



INITIATIVE SERVICE CANADA **Secrétariat du conseil du trésor, Gouvernement du Canada**

Dans le cadre du projet «Nouveaux modèles de collaboration pour la prestation des services publics », des expériences ont été sélectionnées afin d'analyser les modèles de collaboration adoptés, les pratiques de gestion instaurées et les facteurs critiques de succès. L'«Initiative Service Canada, une collaboration de treize ministères et agences fédérales sous la direction du Secrétariat du Conseil du Trésor canadien, a débuté en 1998, s'inscrit parmi les projets novateurs retenus pour cette recherche. Le présent document vise à dresser le portrait de ce projet visant à offrir aux Canadiens, un guichet unique d'information gouvernementale intégrée. L'étude de cas a été réalisée et rédigée par Lise Préfontaine Ph.D., professeure à l'Université du Québec à Montréal avec la collaboration de Line Ricard Ph.D., professeure à aux HEC de Montréal, de Valéry Ramonjavelo, assistant de recherche et de Carole Maziade, professionnelle de recherche en 2001.

Plan

1. Le contexte du projet
 - 1.1 Contexte historique
 - 1.2 Contexte stratégique
 - 1.3 Contexte institutionnel et légal
 2. Le projet
 - 2.1 Le mandat
 - 2.2 Les livrables et le cadre de gestion
 - 2.3 La réalisation du contrat
 3. Les partenaires au projet
 - 3.1 Le Ministère
 - 3.2 DMR
 - 3.3 Les tiers partis
 4. La collaboration
 5. La performance
 - 5.1 La performance du projet et de la collaboration
 - 5.2 Les retombées du projet
- Références
Annexes

1. LE CONTEXTE DU PROJET

1.1 Le contexte historique

Le Gouvernement du Canada a toujours démontré une volonté ferme d'offrir des services de qualité à tous les Canadiens. Une étude sur la satisfaction des citoyens réalisée en 1997 (Faye et Strickland, 1998) démontrait pourtant un haut niveau d'insatisfaction des citoyens canadiens quant aux services publics offerts par le gouvernement fédéral. Ceux-ci se plaignaient principalement de la difficulté d'accéder aux services (44 %) alors que 25 % disaient ne même pas savoir où obtenir le service dont ils avaient besoin. Plusieurs ministères expérimentaient pourtant des formules de services électroniques ou de guichets uniques mais ces efforts pour moderniser la prestation des services publics, parcellaires et dispersés, atteignaient peu ou pas le citoyen.

1.2 Le contexte stratégique

Au même moment, le Gouvernement du Canada avait défini quelques unes des priorités devant guider son action, priorités exprimées dans le Discours du Trône (Gouvernement du Canada, 1999a). L'une d'elle consistait à s'assurer que tous les services gouvernementaux soient offerts électroniquement d'ici 2004. Une autre priorité, corollaire de cette première, voulait faciliter l'accès à l'Internet à tous les citoyens canadiens, qu'ils vivent dans les zones urbaines ou en région. Le programme Un Canada Branché¹ répond à ce besoin. Enfin, une politique prônant le recours aux partenariats dans la planification et la gestion de projets de développement avait également été formulée par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) dans le rapport du vérificateur général (Gouvernement du Canada, 1999b). Ajoutons à l'ensemble de ces facteurs le fait que la très grande majorité des pays industrialisés s'étaient engagés dans une «réinvention» ou du moins une modernisation de leurs services et que le gouvernement du Canada a toujours joué un rôle de chef file sur la scène internationale. Le pays jouissait également d'un climat politique stable et l'économie connaissait une forte croissance. L'ensemble de ces facteurs favorisait la recherche d'alternatives à la prestation des services publics fédéraux telle qu'elle se pratiquait alors et l'élaboration d'un plan stratégique de développement.

1.3 Le contexte institutionnel et légal

En 1998, le SCT se voit confier le mandat d'explorer les options en vue de mettre en place une approche intégrée de prestation des services fédéraux afin de créer une nouvelle image du

¹ Voir le site web <http://brancher.gc.ca/fr/100-f.htm> pour plus d'informations.

gouvernement et ce, en deux ans. Un groupe de travail est rapidement mis sur pied et entreprend une étude complète des services offerts en vue de proposer un plan d'affaires stratégique pour l'Initiative Service Canada. Soulignons ici que le SCT se voit confier un autre mandat parallèlement à l'ISC, à savoir l'Initiative Gouvernement en Direct (IGeD)², qui elle vise la prestation électronique des services publics afin que tous les citoyens puissent interagir avec leur gouvernement par voie électronique. Bien qu'intrinsèquement reliées, les deux initiatives sont en concurrence indirecte pour l'obtention de ressources.

L'analyse de la situation réalisée par l'équipe de l'ISC identifie les bases des services d'information gouvernementaux fédéraux :

- ? Le centre d'appel du gouvernement 1 800 O-Canada géré et opéré par Travaux Publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) supporté par une base de données comprenant les informations sur environ 1 000 programmes et services;
- ? Les répertoires téléphoniques «pages bleues» des ministères et agences gouvernementales;
- ? Les kiosques d'information établis par divers ministères et agences et principalement par Développement des Ressources Humaines du Canada (DRHC) qui sont au nombre d'environ 30;
- ? Les portails et sites web des ministères et agences qui sont au nombre de 450 et gérés indépendamment;
- ? Environ 413 000 dépliantes et formulaires publiés par neuf ministères et distribués selon divers canaux de distribution.

Le gouvernement fédéral offre près de 1 000 programmes et services différents dans près de 11 000 points d'accès, sur 450 sites web et opère 170 centres d'appels pour un total d'environ 1,6 milliards de dollars consacrés aux services d'information gouvernementaux. Telle était la situation de départ (L'Équipe de mise en œuvre Service Canada, 1999). Le défi était d'autant plus grand qu'il fallait intégrer des canaux dont la responsabilité était détenue par plusieurs ministères.

2. L'INITIATIVE SERVICE CANADA

2.1 Le mandat

Le mandat de l'Initiative Service Canada (ISC) est clair, d'abord concevoir un plan de développement, ensuite procéder à l'implantation des solutions élaborées dans le plan approuvé et finalement évaluer l'expérience. Rappelons que l'ISC vise à changer l'image du

² Voir le site de cette initiative : http://www.gol-ged.gc.ca/index_f.asp pour plus d'informations.

