

MODERNISATION DE L'ÉTAT - TENDANCES ET NOUVELLES RÉALITÉS

Rapport présenté au
Secrétariat du Conseil du trésor

par
L'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP

Avril 2004

AVANT-PROPOS

À la demande du Secrétariat du Conseil du trésor, L'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP a reçu comme mandat de produire un document regroupant un ensemble de pratiques de gestion généralement reconnues sur différents thèmes associés à la modernisation de l'administration publique. Le rapport est constitué de fiches présentant l'information sur les thèmes suivants :

1. Les stratégies de mise en œuvre;
2. La gestion des ressources humaines;
3. La gestion des ressources financières;
4. La participation des syndicats au processus de modernisation;
5. L'utilisation des technologies de l'information;
6. La prestation de services à la population;
7. La mise en concurrence;
8. La performance;
9. La pérennité des organismes;
10. La capacité d'innover;
11. Le partenariat public/public;
12. La gestion déléguée;
13. La gestion horizontale.

Le rapport a été réalisé sous la supervision de M. Jacques Auger, coordonnateur à la recherche commanditée à L'Observatoire de l'administration publique. Ont participé à la recherche, M^{mes} Michelle Jacob, responsable de la recherche, Dolorès Grossemy et Marie-Helen Brisebois, agentes de recherche, assistées de M^{mes} Anissa Caron, Jacinthe Pelletier, Karine Bourque, Karine Latulippe et de MM. Jason Morin et Sébastien Daigneault. La révision linguistique et grammaticale du rapport a été effectuée par M^{me} Francine Sylvain et la mise en page finale a été réalisée par M^{me} Caroline Arguin.

CONSIDÉRATIONS MÉTHODOLOGIQUES

Dans un premier temps, l'Observatoire a déterminé, d'un commun accord avec le représentant du Secrétariat du Conseil du trésor, les treize thèmes qui feraient l'objet de l'étude. L'Observatoire a ensuite élaboré une fiche modèle applicable à la rédaction et à la présentation de l'ensemble des thèmes.

Ainsi, pour chacun des treize thèmes, une présentation générale est proposée suivie de l'identification des pratiques retenues. Puis, pour chacune des pratiques retenues, une fiche a été rédigée. Chacune de ces fiches est composée de trois sections : la première présente l'organisme responsable, la situation avant le changement et l'environnement dans lequel s'inscrit la pratique; la deuxième section décrit le modèle lui-même, les acteurs visés et la gestion de la pratique ainsi que ses facteurs de succès; quant à la troisième, elle présente un court bilan de la situation actuelle ainsi que les principaux résultats obtenus.

Pour chaque thème, entre quatre et six pratiques ont été sélectionnées. Ces dernières ont été soumises pour approbation et ont été retenues soit parce qu'elles avaient déjà été reconnues par un organisme comme pratiques exemplaires, soit parce qu'elles avaient été citées régulièrement dans la littérature comme avant-gardistes ou innovatrices. Dans certains cas, leur notoriété justifiait qu'elles soient retenues comme pratiques exemplaires.

Table des matières

AVANT-PROPOS	II
CONSIDÉRATIONS MÉTHODOLOGIQUES	III
THÈME 1 LES STRATÉGIES DE MISE EN ŒUVRE	1
Réforme et implication des fonctionnaires (Finlande)	3
Maintenance de la structure de l'État (Norvège)	5
Réforme radicale (Nouvelle-Zélande).....	7
Réforme du rôle et des fonctions de l'État (Pays-Bas)	9
Vingt ans de réformes (Royaume-Uni).....	11
THÈME 2 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	13
Allègement des structures d'offres d'emploi (Wisconsin).....	15
Implantation du télétravail (France)	17
Programme de reconnaissance des employés (Colombie-Britannique).....	19
Guide pour la gestion de carrière (Canada)	21
Portail Web personnalisé pour les employés (Ontario).....	23
Rationalisation des effectifs (États-Unis).....	25
THÈME 3 LES RESSOURCES FINANCIÈRES	28
Transparence budgétaire (OCDE).....	29
Modification de la procédure budgétaire (Suède)	31
Gestion budgétaire axée sur la performance (États-Unis).....	34
Budgétisation orientée vers les résultats (France).....	36
THÈME 4 LA PARTICIPATION DES SYNDICATS AU PROCESSUS DE MODERNISATION	39
Processus de coopération avec les syndicats (Minnesota)	41
Syndicats et réforme de la gestion des ressources humaines (International)	43
Méthode alternative pour la résolution des conflits (Canada).....	45
Participation des syndicats à une privatisation (Indiana)	47
Partenariat coopératif (Arizona).....	49
THÈME 5 L'UTILISATION DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION	51
Système d'authentification électronique (Canada).....	53
Répertoire en ligne (Nouveau-Brunswick).....	56
Gestion coordonnée des services électroniques (Ontario)	58
Stratégie d'utilisation des TI (Michigan).....	61
Guichet unique (Indiana).....	64
Contrôle des dépenses électroniques (Canada)	66
THÈME 6 LA PRESTATION DE SERVICES À LA POPULATION	69
Amélioration de la prestation de services (Canada)	71
Accès aux programmes d'assistance (États-Unis).....	73
Procédure unifiée de traitement des plaintes (Royaume-Uni)	75
Évaluation et qualité des services (Georgie).....	77
Consultation en ligne (Singapour)	79
Organisme de service - Centrelink (Australie).....	81

THÈME 7 LA MISE EN CONCURRENCE	83
Transformation d'une unité administrative en société d'État commerciale (Nouvelle-Zélande) ...	86
Réseau d'accès à l'emploi (Australie).....	88
Contractualisation au mérite (États-Unis).....	91
Organisme de service spécial (Manitoba)	93
THÈME 8 LA PERFORMANCE	95
ISO 9004 (International).....	96
Contrats de performance (Danemark).....	99
Programme de gestion de la performance (Australie)	101
Structure de la gestion de la performance (Oregon).....	103
THÈME 9 LA PÉRENNITÉ DES ORGANISMES	105
Remaniement du Bureau de l'état civil (Ontario)	107
Commission d'évaluation (Texas).....	109
Bureau d'évaluation des programmes (Floride).....	111
Mise en place des agences britanniques (Royaume-Uni).....	113
Introduction des fiches de rendement (Ontario).....	116
THÈME 10 LA CAPACITÉ D'INNOVER	118
Laboratoires de réingénierie (États-Unis).....	120
Projets pilotes (États-Unis).....	124
Participation à la conception de programmes (Ontario).....	127
Unité pour l'amélioration gouvernementale (Royaume-Uni)	130
Promotion et diffusion de l'analyse comparative (Royaume-Uni)	132
THÈME 11 LES PARTENARIATS PUBLIC/PUBLIC.....	135
Fonds d'investissement pour l'entreprenariat public (Royaume-Uni)	137
Outil d'évaluation des partenariats (Royaume-Uni).....	140
Entente pour les paiements municipaux (Nouveau-Brunswick).....	143
Guichet unique de services aux entreprises (Colombie-Britannique).....	146
Prestation intégrée de services (Canada).....	150
THÈME 12 LA GESTION DÉLÉGUÉE	154
Portrait de la gestion déléguée (France)	156
Concession pour l'eau potable et l'assainissement (Argentine)	159
CGI et le département fédéral du logement et de l'urbanisme (États-Unis).....	162
Centre d'entraînement des équipages d'hélicoptères (Royaume-Uni)	164
Banque Nationale et Agence canadienne des douanes et du revenu (Canada)	166
THÈME 13 LA GESTION HORIZONTALE.....	168
Procédure de gestion stratégique (Nouvelle-Zélande).....	170
Gestion des ressources humaines (Alberta)	172
Gestion horizontale et procédure budgétaire (Suède)	174
Approche de gestion horizontale (Royaume-Uni)	176
Services Nouveau-Brunswick (Nouveau-Brunswick).....	178

THÈME 1 LES STRATÉGIES DE MISE EN ŒUVRE

1. Définition et mise en contexte

Les gouvernements s'emploient depuis quelques décennies à réformer leurs structures. Cependant, il n'existe pas de modèle unique applicable à toutes ces transformations. Les initiatives de réforme des pays de l'OCDE vont des remises en cause profondes du rôle et des fonctions de l'État aux changements progressifs de moindre envergure.

L'ensemble des transformations apportées aux structures de l'État a pour but d'améliorer les services gouvernementaux en offrant un plus large éventail de services, de meilleure qualité, plus rapidement et à moindre coût. La plupart des réformes visent également à s'adapter aux progrès technologiques et aux changements sociaux.

Des forces qui proviennent de l'extérieur du pays incitent aussi les gouvernements à revoir leurs structures et à y apporter des ajustements. L'interdépendance économique, l'ouverture des marchés, les accords internationaux sont autant de facteurs de changement auxquels les gouvernements n'ont d'autres choix que de s'adapter.

2. Tendances

Les réformes qui remettent profondément en cause les structures de l'État semblent progressivement laisser leur place à la maintenance régulière des structures. Les institutions devraient désormais être en mesure de s'adapter d'elles-mêmes aux changements internes et externes. Les pays d'Europe du Nord semblent déjà être parvenus à cette étape. Les administrations gouvernementales n'attendront plus d'être au bord du désastre financier ou structurel avant de poser des gestes pour rétablir l'équilibre de l'appareil gouvernemental, les réformes radicales seront donc remplacées par des ajustements périodiques.

3. Présentation des pratiques retenues

Chacune des cinq réformes retenues présente des éléments qui la particularisent. Ce n'est pas tant le contenu des réformes qui est intéressant de décrire mais plutôt les moyens utilisés pour les mettre en œuvre ou leur permettre de réussir.

Réforme et implication des fonctionnaires (Finlande)

C'est la situation financière précaire de la Finlande qui a amené le pays à entrer dans l'ère des réformes, au cours des années 1990. La révision du rôle et des fonctions de l'État était au cœur des discussions. La particularité des réformes finlandaises repose sur la place qu'elles ont accordée aux fonctionnaires. Ceux-ci ont été impliqués directement par leur intégration à différents comités de réflexion quant au contenu des réformes.

Maintenance de la structure de l'État (Norvège)

À la différence des autres pays industrialisés, la Norvège n'a pas connu de problèmes financiers majeurs au cours des dernières décennies. Ce fait a amené cette administration à ne faire que des ajustements à sa structure. La réforme profonde et radicale n'a pas été nécessaire.

Réforme radicale (Nouvelle-Zélande)

À l'opposé, les Néo-zélandais ont dû traverser des changements profonds, radicaux et surtout rapides. La situation économique du pays était plus que précaire et l'État se devait d'agir rapidement pour redresser sa situation. La particularité de la réforme néo-zélandaise se rapporte à la méthode législative utilisée pour mener à bien les transformations de l'État.

Réforme du rôle des fonctions de l'État (Pays-Bas)

Les Pays-Bas se sont penchés sur la révision du rôle et des fonctions de l'État. Ils connaissaient, dans les années 1980-1990, eux aussi, des problèmes financiers. La mise en œuvre de cette réforme se démarque car l'administration devait composer avec une situation de coalition et de compromis. En effet, les groupes d'intérêt sont membres des commissions parlementaires et sont donc toujours impliqués dans la gestion de l'État.

Vingt ans de réformes (Royaume-Uni)

Finalement, il apparaissait impossible de se pencher sur la mise en œuvre de réformes sans présenter l'expérience britannique, étant donné que cette dernière a inspiré et inspire encore plusieurs administrations. Si, au départ, ces réformes visaient à redresser la situation économique du pays, c'est maintenant une préoccupation d'amélioration constante qui alimente les nouvelles transformations de l'État.

Réforme et implication des fonctionnaires (Finlande)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Le premier ministre et le ministre des Finances sont les deux piliers sur lesquels s'appuie la réforme en Finlande. Le premier ministre est responsable du leadership nécessaire à la conduite de la réforme alors que le ministre des Finances est en charge du budget. La position privilégiée de ce dernier fait en sorte qu'il est l'une des personnes les mieux informées quant aux pressions politiques, économiques et démographiques qui pèsent sur l'État. C'est pourquoi la réforme des années 1990 a été réalisée sous l'égide de la haute direction du ministère des Finances en ce qui concerne l'élaboration des lignes directrices et des stratégies. L'implantation relevait, quant à elle, de chaque ministère ou agence.

1.2 La situation avant le changement

La Finlande, au début des années 1990, connaissait une situation économique difficile. La récession, le déficit budgétaire et l'importance de la dette publique étaient au cœur des préoccupations étatiques. Ces éléments ont contraint l'État à réorganiser l'ensemble de son administration.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

Au même moment, la Finlande devait rencontrer les conditions nécessaires à son intégration à l'Union européenne. Pour entrer dans la troisième phase du processus d'intégration, soit l'union économique et monétaire, il était nécessaire que l'État fasse des ajustements à sa structure, en particulier au niveau financier.

2 Le modèle

2.1 La pratique

Le gouvernement s'est engagé, au cours de la décennie 1990, dans un processus de réforme où les questions stratégiques por-

taient sur le rôle et les fonctions de l'État et sur le modèle de gouvernance. Les différents éléments de la réforme visaient à restreindre toute augmentation des dépenses publiques, à développer la performance et la productivité, à introduire des mécanismes de marché, à déléguer l'autorité et les responsabilités du niveau central vers le niveau local et à augmenter l'imputabilité du secteur public.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Selon les éléments de la réforme, les fonctionnaires, les syndicats, les citoyens et les entreprises ont, tour à tour, été touchés. Il apparaît important de mentionner que le public n'a pas démontré d'intérêt pour la réforme en général, sauf lorsque les changements affectaient directement leur vie. Les syndicats se sont activement impliqués lorsque les ressources humaines étaient ciblées. Les syndicats se sont montrés, dans l'ensemble, très compréhensifs face à la nécessité de procéder à des changements.

