements prioritaires aux yeux des citoyens à un degré suffisamment précis pour fournir des données au niveau opérationnel. Signalons toutefois le sondage *Best Value for Tax Dollars* réalisé en Ontario en 1992, dans lequel on demandait aux répondants quels seraient les facteurs qui, selon eux, amélioreraient le service dans leur collectivité⁶⁹, et le sondage *Responsible & Responsive Regulation for Ontario*, effectué en 1996, dans lequel on demandait aux clients leurs priorités concernant la réforme des règlements d'application et les solutions qu'ils envisageaient en priorité⁷⁰. Mentionnons aussi le sondage de Diversification de l'économie de l'Ouest (DEO), mené auprès d'un de ses partenaires (les Sociétés d'aide au développement des collectivités, SADC) afin de déterminer quelle serait la meilleure façon de lui venir en aide. Le sondage concernait les principales difficultés d'exploitation des SADC et la meilleure façon pour DEO de les aider à les surmonter, l'importance de chaque domaine de soutien et les aspects à améliorer dans le soutien apporté par DEO⁷¹.

Si l'on considère l'importance accordée récemment au regroupement des services en fonction du point de vue des citoyens et des clients (p. ex. guichet unique de services et centre multiservices), il est particulièrement surprenant de constater qu'à notre connaissance, on n'a demandé qu'à deux occasions aux citoyens d'indiquer les actions qu'ils jugeaient prioritaires à ce sujet. Il s'agit, en premier lieu, de la question posée par le Centre canadien de gestion dans la Première vague du sondage *Rethinking Government IV*, mené en 1997 par Ekos. Les conclusions sont que les priorités fondamentales en matière de prestation des services à guichet unique sont les sans-emploi (37 pour cent), les enfants et les jeunes (27 pour cent), les aînés (18 pour cent) et les affaires (12 pour cent)⁷². Bien sûr, il faudra effectuer d'autres recherches en se fondant sur ces conclusions pour déterminer avec précision les aspects des services aux sans-emploi auxquels les gens voudraient accéder, comment et quand ils voudraient y accéder, etc. La question était aussi limitée en ce qu'elle n'offrait comme possibilités de réponses que des catégories prédéfinies de services, par opposition à l'approche préférée de laisser les citoyens identifier eux-mêmes les ministères avec lesquels ils ont été en contact pour un événement ou une question en particulier au cours de leur vie. La seconde occasion est le sondage intitulé



Evaluation of Service New Brunswick, effectué en 1993 par Baseline Market Research Ltd., qui portait sur les deux centres pilotes multiservices rattachés aux Centres de Service du Nouveau-Brunswick. Le sondage examinait notamment les problèmes de prestation de service et interrogeait les répondants sur les améliorations qu'ils souhaitaient

⁶⁹ Continuous Improvement Service Inc. et Erin Research Inc., *Best Value for Tax Dollars: Improving Service Quality in the Ontario Government*, février 1992, pages 97 à 106.

⁷⁰ Carr-Gordon Limited et Erin Research Inc., *Responsible & Responsive Regulation for Ontario: A Report to the Red Tape Review Commission*, mai 1996.

⁷¹ Canada, Diversification de l'économie de l'Ouest, 1998 *Community Futures Development Corporation Questionnaire*, 1996. Les autres sondages qui touchaient les priorités en matière d'amélioration sont : Les Associées de recherche Ekos Inc. *Focus Oakville: Benchmark Quality of Service Analysis*, Ekos *Rethinking Government Surveys*; un sondage effectué par Washington Performance Partnership intitulé *Citizen Satisfaction: Results From a Telephone Survey of Washington Households About State Services, Public Attitudes Toward B.C. Hydro, British Columbia Parks* et d'autres questions du sondage posées par le Centre canadien de gestion (CCG) dans *Wave One of Rethinking Government IV*, 1997. En 1993, dans le sondage *Citizen's Charter Customer Survey* effectué par Outside Canada, on demandait aux répondants quels sont les trois services dont ils souhaiteraient l'amélioration en priorité.

⁷² Les Associés de recherche Ekos inc., *Rethinking Government IV: Summary of Wave One Findings*, décembre 1997.

Sondage auprès des clients et des citoyens : dissiper les mythes et redéfinir les orientations

que l'on apporte aux centres, l'horaire d'accès aux centres et les autres services qu'ils voudraient voir mis à leur disposition⁷³.

Il importe ici de faire une mise en garde : ce que les gens veulent ne correspond pas toujours à ce qu'ils sont prêts à payer pour l'obtenir. Par exemple, l'autorité chargée de la gestion des eaux et des déchets de Winnipeg (*Winnipeg Water and Waste Department*) avait obtenu des renseignements non scientifiques indiquant que les consommateurs désiraient recevoir leurs comptes mensuellement plutôt que trimestriellement, comme c'était le cas. On a effectué un sondage afin de recueillir une information plus fiable. Le sondage a montré qu'environ 1 consommateur sur 3 préférerait être facturé sur une base mensuelle plutôt que sur une base trimestrielle. Cependant, quand les répondants ont été informés des coûts inhérents à l'élaboration d'un système de facturation mensuel, l'appui à cette option a chuté à 1 sur 5. Dans un cas semblable, la ville de Selkirk a demandé aux citoyens s'ils étaient prêts à payer davantage de taxes pour améliorer la qualité du service dans l'un ou l'autre de dix secteurs d'activité choisis. En bout de ligne, les citoyens étaient prêts à payer plus de taxes uniquement dans un secteur : la réfection des routes et des rues⁷⁴. La leçon que nous devons tirer de ce qui précède est la suivante : les gens veulent des files d'attente moins longues, des services plus adéquats et une meilleure qualité de service. Qui ne le voudrait pas ? Mais dans un contexte de compression fiscale, l'amélioration des services signifie bien souvent le recours à des ressources additionnelles qui doivent être soit puisées dans d'autres secteurs, soit portées à la facture des clients (p. ex., frais d'utilisation) ou des citoyens (p. ex., augmenter l'impôt foncier). Par conséquent, dans les cas où des ressources additionnelles sont nécessaires pour améliorer le service, il importe que le sondage tienne compte d'éléments comme les coûts, dans la mesure du possible. En présentant le problème sous cet angle, les citoyens sont en mesure de connaître les coûts et les avantages et les compromis nécessaires.

Examinons maintenant la méthode. On considère souvent que les services qui reçoivent un indice de satisfaction faible constituent des éléments à améliorer en priorité, mais cela peut être trompeur. Un indice faible de satisfaction n'équivaut pas nécessairement à un niveau de priorité élevé sur le plan des améliorations. Voici un exemple éloquent. Le sondage *Citizen's Charter* effectué en Grande-Bretagne continentale montre que 77 pour cent des répondants ont accordé aux hôpitaux l'indice « assez bon » ou « très bon », tandis que 37 pour cent des répondants demandaient des améliorations dans le service. Ces indices portaient les hôpitaux au premier rang des priorités. Réciproquement, les autoroutes se sont vu accorder la cote « assez bon » ou « très bon » par seulement 53 pour cent des répondants, alors qu'à peine 8 pour cent des répondants souhaitaient que des améliorations soient apportées dans ce service⁷⁵.

Une façon de déterminer les priorités consiste à effectuer un sondage auprès des clients et des citoyens pour connaître leur opinion sur l'importance et le rendement d'un service puis à porter les résultats sur une grille présentant le rapport importance-rendement. Cette méthode est représentée à la Figure 6⁷⁶. Quand l'importance et le rendement concordent, il n'y a pas d'écart. Cette possibilité se trouverait quelque part le long de la diagonale. Si elle se trouve à l'extrémité droite de la ligne, cela signifie que la prestation du service est efficace et répond aux besoins des clients, même s'il y a place à amélioration. Si elle se trouve à l'extrémité gauche de la diagonale, cela veut dire que les services répondent aux besoins des clients, mais qu'il pourrait être utile de réaffecter des ressources dans les secteurs plus importants. Si elle se situe dans le quadrant inférieur droit de la grille, le rendement dépasse l'importance, ce qui indique le besoin de réaffecter les ressources dans des secteurs plus importants. Enfin, si elle se situe dans le quadrant supérieur gauche de la grille, cela signifie que l'importance dépasse le rendement. Ce quadrant représente la priorité première et la meilleure occasion d'amélioration du rendement. La règle est la suivante : plus l'indice de l'importance est élevé et que l'indice du rendement est bas, plus l'écart du rendement est important, ce qui indique la plus haute priorité en ce qui concerne le besoin d'amélioration.