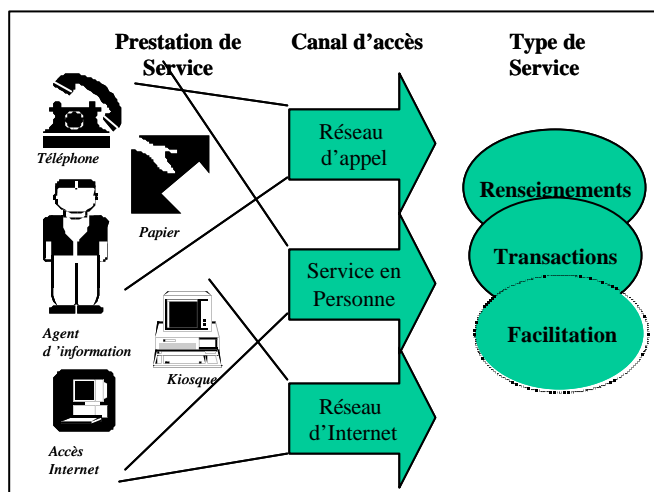
gouvernement en fournissant aux citoyens des guichets uniques d'accès aux services gouvernementaux d'une manière rapide, fiable, accessible et à moindre coût et que le projet est à un stade expérimental. L'objectif est donc de mettre sur pied et évaluer certains modèles de prestation de services novateurs et susceptibles d'être élargis par la suite à une région, à un groupe ou à l'ensemble des Canadiens.

Cinq principes ont guidé le travail de l'équipe du SCT à qui le mandat a été confié : 1) répondre aux besoins des citoyens et améliorer de façon continue la prestation des services; 2) intégrer les services en un guichet unique; 3) offrir un choix de canaux complémentaires pour accéder aux services; 4) supporter la transition vers la prestation de services électroniques; et 5) assurer la visibilité du fédéral et sa présence dans toutes les régions du pays.

Une équipe d'une vingtaine de personnes est rapidement mise en place. Suite à l'étude de la situation, elle conçoit un modèle de service intégré (voir figure 1). Le plan prévoit un seul service offert via trois canaux : le téléphone avec le centre d'appel 1 800 O-Canada; la voie électronique avec le site web du gouvernement du Canada; et le service en personne dans des centres d'accès tels ceux déjà mis en place par DRHC, Poste Canada ou Patrimoine canadien, par exemple. Pour en faciliter l'accès, les services et programmes seront regroupés en fonction des clientèles, de besoins spéciaux ou de thèmes tels les jeunes, les personnes âgées, la chasse et la pêche, le portefeuille perdu, etc. Enfin, on misera sur l'intégration des services déjà offerts plutôt que sur le développement de nouveaux services et cette intégration doit se réaliser principalement par collaboration horizontale entre ministères et agences.

Le plan proposé est vite accepté et le projet entre dans sa deuxième phase, celle de l'implantation d'un projet pilote. Le projet pilote vise à jeter les bases d'un réseau intégré de services, il est doté d'un budget de 13 millions pour l'année 1999-2000. Il est novateur en ce sens qu'il propose le développement et l'intégration de plusieurs modèles de prestation plutôt qu'un modèle unique. Par exemple, avec DRHC, qui opère déjà des centres d'accès reliés à l'emploi, un accord est signé en vue d'ajouter un volet information gouvernementale aux centres déjà en place avec l'ajout de ressources qui animent et supportent les citoyens dans leurs recherches d'information. Une brève description d'une telle expérience, réalisée au Saguenay Lac St-Jean, est présentée à l'annexe 1. Au Manitoba, avec comme partenaires le Gouvernement du Manitoba, Patrimoine canadien, quelques municipalités et organismes communautaires, six centres communautaires voient le jour. Là encore, la formule est unique. Ces centres offrent une panoplie de services aux communautés francophones, et ce dans leur

Figure 1 Cadre de la prestation des services de Service Canada



Source : Service Canada - Plan d'affaires stratégique 1999-2000, p. 11.

milieu et dans des domaines aussi variés que la santé, la culture, l'éducation, les loisirs, l'emploi ou le développement local. L'annexe 2 décrit ce projet. Au Nouveau Brunswick, les centres de services gérés conjointement avec la province offrent l'information pour les deux paliers de gouvernement. Le Café Jeunesse qui a pignon sur rue à Montréal représente un autre modèle novateur. Une quinzaine de ministères se sont alliés à DRHC pour opérer ce café Internet qui offre l'accès aux divers services d'information s'adressant aux jeunes dans des domaines aussi variés que la santé, l'emploi, les études, ou le sport. Des animateurs supportent les jeunes dans leur recherche d'information. L'annexe 3 présente brièvement ce modèle de prestation de service.

2.2 Les livrables et le cadre de gestion

Le projet étant considéré comme exploratoire, les étapes sont courtes et les livrables clairement définis. La gestion du projet relève du Secrétaire adjoint, Service et Innovation du SCT. Il est supporté dans ses efforts par l'équipe de SC composée d'une vingtaine de personnes et par deux comités, l'un de coordination et l'autre consultatif. Le Comité de Coordination Service Canada regroupe des représentants de 15 ministères et assume la direction stratégique, la coordination, la sélection des projets pilotes et leur évaluation ainsi que la communication. Le Comité se rencontre à intervalles réguliers, soit environ quatre fois l'an. Service et Innovation compte également sur le Comité Aviser sur l'Amélioration des Services, groupe de travail dont la préoccupation première est l'offre de services gouvernementaux. Ce groupe est également supporté par un Forum de fonctionnaires intéressés plus particulièrement à la prestation des services publics. À ces comités s'ajoutent les conseils fédéraux qui coordonnent

les activités des ministères et agences en région. Ils sont formés de hauts fonctionnaires, généralement des sous-ministres ou directeurs régionaux, représentant chacun des ministères présents dans la dite région. Ces conseils, déjà en place avant le démarrage du projet ISC, se penchent sur les particularités des régions canadiennes qu'ils desservent et cherchent à orienter les politiques et programmes fédéraux pour le mieux-être de la collectivité. Dans le cas particulier des Centres communautaires pour les communautés francophones du Manitoba discuté ci-haut, le Conseil fédéral jouera un rôle de premier plan pour susciter l'adhésion de certains ministères au projet.