2.3 La gestion

Le gouvernement a d'abord fait appel à des chercheurs de différents domaines pour réfléchir au rôle et aux fonctions de l'État. Les économistes, les représentants des églises, les philosophes et les chercheurs en politiques sociales ont documenté le débat.

Ensuite, à la fin des années 1980, le gouvernement a mis en place un comité ministériel sur la gestion publique (Ministerial Committee of Public Management). Tous les gouvernements qui ont suivi ont conservé ce comité. Ce dernier a fortement contribué à amener les différents intervenants vers un consensus politique sur la nécessité de la réforme. Le Comité, dont la fonction principale était de préparer, à partir du programme du gouvernement en place, le processus de réforme, est en grande partie responsable de sa mise en œuvre dans une ambiance relativement sereine et des ajustements qui sont apportés à l'administration sur une base régulière.

Cette réforme a mis à contribution la plupart des ministères et des agences ainsi que plusieurs fonctionnaires. Ces derniers ont été invités à se joindre à des groupes de travail pour préparer la réforme. Plusieurs groupes ont vu le jour, chacun d'eux responsable d'un élément particulier de la réforme.

La réforme a été coordonnée au niveau central et mise en œuvre en étapes plutôt qu'en un seul bloc. La responsabilité de la mise en œuvre a d'ailleurs été décentralisée aux agences et aux ministères.

2.4 Les facteurs de succès

Le succès de la mise en œuvre de la réforme finlandaise repose principalement sur cinq éléments : la recherche du consensus avec les employés, les syndicats et le public; la continuité à travers les administrations gouvernementales; le maintien des échanges entre le niveau politique et les fonctionnaires; la coordination et la cohérence entre les différents champs de l'administration publique (structure de direction, politiques de ressources humaines, technologie); et la poursuite des buts sur une longue période.

Le Comité ministériel sur la gestion publique a aussi été un facteur clé dans la mise en œuvre de la réforme. Il constituait le point de rencontre des discussions et aidait à la résolution des conflits qui surgissaient.

Par ailleurs, l'élément structurel de la réforme s'est heurté à deux difficultés, soit la traditionnelle lutte entre les ministères et agences quant à leurs compétences respectives et la difficulté d'adaptation au changement des ressources humaines.

3 Le bilan

La réforme entreprise au cours de la décennie 1990 a été, dans l'ensemble, couronnée de succès. Le virage budgétaire a permis de transformer les structures administratives, le système de régulation, les mécanismes de direction et les politiques en matière de gestion des ressources humaines. La mesure la

plus importante a été la différenciation des tâches de l'État. Ainsi, l'administration gouvernementale est passée d'une gestion uniforme à une politique de gouvernance publique flexible et diversifiée tout particulièrement en ce qui regarde la prestation de services. En déléguant plus de pouvoirs aux gestionnaires pour qu'ils se chargent des détails de l'appareil administratif, l'État peut désormais se consacrer à ses activités de gouvernance.

Déjà, en 1999, la situation économique du pays étant meilleure qu'au début de la décennie, il n'était plus nécessaire de réduire les dépenses publiques. Le nouveau gouvernement a, par ailleurs, promis de diminuer les impôts sur le revenu et les contributions aux programmes de sécurité sociale.

Références :

OCDE (Page consultée en janvier 2004). *From uniform administration to governance and management of diversity : reforming State functions and public administration in Finland*, [en ligne], <http://www.oecd.org/dataoecd/9/31/2731264.pdf>

Maintenance de la structure de l'État (Norvège)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

En Norvège, toutes les initiatives de changement relèvent du gouvernement et du Parlement. Le ministère du Travail et de l'Administration gouvernementale, le ministère des Finances et le Bureau du premier ministre sont les acteurs clés en ce qui a trait aux aspects politiques des réformes. Le ministère du Commerce et de l'Industrie peut également être interpellé. Il n'y a pas d'organisme directement responsable des réformes. Les initiatives de changement, en Norvège, émergent très souvent de l'intérieur même de l'appareil gouvernemental.

1.2 La situation avant le changement

La Norvège n'a pas connu de crise économique importante. Cette situation découle, en grande partie, du fait que ses réserves pétrolières lui assurent des revenus importants. Avant les transformations entreprises au cours des années 1980, la structure gouvernementale se caractérisait par une centralisation et une standardisation importantes. De plus, le pays s'appuyait sur un modèle de gestion fortement basé sur le respect des lois et des règlements.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

Les idées quant à la modernisation et au renouvellement des programmes ont fait leur apparition en 1986-1987. Elles ont surtout été inspirées du New Public Management. Les éléments de base portaient donc sur une meilleure utilisation des ressources, une augmentation de la productivité, l'atteinte des objectifs, l'augmentation de la qualité des services et de meilleures conditions de travail pour les employés.

Les éléments qui ont amené l'administration norvégienne à réformer son administration publique sont de trois ordres. D'abord,

l'importance d'adhérer à des organismes et à des accords internationaux a forcé le gouvernement à moderniser son administration, particulièrement sur le plan de l'ouverture à la concurrence. Ensuite, l'innovation technologique et la compétition économique ont aussi été des éléments importants à l'origine de quelques autres ajustements. Enfin, les entreprises de l'État et les agences ont demandé plus d'autonomie et de flexibilité pour gérer leurs activités.

2 Le modèle

2.1 La pratique

Les réformes de la Norvège se caractérisent plus par la maintenance périodique de la structure gouvernementale que par une réorganisation complète. C'est pourquoi, il s'agit plus de mesures d'ajustement que de réformes à proprement parler. Trois mesures plus importantes ont été mises de l'avant depuis le milieu des années 1980. Il s'agit d'abord de mesures budgétaires. Les transformations apportées au système budgétaire visaient à augmenter la productivité, à implanter la gestion par objectifs et à introduire un cadre de gestion plus ouvert. La deuxième mesure a porté sur l'introduction de la planification stratégique. Les agences se sont alors vues dans l'obligation d'intégrer cette mesure à leurs activités afin de faciliter l'identification des objectifs à atteindre et d'établir les liens entre la procédure budgétaire et la mesure des résultats. Enfin, le système de rémunération a été modifié et a donné aux gestionnaires une plus grande flexibilité de gestion. Cette mesure du début des années 1990 visait à permettre un meilleur processus de recrutement et à augmenter l'efficacité des employés.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les employés de l'État, les gestionnaires, les ministères et agences ont été les plus touchés par les mesures de changement puisque celles-ci étaient surtout des transformations internes aux structures gouvernementales.

2.3 La gestion

Les mesures d'ajustement émergent généralement des organismes plutôt que du niveau central. Lorsque les agences et les entreprises d'État identifient un élément qui pourrait être modifié, elles rédigent une proposition qu'elles envoient au ministère concerné. Après avoir considéré la proposition, s'il le juge pertinent, le ministère met en place un comité pour préparer un rapport plus complet. Le rapport est ensuite soigneusement étudié par le Conseil des ministres. Si une décision d'aller de l'avant avec la proposition est prise, ce rapport est soumis à tous les ministères et agences pour recevoir leurs commentaires. Le rapport et les commentaires sont ensuite retournés au Conseil des ministres pour une révision finale. Si celui-ci veut toujours suivre sa voie, il soumet le rapport au Parlement qui vote pour accepter ou rejeter le projet. Les agences et les ministères sont, pour leur part, en charge de la mise en œuvre de ces réformes.

En résumé, les idées de transformation proviennent généralement de la base et elles sont ensuite soumises aux unités centrales. Lorsque les décisions sont prises, la responsabilité de mettre en œuvre les transformations adoptées revient vers la base, c'est-à-dire aux organismes.

2.4 Les facteurs de succès

En dépit du fait que le processus d'approbation des ajustements proposés est complexe, les facteurs de succès de la mise en œuvre des ajustements effectués en Norvège sont inhérents au fait qu'ils n'ont pas suscité de confrontations. Ils sont le résultat de négociations acceptées par toutes les parties impliquées.

3 Le bilan

Les changements effectués ont permis au gouvernement norvégien de décentraliser ses structures et d'augmenter la flexibilité de gestion accordée aux agences et autres entreprises de l'État.

Comparativement à la situation du pays pendant les années 1970 où l'appareil étatique se caractérisait par une importante centralisation et standardisation, les années de réforme ont contribué à décentraliser les structures et à accroître la flexibilité de gestion des gestionnaires dans les ministères et les organismes.

Références :

OCDE (Page consultée en janvier 2004). *Strategic Review and Reform - Norway*, [en ligne], <http://www.oecd.org/dataoecd/10/26/2731577.pdf>.

Réforme radicale (Nouvelle-Zélande)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Les trois agences centrales néo-zélandaises travaillent en étroite collaboration pour appuyer les réformes. Il s'agit du Trésor, de la Commission des services de l'État (State Service Commission) et du Département du premier ministre et du Cabinet. Le Trésor, en raison de ses fonctions financières, et la Commission, pour sa responsabilité quant à la gestion des ressources humaines, sont particulièrement impliqués dans les transformations de l'État. Le Département du premier ministre et du Cabinet coordonne l'ensemble des politiques à l'échelle gouvernementale.

1.2 La situation avant le changement

La situation économique de la Nouvelle-Zélande était en crise au début des années 80. Plusieurs facteurs politiques, institutionnels et constitutionnels ont contribué à cette situation, dont la politique interventionniste du gouvernement. Les solutions à ces problèmes, selon le gouvernement, résidaient dans l'introduction des mécanismes de marché dans la gestion des administrations publiques, plus précisément par la sous-traitance, la commercialisation ou la privatisation de certains services.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

L'urgence de procéder à des transformations en profondeur est due en partie à cette crise économique, mais aussi aux pressions internationales. C'est l'élection de 1984, avec l'entrée au pouvoir du Parti travailliste, qui marque le début de la période de réforme. Celle-ci reçoit l'appui des nouveaux ministres et des hauts fonctionnaires, particulièrement ceux du Trésor.

2 Le modèle

2.1 La pratique

La Nouvelle-Zélande a traversé deux grandes périodes de réforme. La première, de 1984 à 1994, est caractérisée par des changements majeurs rapides et elle portait sur une révision en profondeur de son rôle et de ses fonctions. La seconde, depuis 1995, présente des transformations plus lentes et plus évolutives et elle porte tout particulièrement sur les concepts d'efficacité, d'efficacités, d'imputabilité, de transparence et de constance.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Étant donné l'ampleur de la réforme, l'ensemble de la population, des fonctionnaires et des ministères et organismes a été touché, à un moment ou à un autre, soit dans ses rôles de planification, de pourvoyeur de services ou de consommateur.

2.3 La gestion

Dans un premier temps, l'administration gouvernementale s'est employée à répartir les rôles aux bons organismes. Ainsi, les différentes fonctions ont été réparties selon qu'elles relevaient de l'État lui-même, des agences, des organismes à caractère commercial ou des organismes sans vocation commerciale. À la suite de cette action préliminaire, le gouvernement a adopté quatre nouvelles lois nécessaires à la mise en œuvre de cette phase préliminaire.

En effet, les réformes néo-zélandaises sont introduites par le biais de législation. Le choix de légiférer se défend par le besoin du gouvernement de clarifier l'utilité et la ligne de pensée sous-jacentes à ces réformes en plus de définir ses technicités. Les lois qui ont été adoptées pour soutenir les réformes sont :

- le *State Owned Enterprises Act*, adopté en 1986, permet à l'État de convertir les ministères et organismes ayant une vocation commerciale en entreprises de l'État avec les mêmes pouvoirs de gestion que l'entreprise privée;

- le State Sector Act, adopté en 1988, vise deux modifications particulières. D'abord, elle transforme le rôle de la Commission des services de l'État. Cette commission était l'employeur de l'État et le gestionnaire de la fonction publique. L'adoption de cette loi lui confère désormais les tâches d'employeur des gestionnaires et de conseiller gouvernemental sur la gestion du secteur public en général. Des pouvoirs sont, par ailleurs, accordés aux gestionnaires pour leur permettre de gérer, de manière efficace et efficiente, leur organisation. Ces derniers deviennent également employeur pour leur propre organisation;
- le *Public Finance Act*, adopté en 1989. Par l'adoption de cette loi, l'accent qui était auparavant mis sur les intrants se transfère vers les résultats;
- le *Fiscal Responsibility Act*, adopté en 1994, modifie la politique fiscale en spécifiant les principes d'une gestion fiscale responsable.

2.4 Les facteurs de succès

Le succès d'une réforme dépend, en grande partie, du support qu'apportent les gestionnaires à la réforme. Un haut niveau de motivation et d'habileté de communication et de gestion est nécessaire.

Douze facteurs pouvant garantir le succès d'une réforme ont été retenus :

- la reconnaissance du problème;
- la résolution des problèmes de façon séquentielle;
- l'engagement politique aux étapes clés;
- le leadership des dirigeants des départements;
- des cadres ouverts aux changements;
- la mise en place d'incitatifs au changement;
- la communication des objectifs de changement;
- la décentralisation des technicités associées à la comptabilité;
- l'acceptation de la modification de l'allocation du temps de travail des cadres;

- la gestion prudente des risques associés à la transition;
- la gestion du changement au niveau départemental.

3 Le bilan

L'expérience néo-zélandaise démontre qu'il est possible d'effectuer des changements radicaux et fondamentaux dans une courte période de temps.