⁷³ Baseline Market Research Ltd, *Evaluation of Service New Brunswick: Final Report*, décembre 1993.

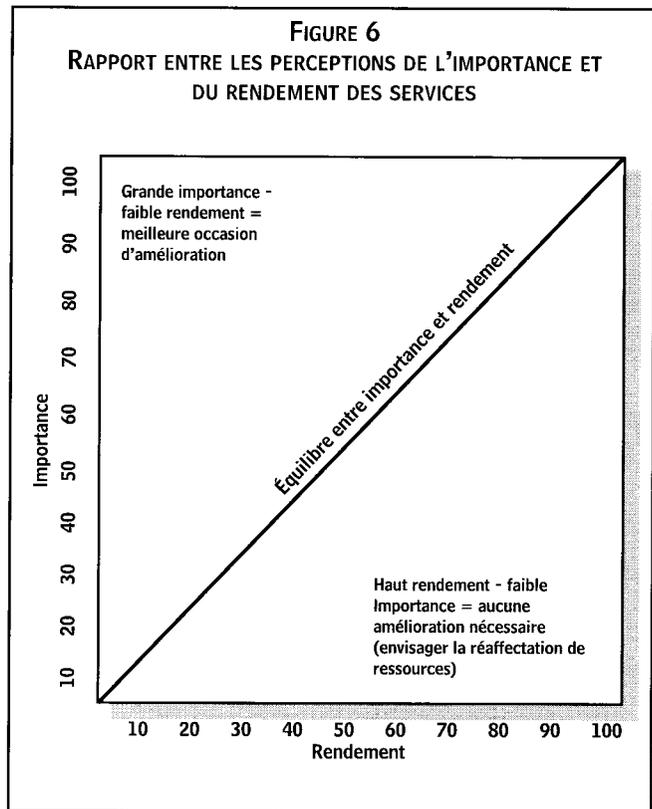
⁷⁴ Selkirk, *Town of Selkirk Citizens Survey, 1998*, page 33.

⁷⁵ ICM Research, *Citizen's Charter Customer Survey: Research Report*, mars-avril 1993, page 15.

⁷⁶ Le rôle de la grille importance-rendement est clairement expliqué dans Continuous Improvement Services Inc. et Erin Research Inc., *Best Value for Tax Dollars : Improving Service Quality in the Ontario Government*, février 1992, page vii.

À partir de ces observations, on pourrait effectuer des sondages plus précis sur des composantes particulières du service. Par exemple, un sondage qui conclurait que « simplifier les formulaires et diminuer la paperasserie » constitue la priorité première ne fournirait pas des données suffisantes pour la prise de décisions opérationnelles. Mais il peut orienter d'autres recherches (p. ex., groupes de réflexion) visant à préciser les formulaires en question et ce qu'on entend par paperasserie. À partir de telles données, il est possible d'élaborer des stratégies précises et efficaces en vue d'améliorer les services.

Cependant, il est important de mentionner que certains sondages comme *Rethinking Government* (Ekos, 1996), réalisé au nom du Groupe de travail des sous-ministres, demandaient aux répondants d'évaluer l'importance de certains critères ou éléments (p. ex., capacité de diminuer la paperasserie et d'accélérer l'exécution) en fonction du rendement de la prestation des services gouvernementaux. Une fois de plus, il semble que le fait de demander une évaluation globale du rendement du gouvernement peut faire intervenir les images stéréotypées d'une entité trop vaste, rigide et inefficace, ce qui contribue à faire baisser les cotes d'évaluation du rendement par rapport à celles de l'importance du service et, par conséquent, risque d'entraîner une surévaluation de l'écart entre l'importance et le rendement.



Normes de service

Dans le budget du gouvernement fédéral de 1994, on avait fait la promesse d'élaborer des normes de service pour chaque ministère du gouvernement⁷⁷. Dans son rapport de 1996, le vérificateur général affirme que « [...] les progrès du gouvernement en matière d'élaboration de normes de service ont été lents et ses réalisations, inégales⁷⁸. » [traduction libre] Néanmoins, la pression pour obtenir des normes de service se fait encore sentir en raison des avantages qui pourraient en être tirés : faire connaître les services disponibles, gérer les attentes des clients, informer les clients des mécanismes de plaintes et de recours, fournir des critères d'évaluation du rendement.

Certains fonctionnaires pourraient croire qu'en bout de ligne, les clients ont des souhaits irréalistes en matière de qualité des services, ce qui ne les incite pas beaucoup à la consultation. Cependant, la recherche indique que ce n'est pas le cas. Le sondage *1992 Ontario Survey* montre que les fonctionnaires étaient, en moyenne, de cinq à quarante-huit pour cent plus exigeants que le public quant à divers critères définissant un service acceptable⁷⁹. Quelles que soient les raisons pour éviter la consultation du public, le résultat – plutôt ironique – est que des normes sont établies pour les clients sans qu'on leur demande leur avis. Dans ces conditions, les normes peuvent être établies à un niveau que la gestion et le personnel peuvent croire raisonnable. Elles peuvent même être « étirées » pour stimuler le

⁷⁷ Des renseignements supplémentaires concernant les normes sur le service peuvent être obtenus auprès de Canada, *Normes de service : un guide pour l'initiative*, Ottawa, février 1995; voir Canada, *Guide VII : Normes de service*, Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, octobre 1996.

⁷⁸ Canada, *Rapport du Vérificateur général*, chapitre 14, Ottawa, Bureau du Vérificateur général du Canada, septembre 1996.

⁷⁹ Continuous Improvement Services Inc. et Erin Research Inc., *Best Value for Tax Dollars : Improving Service Quality in the Ontario Government*, février 1992, pages 21 et 29.

Sondage auprès des clients et des citoyens : dissiper les mythes et redéfinir les orientations

personnel et améliorer le rendement organisationnel. Cependant, sans l'opinion des clients, ces normes peuvent être établies pour des composantes du service qui ne sont pas importantes aux yeux du client, ou pour des composantes pertinentes mais à un niveau supérieur ou inférieur à celui qu'ils jugeraient acceptable. D'une part, cela pourrait signifier qu'on investit toujours plus d'efforts et de ressources pour respecter des normes supérieures aux attentes des clients, mobilisant ainsi des ressources qui pourraient être affectées à des aspects plus importants. D'autre part, les normes pourraient être fixées à un niveau inacceptable pour le client, ce qui maintiendrait l'organisme dans une situation où il s'attache à respecter constamment une norme que ses clients jugent insuffisante ou non pertinente. Cependant, les normes de service ne doivent pas être seulement pertinentes, mais aussi adéquates. Pour cette raison, l'établissement d'une norme ne comporte pas seulement la consultation du client, mais il comprend aussi, par définition, la recherche d'un équilibre entre, d'un côté, les préférences des clients et, de l'autre, les limites de dépenses, le plafond budgétaire, les restrictions législatives, etc.