2.3 La réalisation du contrat d'intégration

Le délai est court, à peine deux ans et les difficultés importantes. Au départ, deux défis majeurs sont identifiés et ils sont tous deux reliés à la culture qui prévaut au sein du gouvernement. D'abord l'idée du «*one size fits all*». Les membres de l'équipe sont convaincus qu'une solution universelle ne peut répondre aux besoins de tous les Canadiens bien qu'ils reconnaissent que certains pays comme l'Australie ont adopté avec succès une telle politique. De leur avis, les différences géographiques, linguistiques et culturelles sont telles au Canada qu'il faut offrir un service intégré mais sur mesure, c'est-à-dire qui tienne compte des besoins particuliers de tous les Canadiens, en particulier de ceux des régions éloignées et des zones rurales. Le second défi de l'équipe est de convaincre les divers ministères et agences de travailler ensemble. L'idée de services gouvernementaux intégrés s'oppose au sentiment de nombreux ministères et agences à l'effet que leurs services leur appartiennent, qu'ils peuvent les gérer selon leurs besoins spécifiques et qu'ils n'ont pas à se soumettre à des règles communes. De plus, certains ministères ont développé une culture interne axée sur les services au citoyen alors que d'autres ont encore peu fait dans ce sens.

Il ne s'agit pas de créer un nouveau programme de prestation de services mais bien d'explorer des façons de faire évoluer les structures existantes vers une nouvelle approche. Même si le mandat est très large, l'équipe de projet est restreinte et les ressources limitées; le projet ne jouit pas d'une grande visibilité, en particulier sur le plan politique, ce qui lui nuit quelque peu. Alors que certains partenaires recherchent une orientation ferme et précise, l'équipe de projet se définit davantage comme un groupe de support et cherche à susciter les projets plutôt que de les proposer. Le projet pilote se réalise sous la forme d'un appel à tous. On encourage la diversité et les réponses personnalisées. Mais cette grande latitude laissée aux partenaires compliquera quelque peu les choses, ces derniers espérant une direction clairement définie et des objectifs plus précis. Service Canada agit un peu comme un «franchiseur» auprès des

partenaires; il fournit les standards (accessibilité, bilinguisme, sécurité) et remet la responsabilité de la prestation des services aux partenaires. Il se crée une certaine dissociation entre la stratégie et les opérations.

Malgré ces quelques incompréhensions et incohérences, le projet gagne rapidement l'assentiment de nombreux adeptes; le concept de services sur mesure plaît et de nombreuses régions du Canada y voient un effort réel du fédéral de se rapprocher des citoyens et de répondre à leurs besoins spécifiques. En deux ans à peine, l'équipe aura développé le concept intégrateur et aura participé activement à la mise en place de 122 centres d'accès à travers le pays. Pour ce faire, elle aura négocié et signé 21 protocoles d'entente (*Memorandum Of Understanding ou MOU*) avec 13 partenaires fédéraux. Le site web du gouvernement du Canada aura été entièrement réorganisé et supportera les agents d'information dans les centres d'accès en plus des citoyens y accédant directement. Finalement, le groupe aura convaincu Travaux publics de remodeler sa base de données pour le service 1 800 et de rendre ce service accessible aux employés non gouvernementaux en place dans les centres d'accès.

2.4 La technologie

La technologie joue dans ce projet un rôle important en offrant une infrastructure pour l'accès à distance et ce, à peu de coûts pour les citoyens. De plus, elle supporte très efficacement les employés chargés de fournir l'information dans les divers centres d'accès en personne. En effet, ces employés trouvent toute l'information et le soutien dont ils ont besoin sur le site du gouvernement du Canada nouvellement élaboré par familles de sujets.

La technologie n'est cependant pas totalement au rendez-vous, particulièrement en ce qui a trait à l'intégration des divers centres d'appel. En effet, le service de base 1 800 fournit l'information de première ligne mais dès que le besoin du citoyen nécessite une information spécialisée, le transfert des appels vers les ministères appropriés ne peut se faire avec les infrastructures actuelles. La technologie existe mais ses coûts sont exorbitants. Pour le site web, le développement des formulaires électroniques s'avère également problématique parce que plus long que prévu d'une part et à cause des problèmes de sécurité des transactions qui se posent d'autre part. Le support téléphonique au citoyen accédant au site du gouvernement rencontre également certaines difficultés alors que le projet prévoyait une aide vocale pour le navigateur en difficulté. Enfin, l'accès à distance à partir de régions très éloignées est souvent totalement absent ou très coûteux. Même aux endroits où le service Internet est disponible, tous les citoyens n'y ont pas accès, faute de formation. Et lorsque les services sont offerts, ils

le sont trop souvent à la pièce et de façon peu intégrée. Soulignons cependant que ces problèmes sont inhérents à tous les projets de développement de portails de services et non seulement au projet actuel.

3. LES PARTENAIRES AU PROJET

3.1 Le Secrétariat du Conseil du Trésor et l'équipe de ISC

Cette équipe est peu nombreuse, une vingtaine de personnes tout au plus, mais celles-ci partagent la même vision et le même engagement, développer une approche centrée sur le citoyen. Leur objectif se résume à vouloir changer l'approche gouvernementale en matière de prestation de service de «*inside-out* à *outside-in*» donc adopter une approche centrée sur les besoins du client plutôt que sur les objectifs des ministères et agences. Les membres de l'équipe SC relèvent du secteur Service et Innovation, créé spécialement à l'intérieur du SCT pour explorer les moyens pour améliorer la prestation des services gouvernementaux.

Les membres de l'équipe ont été choisis en raison de leur grande expérience de la fonction publique et de leur capacité à gérer le changement. Une première ombre au tableau au cours de ce projet sera leur haut taux de roulement. Gestionnaires chevronnés et expérimentés, ils sont souvent pressentis pour d'autres postes que certains finissent par accepter. La seconde est due à l'équivoque que crée le double rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor, celui de contrôleur versus celui d'entrepreneur, du moins dans ce projet.