La situation budgétaire s'est nettement rétablie depuis le début des réformes en 1984. L'État enregistre même des excédents budgétaires depuis 1994. Les gouvernements qui se sont succédé ont maintenu les principaux éléments de la réforme. Il faut cependant noter que des ajustements ont été apportés et sont encore faits sur une base régulière afin d'ajuster l'action gouvernementale à l'évolution économique sociale ou culturelle de la société.

Références :

OCDE (Page consultée en janvier 2004). *Government reform : of roles and functions of government and public administration – New Zealand – Country paper*, [en ligne], <http://www.oecd.org/dataoecd/48/39/1910905.pdf>

Réforme du rôle et des fonctions de l'État (Pays-Bas)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

À l'intérieur du cadre politique et des décisions prises par le Cabinet, chaque ministère est responsable d'élaborer et d'implanter les politiques reliées à son secteur d'activité. Aux Pays-Bas, aucune réforme globale de l'État n'a été implantée et chaque ministère est responsable des réformes sectorielles qu'il désire faire dans son administration. Cette approche laisse à chaque ministre la liberté d'implanter dans son ministère les réformes qu'il juge pertinentes, sauf si elles s'opposent au programme de coalition, aux règlements ou aux politiques générales.

1.2 La situation avant le changement

Plusieurs facteurs sont à l'origine des transformations apportées à l'appareil gouvernemental néerlandais. Des changements au contexte social, comme les modifications démographiques, les changements technologiques, éducationnels, communicationnels et les changements sociaux sont quelques exemples d'éléments structurels qui sont apparus au cours des décennies précédant les réformes. À cela vient s'ajouter le besoin d'assainir les finances publiques en ajustant la méthode traditionnelle de faire les choses.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

L'intégration à l'Union européenne et l'ouverture à la concurrence internationale ont été les éléments déclencheurs des ajustements qui ont été apportés. Ces ajustements ont surtout été associés aux conditions exigées par la Commission européenne pour l'intégration à l'Union économique.

2 Le modèle

2.1 La pratique

Les changements vécus par les Pays-Bas ne sont pas contenus dans une seule réforme globale, mais plutôt dans une série de petites adaptations ou de réformes sectorielles. Chacune de ces étapes semble alors mineure et les changements qui y sont associés, plus naturels. C'est la succession dans la mise en œuvre de toutes ces étapes qui fait, en bout de ligne, la différence.

Plusieurs changements, internes et externes, ont été apportés à la structure gouvernementale au cours des vingt dernières années. Les principaux ajustements externes ont porté sur : l'autonomisation des tâches, la révision de l'équilibre entre les différents paliers gouvernementaux, la démocratisation des instruments politiques et les changements dans les processus de prise de décision. D'autres réformes touchaient surtout le fonctionnement interne du gouvernement. Il s'agissait de réorganisations des structures, de changements dans la gestion des ressources (humaines, budgétaires et financières) et de la gestion par résultats.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

L'ensemble des transformations apporté à la structure de l'État touche la population, les fonctionnaires, les organismes sociaux et les ministères et organismes étatiques.

2.3 La gestion

Les groupes d'intérêt occupent une place de choix dans l'administration gouvernementale néerlandaise. Ces groupes font partie du processus décisionnel pour des raisons historiques et sociales. Par conséquent, ils sont présents dans les différents comités et commissions parlementaires.

Les réformes puisent leur fondement au niveau ministériel. Pour implanter leurs réformes, les ministres doivent consulter le Parlement et se présenter devant les commissions parlementaires. Avant qu'une décision finale ne soit prise, il y a consultation des citoyens et des groupes sociaux directement concernés par le changement.

Les réformes s'accompagnent de campagnes d'information qui comprennent, entre autres, de la publicité ou des envois massifs d'information dans chaque foyer. L'administration gouvernementale accorde aux citoyens le droit de se manifester pour contester une décision dont la mise en application les affecterait directement et avec laquelle ils ne sont pas d'accord.

2.4 Les facteurs de succès

Un processus de changement devrait s'appuyer sur les facteurs suivants :

- connaître les éléments pertinents à modifier;
- connaître les intervenants associés à ces changements;
- connaître les intérêts des intervenants et leurs pouvoirs respectifs;
- connaître les derniers faits et développements;
- connaître le processus et les possibilités de changement;
- avoir bien cerné les objectifs à atteindre.

Les changements au sein de l'administration des Pays-Bas sont en fait caractérisés par un ajustement continu entre les intérêts des différents partis. C'est pourquoi une réforme suppose une bonne connaissance du processus de changement et la capacité de saisir les opportunités lorsqu'elles se présentent. Le gouvernement doit prévoir les situations problématiques. Les résultats associés aux réformes doivent être soigneusement évalués. Finalement, le gouvernement en place ne devrait adopter qu'une seule ligne de conduite à la fois. Celle-ci devrait être uniforme à l'ensemble du gouvernement central.

3 Le bilan

Il est difficile de dresser ici le bilan des transformations apportées à la structure gouvernementale néerlandaise en raison du manque de rapports d'évaluation. Déjà, certains observateurs néerlandais ont critiqué l'absence d'évaluation systématique et fia-

ble sur les résultats et les impacts de ces transformations.

Références :

OCDE (Page consultée en janvier 2004). *Project « Strategic Review and Reform » - Country paper – The Netherlands*, [en ligne], <http://www.oecd.org/dataoecd/10/25/2731569.pdf>

Vingt ans de réformes (Royaume-Uni)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Deux agences centrales sont impliquées dans le processus de réforme gouvernementale. Il s'agit du HM Treasury et du Cabinet Office. Ces deux agences se sont divisées, au cours des années, la direction des différents éléments de la réforme. Lorsqu'un nouvel élément voit le jour, l'agence responsable met en place une unité ou une équipe pour coordonner et diriger la réforme. Les départements sont les premiers responsables des changements à implanter dans leur organisation. Ils reçoivent par contre le support du niveau central, particulièrement lors des premières étapes d'implantation.

1.2 La situation avant le changement

Les contraintes fiscales ont été l'élément déclencheur de toute une série de réformes qui ont débuté sous l'administration Thatcher. À cette époque, l'appareil étatique s'était donné comme objectif d'offrir plus, d'une meilleure façon et à moindre coût. Le facteur financier n'est pas le seul élément à l'origine de la réforme. Les changements démographiques, l'augmentation du nombre des demandes de service et les percées technologiques ont aussi incité les gouvernements à s'engager dans de nouvelles voies.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

Les difficultés financières que connaissait le Royaume-Uni expliquent en très grande partie le début de la réforme. Les changements entrepris s'inscrivaient également dans le discours en vogue à cette époque. Le secteur public devait désormais obtenir de meilleurs résultats, indépendamment des ressources fournies par les contribuables.

2 Le modèle

2.1 La pratique

La réforme du Royaume-Uni s'est appuyée sur :

- Scrutiny Program (1979);
- Financial Management Initiative (1982);
- Next Steps (1988);
- Competing for Quality (1991);
- Citizen's Charter Program (1991);
- Code of Practice on Access to Government Information (1994);
- Civil Service White paper : Continuity and Change (1994) et Taking Forward Continuity and Change (1995);
- Delegation of Pay and Grading and other Terms and Conditions (1996);
- Senior Civil Service (1996);
- Comprehensive Spending Review (1997);
- Modernising Government White paper (1999).

Les gouvernements se sont longtemps attardés à rendre des comptes à partir des intrants budgétaires. Les changements induits par la réforme ont permis de transférer l'attention mise sur les intrants vers les résultats. Ils amènent le gouvernement à se concentrer sur ses missions essentielles et l'incitent à bien les mener. Les changements encouragent l'utilisation des partenariats avec le privé, ils redessinent la structure des organisations et ils permettent de déléguer les responsabilités de prestation pour ces organisations. Enfin, ils permettent d'augmenter la performance individuelle des fonctionnaires.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Selon le type de changement amené, les citoyens, les entreprises, les fonctionnaires et les différentes structures gouvernementales sont touchés par la mise en œuvre de la réforme.

2.3 La gestion

La réforme Next Steps est sans doute la plus connue. Pour s'assurer du succès de cette réforme, le premier ministre de l'époque a désigné un porteur du changement, Peter Kemp, pour amener toute la réforme à bon port. Celui-ci s'est entouré d'une équipe composée de quelques fonctionnaires. Ce gestionnaire devait faire rapport de l'avancement des travaux sur une base mensuelle au premier ministre.

Dans l'ensemble, le projet a été administré sur une base d'ouverture et de discussion entre, d'une part, le Parlement et, d'autre part, les cadres et les syndicats. Pour la plupart des réformes mentionnées précédemment, les cadres et les syndicats ont été directement consultés.

L'information sur les changements a été rendue disponible à tous les fonctionnaires affectés par les réformes, au Parlement et à l'ensemble de la population. La plupart des programmes étaient accompagnés d'une campagne d'information. Une partie des citoyens a aussi été consultée, par le biais d'un panel réunissant 5000 citoyens. Pour l'une des récentes réformes sur la modernisation gouvernementale, un groupe ministériel pour un meilleur gouvernement (Ministerial Group on Better Government) a été créé afin d'assurer la cohérence de la réforme.

Des forums pour les gestionnaires ont également été mis en place pour permettre à ceux-ci d'échanger entre eux sur les réformes.

2.4 Les facteurs de succès

Plusieurs éléments clés ont été identifiés comme étant des facteurs de succès. D'abord, la réforme doit recevoir l'appui sans équivoque du dirigeant de l'État. Les principes de base de la réforme doivent également être clairs et doivent pouvoir être adaptés selon les circonstances. Des actions doivent être entreprises rapidement après qu'une décision de réformer ait été prise dans le but d'atteindre une masse cri-

tique représentative dans de brefs délais. Il faut également que soit désigné un porteur de changement pour la réforme. Celui-ci doit avoir l'appui du gouvernement, il doit presser le changement. Une habileté à réviser les changements initiaux avant qu'il soit trop tard lorsque des problèmes se présentent est essentielle. Finalement, la confiance de la base, notamment celle des fonctionnaires, est importante. Les employés affectés par une modification de leur structure organisationnelle ne devaient pas voir de modifications à leurs tâches courantes. Ils conservaient, par ailleurs, les mêmes conditions de travail et le même statut d'emploi.

3 Le bilan

Des bénéfices significatifs en termes d'efficacité et de transparence ont été remarqués depuis le début des changements amenés par la réforme. La gestion de la performance et l'orientation client ont, entre autres, été adoptées par l'administration britannique. De plus, la situation économique du pays s'est grandement améliorée.

Le Royaume-Uni a sans doute été le modèle le plus copié à travers le monde pour la qualité et l'avant-gardisme de sa réforme gouvernementale.

Références :

OCDE (Page consultée en janvier 2004). *Strategic Review and Reform – The UK Perspective*, [en ligne], <http://www.oecd.org/dataoecd/48/57/1910857.pdf>

THÈME 2 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

1. Définition et mise en contexte

La gestion des ressources humaines (GRH) transcende tous les aspects de la modernisation de l'administration publique. L'Organisation internationale du travail la définit comme étant l'élément du management qui est chargé des questions touchant au facteur humain dans une organisation et qui doit remplir certaines tâches d'ordre administratif relatives à l'emploi, aux conditions de travail et au bien-être du personnel de l'entreprise.

Spécifique à la GRH, une bonne pratique est une stratégie, une approche, un outil ou une technique qui aide, de façon particulièrement efficace, une organisation à atteindre ses objectifs en matière de gestion des ressources humaines. Elle doit également s'avérer utile à d'autres organisations et adhérer aux valeurs de l'administration publique moderne.

2. Tendances

Le recensement des bonnes pratiques en matière de gestion des ressources humaines révèle que les principaux domaines d'intérêt touchent le recrutement et l'embauche des meilleurs candidats, la prestation et l'environnement de travail, les compensations et les bénéfices ainsi que la formation et le développement de carrière, et ce, tant dans le secteur privé que dans le secteur public. La tendance dominante dans les deux secteurs veut que l'on intègre les stratégies propres à la gestion des ressources humaines dans les plans d'affaires ou dans les plans stratégiques des organisations. L'idée maîtresse que la GRH est à la base même du succès et de la performance de toute organisation paraît centrale à toutes tentatives d'innovation.

3. Présentation des pratiques retenues

Nous avons retenu les pratiques suivantes comme ayant un intérêt particulier en raison

de leur efficacité démontrée, de leur popularité ou de leur caractère innovateur.

Allègement des structures d'offres d'emploi (Wisconsin)

Nous avons retenu la pratique du Walk-in Testing puisqu'elle est reconnue comme étant une méthode simple, rapide et efficace d'embauche de nouveaux candidats. Elle permet de réaliser des économies considérables de temps et d'argent en ce qui concerne la gestion du processus de recrutement.

Implantation du télétravail (France)

En soit, le Télétravail n'est pas une pratique qui prêche par son caractère innovateur. Si nous l'avons retenue, c'est qu'au Québec elle ne fait pas encore l'objet d'expérimentation organisée et structurée. Compte tenu des nombreux avantages qui y sont associés en lien avec l'amélioration des conditions de travail, la conciliation travail-famille et la protection de l'environnement, nous examinerons une initiative de Télétravail d'un peu plus près.