Le sondage *Best Value for Tax Dollars* de 1992 donne un excellent aperçu des possibilités qu'offrent les sondages pour la collecte de renseignements en vue de l'élaboration de normes de service. Comme on peut le voir sur les Figures 4 et 5, l'indice de satisfaction des clients à l'égard du service chute de 40 pour cent si l'expérience du service a nécessité plus de trois interventions ou si elle a duré plus de trois mois. Cela veut dire que l'établissement d'une norme dans laquelle une transaction nécessiterait plus de trois contacts ou durerait plus de trois mois équivaldrait à s'engager à offrir un service insatisfaisant à la plupart des clients. Le sondage mesure aussi ce qui constituerait un service « acceptable » dans trois secteurs génériques, comme le service par téléphone, le service au guichet et le service sur rendez-vous. Dans les cas des services par téléphone, trois des sept éléments nécessaires pour satisfaire 90 pour cent des clients étaient d'obtenir une réponse avant la quatrième sonnerie, de ne pas se buter à une tonalité d'occupation et ne pas être mis en attente⁸⁰.

En fait, bon nombre de centres d'appels du gouvernement fédéral se sont fixé des objectifs en matière d'accessibilité et de délais d'attente. Par exemple, en 1996, Revenu Canada a établi comme objectif de permettre à 70 pour cent des appelants d'accéder au système dès le premier essai (sans nécessairement rejoindre une personne) ainsi qu'un délai d'attente ne dépassant pas 180 secondes⁸¹. Or, il est intéressant de constater que si les conclusions du sondage de l'Ontario représentent bien les attentes des citoyens concernant les services téléphoniques en général, même si Revenu Canada rencontrait ces objectifs en tout temps, la plupart de ses clients ne considéreraient pas cela comme un service acceptable.

Prenons un autre exemple. British Columbia Parks utilise les attentes des clients pour élaborer des normes de service pour toute la province. Appelés « normes de gestion », ces points de référence sont fixés pour égaliser le plus haut indice de satisfaction obtenu dans les sondages de l'organisme de 1988 jusqu'à maintenant⁸². Par exemple, la norme actuelle pour la propreté des toilettes est un indice de satisfaction de 78 pour cent. L'utilisation d'un instrument normalisé de sondage, dans tous ces parcs, permet la comparaison des résultats obtenus de différents secteurs.

Clients internes

Tous les sondages étudiés dans le présent document (à l'exception des sondages *Best Value for Tax Dollars*, *Focus Oakville* et le *1990 Survey of Public Perceptions of Service to the Public*) se concentrent sur les clients externes plutôt que sur les clients internes⁸³. La plupart des fonctionnaires sont soit des fournisseurs internes, soit des clients internes et, dans la plupart des cas, ils jouent les deux rôles. Les fournisseurs internes englobent un large éventail de fournisseurs de services, y compris le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, la Commission de la fonction publique, le ministère des Finances et le Bureau du Conseil privé, ainsi que les services de soutien internes, comme

⁸⁰ Continuous Improvement Services Inc. et Erin Research Inc., *Best Value for Tax Dollars : Improving Service Quality in the Ontario Government*, février 1992, page 29.

⁸¹ Canada, *Rapport du Vérificateur général*, chapitre 14, Ottawa, Bureau du Vérificateur général, septembre 1996.

⁸² British Columbia Parks, *1996 Campground Satisfaction Survey: Haynes Point*, Victoria, 1996, page 8.

⁸³ De nombreux sondages traitent de la participation des employés et des questions relatives aux ressources humaines, mais une telle approche diffère grandement des travaux visant à déterminer les perceptions de la satisfaction réelle, des priorités pour l'amélioration et des obstacles à l'amélioration en tant que clients internes.

le service d'imprimerie, les services juridiques, les ressources humaines, les services de technologie de l'information, la rémunération et les avantages sociaux, les achats et le service des locaux. Ironiquement, bien que tous les organismes utilisent les services de soutien interne, on constate un manque de données sur le rendement du service interne.

Le fait que la faible qualité des services internes puisse affecter le moral des employés et créer un milieu de travail désagréable indique qu'il est important de prendre la qualité du service interne au sérieux. Ce qui importe peut-être encore davantage est de prendre conscience qu'une mauvaise qualité des services internes ne produira probablement pas une bonne qualité de services externes. D'ailleurs, la recherche révèle qu'il y a place à l'amélioration dans les services internes. Par exemple, le sondage *Best Value for Tax Dollars*, réalisé en Ontario, portait entre autres sur huit services internes évalués par les clients internes. L'indice du rendement variait entre 47 et 57 pour cent, ce qui signifie qu'il y a place à l'amélioration. À la lumière de ces faits, la pratique d'interroger les clients externes au détriment des clients internes ne semble pas une bonne façon de procéder.

Comme dans le cas des sondages auprès des clients externes, les sondages internes devraient chercher des renseignements qui peuvent conduire à l'amélioration du service. Encore une fois, il y a peu d'intérêt à concentrer des efforts sur les éléments qui figurent au dixième rang de la liste des priorités des clients internes alors qu'on ne s'est pas encore intéressé à ceux qui se trouvent entre le premier et le cinquième rang. En bref, les questions posées devraient révéler les services les plus importants pour les clients internes, leur degré de satisfaction à l'égard de ces services et les raisons qui l'expliquent ainsi que leur opinion sur ce qu'ils considèrent comme des obstacles à l'amélioration du service interne et du service externe⁸⁴. En recueillant des données à ce sujet, les organismes peuvent commencer à établir les mesures prioritaires, se comparer les unes aux autres et mesurer le progrès réalisé. Des progrès ont déjà été réalisés en ce sens. Selon le rapport *Quality Services: A Progress Report*, réalisé en 1996 par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, le ministère des Anciens Combattants et le ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire recueillent actuellement les commentaires de leurs clients internes et d'autres organismes envisagent de les imiter dans l'avenir. Malheureusement, la relation qui existe entre la qualité du service interne et celle du service externe n'est pas encore bien comprise et constitue donc un sujet important pour de prochaines recherches.

En ce qui concerne les normes de service, le sondage *Best Value for Tax Dollars* (Ontario 1992) est le seul sondage analysé qui porte sur l'élaboration de normes des services courants pour les clients internes. Il est intéressant de voir que les clients internes ont évalué la qualité des services qu'ils reçoivent à 52 (échelle de 0 à 100), alors que les fournisseurs de services internes ont évalué à 82 la qualité des services qu'ils offrent⁸⁵. Ainsi, bien que les fournisseurs estiment que les services qu'ils offrent sont de grande qualité, les bénéficiaires de ces services partagent un point de vue différent. Tout comme l'écart attente-perception qu'on peut constater dans les services externes, les écarts internes peuvent être diminués par l'amélioration du service ou la gestion des attentes par différents moyens, y compris l'élaboration de normes de service.

⁸⁴ Une approche équilibrée pour assister les employés et les clients externes dans les initiatives d'amélioration du service est donnée dans Canada, *Guide VIII : Guide du gestionnaire pour la mise en oeuvre de services de qualité*, Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 1996.

⁸⁵ Continuous Improvement Services Inc. et Erin Research Inc., *Best Value for Tax Dollars: Improving Service Quality in the Ontario Government*, février 1992, page 23.