3.2 Les autres partenaires

Les partenaires fédéraux sont nombreux : Travaux Publics et Services gouvernementaux Canada, Développement des Ressources humaines Canada, Patrimoine canadien, Postes Canada, Industrie Canada, Agriculture Canada, Citoyenneté et Immigration, Bureau de l'information du Canada, Revenu Canada et quelques autres. Deux jouent un rôle central dans le projet. Il s'agit d'abord de Travaux Publics qui gère le centre d'appel 1-800, possède la base de données sur l'ensemble des services gouvernementaux et gère le site web du gouvernement. Les responsabilités de ce ministère en terme de services gouvernementaux sont très larges et le pouvoir qu'il détient est largement reconnu. DRHC constitue le second grand joueur puisque le ministère opère déjà un réseau important de centres d'accès en personne et a développé au cours des ans une large expérience en matière de service au

client. À cause de problèmes de gestion largement médiatisés, DRHC a adopté un rôle plus effacé dans le projet et ne cherchera pas à exercer un quelconque leadership.

Le projet ISC compte également des partenaires de d'autres paliers gouvernementaux, à savoir certains gouvernements provinciaux (Nouveau Brunswick, Manitoba, Colombie Britannique et Territoires du Nord-Ouest) et quelques gouvernements locaux. À ceux-ci s'ajoutent des groupes communautaires et quelques organismes sans but lucratif ou OSBL. Le nombre de partenaires est très important, ce qui ne manquera pas de compliquer les relations de collaboration.

4. LE PROCESSUS DE COLLABORATION

Le nombre de partenaires, la nature floue des lignes d'autorité et le stade expérimental du projet sont autant de facteurs qui ont un impact sur la collaboration entre partenaires. Un membre de l'équipe de projet interviewé résumait ainsi cette difficulté : «il faut apprendre à exercer un leadership parmi un groupe d'égaux». L'équipe de ISC cherche à susciter l'adhésion au projet mais son pouvoir réel se limite à celui que lui confère son rôle au sein du gouvernement et à la persuasion. L'implication des partenaires est fonction de leur perception que le projet fonctionne bien et ce dernier ne fonctionne bien que s'ils collaborent, un cercle vicieux difficile à briser. Le processus de collaboration s'avère donc un processus lent et quelque peu difficile.

Le fait que le projet soit réalisé sous la gouvernance du SCT crée un certain malaise chez les organismes participants du fait que le Secrétariat est vu par de nombreux partenaires davantage comme une agence de contrôle que de développement. Le rôle d'autorité du SCT devient difficile à oublier, ce qui module le comportement des partenaires qui n'osent trop se plaindre, faire des demandes ou prendre des initiatives... L'équipe d'implantation est très consciente de ce problème et recherche un mode de gouverne qui offre une plus grande stabilité au projet pour les années à venir.

Le personnel affecté au projet connaît également un haut taux de roulement. Et le même phénomène se produit chez les partenaires de sorte que les relations établies lors d'une première rencontre sont malheureusement parfois à reprendre lors de la seconde. Ce haut taux de roulement est en partie lié aux pratiques de gestion des ressources humaines de la fonction

publique et les coûts reliés au recrutement et à la formation sont par le même fait amplifiés. Mais l'incertitude quant à l'avenir du projet y est également pour quelque chose.

La collaboration entre les membres du Comité de Coordination Service Canada connaît également des bas et des hauts. Dès le départ, le taux de roulement des membres du Comité et leur niveau décisionnel inadéquat ralentissent quelque peu le travail; mais les divers ministères réalisent vite l'importance de participer activement aux activités. Le groupe devient peu à peu plus efficace et efficient dans la gestion du projet bien qu'à l'occasion, l'esprit centralisateur de certains transparaît quelque peu, relent de la culture en silo qui a régné dans les organismes publics au cours des dernières décennies. En effet, au départ, les ministères étaient davantage préoccupés par la qualité des services qu'ils offraient. Plusieurs ministères et agences avaient pourtant développé une approche centrée sur le client, mais celle-ci était davantage centrée sur «leur client», en réalité sur «le service» qu'ils offraient à ce client. Comme le faisait remarquer une personne interviewée, «dans un ministère, les fonctionnaires répondent à deux clients, le citoyen et leur ministre! Et en négliger un est impardonnable».

Mais par la suite, l'esprit aux tables de concertation évolue. Les mentalités changent alors que les principaux intervenants expérimentent la création de plus en plus de tribunes pour favoriser la collaboration horizontale. À un certain moment, les partenaires arrivent même à partager les mêmes objectifs, ce qui constitue un apprentissage non négligeable ! Il leur manque toutefois les outils communs pour réaliser pleinement leur collaboration. Ces outils concernent par exemple les mécanismes formels de collaboration, en particulier les ententes, et la reconnaissance au sein du gouvernement des activités de collaboration autant en terme d'allocations de ressources que d'imputabilité des partenaires.

Les mécanismes d'imputabilité n'ayant guère changé, la collaboration crée certaines difficultés en terme de reddition des comptes. Si les protocoles d'entente ou *MOU* adressent les responsabilités de chaque partenaire, les mécanismes de transfert de fonds sont quasi absents. De plus, le processus de collaboration lui-même, bien que coûteux, n'est pas financé. Enfin, la signature d'accords avec les tiers parties constitue particulièrement un élément problématique puisque plusieurs organismes communautaires refusent de rendre des comptes au gouvernement dans l'optique de maintenir leur indépendance vis-à-vis le pouvoir public.

La distance physique entre les membres de l'équipe d'implantation et la première ligne est grande bien que les rapports demeureront toujours cordiaux. L'équipe comble en grande partie

cet écart par des visites, des échanges d'information, la fourniture de matériel, des guides de gestion, des sessions de formation et des sessions d'évaluation. Une communication véritable, basée sur la franchise, l'honnêteté et le respect doit être établie avec chacun des partenaires, ce qui nécessite beaucoup de temps. Ce même climat de confiance est également essentiel au fonctionnement harmonieux de l'équipe d'implantation. Le directeur de l'ISC joue un rôle important en ce sens. Il se définit comme un «entraîneur» qui doit gérer ses propres faiblesses et motiver son équipe, particulièrement en reconnaissant les efforts et les bons coups. Il partagera rapidement son enthousiasme à l'équipe.