Programme de reconnaissance des employés (Colombie-Britannique)

Le Programme de reconnaissance des employés de la Colombie-Britannique est une pratique exemplaire reconnue internationalement. Ce programme a fait ses preuves et fonctionne depuis plus de vingt ans. Il s'est avéré profitable tant pour l'administration publique (économies, efficacité) que pour les employés (motivation, reconnaissance). Cette pratique est d'autant plus pertinente qu'elle est née dans le contexte d'une restructuration importante de l'administration publique qui lui a donné le jour.

Guide pour la gestion de carrière (Canada)

La trousse de carrière répond au besoin grandissant chez plusieurs employés de prendre en main le développement de leur plan de carrière. Plusieurs études menées

par des spécialistes en ressources humaines établissent un lien entre la satisfaction des employés, la rétention de ces derniers et l'intérêt que porte l'employeur au développement de leur carrière. Bien que certains employeurs offrent à leur personnel des services de gestion de carrière, nous avons retenu la trousse de carrière car il s'agit d'un outil autodidacte dont l'élaboration et l'implantation sont faciles et impliquent peu d'investissement.

Portail Web personnalisé pour les employés (Ontario)

Nous avons retenu le MySSB de l'Ontario en raison des aspects pragmatiques évidents que comporte ce portail Web personnalisé pour les employés de la fonction publique ontarienne. Cette pratique, qui consiste à offrir des services aux employés par l'entremise d'un guichet unique, figurait parmi les finalistes dans la catégorie « prix provinciaux » de la Semaine GTEC de 2003.

Rationalisation des effectifs (États-Unis)

Enfin, en raison de sa pertinence dans le contexte de la modernisation de l'État et en réponse aux préoccupations bien réelles de l'administration publique à ce sujet, nous avons inclus dans notre sélection l'étude de la National Performance Review menée par l'ancien vice-président Al Gore sur les pratiques exemplaires en matière de rationalisation des effectifs dans le secteur public et le secteur privé. Ce document présente toute une panoplie d'exemples, d'outils et de conseils pratiques utilisés durant une période de rationalisation des effectifs.

Références :

AGORA-CANADA (Page consultée le 15 décembre 2003), [en ligne],

<http://agora-canada.org/default.cfm?lang=F>

HAYS, Steven W., et Gregory K. FLAGENS. « Human Resource Management Best Practices and Globalization : The Universality of Common Sense », *Public Organization Review : A Global Journal*, vol. 2, 2002, p. 327-348.

KERNAGHAN, Kenneth. *Comparaison internationale des réformes de la gestion des ressources humaines*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 2001.

Allègement des structures d'offres d'emploi (Wisconsin)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

L'Office of State Employment Relations (OSER) de l'État du Wisconsin est l'organisme responsable du Walk-in Testing. L'OSER assiste les autres agences de l'État en matière de gestion des ressources humaines. Il négocie les conventions collectives relatives aux employés de l'État, gère les relations de travail et mène les actions positives de l'État en matière d'égalité au travail. La mission de l'OSER consiste à s'assurer que l'administration publique de l'État est pourvue d'une force de travail qualifiée et diversifiée capable d'offrir le meilleur service possible à la population.

1.2 La situation avant le changement

L'OSER était aux prises avec un système de gestion de personnel rigide, peu efficace, lent, très réglementé et difficile d'accès. Opérant dans un marché de l'emploi compétitif et concurrentiel, il lui était de plus en plus difficile de recruter et de conserver des employés qualifiés et motivés. Avant l'instauration de la pratique du Walk-in Testing, les candidats à l'emploi devaient soumettre une application écrite six semaines avant la date de l'examen d'entrée. L'OSER recevait environ 100 000 dossiers par année. Des confirmations par courrier informant les candidats des dates et lieux précis des examens étaient ensuite transmises à chacun par courrier. Les frais et le temps que nécessitent ces opérations étaient appréciables d'autant plus que 40 % de ces efforts étaient vains. En moyenne, quarante mille candidats ne se présentaient pas aux examens.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

La pratique rapportée ici s'insère dans une réforme à grande échelle des ressources humaines au sein de la fonction publique du Wisconsin. Les améliorations apportées au

système incluent la modernisation de certaines exigences législatives, la délégation de pouvoir décisionnel aux agences opérantes, le développement de méthodes créatives pour évaluer les candidats, une meilleure et une plus grande utilisation des technologies, l'élargissement des activités de recrutement, notamment en ce qui touche la diversification, plus de flexibilité au niveau des compensations et la formation de partenariat avec les syndicats. Cette réforme a vu le jour dans un contexte de pressions accrues visant à faire changer les méthodes traditionnelles des organisations publiques pour les rendre plus performantes.

2 Le modèle

2.1 La pratique

La pratique du Walk-in Testing consiste à permettre aux candidats à des emplois dans la fonction publique de se présenter sur les lieux d'examen sans inscription préalable. Utilisant différents moyens d'information (radio, télévision, affiches, WEB), l'OSER publie les offres d'emploi au sein de la fonction publique trois semaines avant la tenue de l'examen lié au concours. Les candidats sont invités à se présenter sur les lieux d'examen par les offres d'emploi en tant que telles. Un avis de concours type comprend l'offre d'emploi ainsi que la date et le lieu de l'examen lié au concours. En résumé, les candidats intéressés se présentent donc sur les lieux de l'examen, sans inscription préalable, leur avis de concours rempli et leur curriculum vitæ à la main. Ils font l'examen et ils remettent en même temps leur avis de concours et leur curriculum vitæ aux préposés à l'examen.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les futurs employés de la fonction publique sont les principaux acteurs visés par la pratique. L'OSER est aussi visé car la pratique lui a permis de faciliter la gestion du recrutement des nouveaux candidats.

2.3 La gestion

La gestion de cette pratique est en fait assez simple puisqu'un des buts premiers

poursuivis est précisément d'alléger l'administration liée à la gestion des offres d'emploi, des concours et des examens qui leur sont liés. Dans un premier temps, il a suffi d'ajuster le cycle des offres d'emploi et du recrutement à la période de trois semaines préalable à la tenue des examens. Ensuite, puisque les candidats remettent en même temps avis de concours, curriculum vitae et examen, toutes les étapes liées aux avis postaux et traitement de dossiers préalable ont été éliminées du processus. L'examen terminé, l'OSER détient des dossiers complets sur chacun des candidats et peut, dès lors, procéder à leur étude si les résultats obtenus lors de l'examen le justifient.

2.4 Les facteurs de succès

Cette pratique fait partie d'un ensemble de mesures prises dans le but d'améliorer la gestion en matière de ressources humaines, notamment en matière de recrutement. Bien que cette pratique puisse être mise en œuvre seule, son efficacité est décuplée lorsqu'elle est jumelée à des mesures appropriées d'évaluation des candidats.

3 Le bilan

Le Walk-in Testing a permis à l'OSER d'éliminer les coûts liés au traitement annuel de cent mille demandes d'emploi. Le cycle des examens est passé de six à trois semaines augmentant ainsi la compétitivité du secteur public en matière d'embauche. L'OSER estime que cette pratique lui donne un meilleur accès aux candidats qualifiés et de provenances diverses.

Le Wisconsin a réussi l'implantation de cette initiative tout en respectant les principes de mérite et de « collective bargaining » qui lui sont fondamentaux. En général, les efforts de l'OSER en matière de réforme de gestion des ressources humaines lui ont mérité des prix de la part de nombreuses organisations dont la Ford Foundation, l'International Personnel Management Association, la National Association of State Personnel Executives, l'American Society for Public Adminis-

tration, la Society for Human Resource Management. En 1994, ces innovations ont reçu le Exemplary State and Local Award décerné par le National Center for Public Productivity. De plus, en 2001, la revue *Governing* a reconnu le nouveau modèle de gestion du personnel du Wisconsin comme un des trois meilleurs systèmes des États-Unis dans « Grading the States : A Report Card on Government Performance ».

Références :

LAVIGNA Robert G. « Best Practices in Public-Sector Human Resources : Wisconsin State Government », *Human Resource Management*, vol. 41, n° 3, Fall 2002, p. 369-384

WISCONSIN (Page consultée le 18 décembre 2003). *Site de l'Office of Employment Relations*, [en ligne], <http://osер.state.wi.us/index.asp>

Implantation du télétravail (France)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

L'organisme responsable de la pratique de télétravail présentée ici est l'Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (ONILAIT) de l'Île-de-France. ONILAIT est un établissement public à caractère industriel et commercial dont la fonction principale est de gérer les mesures communautaires définies dans le cadre de l'Organisation commune du marché du lait et des produits laitiers touchant notamment la production, les quotas, l'entreposage, l'exportation, l'importation et la distribution.

1.2 La situation avant le changement

Devant composer avec les nombreuses contraintes liées aux déplacements dans les grands centres urbains, les employés, en particulier les agents féminins, trouvaient difficile la conciliation entre leur vie de famille et leur vie professionnelle. Cette pression constante affectait leur motivation, la qualité de leur travail et leur santé tant physique que mentale.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

La mise en œuvre de cette expérience de télétravail s'inscrit dans la mouvance qui veut qu'en offrant de meilleures conditions de travail, la motivation et la performance des employés s'améliorent.

2 Le modèle

2.1 La pratique

Il s'agit d'une réorganisation interne du travail qui vise à mettre en place les moyens humains et techniques nécessaires pour effectuer du travail à partir d'un domicile par l'utilisation d'outils informatiques et de télécommunications. Les employés qui le souhaitent peuvent bénéficier de cette possibilité à raison de deux ou trois jours semaine

(mode hebdomadaire pendulaire), en vertu d'un protocole d'entente à cet effet.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les employés visés par la pratique sont surtout ceux qui effectuent des tâches répétitives. Dans les faits, il s'agit souvent de tâches administratives réalisées par des femmes (saisie de données, comptabilité).

2.3 La gestion

Dans un premier temps, la mise en place de la pratique a nécessité la collaboration de partenaires, dont le ministère de la fonction publique (appui et conseils) et la Direction de l'aménagement du territoire et de l'action régionale (appui financier). Un groupe de travail et des groupes de réflexion ont soutenu et soutiennent toujours le projet. Concernant les aspects techniques, un responsable « projet télétravail » a été nommé au sein du service informatique d'ONILAIT pour assurer la maintenance du matériel informatique et répondre aux problèmes techniques.

2.4 Les facteurs de succès

Le succès de cette pratique nécessite une meilleure organisation interne car la hiérarchie et en particulier l'encadrement doivent s'adapter à cette nouvelle forme de management à distance. Sa mise en œuvre nécessite notamment plus de suivi et de rigueur dans le traitement de l'information.

3 Le bilan

Les résultats associés à la mise en œuvre de cette pratique sont très positifs. Elle a permis une organisation plus efficace du travail des employés et de l'encadrement. Les gestionnaires ont dû trouver des façons de gérer en laissant une plus grande autonomie à leur personnel. On a également noté une amélioration de la qualité de vie des employés qui font l'objet de la pratique. Cette amélioration s'est traduite par une baisse de stress, un recul de l'absentéisme et un accroissement de la productivité. Cela permet à ONILAIT de rendre un meilleur service à ses clients, et ce, dans un mini-

mum de délais. À terme, ONILAIT souhaite que 10 % de ses effectifs s'adonnent au télétravail.

Il est à noter que plusieurs administrations publiques se sont lancées dans des initiatives de télétravail semblables à celle-ci. Soulignons, entre autres, une initiative du comté de Los Angeles qui s'est mérité l'Exemplary State and Local Award décerné par le National Center for Public Productivity en 1995. Dans ce cas précis, une baisse d'absentéisme de même qu'une hausse de productivité de 10 % avaient aussi été remarquées, ce qui se traduit par des économies substantielles pour l'administration du comté. De plus, la pratique a encouragé une gestion plus efficace des ressources humaines et des espaces de bureau. Cette pratique a nécessité la négociation d'une entente avec le syndicat local. Depuis, les employés qui font du télétravail travaillent à leur domicile à raison de deux, trois ou quatre jours semaine, selon l'entente qui leur est propre. La mise en place de cette pratique a même été utile en temps de crise puisqu'elle a permis de maintenir l'accès à des services publics très peu de temps après le tremblement de terre de Northridge en 1994. Enfin, la pratique du télétravail a eu des effets bénéfiques sur l'environnement en réduisant considérablement le taux des polluants atmosphériques lié à l'utilisation des véhicules pour le travail, ce qui a permis à l'administration du comté de se conformer aux exigences du Clean Air Act.

Personne-ressource : Christine Drean,
Ressources humaines, ONILAIT, tél. : 01 73
00 52 33,
courriel : christine.DREAN@ONILAIT.FR

Références :

FRANCE (Page consultée le 18 décembre 2003). *Banque interministérielle des innovations dans les services publics*, [en ligne], [http://www.innovations-services-publics.gouv.fr/b2i2.nsf/OBJECT/9D8ADC4F961E3041C12566DC004029CE/\\$FILE/documnt.pdf](http://www.innovations-services-publics.gouv.fr/b2i2.nsf/OBJECT/9D8ADC4F961E3041C12566DC004029CE/$FILE/documnt.pdf)

NCPP (Page consultée 18 décembre 2003). *1995 Exemplary State and Local Award Winners*, [en ligne], <http://andromeda.rutgers.edu/~ncpp/exsl/winners/exsl1995.html>

Programme de reconnaissance des employés (Colombie-Britannique)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

La Workplace Innovation and Awards (la WIA) de la BC Public Service Agency (l'Agence) est responsable de l'administration du Programme de reconnaissance des employés. La WIA a comme principales responsabilités le développement d'environnements de travail qui encouragent la créativité, l'initiative, le travail d'équipe et la collaboration alors que l'Agence offre des services de gestion en ressources humaines aux ministères et organisations du secteur public de la Colombie-Britannique.