Principales conclusions

La présente étude a analysé une grande variété de recherches et de commentaires tout en s'intéressant particulièrement aux perceptions des citoyens à l'égard des services, à la méthode et aux conclusions des sondages réalisés jusqu'à maintenant et à la capacité des sondages d'orienter les améliorations dans la prestation des services. De ce travail, trois grandes conclusions se démarquent par leur importance pour la fonction publique en général et l'amélioration de la prestation des services en particulier :

1. *Services généraux et services particuliers* : Les sondages qui comparent la prestation des services du gouvernement ou des services publics en général à des services particuliers du secteur privé ne reflètent peut-être pas toute la réalité. La recherche révèle que les évaluations que fait le public des services du secteur public ou du gouvernement *en général* sont nettement plus basses que les évaluations de leurs expériences des services *particuliers* du secteur public. Cela permet de croire que l'écart de rendement qui existerait entre les services du secteur public et ceux du secteur privé pourrait être moins important que ce qui aurait été évalué et peut-être même inexistant dans le cas de certains services.
2. *La nécessité d'établir une échelle normative* : Il est difficile de donner un sens aux indices de satisfaction sans un point de référence normatif. À l'heure actuelle, de nombreuses méthodes de sondage sont utilisées pour mesurer différents services publics. Étant donné que certains services sont prédisposés à obtenir des indices élevés ou faibles, il est difficile d'établir des comparaisons valables. Si les fournisseurs de services du secteur public étaient en mesure de comparer leurs indices avec ceux de fournisseurs de services semblables dans le secteur public, ils pourraient ainsi déterminer leur rendement par rapport aux autres. Cela permettrait, en retour, d'élaborer des points de référence normatifs aux niveaux de la fonction publique, des organismes et des programmes. On pourrait alors faire des comparaisons en utilisant les méthodes de conversion d'échelle, un indice de satisfaction du consommateur ou un instrument de sondage normalisé. Nous croyons que le dernier de ces trois instruments offre le plus d'avantages.
3. *La valeur des sondages* : Les sondages constituent des instruments efficaces pour cerner et combler les écarts entre les attentes des clients externes et des clients internes et leur degré de satisfaction à l'égard des services. Cependant, ils ont été largement sous-utilisés dans le passé. Si les sondages posent les bonnes questions, particulièrement en ce qui a trait à la satisfaction, aux facteurs de satisfaction, aux améliorations prioritaires et aux services internes, les renseignements qu'ils produisent peuvent servir à informer les gestionnaires sur ce qu'ils doivent faire pour améliorer les services offerts aux citoyens, en général, ou à leurs clients, en particulier.

Domaines de recherche à poursuivre

Le présent document a mis en lumière certaines conclusions, caractéristiques et utilisations de sondages ainsi que leur application pour les gouvernements en tant qu'outils d'amélioration du service. Toutefois, de nombreuses questions restent sans réponse. Nous croyons que les connaissances que procureraient de nouvelles études dans ces domaines pourraient aider les gouvernements à combler les écarts entre les attentes des clients et des citoyens à l'égard du service, d'une part, et leur degré de satisfaction à l'égard de la qualité du service, d'autre part. Ces domaines sont mentionnés ci-dessous.

1. *Quels sont les facteurs qui influent sur la satisfaction ou l'insatisfaction à l'égard des services ?*
 - a) Afin d'augmenter l'indice de satisfaction à l'égard du service, il pourrait être utile d'en déterminer les facteurs. On sait que de nombreux éléments influencent les perceptions des clients et des citoyens à l'égard des services. Des études plus poussées dans ce domaine permettraient de vérifier ces éléments et de déterminer d'autres éléments communs ou propres à certains services qui influent sur l'évaluation de la qualité du service.
 - b) D'ordinaire, les sondages auprès des clients mesurent les composantes générales du service, comme la courtoisie et la rapidité d'exécution. Or, la fonction publique adhère à des valeurs uniques comme l'application régulière des processus et l'équité. L'importance que les citoyens et les clients accordent à ces éléments n'est pas clairement définie; ces éléments sont-ils plus, moins ou aussi importants que les composantes générales du service ? La question sur le rôle du gouvernement posée dans le sondage *Rethinking Government IV* (Ekos, 1997) – mentionnée précédemment – indique que ces éléments pourraient être plus importants pour les citoyens. Bien que ces principes et ces valeurs fassent partie intégrante de la fonction publique, il faudrait envisager d'entreprendre des recherches plus approfondies.
 - c) La réponse à la question ci-dessus pourrait aussi conduire à une question connexe : pourquoi le gouvernement fédéral obtient-il une cote de rendement égale ou inférieure à celle des gouvernements provinciaux et systématiquement inférieure à celle des gouvernements locaux ? Comme nous l'avons indiqué, le faible niveau de confiance accordée aux politiciens et le gouvernement ainsi que l'incapacité à établir une distinction claire entre, d'une part, la politique et le gouvernement et, d'autre part, les fonctionnaires et la prestation de services pourraient constituer une partie importante de la réponse.

Une autre explication plausible serait que les activités des gouvernements municipaux sont plus visibles et tangibles que celles du gouvernement fédéral. On n'a qu'à penser à la nature plus effacée de nombreuses activités du gouvernement fédéral. Contrairement à la plupart des gouvernements locaux, une grande partie du revenu du gouvernement fédéral sert à payer les intérêts de la dette (les versements d'intérêts sur la dette totalisaient 45 milliards \$ en 1996-1997). De plus, les fonds du fédéral sont transférés sous forme de paiements aux gouvernements provinciaux et locaux. Par conséquent, de nombreux services financés par le gouvernement fédéral sont en fait offerts par d'autres niveaux du gouvernement. On peut penser, par exemple, aux 8,9 milliards en paiements d'égalisation versés en 1995-1996 aux provinces pour aider à assurer des services comparables à un niveau d'imposition comparable (au moment d'écrire les présentes lignes, ces paiements avaient été reçus par toutes les provinces, à l'exception de l'Alberta, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique). Dans le même ordre d'idées, le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSS) assure que les provinces disposent des moyens de fournir de l'aide sociale, des services sociaux, des soins de santé et une éducation post-secondaire; le TCSS disposait d'un budget total de 26,9 milliards \$ en 1996-1997⁸⁶. Ainsi, une grande part des avantages découlant des revenus du fédéral ne sont pas réalisés au niveau fédéral même. Ce manque de visibilité de l'apport du fédéral est encore plus manifeste si l'on considère les activités particulièrement apparentes des gouvernements locaux, dont les revenus (certains proviennent

⁸⁶ Le Transfert canadien en matière de santé et des programmes sociaux (TCSS) a remplacé le Financement des programmes établis (FPE) et le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) durant l'exercice 1996-1997. Au lieu de prendre des ententes de partage des coûts en vertu du RAPC, le TCSS représente, à part entière, un mécanisme de financement global comme le FPE.

Sondage auprès des clients et des citoyens : dissiper les mythes et redéfinir les orientations

d'autres niveaux du gouvernement) sont presque entièrement affectés à la prestation de services directs comme la cueillette des ordures ménagères, la sécurité publique (p. ex., police, incendie, etc.), les services publics, et les travaux publics (p. ex., entretien des panneaux de signalisation, trottoirs, rues, etc.). Par conséquent, les citoyens peuvent voir les actions tangibles que leur gouvernement local fait pour eux quotidiennement, ce qui n'est pas le cas pour les activités du gouvernement fédéral. On peut donc se demander : si les indices plus élevés sont directement liés à la visibilité des avantages que les gouvernements donnent aux citoyens, de quelle façon ce problème pourrait-il être résolu, le cas échéant, par les gouvernements provinciaux et fédéral ?

2. *Quelle est la relation entre les expériences d'un service en particulier et les perceptions du rendement du gouvernement en général ?*

a) Bien que la recherche indique que les indices d'évaluation concernant l'expérience d'un service en particulier seront plus élevés que les cotes d'évaluation des services du gouvernement en général, il n'est pas certain que ces indices ont une influence mutuelle. Autrement dit, une meilleure évaluation d'un service en particulier influencera-t-elle l'évaluation du rendement du gouvernement en général, ou inversement ? On dit souvent que l'amélioration de la prestation des services va améliorer la perception du gouvernement en général, mais cette relation n'a pas encore été démontrée.

b) Quels sont les facteurs qui favorisent la confiance envers le gouvernement et quelle est la force du lien entre la confiance et la satisfaction à l'égard du service ? Si les citoyens accordent peu de confiance au gouvernement, auront-ils tendance à accorder une cote faible en ce qui concerne leur degré de satisfaction à l'égard du service ? Inversement, si les clients et les citoyens ne sont pas satisfaits des services publics, auront-ils tendance à accorder peu de confiance au gouvernement ? Pour chacune de ces questions, la corrélation entre la confiance et le rendement de chaque niveau du gouvernement devrait entrer en ligne de compte. Pour répondre à ces questions, on devrait faire une distinction entre, d'une part, l'évaluation de la politique et des politiciens et, d'autre part, celle de la fonction publique et des fonctionnaires.