La gestion du dossier politique de ISC est plus difficile. Bien que les deux projets sont interreliés, GeD, qui vise le développement du canal électronique de prestation de services (le site web), attire l'attention et l'intérêt. GeD accapare la visibilité qui lui donne accès aux fonds ainsi que l'intérêt des politiciens. Le peu de visibilité politique du projet ISC se traduit quant à lui, en un financement plus restreint garanti à très court terme, facteur qui n'est pas sans miner le moral des troupes ! Un certain climat d'insécurité règne alors, ce qui freine les élans de plusieurs et aura aussi contribué au départ de quelques membres de l'équipe d'implantation. Il ne faut pas s'y méprendre, malgré les quelques difficultés discutées ci haut, les partenaires, et plus particulièrement les intervenants des différentes régions, se sont montrés motivés et enthousiasmés par le projet, par le concept de services gouvernementaux intégrés et personnalisés offerts aux citoyens, en fonction de leurs besoins et même de la région qu'ils habitent. La collaboration pour la mise en place des centres d'accès en particulier, a été quasi exemplaire, créant une pression de la base vers le haut de la hiérarchie gouvernementale. Plusieurs fois, on a vu les gens sur le terrain en demander davantage ! Les réseaux communautaires existaient dans de nombreuses régions, plusieurs avaient pris les choses en main et ISC n'a alors eu qu'à les supporter et les aider à créer des coalitions de partenaires dans leur milieu et en leur offrant les moyens financiers pour réaliser leurs objectifs.

5. LA PERFORMANCE

5.1 La performance du projet et de la collaboration

Le projet ISC constitue un succès autant quant à ses réalisations dans un laps de temps aussi court qu'en ce qui a trait à la satisfaction de la clientèle. Les clients utilisent l'un ou l'autre des canaux beaucoup plus fréquemment et ils se disent assez satisfaits des services offerts. Une

enquête réalisée récemment³ a démontré un taux de satisfaction de 51 % pour les services du gouvernement fédéral en général, un saut de 4 % par rapport à la même enquête réalisée deux ans plus tôt. Quant au taux d'utilisation des services, le Plan Stratégique d'implantation de Service Canada⁴ rapporte les données suivantes :

- ? Le site du Canada a reçu en 1999-2000 des demandes totalisant 38 millions de pages web, ce qui correspond à une augmentation de 79 %. Les préposés ont répondu à 12 000 courriels dont 70 % étaient des requêtes pour des informations générales. Enfin, 60 % des clients se sont dits satisfaits du service.
- ? Le canal téléphonique 1 800 O-Canada a connu une augmentation des appels de 32 % pour la même période. L'analyse de cette clientèle permet d'établir que le Québec présente le plus haut taux d'augmentation et que 49 % des appels proviennent de régions rurales (une augmentation de 21 % de ces appels depuis 1999).
- ? Les centres d'accès en personne ont également connu une croissance fulgurante puisque 122 centres ont vu le jour dans les provinces et les Territoires du Nord-Ouest. Ils ont reçu 60 000 visiteurs et la grande majorité d'entre eux (75 %) requièrent une assistance.

Plus globalement, l'intégration des trois canaux se fait progressivement, un plan de formation supporte le déploiement des centres d'accès, le site du Canada comprend maintenant 35 thèmes intégrateurs et la base de données du centre d'appel 1 800 a été remodelée. Quelques 21 protocoles d'entente avec 13 ministères et organismes parrains ont été signés pour l'établissement de 122 centres d'accès. En région, SC offrait une opportunité incroyable d'engager les citoyens dans leur propre développement en fournissant des ressources humaines, financières et informationnelles mais surtout en proposant un modèle d'intégration et en le supportant. Cette opportunité aura été saisie par plusieurs.

Le projet a également favorisé de nombreux apprentissages en ce qui a trait à la collaboration horizontale. En soulevant les problèmes tels ceux de l'imputabilité des résultats, des coûts reliés à la coordination horizontale ou de l'absence de cadre réglementaire pour les accords avec les tiers parties, l'ISC a suscité un débat qui sensibilise l'ensemble des participants à la nécessité du développement d'un cadre réglementaire plus formel en matière de partenariat entre ministères et agences gouvernementales. L'expérience démontre que les principaux intervenants en matière de prestation de services gouvernementaux ont expérimenté la collaboration et sont convaincus de son bien fondé. Ne manquent à l'appel que les moyens concrets pour la réaliser pleinement.

³ Institut d'administration publique, Les Citoyens D'Abord 2000, Toronto, 2001.

⁴ Gouvernement du Canada, Plan stratégique d'implantation de Service Canada 2001-02 à 2003-04, Novembre 2000.

Le rapport d'évaluation sera déposé le 18 octobre 01 et un mémoire adressé au Cabinet suivra cet automne afin d'obtenir une direction sur l'avenir de l'Initiative.

5.2 Les suites du projet

La phase de développement aura permis de nombreux apprentissages et l'équipe a su tirer leçon de l'expérience tel que mentionné dans son plan d'affaires stratégique⁵. Elle a développé des connaissances précieuses sur :

- ? Les exigences reliées à la mise en place d'un réseau intégré multi-canaux;
- ? Le besoin réel à travers le Canada pour des guichets uniques de service;
- ? La nécessité d'une approche centrée sur le citoyen;
- ? La nécessité d'un lien fort avec GeD, la seconde initiative en cours au SCT;
- ? L'importance de mettre en place un mécanisme de coordination horizontale qui intègre les politiques, opérations et les fonctions de communication.

L'équipe entreprend donc une étape de consolidation du développement de Service Canada, une approche novatrice parce qu'elle vise à créer un réseau d'accès à guichet unique intégré à canaux multiples aux services gouvernementaux et qu'elle prend en compte les différences fondamentales des citoyens canadiens et offre des solutions à la mesure de tous et chacun.

⁵ Rapport du la phase de développement 1999/2000.