1.2 La situation avant le changement

L'administration publique de la Colombie-Britannique gère différentes formes de programme de reconnaissance depuis 1956. Le Programme de reconnaissance des employés (PRE) a vu le jour sous l'égide du ministère de la Déréglementation qui exista de 1979 à 1981 et qui avait comme mission de réduire les formalités, d'améliorer les services de l'administration publique et d'en rendre l'accès plus facile aux citoyens. L'instauration de ce programme était vue comme complémentaire à la mission du ministère et avait comme objectif d'inciter les employés à prendre une part active dans la recherche de solutions visant à rendre l'administration publique plus performante. La réduction des coûts des services publics était accessoire à l'initiative.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

L'administration cherchait des avenues qui lui permettraient de réduire le traumatisme causé, au début des années quatre-vingt, par d'importantes coupures au niveau du personnel de l'administration publique de la province en reconnaissant mieux son rôle et l'importance de son travail.

2 Le modèle

2.1 La pratique

Il s'agit d'un programme de reconnaissance des employés qui a pour but d'encourager leur implication, d'assurer leur perfectionnement, d'encourager le développement et l'apprentissage institutionnels, de souligner la contribution et la satisfaction des employés et d'améliorer la performance et la réputation organisationnelle. Le PRE facilite la mise en œuvre d'idées innovatrices proposées par les employés du secteur public, mesure les résultats obtenus à la suite des améliorations et offre reconnaissance et récompense (en espèces) aux employés. La rétribution est calculée en fonction des économies que l'idée innovatrice a permis de réaliser.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les employés sont les principaux acteurs visés par la pratique. Les unités administratives qui mettent en œuvre les idées innovatrices proposées par leurs employés et la WIA qui administre le PRE sont également touchées.

2.3 La gestion

La WIA a perdu le poste d'administrateur qui était rattaché au PRE en avril 2003 et procède actuellement à la révision de son cadre de gestion. Avant cette date, chaque employé ou groupe pouvait acheminer une idée innovatrice auprès de l'administrateur du Programme de la WIA. L'administrateur enregistrerait la proposition et la transmettait à l'unité responsable du ministère ou de l'organisme pertinent (là où travaille l'employé) pour qu'il en fasse l'étude et l'essai, le cas échéant. L'administrateur du PRE qui était chargé du suivi du dossier depuis la soumission de l'idée innovatrice jusqu'à l'attribution de la reconnaissance appropriée. Ce processus a bien fonctionné pendant vingt ans. Or, la dernière rationalisation au sein de l'administration publique de la province a obligé la WIA à chercher une nouvelle façon de faire. Ce que tente maintenant de développer la WIA, c'est un processus selon lequel chaque employé ou

groupe devient responsable de l'acheminement de son idée innovatrice auprès de l'unité responsable de son ministère, laquelle étudie alors cette dernière et détermine si l'idée en question doit recevoir reconnaissance en fonction des avantages qu'elle procure. La WIA compte faciliter ce processus en utilisant les nouvelles technologies de l'information. Le développement d'un outil électronique est présentement en cours. Ainsi, la WIA serait appelée à intervenir uniquement à l'étape de l'octroi de la reconnaissance et de la récompense et non depuis le tout premier stade de la soumission d'idées innovatrices par les employés. La WIA continuera d'assister les ministères dans l'interprétation et l'exécution du PRE.

2.4 Les facteurs de succès

Au terme d'une étude de l'Institut d'administration publique du Canada, et tel que rapporté sur le site WEB de l'Agence, les participants ont identifié les facteurs suivants comme étant des facteurs de succès pour tout programme de reconnaissance des employés : communication efficace, culture de reconnaissance des employés, sentiment d'utilité, implication des employés et culture organisationnelle qui encourage l'apprentissage. Selon un responsable du PRE, ce genre d'initiative nécessite obligatoirement le soutien de la haute administration et la conviction, à tous les niveaux de l'administration, que la reconnaissance des employés et de leur travail est l'une des clés du succès de toute administration performante.

3 Le bilan

La longévité et la popularité du PRE témoignent de son succès. Instauré depuis plus de vingt ans, il a permis à de nombreux employés de voir leurs initiatives récompensées et leur travail reconnu par leurs pairs et leurs supérieurs. La mise en œuvre de certaines d'idées innovatrices a, sans contredit, des répercussions positives sur la performance et la réputation organisationnelle de l'administration provinciale dans son ensemble. Enfin, même si ce n'était pas un but

poursuivi par le PRE à l'origine, celui-ci a permis des économies annuelles nettes de 10,5 millions de dollars à la province depuis 1990. Le retour sur l'investissement du PRE entre 1990 et 2001 est estimé à 28,68 \$ pour chaque dollar investi.

En 2002, le PRE de la Colombie-Britannique a obtenu le 2002 SEER Award décerné par la International Employee Involvement Association. En 1999, le PRE a aussi été sélectionné parmi les six finalistes des prix pour la gestion innovatrice décernés par l'Institut d'administration publique du Canada. En 1998, ce programme a remporté le Industry Group Award for Performance Excellence attribué par la International Employee Involvement Association dans la catégorie State and Provincial Government Units.

Personne-ressource : Patrick Wolfe, gestionnaire, WIA,
courriel : Pat.Wolfe@gems9.gov.bc.ca

Références :

BC PUBLIC AGENCY (Page consultée le 18 décembre 2003). *Annual Savings through December 31, 2002*, [en ligne], <http://www.bcpublicservice.ca/awards/savings.htm>

BC PUBLIC AGENCY (Page consultée le 18 décembre 2003). *Employee Recognition Program*, [en ligne], <http://www.bcpublicservice.ca/erp/index.htm>

Guide pour la gestion de carrière (Canada)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

L'organisme responsable de l'élaboration de la trousse de carrière est le Centre Plus d'apprentissage de Santé Canada (Health Canada's Learning Centre Plus) situé à Halifax. Les services offerts par ce centre sont destinés aux employés de Santé Canada et à ses partenaires. Le mandat du Centre est national. Il fait la promotion d'un environnement de travail où l'apprentissage est continu, et ce, en partenariat avec les gestionnaires du ministère et les employés. L'objectif poursuivi est celui de développer les compétences, la polyvalence et la mobilité des employés.

1.2 La situation avant le changement

Avant la réalisation de la trousse de carrière (la trousse), les employés qui voulaient explorer ou dresser un plan de carrière devaient faire plusieurs démarches, chercher et consulter plusieurs sources. Le processus de recherche étant fastidieux, certains abandonnaient leur projet avant même de l'avoir commencé. Les responsables des ressources humaines du ministère et le Centre, recevaient fréquemment des demandes de la part d'employés qui désiraient qu'on leur fournisse des outils qui les aideraient à élaborer leur propre plan de carrière. Certes, le Centre offrait et offre toujours des sessions sur le développement de carrière mais ces sessions n'étaient pas toujours accessibles à tous en raison de conflits d'horaires et de l'éloignement géographique entre le lieu de résidence de l'employé et le Centre.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

La trousse a vu le jour grâce à un surplus budgétaire au Centre pour l'année fiscale 2000-2001. En réponse à la demande grandissante des employés de la fonction publique fédérale pour de l'information et de la

formation concernant l'élaboration de plans de carrière, la personne responsable de ces éléments au Centre a donc profité de cette occasion pour soumettre le projet de la trousse à ses supérieurs. Le projet fut accepté et mis de l'avant. La trousse a été élaborée dans l'esprit de permettre aux employés de prendre eux-mêmes l'initiative en ce qui concerne le développement de leur carrière puisque la prise en charge personnelle constitue un facteur de succès important dans la poursuite d'un plan de carrière efficace.

2 Le modèle

2.1 La pratique

La trousse de carrière est un guide autodidacte de gestion de carrière qui regroupe l'information et les références essentielles à la planification de carrière. Le guide est articulé autour de neuf thèmes différents : les outils de planification de carrière, l'élaboration des objectifs de carrière, le curriculum vitae, la communication et les relations interpersonnelles, la mise en valeur de sa personne, la préparation d'entrevue, le mentorat, la conciliation famille-travail et le leadership. La trousse est bilingue et est disponible soit en version écrite, sur cédérom ou sur le site Intranet de Santé Canada. Même si elle est plus particulièrement réservée aux employés de Santé Canada et de ses partenaires, l'accès à la trousse est ouvert à tous les employés de la fonction publique fédérale qui doivent cependant en respecter des droits d'auteur.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les employés, le Centre Plus d'apprentissage de Santé Canada ainsi que ses organismes partenaires, sont les principaux acteurs visés par la trousse.

2.3 La gestion

Le cadre de gestion est très souple car il s'agit d'un outil à utilisation autodidacte. Sous la responsabilité de la personne-ressource du Centre qui détenait déjà les renseignements et les références nécessaires, le travail a consisté à catégoriser et à

vulgariser l'information dispensée lors des sessions de formation qu'offrait déjà le Centre afin d'en faire un outil unique de référence. L'élaboration de la trousse a nécessité un budget oscillant entre cinquante et soixante mille dollars. La plus grande partie du budget a servi à couvrir les frais d'un designer graphique et d'une petite équipe de rédaction et de traduction. La trousse ne bénéficie pas d'un budget régulier et, par conséquent, sa mise à jour n'est pas fréquente. Elle a été revue deux ans après sa première version et, bien qu'une mise à jour régulière pourrait être intéressante de l'avis de la personne responsable au Centre, celle-ci n'est pas véritablement essentielle. En effet, la trousse contient des outils classiques de gestion de carrière et ceux-ci sont susceptibles d'être valables pour plusieurs années.

2.4 Les facteurs de succès

Afin d'assurer le succès et l'emploi efficace d'un tel outil qui est, rappelons-le, autodidacte, l'utilisation doit être conviviale pour l'utilisateur. De plus, le projet doit bénéficier d'une publicité adéquate auprès de la clientèle visée. Dans le cas présent, la publicité est assurée par le Centre.

3 Le bilan

La trousse de carrière remporte un succès non estimé au départ. Bien qu'il soit difficile d'en déterminer le nombre exact, des centaines d'employés de la fonction publique fédérale l'utilisent, débordant ainsi le cadre restreint des employés de Santé Canada. Le Centre est régulièrement appelé par plusieurs ministères pour en faire la présentation. La trousse permet aux employés de faire les premières démarches concernant le développement de leur carrière, ce qui libère les intervenants des ressources humaines qui peuvent alors offrir d'autres services ou pousser plus loin certains dossiers plus complexes. Selon les témoignages reçus par le Centre, la trousse répond vraiment à un besoin et les utilisateurs en sont très satisfaits en termes de contenu et de format. De plus, des études ont démontré

que, dans un contexte de rationalisation des effectifs, le concept de la trousse de carrière est une mesure utile dans l'accompagnement des employés touchés par ce genre de mesures.

Cette initiative a remporté le deuxième prix du Symposium RH-2002 dans la catégorie intra-unité.

Personne-ressource : Kathy P. Young, Head, Career Development & Diversity Programming, Learning Center Plus, tél.: (902) 426-5820, courriel : kathy_p_young@hc-sc.gc.ca

Portail Web personnalisé pour les employés (Ontario)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

La Direction des relations avec les clients du Bureau des services communs (BSC) du Secrétariat du Conseil de gestion de l'Ontario est responsable du MySSB. Le BSC dispense des services à plus de vingt ministères et organismes gouvernementaux touchant ainsi plus de 61 000 employés de la fonction publique. Les services offerts sont très variés : approvisionnement, biens immobiliers, gestion des ressources humaines (paie, dotation), ressources financières, technologiques, etc.

1.2 La situation avant le changement

Plusieurs facteurs ont milité en faveur de l'élaboration du portail Web pour les employés. Premièrement, les attentes envers ces derniers sont de plus en plus élevées. Ils doivent gérer une information exponentielle, réagir rapidement à toutes sortes de sollicitations et être familiers avec une panoplie toujours grandissante d'applications et de sites Internet. Lorsqu'un sujet particulier faisait partie de leurs préoccupations, ils devaient faire plusieurs démarches à des endroits différents afin de trouver l'information souhaitée. Puisque les employés représentent le gouvernement aux yeux des citoyens, le gouvernement de la province a estimé qu'ils devaient disposer d'outils plus efficaces pour faire leur travail. Par ailleurs, avant la mise en ligne du portail Web, toutes les transactions liées aux requêtes des employés concernant leur solde de congés, l'état de traitement de leur rémunération, l'achat de matériel ou encore le remboursement de leurs frais de déplacement devaient être faites par téléphone ou par courrier. Les délais étaient longs, le processus parfois laborieux. La tâche de répondre à toutes ces demandes était assumée par de nombreuses personnes au sein des directions des ressources humaines des différents organismes gouvernementaux.

Enfin, en cas d'urgence, aucun mécanisme ne permettait de contacter rapidement tous les employés.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

Vers la fin des années mil neuf cent quatre-vingt-dix, le gouvernement de l'Ontario a pris un virage important en ce qui concerne la gestion de ses ressources humaines, le virage « entreprise ». Il fut dès lors décidé de considérer les employés de la province comme des clients. L'administration provinciale s'est dotée d'une stratégie de gestion des ressources humaines qui plaçait les clients au centre des préoccupations. Dans cette logique, elle devait trouver des moyens d'offrir à ses employés des services axés sur le client, efficaces et personnalisés. La mise en place du MySSB concrétise ce nouveau raisonnement.