3. *Quelle est la différence entre le degré de satisfaction des clients et des citoyens à l'égard de services particuliers du secteur public et le niveau de satisfaction qu'ils accordent aux services particuliers du secteur privé ?*

Il ya bien des choses à dire de la fonction publique, mais ce qui en a été dit pourrait avoir été biaisé par les résultats de sondages censés « démontrer » son faible rendement par rapport aux services du secteur privé. L'étude de ces deux secteurs montre que de telles comparaisons pourraient bien ne pas être valables tant par les moyens utilisés et que les objectifs visés. Même si l'on écarte cette possibilité, la recherche montre que l'écart de satisfaction des clients et des citoyens entre les services du secteur privé et ceux du secteur public pourrait être moins important qu'on ne l'avait soupçonné, sinon inexistant. Si cette observation pouvait être vérifiée, elle pourrait avoir une répercussion positive sur la perception du public à l'égard du rendement du gouvernement, sur le programme d'activités de la fonction publique et sur la perception que les fonctionnaires ont d'eux-mêmes. Par conséquent, on devrait envisager de mener un sondage comparant des services spécifiques du secteur privé et du secteur public.

4. *Quelles sont les mesures prioritaires pour les citoyens, y compris leurs priorités en ce qui concerne le regroupement des centres multiservices, à l'échelle nationale et provinciale ?*

Au lieu de tenir pour acquis que les mesures comme les nouveaux modes de prestation des services et les projets axés sur la qualité des services vont améliorer le service, nous devrions consulter les clients et les citoyens afin de connaître leurs priorités en ce qui a trait aux éléments à améliorer. Quels sont les secteurs prioritaires et de quelle façon pourrait-on y apporter des améliorations ? De quels regroupements de services les citoyens souhaiteraient-ils pouvoir disposer dans un centre multiservices ? En répondant à ces questions, les gouvernements pourraient ensuite se concentrer sur les éléments qui importent le plus aux yeux des citoyens.

5. *Quelle est la meilleure façon d'établir des points de référence normatifs pour les services à l'intérieur des gouvernements du Canada et entre ceux-ci ?*

Il est difficile d'interpréter les résultats de sondages en l'absence de points de référence pour les comparer. En outre, la recherche révèle que certains services obtiennent toujours un indice de satisfaction élevé, alors que d'autres obtiendront toujours un indice de satisfaction faible, ce qui vient compliquer davantage la situation. L'utilisation d'un instrument de sondage normalisé permettrait aux ministères et aux organismes d'établir des

points de référence normatifs fondés sur les évaluations de services semblables à l'intérieur des gouvernements et entre ceux-ci et de mesurer leur rendement par rapport à des services semblables du secteur public. Pour ces raisons, une attention particulière devrait être portée à l'élaboration d'un instrument normalisé de sondage.

6. *Quelles sont les attentes des citoyens quant aux normes générales de service ?*

De nombreuses composantes du service sont communes à presque tous les organismes, comme le temps perdu à attendre au téléphone ou dans une file devant un guichet pour parler à un représentant du gouvernement. La définition de ce que les citoyens considèrent comme un degré acceptable de qualité de services dans ces aspects généraux produirait des points de référence valables, aiderait les organismes à établir des normes de service appropriées et, en bout de ligne, contribuerait à assurer une qualité uniforme de la prestation de services aux clients.

7. *Qu'est-ce qui constitue un bon rendement pour les services internes et quelle est la relation entre la satisfaction à l'égard du service interne et la satisfaction à l'égard du service externe ?*

Les clients internes sont des intervenants essentiels dans l'équation de la qualité du service, mais ils sont rarement consultés dans l'élaboration de moyens d'améliorer ce service. Cette situation est malheureuse, car une mauvaise qualité des services internes peut affecter le moral et créer un milieu de travail désagréable et, en fin de compte, engendrer une mauvaise qualité des services externes. Afin d'améliorer la qualité des services internes, on devrait effectuer des études plus approfondies pour déceler les obstacles, établir une échelle de mesure normative du rendement et améliorer la compréhension des liens entre la satisfaction à l'égard des services internes et externes.

Conclusion

Le leitmotiv parcourant le présent document est à la fois simple et efficace : l'amélioration des services aux citoyens transite par l'identification précise de leurs besoins et de leurs priorités d'amélioration. À cette fin, les réflexions engendrées par notre étude auront permis de déterminer ce que nous savons et ce que nous ne savons pas des perceptions des citoyens face aux services gouvernementaux. En fait, le présent document aura permis de remettre en question les croyances actuelles concernant le mauvais rendement des services publics par rapport à ceux du secteur privé. Il souligne aussi le fait que le secteur privé ne constitue pas nécessairement l'élément de comparaison approprié pour mesurer le rendement de la plupart des services publics. Nous avons besoin, par conséquent, d'un instrument de sondage normalisé qui permettra aux gestionnaires de la fonction publique de mesurer le rendement de leur organisme sur une période donnée par rapport à un organisme du secteur public équivalent. Une fois que les gestionnaires disposeront d'un portrait complet de la façon dont leur rendement est perçu par les citoyens et les clients, et qu'ils pourront tirer parti des aspects prioritaires fixés, des objectifs d'amélioration pourront être établis en toute confiance. La réalisation de sondages sur une base régulière permettra de mesurer la progression du rendement. Les sondages peuvent aider les gestionnaires à atteindre tous ces objectifs. Malheureusement, ils posent rarement le type de questions appropriées pour bien orienter les tentatives d'amélioration des services.

Il est certain que nous ignorons encore bien des aspects de ce que les clients et les citoyens attendent des services gouvernementaux. Bien qu'elle ne puisse pas combler, ni peut-être même cerner ces lacunes, la présente étude peut tout de même fournir une base à partir de laquelle d'autres pourront travailler. Finalement, des recherches plus approfondies devront être entreprises pour que les gestionnaires puissent disposer de renseignements stratégiques (p. ex., facteurs de satisfaction) et d'outils (p. ex., un instrument de sondage normalisé) nécessaires à l'amélioration de la prestation des services aux citoyens.

Postface

Depuis les étapes de la recherche préalable et de la rédaction de la présente étude, qui se sont déroulées principalement entre novembre 1997 et mars 1998, le Réseau du service axé sur les citoyens a entrepris plus d'un projet de recherche qui ont permis de combler de nombreuses lacunes révélées dans le présent document. Les deux plus importants projets réalisés en ce sens sont les rapports *Les citoyens d'abord* et *Sondage sur la satisfaction des clients : Outil de mesures communes*. Rappelons que le premier rapport⁸⁷ a été effectué à partir du sondage national du RSAC. Dirigé par le CCG et parrainé conjointement par des organismes fédéraux et des gouvernements provinciaux, il constitue le sondage le plus poussé jamais entrepris pour révéler l'opinion des Canadiens à l'égard des services municipaux, provinciaux et fédéraux. Le second rapport ainsi que *Le Guide du gestionnaire*⁸⁸, qui lui est associé, ont aussi été réalisés à la demande du RSAC. Ensemble, ces deux documents peuvent être fort utiles en tant qu'instrument de sondage normalisé pour orienter les gestionnaires dans la réalisation d'autres sondages.

Voici, présentés sous une forme condensée, quelques-uns des outils et des connaissances générés par ces projets et l'influence qu'ils ont eue sur l'avancement de nos connaissances dans les prochains secteurs de recherche mentionnés dans le présent rapport. Pour obtenir des renseignements supplémentaires sur ces derniers ou sur d'autres rapports du RSAC, on est prié de se référer aux coordonnées qui se trouvent à l'endos de la page titre du présent document.