Références

Spears, George et Kasia Seydegart, 2001. *Les citoyens d'abord 2000 – Rapport sur «Prononcez-vous!» Un sondage sur l'amélioration des services gouvernementaux*. Rapport réalisé par Erin Research Inc. pour le Conseil sur la prestation des services publics et l'Institut d'administration publique, Toronto.

L'Équipe de mise en œuvre Service Canada, 2000. *L'Initiative Service Canada : Rapport provisoire sur la phase de développement*. Ottawa.

L'Équipe de mise en œuvre Service Canada, Mai 1999. *Service Canada – Plan d'affaires stratégique 1999-2000*. Ottawa.

Schmidt, Faye et Teresa Strickland, 1998 (révisé 2000). *Sondages sur la satisfaction des clients : Outil de mesures communes*. Rapport réalisé pour le Réseau du service axé sur les citoyens et le Centre canadien de gestion, Ottawa.

Gouvernement du Canada, 1999a. *Discours du Trône de 1999*. Ottawa. Disponible sur le site <http://pco.gc.ca/sfr-ddt/doc/index.ftm>.

Gouvernement du Canada, 1999b. *Rapport du vérificateur général du Canada 1999*. Chapitres 5 et 23. Ottawa.

Gouvernement du Canada, *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes – Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*. Secrétariat du Conseil du Trésor.

Annexe 1 Le centre d'accès SC établi à Alma au Saguenay-Lac St-Jean

Au Québec, sept centres Service Canada ont vu le jour avec la collaboration de Développement Ressources Humaines du Canada, à savoir Gaspé, St-Hyacinthe, Repentigny, Mont-Laurier, Alma, Drummondville et le Café Jeunesse. Tous ces centres offrent une base de services communs mais la liste varie tout de même en fonction de la taille du centre et de la région concernée. Parmi les initiatives spécifiques réalisées dans ces centres, citons à titre d'exemple :

- ? L'affectation de personnel sur la route pour rencontrer les organismes, les employeurs et divers groupes, une initiative de Mont-Laurier;
- ? Une carte postale envoyée dans tous les foyers pour faire la promotion du centre à Drummondville;
- ? L'implication de 13 ministères pour la mise en place du Café Jeunesse;
- ? Des séances d'animation et de formation de groupe réalisées en collaboration avec le CIRH (centre d'information ressources humaines);
- ? La production d'un vidéo de promotion et de capsules d'information à la télévision communautaire par le bureau d'Alma.

Pour l'ensemble de ces projets réalisés au Québec, les responsables soulignent que le contexte politique difficile des relations fédérales-provinciales a un certain effet sur l'accueil du projet ISC. Les juridictions des deux gouvernements sont régulièrement contestées et dans certaines localités du Québec ou auprès de certains groupes de citoyens, le gouvernement fédéral n'est pas toujours le bienvenu! Les centres d'accès en personne éprouvent également certains des problèmes vécus dans les autres régions du Canada. Par exemple, les problèmes d'accès et de sécurité des données de la base de Travaux Publics et Services gouvernementaux Canada se sont posés parce que certains groupes communautaires assument une partie des services et doivent avoir accès à une information traditionnellement accessible aux fonctionnaires fédéraux seulement. Réalité plus probante en région qu'en milieu urbain, les connaissances limitées en informatique de nombreux citoyens nécessitent également un support accru; la navigation sur le site web du Canada n'est pas perçue comme facile. Enfin, le climat de remise en question de la gestion des programmes réalisée par DRHC et l'insécurité entourant les renouvellements à court terme de l'ISC, auront rendu plusieurs employés craintifs de perdre leur emploi.

Le Centre Ressources Humaines du Canada (CRHC) à Alma, au Saguenay-Lac St-Jean est sous la juridiction du bureau régional de Jonquière. C'est le directeur du bureau qui a pris en main le projet SC. Le projet y a été très bien accueilli car il cadrerait avec le virage amorcé par le ministère qui délaissait certaines activités relatives à l'emploi et redéfinissait sa mission en terme d'informer, d'appuyer et de soutenir les citoyens dans leurs démarches en vue d'un meilleur développement des collectivités. L'approche privilégiée par DRHC en est une de service de type relationnel plus que transactionnel, l'informatique permettant maintenant l'accomplissement des tâches administratives plus rapidement. Service Canada offre l'opportunité d'ajouter un autre outil d'information à ceux existant. Le CRHC d'Alma a déjà plusieurs projets en cours avec les CIRH (centres d'information en ressources humaines pour supporter la recherche d'emploi), les CAC (centres d'accès communautaires) et Ambassadeur (projet pour le développement régional, voir le cas rédigé sur ce projet) et ces projets sont tous complémentaires.

Après consultation des employés, une équipe était nommée parmi les volontaires et un coordonnateur en prend la direction. L'implantation de SC sera réalisée dans un centre local à caractère semi-rural, Alma. Les six agents d'aide en place ont reçu une formation sur SC et deux ont été affectés directement au nouveau service. Tous ont manifesté un grand intérêt

quant à cette nouvelle orientation de leur travail, devenir des courtiers en information et des accompagnateurs pour les citoyens qui en ont besoin.

Lorsqu'un citoyen se présente au CRHC pour un problème relié à l'emploi, une brève session d'information sur les programmes et services du gouvernement du Canada lui est offerte. Les agents rencontrent également divers groupes qui en font la demande ou proposent eux-mêmes des rencontres s'ils le jugent utile. Enfin, ils offrent des services complémentaires tels la rédaction du curriculum vitae, une formation en recherche d'emploi ou sur l'utilisation de l'ordinateur ou du fax. Les employés interviewés apprécient l'enrichissement de leur tâche que l'implantation de SC a généré. «On fait du marketing» dira l'un d'eux avec une grande fierté. Les contacts et relations qu'ils établissent avec les groupes communautaires leur permettront d'élargir les clientèles touchées. Le coordonnateur a même réalisé un guide de bonnes adresses classées en fonction des besoins qui s'avère très utile pour tous, intervenants et citoyens.