2 Le modèle

2.1 La pratique

Lancé en 2001, le MySSB est un portail Web accessible uniquement aux employés de la fonction publique ontarienne par l'entremise d'un Intranet. Il s'agit d'une fenêtre d'entrée unique pour toute l'information et les services dispensés par le gouvernement, qu'ils soient publics ou internes. Ce portail est élaboré comme un véritable portail d'entreprise. Disponible 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, il est possible de le personnaliser en fonction de ses intérêts et de ses préoccupations, qu'elles soient personnelles ou professionnelles. De plus, le portail conserve l'historique des transactions effectuées par le client. Les clients (employés) y ont accès à l'aide d'un mot de passe. Une fois entrée sur ce qui constitue leur page Web personnalisée, ils bénéficient d'un accès protégé à plusieurs services internes tels que les réclamations électroniques de dépenses, le traitement des soldes des congés, leur dossier de rémunération, etc.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Tous les employés de la fonction publique ontarienne sont visés par le MySSB. La pratique touche également l'ensemble de l'administration publique, plus particulièrement le Bureau des services communs.

2.3 La gestion

Cette pratique est gérée à l'aide d'une architecture et d'une infrastructure technologiques de pointe qui comporte des applications communes et standardisées. Les services offerts aux employés sont également uniformisés selon une approche corporative. Cela est rendu possible grâce à la centralisation préalable de la majorité des opérations effectuées par les différentes directions des ressources humaines au sein du BSC. Le développement et la mise à jour (mensuelle) du portail Web dépendent en grande partie du soutien d'un centre opérationnel opéré par le BSC.

2.4 Les facteurs de succès

Le succès d'une telle pratique repose sur de nombreux facteurs. Le soutien de l'exécutif, l'approche selon une culture d'entreprise, un partenariat interorganisationnel, une infrastructure technologique adéquate, une bonne planification et un centre opérationnel fort sont quelques-uns des éléments qui ont été identifiés par les représentants du BSC comme étant des facteurs de succès lors de la présentation de la pratique au jury de la semaine GTEC 2003.

3 Le bilan

Depuis la mise en ligne du MySSB, les employés du secteur public de l'Ontario disposent d'un outil de gestion de l'information unique, à la fois simple et personnalisable en fonction de leurs besoins. De plus, le portail a facilité toutes les démarches relatives à leur dossier personnel (paie, remboursement de dépenses, soldes de congés, etc.). Enfin, l'État dispose maintenant d'un moyen efficace, sous la forme d'un guichet unique, pour contacter

l'ensemble de ses 61 000 employés (urgence, message d'intérêt, etc.)

Le MySSB de l'Ontario s'est classé parmi les finalistes de la semaine GTEC en octobre 2003. La semaine GTEC est un événement annuel consacré à la célébration, l'apprentissage, l'échange et la promotion de l'ensemble des connaissances en matière de gestion de l'information et d'utilisation des technologies novatrices pour améliorer les activités gouvernementales et la prestation des services au public.

Personne-ressource : Dave Mee, directeur, Relations avec les clients, Bureau des services communs, tél. : (416) 314-2229, courriel : Dave.Mee@mbs.gov.on.ca

Rationalisation des effectifs (États-Unis)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Cette revue de pratiques exemplaires en matière de rationalisation des effectifs (RD) a vu le jour grâce à la National Performance Review (NPR) menée par l'ancien vice-président des États-Unis, M. Al Gore en 1993. Le rapport présenté ici fait partie d'une série d'études de benchmarking commandées par ce dernier. Les dirigeants de huit ministères fédéraux ont formé une équipe interministérielle (Downsizing Study Team) et cette équipe a étudié de près le sujet de la rationalisation. C'est son rapport qui est présenté ici.

1.2 La situation avant le changement

En 1993, avant que des actions concrètes en vue de rationaliser l'administration fédérale ne soient prises, celle-ci comptait près de 2 millions d'employés.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

Les attentes des citoyens envers leur gouvernement sont élevées. Ils veulent que l'administration publique réduise sa taille et en même temps, ils exigent qu'elle leur livre des services toujours meilleurs, et ce, de manière plus efficace. Sous le slogan « Works better and costs less », l'administration Clinton s'était engagée à créer un gouvernement qui ferait plus avec moins. Joignant les mots à l'action, le gouvernement fédéral adopta la Federal Workforce Restructuring Act en 1994. En vertu de cette loi, l'administration fédérale américaine devait réduire ses effectifs de 272 900 personnes sur cinq ans (entre 1994 et 1999).

2 Le modèle

2.1 La pratique

L'étude fait mention de plusieurs actions susceptibles d'être prises lors de réformes

impliquant des rationalisations de personnel. À titre d'exemples :

- instaurer un programme d'embauche prioritaire. Il s'agit d'un programme automatisé qui jumelle les employés dont l'organisation prévoit se départir avec des positions vacantes pour lesquelles ils sont qualifiés;
- élaborer un registre automatisé comprenant le curriculum vitæ des employés de l'organisation et de leur conjoint et le rendre disponible à l'ensemble des employeurs;
- développer un babillard électronique qui affiche les offres d'emploi d'autres employeurs que l'organisation;
- rendre disponible un Guide de l'employé en ce qui concerne la transition de carrière;
- développer et rendre disponibles, sur une base remboursable, divers services spécifiques aux organisations affectées par la RD : un document de planification spécifique à un ministère, un programme de transition de carrière, de l'assistance technique dans la planification de RD, un programme de réinsertion des cadres, la planification et la conduite de foires à l'emploi;
- élaborer et distribuer une série de brochures d'information qui explique pourquoi la RD est nécessaire, comment elle va se dérouler, quelles sont les diverses options qui s'offrent aux employés, leurs droits, des conseils sur les actions qu'ils peuvent prendre, etc.;
- mettre en place une ligne d'information disponible par téléphone, courriel ou fax avec promesse de réponse à l'intérieur d'un délai de 48 heures;
- éviter les rumeurs par l'augmentation de la fréquence des publications internes afin que les employés soient toujours informés des derniers développements concernant la RD, et ce, par un forum officiel;
- mettre en place un mécanisme qui permet de solliciter la collaboration des employés dans l'élaboration de nouvelles

- façons de faire afin de leur démontrer qu'ils sont importants pour l'organisation;
- faire la paix avec les représentants syndicaux et les inclure dans le processus de RD dès le départ, c'est-à-dire au moment de la planification stratégique;
 - inventorier les compétences et les champs d'intérêt des employés de manière à permettre à la direction de prendre des décisions éclairées quant à la structure organisationnelle et au réaménagement du personnel restant à la suite de la RD;
 - permettre à certains employés de prendre des périodes annuelles de congé sans solde. Dans ces cas, l'employé reçoit son salaire de façon régulière mais celui-ci est établi en fonction d'une moyenne qui tient compte de sa période de congé sans solde. Il s'agit du « Leave with Income Averaging ». L'idée a aussi été reprise dans des cas de préretraite « Pre-retirement Transition Leave »;
 - offrir de la formation aux gestionnaires qui devront effectuer la RD.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

L'organisation dans son ensemble est visée. Tous les acteurs sont mis à contribution : direction, employés, représentants syndicaux, responsables des ressources humaines, etc.

2.3 La gestion

À mi-chemin du parcours vers la rationalisation commandée par la loi, treize dirigeants provenant de huit ministères fédéraux se sont penchés sur la question en vue d'améliorer les processus qui avaient cours dans leur propre organisation. Dans un premier temps, ils ont d'abord réalisé une revue complète de la littérature sur le sujet. Cette recherche leur a permis d'identifier les organisations qui avaient, avec succès, mené des opérations importantes de RD. Un questionnaire leur fut envoyé. Cet exercice a permis de colliger de précieux renseignements provenant d'organisations fédérales, étatiques, locales et internationales, et ce, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Ensuite, selon les disponibilités

de chacun, l'équipe interministérielle a rencontré plusieurs dirigeants d'organisations qui s'étaient démarqués par leurs pratiques exemplaires. À la lumière de l'ensemble de ces expertises, l'équipe interministérielle a rédigé un rapport final qui a permis la poursuite des opérations de rationalisation de l'administration fédérale.

2.4 Les facteurs de succès

Les principaux facteurs de succès retenus par l'équipe interministérielle sont, notamment :

- le leadership et la participation active de la haute direction;
- l'utilisation simultanée de multiples stratégies;
- la réorganisation efficace du travail des employés qui restent;
- la communication, fréquente, à deux sens (employé-employeur);
- la planification de concert avec les acteurs concernés (direction, ressources humaines et représentants syndicaux) incluant le développement de plans d'affaires pour chaque direction;
- la transmission de l'information concernant les options de préretraite et de rachat;
- l'élaboration d'un processus de suivi et d'évaluation continue.

3 Le bilan

En résumé, selon cette étude, tout processus important de RD doit être élaboré de façon à préserver la dignité des employés qu'on laisse partir et à conserver le moral et la productivité de ceux qui restent. À terme, il ne faut jamais perdre de vue que ce sont les employés qui restent qui auront à relever le défi de faire plus et mieux avec moins. La RD ne doit pas être une fin en soi poursuivie uniquement dans le but de réduire les coûts de l'administration. Faire plus et mieux avec moins est impossible si l'exercice de RD n'est pas accompagné d'un changement dans les processus de travail, les structures et les programmes.

Références :

NATIONAL PERFORMANCE REVIEW (Page consultée le 12 janvier 2004). *Serving the American Public : Best Practices in Downsizing – Benchmarking Study Report*, septembre 1997, [en ligne], <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/papers/benchmrk/downsize.html>

THÈME 3 LES RESSOURCES FINANCIÈRES

1. Définition et mise en contexte

Les pratiques retenues en ce qui a trait aux ressources financières concernent la gestion budgétaire dans les administrations publiques. La France définit le budget comme étant « l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'État ». La place qu'a occupée la gestion budgétaire au sein des gouvernements a considérablement changé au cours du siècle dernier. Dans les années 1980, faisant face à des déficits publics de plus en plus importants et parfois à de véritables crises financières, plusieurs administrations publiques ont mis en œuvre des réformes qui ont modifié de façon significative la pratique de la gestion budgétaire et le rôle que celle-ci occupe au sein des gouvernements.

2. Tendances

Sur le plan budgétaire, les réformes implantées dans de nombreuses administrations publiques ont principalement favorisé le passage d'un contrôle ex ante vers un contrôle ex post. La performance se trouve au cœur des actions des gouvernements et la tendance est désormais d'orienter la détermination des budgets en regard de l'atteinte des résultats. En effet, les réformes de la gestion budgétaire s'insèrent dans un contexte global de modernisation de l'État, où les gouvernements réforment l'ensemble de leur fonction publique afin de la rendre plus performante, soit plus efficace, et surtout plus efficiente.

3. Présentation des pratiques retenues

Transparence budgétaire (OCDE)

Les meilleures pratiques de l'OCDE en matière de transparence budgétaire seront présentées dans cette section. Il n'y aura pas de présentation d'étude de cas en particulier qui fait office de pratique exemplaire. La pratique de la transparence budgétaire est considérée comme étant une pratique

exemplaire en matière de gestion financière. L'OCDE a publié un document faisant l'inventaire des pratiques et des éléments essentiels pour instaurer la pratique de la transparence budgétaire et en assurer le succès, en tant que pratique qui favorise une bonne gouvernance. C'est la synthèse de ce document qui sera présentée.

Modification de la procédure budgétaire (Suède)

Dans les années 1990, faisant face à une importante crise des finances publiques, la Suède a procédé à une réforme de sa procédure budgétaire. Celle-ci est citée en exemple dans la Revue sur la gestion budgétaire de l'OCDE comme étant une pratique exemplaire qui a contribué à rétablir l'équilibre budgétaire du pays.

Gestion budgétaire axée sur la performance (États-Unis)

La pratique de la gestion budgétaire axée sur la performance consiste en l'élaboration et la mise en œuvre de budgets qui ne sont plus orientés exclusivement vers les dépenses de fonctionnement, mais vers l'atteinte des résultats visés. Cette pratique s'insère dans le vaste programme de gestion axé sur la performance du gouvernement fédéral américain.

Budgétisation orientée vers les résultats (France)

La France a mis en place, à la suite de l'adoption d'une loi sur les finances, un système de budgétisation orienté vers les résultats. Il a été mis en place dans l'optique d'une gestion plus efficace des finances publiques.

Transparence budgétaire (OCDE)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

La présentation de la pratique exemplaire ne se fait pas ici par l'étude d'un cas en particulier. La transparence budgétaire est un élément qui favorise une bonne gouvernance et c'est pourquoi l'OCDE en fait la promotion. À cet égard, elle a publié un document où elle présente une synthèse des pratiques exemplaires des pays membres en matière de transparence budgétaire. Un résumé de ces pratiques sera présenté ici. La responsabilité de prendre les mesures nécessaires pour faire preuve de transparence budgétaire revient à chacun des gouvernements.

1.2 La situation avant le changement

Sans objet.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

Les pratiques de transparence budgétaire s'insèrent dans un contexte plus vaste d'amélioration des pratiques de gestion publique. Au cours des dernières décennies, des réformes de l'administration publique ont été implantées dans pratiquement tous les pays de l'OCDE. Elles ont des objectifs similaires d'un État à l'autre : rendre la gestion publique plus efficace, plus efficiente, promouvoir la prospérité économique et la cohésion sociale, maintenir et renforcer les pratiques démocratiques, servir les citoyens le plus adéquatement possible, bref, développer et adopter des principes qui favorisent la bonne gouvernance. Le principe de la transparence budgétaire vient en réponse à ces préoccupations.