1. *Quels sont les facteurs déterminants de satisfaction ou d'insatisfaction à l'égard d'un service ?*

Le rapport *Les citoyens d'abord* montre que cinq « facteurs déterminants » reviennent dans plus de 70 pour cent des variations de l'évaluation de la qualité par les clients.

- Rapidité d'exécution;
- Connaissance/compétence du personnel;
- Courtoisie;
- Équité;
- Résultat.

Quand l'ensemble des cinq facteurs obtenait un indice élevé (4 ou 5 sur 5), l'indice de la satisfaction globale était de 8,5. Si un seul des cinq facteurs obtenait une évaluation faible, l'indice de la satisfaction globale chutait de 25 points, soit à 60 pour cent⁸⁹.

2. *Quelle est la corrélation entre l'expérience d'un service en particulier et la perception du rendement général du gouvernement ?*

Le rapport *Les citoyens d'abord* souligne que l'opinion qu'ont les citoyens au sujet du gouvernement influence effectivement l'évaluation qu'ils font de leur expérience d'un service en particulier. Ceux qui croient, en général, que les politiciens et les fonctionnaires effectuent un excellent travail ont tendance à donner un indice de satisfaction du service plus élevé que ceux qui croient le contraire. Cependant, il a été impossible, dans la présente étude, de déterminer si la réciproque aussi était vraie, si une meilleure prestation des services aux citoyens (et, partant, des indices plus élevés quant à l'expérience d'un service en particulier) entraînait une attitude plus positive à l'endroit du gouvernement en général⁹⁰.

⁸⁷ Canada, *Les citoyens d'abord*, Erin Research Inc., Ottawa, Centre canadien de gestion, octobre 1998. Ce document peut être consulté sur le site Web du CCG au : <http://www.ccmd-ccg.gc.ca>.

⁸⁸ Faye Schmidt et Teresa Strickland, *Sondage sur la satisfaction des clients : Outil de mesures communes*, Ottawa, Centre canadien de gestion, décembre 1998; Faye Schmidt et Teresa Strickland, *Sondage sur la satisfaction des clients : le Guide du gestionnaire*, Ottawa, Centre canadien de gestion, décembre 1998. Ces documents peuvent être consultés sur le site Web du CCG au : <http://www.ccmd-ccg.gc.ca>.

⁸⁹ Canada, *Les citoyens d'abord*, Erin Research Inc., Ottawa, Centre canadien de gestion, octobre 1998, pages 27 à 54. Ce document peut être consulté sur le site Web du CCG au : <http://www.ccmd-ccg.gc.ca>.

⁹⁰ Canada, *Les citoyens d'abord*, Erin Research Inc., Ottawa, Centre canadien de gestion, octobre 1998, pages 33 à 36. Ce document peut être consulté sur le site Web du CCG au : <http://www.ccmd-ccg.gc.ca>.

Sondage auprès des clients et des citoyens : dissiper les mythes et redéfinir les orientations

3. *Quelle est la différence entre le degré de satisfaction des clients et des citoyens à l'égard de services particuliers du secteur public et le niveau de satisfaction qu'ils accordent aux services particuliers du secteur privé ?*

Suivant les recommandations du présent document, le sondage national du RSAC a demandé aux répondants d'évaluer la qualité de services particuliers des secteurs public et privé. Le rapport *Les citoyens d'abord* rapporte que les Canadiens ne considèrent pas que les services du secteur privé sont de meilleure qualité que les services du secteur public, ce qui dissipe le mythe. Les citoyens ont, en moyenne, évalué de façon comparable les services particuliers des deux secteurs⁹¹. En fait, certains services du secteur public obtiennent un indice de satisfaction plus élevé que celui de certains services du secteur privé, et la réciproque est aussi vraie.

4. *Quelles sont les actions prioritaires pour les citoyens et les clients, en ce qui concerne notamment le regroupement des services en guichets multiservices, aux niveaux national et provincial ?*

Le rapport *Les citoyens d'abord* indique les priorités des citoyens en ce qui concerne l'amélioration des processus, en fonction d'expériences précises et récentes qu'ils ont eues avec un service du gouvernement. Les répondants qui n'ont pas évalué positivement la qualité générale du service ont indiqué que les deux grandes priorités étaient la diminution de la paperasserie et la réduction des files d'attente. On a aussi demandé aux répondants d'indiquer dans quels cas ils ont dû entrer en contact avec plus d'un ministère du gouvernement pour obtenir le service désiré (question ouverte). La plupart des expériences nécessitant plus d'un contact concernent la demande de certificats ou de documents; l'organisme avec lequel les citoyens communiquent le plus souvent est Revenu Canada. Ce type de renseignements donne un bon point de départ sur la façon dont les gouvernements devraient regrouper les services pour répondre aux besoins des citoyens en ce qui concerne les centres multiservices⁹².

5. *Quelle est la meilleure façon d'établir des points de référence normatifs pour les services à l'intérieur des gouvernements du Canada et entre ceux-ci ?*

En se fondant sur les recherches du présent document, le RSAC a élaboré un instrument de sondage normalisé appelé « outil de mesures communes » (OMC)⁹³. L'OMC est un instrument de sondage prêt à utiliser, conçu spécialement pour permettre la comparaison des résultats de sondages entre deux organismes semblables et en fonction du temps. En utilisant cet instrument et en rapportant les résultats au CCG⁹⁴, on peut constituer une base de données de référence qui permettra aux gestionnaires de déterminer le degré de leur rendement par rapport à d'autres organismes du secteur public qui oeuvrent dans le même domaine. Comme nous l'avons déjà mentionné, le nouveau manuel du gestionnaire du Réseau a été conçu pour aider les gestionnaires au cours du processus de sondage.

6. *Quelles sont les attentes des citoyens en ce qui concerne l'établissement de normes de service générales ?*

Par l'intermédiaire du rapport *Les citoyens d'abord*, le RSAC a pu déterminer ce que les citoyens considèrent comme un niveau acceptable de qualité pour les services généraux ou courants. Par exemple, 97 pour cent des répondants ont affirmé qu'une attente en ligne d'une durée de 30 secondes était acceptable; 85 pour cent des répondants ont déclaré que traiter avec une ou deux personnes différentes au téléphone était acceptable et 75 pour cent des personnes interrogées ont affirmé qu'un délai de 4 heures pour retourner un appel était un délai acceptable. Le sondage fournit aussi des renseignements sur les attentes des citoyens à l'égard du courrier électronique, du service au guichet et du service des postes⁹⁵. Il s'agit de nouveaux renseignements stratégiques dont les organismes du secteur public peuvent se servir pour des activités telles que l'affectation des ressources, l'élaboration de normes de service et les communications (p. ex., gestion des attentes) avec les clients.

⁹¹ Canada, *Les citoyens d'abord*, Erin Research Inc., Ottawa, Centre canadien de gestion, octobre 1998, pages 5 à 10, 60 à 74. Ce document peut être consulté sur le site Web du CCG au : <http://www.ccmd-ccg.gc.ca>.

⁹² Canada, *Les citoyens d'abord*, Erin Research Inc., Ottawa, Centre canadien de gestion, octobre 1998, pages 49, 19 à 26.

⁹³ Faye Schmidt et Teresa Strickland, *Sondage sur la satisfaction des clients : Outil de mesures communes*, Ottawa, Centre canadien de gestion, décembre 1998; Faye Schmidt et Teresa Strickland, *Sondage sur la satisfaction des clients : le Guide du gestionnaire*, Ottawa, Centre canadien de gestion, décembre 1998. Ces documents peuvent être consultés sur le site Web du CCG au : <http://www.ccmd-ccg.gc.ca>.

⁹⁴ Le CCG a accepté d'utiliser l'OMC pour recueillir les résultats du sondage jusqu'à ce qu'une méthode définitive puisse être établie pour les trois niveaux du gouvernement.