Au niveau de la collaboration, les intervenants au projet soulignent le grand nombre de partenaires, le SCT, DRHC avec sa direction nationale et les directions régionales, Développement Économique Canada, Industrie Canada et quelques autres ministères, sans oublier les groupes communautaires. Cela ne facilite pas le travail. Évaluer le projet comporte également certaines difficultés car n'ayant pas reçu de ISC des directives claires, ils ont d'abord tenté d'élaborer leurs propres outils d'évaluation pour par la suite se voir imposer un questionnaire national. La consultation des régions demeure minimale. La publicité entourant l'ISC crée également certains désagréments car ils aimeraient bien que le service soit davantage connu.

Avec tous les délais encourus, le service n'aura été en fonction que quelques mois lors de la réalisation de cette recherche. Malgré ce court délai, les intervenants de DRHC sur ce projet sont unanimes, l'expérience connaît un franc succès et répond aux besoins locaux. Comment entrevoient-ils l'avenir de SC ? Ils espèrent d'abord pouvoir répéter l'expérience d'Alma dans les cinq autres centres RHC de la région. Et même s'il s'agit «d'une entente rigide avec couleurs locales», tous apprécient l'opportunité qu'offre SC de développer un service sur mesure pour leurs concitoyens.

Annexe 2 Des centres communautaires pour les communautés francophones du Manitoba

Ce projet s'inscrit dans l'ensemble du mouvement des communautés francophones qui prennent en main leur gestion municipale, scolaire, économique et sociale. Ces communautés vivent certains problèmes tels l'exode des jeunes, le manque d'emplois, un manque de formation et souvent, un éloignement des centres urbains et donc des ressources susceptibles de les aider.

La loi provinciale 41 sur les services en français, inspirée du Rapport Chartier, vise à briser l'isolement des groupes francophones en offrant des services en français là où les communautés vivent et en créant des entités spéciales pour offrir ces services car le rapport démontre bien l'inadéquation des postes bilingues ajoutés dans les centres de services de milieux anglophones. Ces conclusions sont également largement supportées par le Rapport Delotte et Touche commandé par le Conseil de développement économique des municipalités qui cible la nécessité de développer la pensée économique et le sens des affaires des membres de la communauté. Le rapport Fontaine, déposé auprès du gouvernement fédéral conclut de façon similaire à la nécessité de services sur mesure pour ces groupes minoritaires.

L'ISC tombe donc pile au Manitoba où plusieurs groupes supportés par le gouvernement manitobain recherchent une façon de réaliser leur projet, à savoir offrir les services gouvernementaux là où les gens vivent en respectant leur culture et leur langue et le tout de façon proactive. Comme les fonds manquent, la venue d'un nouveau joueur en la personne du gouvernement fédéral, est bienvenue. Les joueurs sont donc en place : d'abord le gouvernement manitobain qui agit comme leader du projet; ensuite le gouvernement fédéral représenté par le Conseil fédéral et dont le représentant le plus actif sera Patrimoine canadien; également les municipalités impliquées dont la ville de Winnipeg et finalement les groupes communautaires déjà implantés dans le milieu. L'engagement d'un gérant de projet qui prendra en main ce projet de développement des centres communautaires par Service Canada fournira l'élan catalyseur qui donnera vie au projet.

Rapidement, on arrive à développer le concept de centres d'accès, genres de centres d'achat de services gouvernementaux fédéraux, provinciaux, municipaux et communautaires. Ils seront au nombre de six et desserviront les principaux centres francophones de la province dont St-Boniface (maintenant Winnipeg) et Notre-Dame de Lourdes. Tous les partenaires d'un centre forment une alliance, ils partageront les mêmes locaux, certains services d'accueil communs et les coûts, au prorata de l'espace occupé. L'objectif n'est cependant pas qu'un simple partage des coûts, on vise la création d'une masse critique de services pour créer une certaine vitalité au sein de la communauté. Pour ce faire, la politique adoptée auprès du citoyen est celle de «*go the extra mile*», c'est-à-dire d'offrir toute information complémentaire à la demande formulée.

Le processus de collaboration qui s'ensuit rencontre certaines difficultés. Au niveau fédéral, si le Conseil fédéral manifeste une bonne volonté, la prise de décision au niveau opérationnel ralentit considérablement les élans de tous et chacun. Entre les gouvernements fédéral et provincial, les différences de standard en matière d'accessibilité des centres, d'occupation des immeubles sont difficiles à concilier. Un comité d'harmonisation est finalement mis sur pied pour développer la structure des centres ainsi que les plans et politiques de fonctionnement. Un comité de coordination se penche quant à lui sur tous les problèmes reliés aux immeubles. Finalement, un Conseil d'administration est formé pour gérer les six centres projetés et un comité de gestion composé des représentants des organismes locataires prend en charge la gestion de chaque centre. Ces derniers se rencontrent sur une base régulière et procèdent à

des sessions de formation et de remue-méninges afin de déterminer des champs d'action communs.

Avec Service Canada, les participants affirment recevoir un bon support mais déplorent les changements constants de personnel qui rendent la collaboration sinon plus difficile, au moins plus longue à établir. Service Canada fournit les centres en informations de toutes sortes mais l'équipe n'a pas encore mis en place des mécanismes de concertation afin de s'informer des besoins et attentes des équipes de gestion locales. De plus, l'équipe d'implantation SC a de la difficulté à suivre les projets qui, une fois lancés, prennent un rythme de croisière plus rapide. Cette attente pour des politiques leur permettant d'aller de l'avant n'est pas sans impatienter les participants manitobains.

Les préposés des centres communautaires reçoivent une formation commune et créent des liens qui se manifestent par des conversations téléphoniques fréquentes; ils s'entraident pour mieux comprendre les services gouvernements et répondre à des demandes particulières. Comme les centres sont à un stade de démarrage, ils utilisent les temps morts pour se former à partir du site web du gouvernement du Canada. Les agents d'information perçoivent leur rôle comme proactif : ils offrent de l'aide au citoyen et ils font la promotion du service auprès des organismes du milieu. Ils rédigent également une chronique mensuelle dans le journal local, répondent au téléphone et reçoivent les clients. Si par exemple, un groupe d'étudiants annonce une visite, ils mettront à sa disposition des informations sur les études, les bourses, les emplois d'été, la drogue ou tout autre sujet d'intérêt pour les jeunes.