2 Le modèle

2.1 La pratique exemplaire

Le budget est le document opérationnel le plus important dont disposent les gouvernements, puisqu'il permet d'exposer les ob-

jectifs publics. La transparence budgétaire est définie par l'OCDE par l'ouverture en ce qui concerne les intentions, la formulation et la mise en œuvre des politiques. Il s'agit de faire connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble de l'information budgétaire. La transparence budgétaire favorise donc la bonne gouvernance.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

La pratique de la transparence budgétaire s'adresse à toutes les administrations publiques et, en leur sein, à tous les dirigeants et gestionnaires qui participent aux diverses phases du processus budgétaire.

2.3 La gestion

L'OCDE présente les meilleures pratiques de transparence budgétaire en divisant l'information en trois sections : la présentation des rapports budgétaires, l'information que doivent contenir les rapports et, enfin, les pratiques qui assurent l'exactitude des rapports.

Chacune de ces sections proposent des éléments qui devraient être appliqués par les gouvernements en ce qui a trait à la transparence budgétaire.

Concernant la présentation des rapports budgétaires, ceux-ci doivent :

- présenter des budgets qui couvrent l'ensemble des dépenses et des recettes;
- présenter et faire approuver par le Parlement des projets de budget avant le début de l'année budgétaire;
- commenter les recettes et les dépenses liées aux programmes; le rapport doit contenir des données sur les performances;
- présenter des prévisions à moyen terme, s'assurer de la cohérence entre les prévisions et la réalité, expliquer les écarts significatifs;
- comparer avec les années antérieures pour suivre l'évolution;

- indiquer, et comptabiliser à part, les montants bruts des dépenses, des recettes et des redevances d'utilisation;
- présenter des rapports préliminaires et les rendre publics pour encourager les débats et les interactions en lien avec les intérêts économiques, sociaux, etc.;
- présenter pour les deux années à venir les objectifs de la politique économique et budgétaire;
- présenter des rapports mensuels et semestriels afin de fournir de l'information sur l'état du budget en cours d'année;
- soumettre les rapports pour vérification à la Cour des comptes et les rendre publics six mois après l'année budgétaire;
- présenter des rapports avant les élections pour permettre aux citoyens de connaître l'état des finances publiques;
- présenter des rapports sur le long terme.

Concernant les renseignements particuliers que doivent contenir les rapports :

- expliciter les principales hypothèses économiques et budgétaires et fournir de l'information sur les écarts qui sont pour l'État un risque budgétaire majeur;
- présenter les coûts estimés des dépenses fiscales;
- présenter l'ensemble des créances et des engagements;
- indiquer les actifs non financiers;
- indiquer les obligations liées aux pensions des agents publics;
- indiquer les engagements conditionnels.

Concernant les pratiques assurant l'exactitude des rapports :

- indiquer, dans les rapports, la politique comptable utilisée;
- mettre en place un système évolutif de contrôle financier interne pour assurer l'exactitude de l'information fournie dans les rapports;
- doter le Parlement de moyens permettant d'effectuer un examen et un contrôle des rapports;

- mettre les rapports à la disposition du public, et les rendre accessibles gratuitement sur Internet.

Ainsi, la pratique de la transparence budgétaire se réalise tout particulièrement par le biais de la présentation de rapports et par un accès à une information complète, indispensable et validée.

2.4 Les facteurs de succès

Le document présenté par l'OCDE présente les meilleures pratiques en matière de transparence budgétaire. Ces pratiques peuvent être considérées comme étant des facteurs de succès en la matière. Il importe de mentionner que l'application d'un principe comme celui de la transparence budgétaire doit nécessairement être portée par une volonté politique.

3 Le bilan

Pour l'OCDE, la transparence budgétaire est un principe qui favorise la bonne gouvernance et qui permet de renforcer la démocratie pluraliste, de promouvoir la prospérité économique et la cohésion sociale et qui, enfin, permet de maintenir la confiance des citoyens envers les administrations publiques. C'est pourquoi l'OCDE fait la promotion de ce principe.

Références :

OCDE (Page consultée le 20 décembre 2003). *Les meilleures pratiques de l'OCDE - Transparence budgétaire*, [en ligne], [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2000doc.nsf/4f7adc214b91a685c12569fa005d0ee7/c125692700623b74c1256a4d005c23be/\\$FILE/JT00107752.DOC](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2000doc.nsf/4f7adc214b91a685c12569fa005d0ee7/c125692700623b74c1256a4d005c23be/$FILE/JT00107752.DOC)

Modification de la procédure budgétaire (Suède)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

La réforme budgétaire suédoise a été initiée, dans les années 1990, par le Cabinet. Peu de temps avant, le gouvernement avait mis en place une commission d'enquête spéciale à qui il avait donné le mandat d'effectuer une étude et d'émettre des recommandations quant à l'activité budgétaire, de manière à la rendre plus rapide et surtout plus efficace.

1.2 La situation avant le changement

Dans les années 1990, la situation économique de la Suède connaît des problèmes considérables : inflation sévère, faible croissance de la productivité, taux de chômage élevé, déficit budgétaire le plus élevé des pays de l'OCDE. Le pays fait face à une importante crise des finances publiques, le processus de contrôle des dépenses est jugé déficient. À ces pressions internes à l'État viennent s'ajouter des facteurs externes tels : la mondialisation de l'économie, l'éclatement des pays du bloc de l'Est, l'intégration économique européenne. Tous ces éléments ont contribué à accroître le besoin de réforme en Suède.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

Le pays a traversé deux périodes de réforme. La première, dans les années 1980, a insisté sur l'amélioration de la gestion de l'appareil gouvernemental, la procédure administrative étant simplifiée pour rendre plus accessibles les services aux citoyens. La seconde période, dans les années 1990, est venue en réponse à la crise des finances publiques. Elle a porté sur l'introduction, dans le secteur public, de l'efficacité administrative, d'une plus grande autonomie des agences et de concepts basés sur l'économie de marché. À ces éléments se

sont ajoutées des transformations fondamentales à la procédure budgétaire.

2 Le modèle

2.1 La pratique exemplaire

La réforme budgétaire suédoise repose principalement sur l'introduction d'un cadre budgétaire triennal plutôt qu'annuel de même que d'une procédure descendante (top-down) en matière budgétaire. Toutes les étapes du cadre budgétaire ont été révisées : l'élaboration, l'approbation et l'exécution de celui-ci. Les échanges entre le Parlement, les ministères et les agences, quant au processus budgétaire, se font sur la base d'un dialogue constant. Le calendrier de l'exercice budgétaire a été modifié, l'exercice débute désormais avec l'année civile.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

La réforme budgétaire a touché l'ensemble de l'administration publique suédoise : élus, ministres, hauts fonctionnaires, gestionnaires.

2.3 La gestion

Le processus d'élaboration du budget repose sur trois phases :

La première phase passe par un cadre triennal. Pour être en mesure d'établir ses objectifs à long terme, le gouvernement a déterminé que le budget global serait, tout comme celui des ministères et agences, établi sur une base pluriannuelle. Les ministères et agences ont été divisés de façon à ce que le tiers d'entre eux soit examiné chaque année, de façon plus détaillée. Au cours de ce cycle, trois rapports sont exigés, soit un par année. À l'année 1 du cycle, l'organisme réalise une analyse en profondeur des résultats atteints au cours des cinq années précédentes et précise les résultats attendus au cours du cycle à venir. On y retrouve également les demandes budgétaires globales pour l'ensemble du cycle et le détail des demandes pour l'année 1. Par la suite, au cours des années 2 et 3 du cycle,

deux rapports de moindre importance sont demandés dans lesquels se retrouvent le détail de la performance des organismes des 12 mois précédents et leurs demandes budgétaires pour l'année à venir.

La réunion annuelle budgétaire du Conseil des ministres constitue la deuxième phase. À cette occasion, les ressources sont réparties selon 27 secteurs de dépense.

Enfin, la dernière phase porte sur le transfert des responsabilités du ministre des Finances vers les autres ministres. Ce transfert signifie que chaque ministère est responsable de la répartition de ses crédits dans son secteur de dépense.

- L'approbation du budget, qui est la prérogative du Parlement, s'effectue en deux temps. Premièrement, la présentation du projet de loi du printemps sur la politique budgétaire concerne l'approbation des dépenses globales. Ce projet offre un aperçu de l'articulation de la politique budgétaire sous un angle macroéconomique et ouvre la voie aux débats sur les agrégats de la question budgétaire. Deuxièmement, l'approbation des dépenses pour chacun des secteurs de dépense et l'approbation des dépenses des divers chapitres s'effectuent à l'occasion de la présentation du projet de budget de finances.
- En ce qui a trait à l'exécution du budget, la réforme en a modifié le cadre de gestion. Les gestionnaires des agences bénéficient désormais d'une grande autonomie de gestion, notamment en ce qui concerne l'utilisation des crédits attribués. Ils peuvent utiliser leurs ressources financières comme ils l'entendent de manière à atteindre leurs objectifs. En contrepartie des souplesses accordées, les gestionnaires sont tenus responsables des résultats de leur organisme.

2.4 Les facteurs de succès

Les succès des modifications apportées au processus budgétaire reposent sur les facteurs suivants. D'abord, tous les organismes sont maintenant inclus dans les calculs budgétaires et les crédits permanents automatiquement reductibles ont été éliminés. Par ailleurs, l'imposition du nouveau calendrier budgétaire, suivant le cadre de l'année civile, permet de mieux contrôler la procédure budgétaire. Les contrôles sur les moyens ont été supprimés. La création d'un mode de responsabilisation a également contribué à la réussite. Enfin, le ministère des Finances a fait l'objet d'une réorganisation qui a permis de rapprocher les travaux de prévisions économiques des travaux budgétaires. Finalement, l'adoption de la budgétisation sur une base triennale est sans doute le facteur le plus marquant des transformations apportées au processus budgétaire.

3 Le bilan

Depuis la fin des années 1990, l'équilibre budgétaire a été rétabli et la Suède bénéficie à nouveau d'excédents budgétaires. Les modalités de la procédure assurent le respect d'une discipline budgétaire et le caractère déconcentré de la répartition des crédits.

La procédure budgétaire suédoise est citée en exemple dans la Revue sur la gestion budgétaire de l'OCDE. Cette revue regroupe des travaux menés par le Groupe de travail des hauts responsables du budget. Ces travaux contribuent à la modernisation des procédures budgétaires dans les pays membres.

Références :

OCDE (Page consultée le 20 décembre 2003). *La procédure budgétaire en Suède*, [en ligne],

<http://www1.oecd.org/puma/budget/JournalV1N1/Chapter2-fr.pdf>

WILKS, S. « Reform of the national budget process in Sweden », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 8, n° 2, Royaume-Uni, 1995.

Gestion budgétaire axée sur la performance (États-Unis)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

La pratique de la gestion budgétaire axée sur la performance, performance based budgeting, est encadrée par le Government Performance and Result Act, adopté en 1993. Cette loi établit le cadre de gestion de la performance et son calendrier d'exécution pour les ministères et organismes fédéraux. L'Office of Management and Budget (OMB) est l'organisme responsable de la mise en œuvre et de l'application de cette loi. Enfin, parallèlement aux activités de mise en œuvre de l'OMB, il existe un organisme, le General Accounting Office (GAO) qui évalue et rend compte au Congrès de l'implantation de la performance dans les ministères et organismes du gouvernement.

1.2 La situation avant le changement

Avant l'implantation de la gestion budgétaire axée sur la performance, les processus budgétaires étaient principalement orientés sur la planification des dépenses de fonctionnement des ministères et organismes. Les processus budgétaires effectuaient un contrôle ex ante sur les dépenses. Dans les années 1990, le gouvernement fédéral considérait son administration publique inefficace et inefficace parce que trop centrée sur son fonctionnement et non sur les résultats à atteindre. Prenant acte de cet état de situation, il procède à de profondes transformations, pour se tourner vers un mode de gestion axé sur la performance et sur l'atteinte des résultats plutôt que de focaliser son attention sur le respect des processus de gestion.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

L'implantation d'un mode de budgétisation axé sur la performance et les résultats aux États-Unis s'inscrit dans un vaste mouvement de réforme visant à transformer la structure de l'État, de façon à rendre la ges-

tion publique plus efficiente et plus performante. Ces réformes sont issues d'une volonté politique forte, au cours des années 1990. L'ensemble de l'appareil gouvernemental a alors été transformé et les principes de la Nouvelle Gestion Publique ont été appliqués dans toutes les sphères de la gestion publique. La mise en place d'un système de budgétisation axé sur la performance s'inscrit dans ce courant de pensée.

2 Le modèle

2.1 La pratique exemplaire

La gestion budgétaire axée sur la performance consiste en une modification de la logique de détermination des choix budgétaires. Plutôt que de baser l'élaboration des budgets sur la planification des dépenses de fonctionnement et sur le coût des programmes, il s'agit d'orienter la détermination des budgets par rapport aux résultats à atteindre. C'est le passage du contrôle ex ante au contrôle ex post. Selon le Government Performance and Result Act, les agences fédérales sont tenues de développer un plan stratégique à long terme qui expose les buts et objectifs de leurs programmes. Elles doivent également élaborer un plan annuel de performance identifiant des objectifs de performance mesurables. Enfin, elles sont tenues de publier un rapport annuel de performance qui présente les résultats atteints par rapport aux objectifs mesurables faisant l'objet du plan annuel de performance.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les agences et ministères fédéraux sont obligés, en vertu du Government Performance and Result Act, d'appliquer une gestion axée sur les résultats. Quant aux procédures budgétaires, les agences et les ministères sont encouragés, dans la mesure du possible, à changer la structure actuelle de leur budget pour s'orienter vers les « performance based budgeting ».