⁹⁵ Canada, *Les citoyens d'abord*, Erin Research Inc., Ottawa, Centre canadien de gestion, octobre 1998, pages 51 à 58. Ce document peut être consulté sur le site Web du CCG au : <http://www.ccmd-ccg.gc.ca>.

Bibliographie

- Adams, Michael et Mary Jane Lennon. « Canadians, Too, Fault Their Political Institutions and Leaders », *The Public Perspective*, octobre 1992.
- Alberta, Gouvernement de l'Alberta. *Core Human Resources Measures Project, 1997 Survey of Albertans and Employees*, automne 1997.
- Allison, Graham T. Jr. « Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects? », Federick S. Lane (éd.), *Current Issues in Public Administration*, 3^e éd., New York, St. Martin's Press, 1986.
- Angus Reid Group. *Alternative Service Delivery: A Survey on Municipal Services in Ontario*, septembre 1997.
- Angus Reid Group. *Budget Allocation Survey*, enquête réalisée pour la ville de Vancouver, le 27 janvier 1997.
- Aucoin, Peter. « The Design of Public Organizations for the 21st Century: Why Bureaucracy Will Survive in Public Management », *Canadian Public Administration* 40, n^o 2 (été 1997), pages 290-306.
- Australie. Commonwealth Government's Advisory Board. *The Australian Public Service Reformed: An Evaluation of a Decade of Management Reform*, Canberra, 1992.
- Baseline Market Research Ltd. *Evaluation of Service New Brunswick: Final Report*, décembre 1993.
- British Columbia. British Columbia Parks. *1996 Campground Satisfaction Survey: Haynes Point*, Victoria, 1996.
- British Columbia. British Columbia Parks. *Ocean Kayaking in British Columbia: A Summary*, Victoria, mai 1996.
- British Columbia. British Columbia Parks. *Public Views About B.C. Parks: Summary Report*, Victoria, décembre 1995.
- British Columbia. Service Quality B.C. *Service Quality: An Introduction*, Victoria, 1991.
- Canada. Vérificateur général. *Rapport du Vérificateur général*, chapitre 14, Ottawa, septembre 1996.
- Canada. Bureau du Conseil privé et Centre canadien de gestion. *De solides assises : rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique*, Ottawa, 1996.
- Canada. Bureau du Conseil privé et Centre canadien de gestion. *Rapport du Groupe de travail des sous-ministres sur les modèles de prestation des services*, volumes I, II, III et IV, Ottawa, octobre 1996.
- Canada. Secrétariat du Conseil du trésor. *Normes de services*, Ottawa, février 1995.
- Canada. Secrétariat du Conseil du trésor. *Guide pour des services de qualité II : Mesure de la satisfaction des clients*, Ottawa, octobre 1995.
- Canada. Secrétariat du Conseil du trésor. *Guide pour des services de qualité VI: Sondages auprès des employés*, Ottawa, Octobre 1995.
- Canada. Secrétariat du Conseil du trésor. *Guide pour des services de qualité XII : Qui est le client ?- document de travail*, Ottawa, juin 1996.
- Canada. Diversification de l'économie de l'ouest. *1998 Community Futures Development Corporation Questionnaire* (1996).
- Carr-Gordon Limited et Erin Research inc., *Responsible & Responsive Regulation for Ontario: A Report to the Red Tape Review Commission*, mai 1995.
- Continuous Improvement Services inc. et Erin Research inc. *Best Value for Tax Dollars: Improving Service Quality in the Ontario Government*, février 1992.
- Das, Hari, Mallika Das et Francis McKenzie. « Assessing the Will of the People: An Investigation into Town Service Delivery Satisfaction », *Canadian Public Administration*, vol. 38, n^o 1 (printemps 1995), pages 77-93.

Sondage auprès des clients et des citoyens : dissiper les mythes et redéfinir les orientations

- Environics Research Group Limited. *Town of Oakville: Focus Oakville Benchmark Quality of Service Analysis*, octobre 1994.
- État de Washington. Washington Performance Partnership (Social & Economic Sciences Research Centre, Washington State University). *Citizen Satisfaction: Results From a Telephone Survey of Washington Households About State Services*, Pullman, février 1995.
- États-Unis. Office of Management and Budget. *Resource Manual for Customer Surveys*, Sally Katzen and Katherine K. Wallman (ed.), octobre 1993. (Accessible au : <http://www.fedworld.gov/ftp/results/custsrv2.txt>).
- Fitzgerald, Michael R. et Robert F. Durant. « Citizen Evaluations and Urban Management: Service Delivery in an Era of Protest », *Public Administration Review* (nov.-déc. 1980), pages 585-594.
- Fornell, Claes *et al.*, « The American Customer Satisfaction Index: Nature, Purpose, and Findings. » *American Customer Satisfaction Index*, 60 (octobre 1996), pages 7-18.
- Gagnon, Michel. « Les employés d'EIC Québec, des professionnels ? Oui, disent nos clients », *La Qualité du Service à EIC-Québec*.
- Goldfarb Consultants, *Public Attitudes Toward B.C. Hydro*, janvier 1989.
- Goodsell, Charles T. *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, 3^e éd., New Jersey, Chatham House Publishers Inc., 1994. pages 9-10.
- « How Do We Compare », *Insight: Public Sector Management in Canada* 2, n^o 2 (août/septembre 1997), page 6.
- ICM Research. *Citizen's Charter Customer Survey: Research Report*, mars-avril 1993.
- IER Planning, Research and Management Services. *Core Services Review Public Consultation Process: Final Report*, rapport préparé pour la ville de Nepean, septembre 1996.
- Insight Canada Research, *Perspectives Canada*, 1, n^o 4 (automne 1992).
- Institut national de la qualité. *1996 Canadian Consumer Quality Survey – Government Services*.
- Les Associés de recherche Ekos inc. « Rethinking Government 1997: Canadian Perspectives on Trust », *Insights: Public Sector Management in Canada* 2, n^o 2 (août/septembre 1997), page 6.
- Les Associés de recherche Ekos inc. et Environics-DRZ, *Rethinking Government*, 94-1, Phase 1: Final Report, juillet 1994.
- Les Associés de recherche Ekos inc. *Rethinking Government*, 94-2, janvier 1995.
- Les Associés de recherche Ekos inc. *Rethinking Government*, mars 1996.
- Les Associés de recherche Ekos inc. *Rethinking Government*, présentation à l'intention du Centre canadien de gestion. novembre 1997.
- Les Associés de recherche Ekos inc. *Rethinking Government*, octobre-novembre 1997.
- Les Associés de recherche Ekos inc. *Rethinking Government IV: Summary of Wave One Findings*, décembre, 1997.
- Les Associés de recherche Ekos inc. *Survey of Public Perceptions of Service to the Public. Final Report*, 1990.
- Market Trend Research. *Results of a Citizens' Survey: 1997-99 Capital Plan*, rapport présenté à la ville de Vancouver, le 19 septembre 1996.
- Miller, Thomas I. et Michelle A. Miller. *Citizen Surveys: How to Do Them, How to Use Them, What They Mean*, Washington, International City/County Management Association, 1991.
- Miller, Thomas I. et Michelle A. Miller. « Standards of Excellence: U.S Residents' Evaluations of Local Government Services », *Public Administration Review*, 51, n^o 6 (novembre/décembre 1991), pages 503-513.
- Mintzberg, Henry. « Managing Government, Governing Management », *Harvard Business Review*, mai-juin, 1996, pages 75-83.