Tout le monde s'accorde pour signaler le stade expérimental du projet mais tous se disent emballés par le concept. Les citoyens qui ont profité à ce jour de leurs services sont d'abord surpris que quelqu'un du gouvernement leur propose du support et ils en sont ravis. Les citoyens se déplacent pour venir payer leurs taxes ou une amende, ou même changer leur livre à la bibliothèque. Ils voient l'ordinateur, la préposée, les affiches et ils s'approchent. C'est le point de départ ...

Parmi les principales difficultés rencontrées à date, les personnes interviewées signalent :

- ? Le peu de publicité faite à partir du concept Service Canada;
- ? La planification à très court terme du projet qui est fonction des renouvellements du mandat de SC;
- ? La difficulté de développer une programmation commune à tous les partenaires;
- ? L'absence d'une structure de financement;
- ? L'identité même des centres communautaires et plus spécifiquement des préposés à SC.

Au moment où cette recherche a été réalisée, deux centres étaient déjà en opération et on préparait fébrilement le lancement des autres. Plusieurs ministères fédéraux qui au départ ne s'étaient pas montrés intéressés reviennent maintenant à la charge et demandent des informations sur le projet. L'expérience est prometteuse. Dans d'autres centres où on a placé un ordinateur sans support, personne ne l'utilise. Le concept de centre communautaire de services est un concept novateur : «Nous sommes convaincus qu'une approche de collaboration est nécessaire et au Manitoba, on a une culture de coopération !», conclura le gérant de projet.

Annexe 3 Le Café jeunesse de Montréal

Peut-on faire quelque chose de plus pour les jeunes ? Cette question posée par la directrice générale des centres d'emploi pour les jeunes de la région de Montréal devait mener deux ans plus tard à l'ouverture du Café Jeunesse de Montréal. Suite à un sondage réalisé auprès des jeunes, deux employés conçoivent l'idée d'un centre où tous les services offerts aux jeunes seraient représentés. Le projet est d'abord présenté à Développement Ressources Humaines du Canada qui en accepte le parrainage.

Le projet du Café jeunesse est par la suite présenté à une table interministérielle qui regroupe 13 organismes fédéraux, ministères, organismes et agences. L'objectif est alors d'obtenir un accord pour créer un guichet unique de services pour les services offerts aux jeunes. Au même moment, l'Initiative Service Canada sollicite des expérimentations en matière de prestation des services publics et garantit une base de financement.

Le Café jeunesse de Montréal, ouvert en avril 2000, offre aux jeunes de 18 à 35 ans un accès illimité et gratuit à Internet dans un cadre professionnel et utilitaire comme la recherche d'emploi, les études, la santé et autres informations. Le coin choisi est idéal, dans le quartier latin, entouré par le CEGEP du Vieux Montréal et l'UQAM, l'ONF et la Cinémathèque québécoise. Le café accueille en moyenne 40 personnes par jour avec certaines périodes où l'achalandage atteint jusqu'à 150 jeunes en une seule journée. L'objectif recherché est de répondre aux besoins de la clientèle et de faire valoir les services du gouvernement fédéral «sans trop mettre l'accent sur le drapeau!» comme le souligne la directrice. Les locaux sont également prêtés à l'occasion pour des campagnes de recrutement d'un ministère. Le jeune se présente au Café et fournit une carte d'identification. On lui déverrouille alors un ordinateur. L'animateur est présent pour répondre aux questions et aider le jeune en cas de besoin mais, les jeunes sont autonomes et plusieurs préfèrent faire leurs recherches sans aide. Si l'animateur ne peut répondre ou si les ressources pouvant aider le demandeur ne dépendent pas du gouvernement fédéral, on oriente le jeune vers les services appropriés.

Le Café compte cinq employés dont deux à temps partiel qui agissent comme conseillers auprès des jeunes qui le fréquentent. Quelques ressources interviennent également sur des projets spéciaux. Toutes sont employées par DRHC. Un plan permettant le passage d'un emploi étudiant vers un emploi régulier a même été mis en place avec la Commission de la fonction publique pour permettre à un employé étudiant de joindre les rangs de la fonction publique lors de sa graduation.

Comme dans plusieurs projets, même si les ministères acceptent de collaborer, la nature même de cette collaboration dépend du représentant choisi pour siéger sur les comités de travail. Certains, plus ouverts, embarquent dans le projet avec dynamisme alors que d'autres le freinent en invoquant constamment les règlements et procédures. En général, les réunions ont été très actives, en particulier durant la mise en œuvre de la documentation et de l'information. Des sous-comités ont été formés et le travail préparatoire à l'ouverture du Café a été réalisé rondement. La table interministérielle est maintenant à un stade où elle doit revoir son rôle ainsi que les mécanismes de gestion du projet en vue de lui assurer un financement à plus long terme. Certains prônent la création d'un conseil d'administration d'environ cinq personnes secondé par une table interministérielle rassemblant les personnes ressources des divers ministères et agences.

Le Café effectue régulièrement des sondages pour mesurer la satisfaction des usagers. Celle-ci se situe à environ 90 %, ce qui dépasse largement les taux enregistrés dans d'autres

services gouvernementaux. Dans bien des cas, les répondants qui aperçoivent la mention Service Canada sur la fiche d'évaluation, sont surpris d'apprendre qu'ils font affaire avec un organisme du gouvernemental fédéral.

Sa mission a été repositionnée, le Café se définit maintenant comme guichet unique d'information pour les jeunes et ciblé sur les jeunes. C'est également un lieu de rencontre pour les ministères qui désirent contacter les jeunes. Enfin, le Café joue le rôle de centre d'emploi pour les emplois d'été. Une orientation basée sur les valeurs environnementales a également été adoptée et on y fait la promotion des arts en incorporant des expositions de jeunes artistes montréalais.

Même si les employés du Café sont assurés d'un emploi permanent, l'avenir du Café est lié à DRHC qui en assure la coordination et une large part du financement. Le site web offert aux jeunes n'est toujours pas intégré aux autres services gouvernementaux et son interface n'est pas uniformisée comme le sont celles des autres sites d'information gouvernementale. Un contact direct avec Service Canada est maintenant recherché.