- Nevitte, Neil. *The Decline of Deference: Canadian Value Change in Cross-National Perspective*, Peterborough, Broadview Press, 1996.
- Nye, Joseph S. « Visions of Governance in the Twenty-First Century », exposé présenté durant le Kennedy School of Government Spring Symposium, Harvard University, 1996. <http://ksgwww.harvard.edu/visions/agenda.htm>.
- Nye, Joseph S. « The Media and Declining Confidence in Government », *The Harvard International Journal of Press/Politics* 2, n° 2 (août 1997), pages 5-7.
- Peel Regional Police. *Survey of Attitudes and Opinions*, mars 1994.
- Peel Regional Police. *Survey of Attitudes and Opinions*, novembre 1996.
- Poister, Theodore H. et Gary T. Henry. « Citizen Ratings of Public and Private Service Quality: A Comparative Perspective », *Public Administration Review*, 54 (mars/avril 1994), pages 155-160.
- Pollara. *Public Trust Index*, janvier 1997.
- Pollara. *Perspectives Canada*, vol. V, n° 4 (quatrième trimestre 1997).
- Pollara. *Perspectives Canada*, vol. VI, n° 2 (deuxième trimestre 1997).
- Rosell, Steven A., et al. *Governing in an Information Society*, Canada, Institut de recherches sur les politiques publiques, 1992.
- Seidle, Leslie. *Rethinking the Delivery of Public Services to Citizens*. Montreal, Institut de recherches sur les politiques publiques, 1995.
- Selkirk. *Town of Selkirk Citizens Survey*, 1998.
- TAG Research. *City of Calgary Corporate Customer Satisfaction Survey*, Calgary, juillet 1997.
- Webb, Kenneth and Harry P. Hatry. *Obtaining Citizen Feedback: The Application of Citizen Surveys to Local Governments*, Washington, The Urban Institute, 1973.
- Zussman, David, « Government Service to the Public: Public Perceptions », *Optimum* 22, n° 4 (1991-1992), pages 5-20.
- Zussman, David. « Do Citizens Trust Their Governments? », *Canadian Public Administration*, 40, n° 2 (été 1996), pages 234-254.

Annexe 1

Sondage d'opinion de l'État de la Géorgie : indice de satisfaction de l'échantillon du grand public et des utilisateurs récents

SERVICES PUBLICS	GRAND PUBLIC			UTILISATEURS RÉCENTS		
	MOY*	N**	É.-T.***	MOY	N	É.-T.
Services d'incendie	80,0	333	16,9	82,8	16	21,8
Service de postes (É.-U.)	72,8	386	19,6	76,1	340	21,2
Cliniques publiques de santé	70,5	248	22,0	74,4	41	22,7
Cueillette des déchets	70,2	314	19,9	75,5	197	23,0
Police	70,1	363	24,5	71,3	95	31,4
Programmes de parcs et de loisirs	66,1	341	27,1	77,1	182	19,3
Transports en commun	65,1	192	27,2	76,6	63	16,7
Écoles publiques	63,5	334	27,2	68,2	172	27,7
Entretien des routes	63,0	372	26,5	59,2	380	26,7
Somme du secteur public	69,0			73,5		
SERVICE PRIVÉ						
Service privé de courrier	81,2	369	16,2	84,5	213	15,4
Épiceries	75,1	382	19,3	77,1	408	17,3
Banques, agences d'épargne et de prêts	71,2	364	22,7	81,7	301	20,2
Cliniques médicales privées	70,7	360	21,2	80,6	278	19,6
Restauration rapide	68,9	355	23,1	68,5	374	20,9
Cinéma	67,3	280	23,6	75,5	200	17,4
Atelier de réparation d'automobiles	61,2	334	24,5	71,7	219	27,9
Câblodistributeurs	58,2	288	27,6	66,2	260	26,3
Taxis	54,2	168	24,6	59,6	34	30,8
Somme du secteur privé	67,5			73,9		

* - Moy = moyenne
 ** - N = échantillon
 *** - É.-T. = Écart-Type

Refait à partir de : Theodore H. Poister et Gary T. Henry, « Citizen Ratings of Public and Private Service Quality: A Comparative Perspective », *Public Administration Review* 54, n° 2 (mars/avril 1994), pages 155-160.

Annexe 2

Rendement relatif des services des secteurs public et privé en Grande-Bretagne continentale

TYPE DE SERVICE	RENDEMENT (% TRÈS BIEN OU PASSABLEMENT BIEN)	AMÉLIORATION (% AMÉLIORATION SOUHAITÉE)
Supermarchés	93	3
Service des postes	92	3
Médecins	91	9
Écoles primaires	84	25
Cueillette des déchets	83	9
Douanes (ports et aéroports)	78	1
Hôpitaux des SNS*	77	37
Police	74	24
Banques	70	19
Revenu intérieur	70	5
Autobus	68	24
Entretien des rues local	65	19
Sécurité sociale	64	14
British Rail	57	26
Emploi/guichets d'emploi	57	21
Routes locales	48	26
Tribunaux judiciaires	46	17
Prisons	45	15

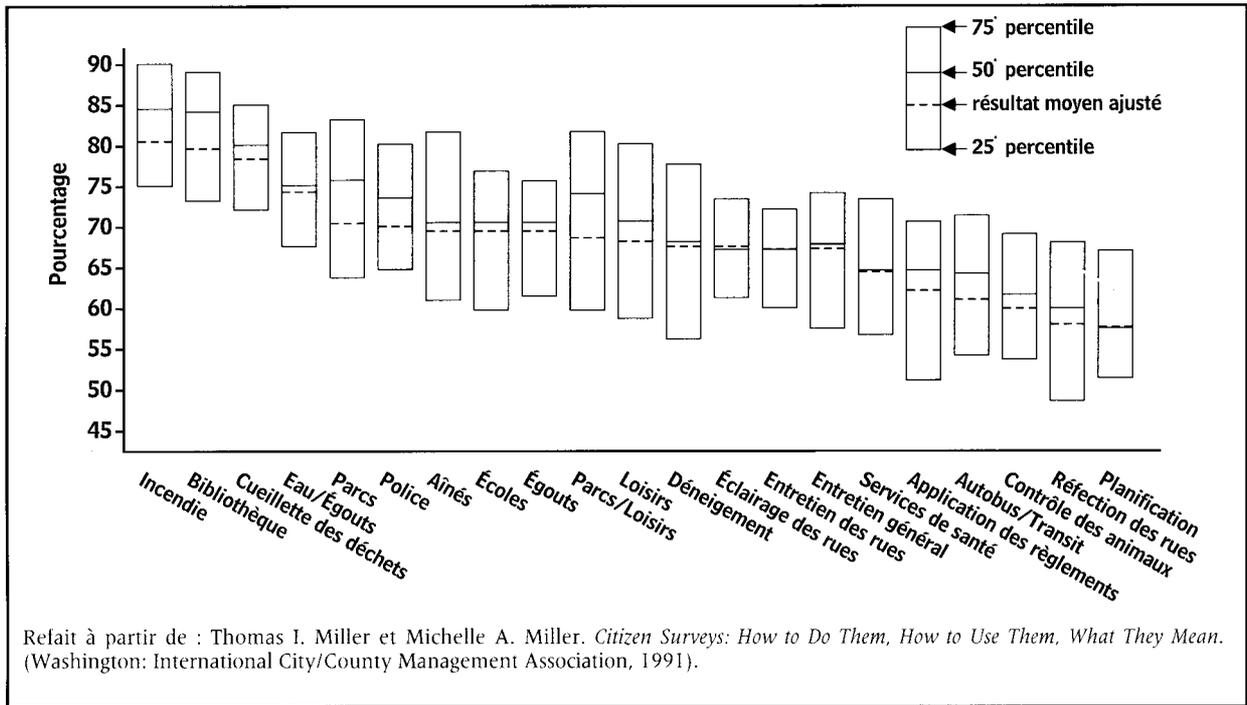
* SNS : service national de santé

Note : Échantillon aléatoire du sondage de 1993 auprès de 3 097 répondants pour le UK Citizen's Charter Unit.

Refait à partir de : ICM Research, *Citizen's Charter Customer Survey: Research Report*, mars-avril, 1993.

Annexe 3

Moyenne adaptée en fonction du pourcentage maximal des indices des services individuels



Annexe 4

Cadre de travail pour la modernisation de la prestation de services publics