2.3 La gestion

L'implantation de la gestion budgétaire axée sur la performance se fonde sur l'idée qu'une présentation du budget basée sys-

tématiquement sur l'information relative à la performance de l'organisme va contribuer à améliorer le processus de prise de décision budgétaire. L'allocation des crédits devrait, en conséquence, être directement liée aux résultats des programmes, ce qui s'insère dans l'idée d'améliorer l'efficacité et l'efficacité de la gestion publique.

La pratique de la gestion budgétaire axée sur la performance consiste en l'élaboration et la mise en œuvre de budgets qui ne sont plus orientés exclusivement vers les dépenses de fonctionnement, mais vers l'atteinte des résultats visés. Dans ces budgets, il doit y avoir une liaison directe entre les niveaux de crédit accordés aux ministères et organismes et le niveau de performance requis. Dans tout processus de prise de décision sur le budget, il doit y avoir une intégration systématique de l'information sur la performance de l'organisme (planification stratégique, mesures de la performance, évaluation des programmes). Enfin, la présentation du budget a été changée : les comptes doivent désormais être présentés de façon plus thématique en alignant ceux-ci sur la performance.

2.4 Les facteurs de succès

Dans le cas présent, les facteurs de succès inhérents à cette pratique sont liés à une importante volonté politique. L'implantation d'un tel mode de gestion budgétaire doit s'inscrire dans un contexte plus vaste, celui où l'ensemble de la gestion publique procède à un mode de gestion axé sur la performance. Aux États-Unis, les récentes vagues de réforme visant à transformer l'État ont instauré un contexte favorable à la pratique de la gestion budgétaire axée sur la performance.

3 Le bilan

L'implantation de cette pratique de gestion est récente. Étant donné la profondeur des transformations que la gestion de la performance engendre dans les ministères et organismes, la mise en œuvre d'une pratique telle que la gestion budgétaire axée sur la

performance doit être accompagnée d'autres transformations. En effet, malgré les efforts et la volonté des États-Unis d'orienter les procédures budgétaires vers la performance et les résultats à atteindre, les processus d'élaboration du budget ne peuvent pas faire abstraction de l'environnement dans lequel ces ministères et organismes évoluent. Ils sont, par conséquent, influencés par le contexte économique et politique du moment (par les priorités économiques et politiques du gouvernement).

Références :

ÉTATS-UNIS. GPRA AND PERFORMANCE MANAGEMENT (Page consultée le 20 décembre 2003). *Activity Based Costing/Management for Federal Agencies*, [en ligne], http://www.john-mercer.com/abc-m_fa.htm

GOVERNEMENT DES ÉTATS-UNIS (Page consultée le 20 décembre 2003). *Government Performance and Result Act*, [en ligne], <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/misc/s20.html>

OSD COMPTROLLER ICENTER (Page consultée le 2 mars 2004). *Site du Performance budgeting*, [en ligne], <http://www.dod.mil/comptroller/icenter/budget/perfbudg.htm>

Budgétisation orientée vers les résultats (France)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF), adoptée par le Sénat et l'Assemblée nationale en août 2001, établit les nouvelles pratiques en matière de budgétisation orientée vers les résultats en France. En ce qui a trait à la gestion budgétaire, le ministère des Finances est l'organisme responsable. Il fixe le cadre de la gestion financière, celui de l'élaboration et de la mise en œuvre du budget.

1.2 La situation avant le changement

La transformation du processus de gestion budgétaire prend place dans un contexte plus vaste de modifications de la structure et du mode de gestion de l'État, dans l'optique de rendre la gestion publique plus efficace, plus efficiente et plus transparente. En ce qui a trait plus spécifiquement au budget, le cadre budgétaire utilisé auparavant présentait deux principales faiblesses :

- le contrôle de l'efficacité de la dépense publique était lacunaire; les gestionnaires n'étaient pas tenus de rendre compte pour mettre en évidence les résultats obtenus au regard des moyens utilisés et le Parlement restait cantonné dans une approche quantitative des budgets reposant sur le seul volume des crédits, leur taux d'évolution et leur taux de consommation;
- la fragmentation du budget de l'État en 848 chapitres formait un cadre de gestion rigide et peu responsabilisant qui n'incitait pas les gestionnaires à s'éloigner de cette approche quantitative.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

Vers la fin des années 1980, d'importantes réformes ont vu le jour en France dans le secteur public. Ces réformes visaient princi-

palement à améliorer l'efficacité et l'efficience de la gestion publique, en adoptant un mode de gestion axé sur la performance. Dans cet ordre d'idées, les réformes ont doté les services d'une plus grande autonomie de gestion mais, en contrepartie, elles leur ont imposé une responsabilité accrue quant aux résultats à atteindre.

L'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) est, sans conteste, la première étape d'une révolution potentielle dans la gestion des finances publiques françaises. Elle constitue un texte profondément novateur, porteur d'une idée forte, celle de rénover la gestion publique pour en améliorer la performance. Prévues pour une application complète en 2006, elles entrera progressivement en vigueur avant cette échéance.

La LOLF définit un nouveau cadre juridique dont les pièces maîtresses sont l'engagement du gouvernement sur des objectifs précis, la budgétisation orientée vers les résultats et la responsabilisation des gestionnaires.

2 Le modèle

2.1 La pratique

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) instaure, dans l'administration publique française, un nouveau cadre budgétaire : la budgétisation orientée vers les résultats. Alors qu'auparavant les budgets étaient fondés sur les moyens, obnubilés, les budgets sont établis selon l'analyse des résultats dans les différents ministères et organismes. Les discussions entre le Parlement et les ministères et organismes s'appuient sur les projets annuels de performance (PAP) et les rapports annuels de performance (RAP) qui fournissent les indicateurs clés qui analysent et justifient les résultats.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Tous les ministères et organismes de l'administration publique française ainsi que le Parlement sont visés par cette pratique.

La loi organique relative aux lois de finances s'applique à l'ensemble de la fonction publique.

2.3 La gestion

En ce qui concerne le budget de l'État, certains éléments contenus dans la LOLF posent les grandes lignes d'un référentiel de pilotage stratégique (allocations de moyens en fonction de missions et d'objectifs, autonomie des gestionnaires, engagements des résultats, obligation de faire rapport) :

- la budgétisation se fait non plus par nature de dépense mais par « programme » regroupant les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus, faisant l'objet d'une évaluation (article 7). On passe ainsi de 848 chapitres de dépenses à 100 ou 150 programmes;
- les programmes sont regroupés au sein de « missions », qui comprennent un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie, relevant d'un ou de plusieurs services, d'un ou de plusieurs ministères;
- au sein d'un même programme, les gestionnaires disposent d'une large liberté pour redéployer les crédits entre les titres de dépense. La présentation des crédits par titre devient donc indicative, sous une limite toutefois : les crédits ouverts sur le titre de dépense de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature. Les crédits de personnel de chaque programme ne peuvent être majorés par des crédits relevant d'un autre titre, mais peuvent, en revanche, abonder les crédits des autres titres;
- la loi fait obligation aux services de l'État de mettre en place une comptabilité permettant de mesurer et d'analyser les coûts.

En octobre 2005, un projet de loi de finances pour 2006 sera pour la première fois présenté en intégrant l'ensemble des dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001. Dans les 18 mois suivant l'adoption de cette dernière, le gouvernement devait prendre les décisions stratégiques pour l'application de la loi dans trois domaines :

- à l'automne 2003, les missions, programmes et actions devaient être arrêtés pour chaque ministère;
- au 31 décembre 2003, les nouvelles normes comptables devaient être adoptées;
- au premier trimestre 2004, les objectifs et les indicateurs de chaque action devaient être arrêtés. D'ici juin 2003, chaque ministère devait avoir proposé au moins une expérimentation dans le cadre du projet de loi pour 2004.

2.4 Les facteurs de succès

Un tel mode de gestion budgétaire axé sur la performance doit pouvoir prendre sa place dans un contexte plus vaste où l'ensemble de la fonction publique est orienté vers un tel modèle de gestion. L'administration publique française a suivi cette voie.

3 Le bilan

La réforme budgétaire française est l'un des éléments d'une gestion axée sur la performance et de modernisation de la structure de l'État. La budgétisation orientée vers les résultats permet de gérer plus efficacement les finances publiques, par le biais d'une allocation des crédits qui se fonde sur les actions de l'État et sur les résultats à atteindre.

Références :

FRANCE (Page consultée le 2 mars 2004).
La LOLF, une loi bien pensée mais en voie de détournement?, [en ligne],
http://collectif.economiste.free.fr/CEPAP_LOLF_20031011.pdf

FRANCE (Page consultée le 26 février 2004).
Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, [en ligne],
<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=ECOX0104681L>

FRANCE (Page consultée le 26 février 2004).
La documentation française : La nouvelle « constitution financière » de l'État, Dossiers d'Actualité, [en ligne],
http://www.ladocfrancaise.gouv.fr/dossier_actualite/constitution_financiere/index.shtml

THÈME 4 LA PARTICIPATION DES SYNDICATS AU PROCESSUS DE MODERNISATION

1. Définition et mise en contexte

La modernisation de l'État est un thème abondamment débattu depuis de nombreuses années mais les réalisations concrètes tardent à venir. La difficulté apparente de la modernisation de l'État ne peut s'expliquer exclusivement par l'attitude des syndicats et de leurs leaders syndicaux. La contribution des fonctionnaires à la réussite de ce projet social ne fait nul doute. Mais comment conduit-on la réforme de manière à favoriser la participation des syndicats?

2. Tendances

Les meilleures pratiques en matière de participation des syndicats au processus de modernisation ont en commun la participation des syndicats audit processus de modernisation. Les pratiques recensées traitent de nouvelles formes de coopération entre employeurs et syndicats, de la participation des syndicats lors de privatisations, de l'implication accrue des syndicats dans la gestion de l'organisme et d'ententes contractuelles collectives innovatrices et révolutionnaires. Elles ont en commun une « Forme d'organisation qui favorise la flexibilité (et donc l'adaptabilité), la responsabilité des acteurs et l'amélioration de l'efficacité organisationnelle. »

3. Présentation des pratiques retenues

Nous avons considéré les pratiques exemplaires suivantes comme ayant un intérêt particulier en raison de leur efficacité démontrée, de leur popularité ou de leur caractère innovateur.

Processus de coopération avec les syndicats (Minnesota)

Dans le contexte québécois où la performance des hôpitaux constitue un enjeu majeur, la pratique exemplaire du Interest-Based Bargaining et du Joint Labor-

Management est pertinente puisqu'elle améliore les relations de travail et les relations employeur-syndicat tout en augmentant la productivité.

Syndicats et réforme de la gestion des ressources humaines (International)

La pratique exemplaire de participation des syndicats à la réforme de la gestion des ressources humaines d'un port présente une synthèse des meilleures pratiques internationales en la matière. Elle constitue un modèle intéressant à adopter dans un contexte de modernisation de l'État et de réforme des ressources humaines.

Méthode alternative pour la résolution des conflits (Canada)

Modèle de pratique exemplaire reproduit par d'autres organismes, le mode alternatif de résolution des conflits (MARC) de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) a connu de nombreux succès. Bien que la GRC ne soit pas un milieu syndiqué, le MARC constitue un modèle de règlement des conflits exportable en milieu syndiqué. Cette approche favorise la collaboration et la participation des syndicats au règlement des conflits traditionnels ou au règlement des conflits dans le cadre de la réforme de l'État.

Participation des syndicats à une privatisation (Indiana)

La pratique exemplaire en matière de privatisation mise en place par la ville d'Indianapolis est d'un grand intérêt dans un contexte de réingénierie. Les syndicats eux-mêmes admettent que la privatisation a bien fonctionné et que les conditions de travail se sont grandement améliorées depuis celle-ci. Maintenant, les syndicats sont impliqués à 100 % dans la gestion des services, ils sont devenus partenaires de la réforme de la municipalité.

Partenariat coopératif (Arizona)

La pratique exemplaire de partenariat coopératif entre les syndicats et la direction d'une entreprise a accru la productivité de l'entreprise, a réduit les coûts de production, a augmenté et surtout, a amélioré, de façon remarquable, la qualité des relations employeur-syndicat. Pour ces raisons, ce modèle de partenariat coopératif est un modèle pertinent dans le présent contexte de modernisation de l'État.

Processus de coopération avec les syndicats (Minnesota)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Les directions d'hôpitaux de Minneapolis-St-Paul, soit le Health East Care System, le Children's Hospital et la Clinic of St. Paul sont les organismes responsables de la pratique exemplaire du Interest-Based Bargaining (IBB) et Joint Labor-Management (JLM).

1.2 La situation avant le changement

L'utilisation du IBB et du JLM font suite à une importante grève des infirmières des hôpitaux de Minneapolis-St. Paul en 1984, laquelle dura 39 jours (la plus importante grève d'infirmières des États-Unis) ainsi qu'à de nombreuses fermetures ou fusions d'hôpitaux. La concurrence entre les hôpitaux de la région et l'environnement externe a amené les administrateurs des centres hospitaliers à développer des relations plus coopératives avec les employés.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

L'implantation du JLM suit la période des années 1990, marquée par la fermeture, la fusion et les difficultés financières des hôpitaux de Minneapolis-St. Paul. Afin de minimiser les possibilités de grève, les administrateurs du Health East Care System ont, dans un premier temps, créé des « Joint Labor-Management Practice Committees » (JLMC). Puis, dans un deuxième temps, en 1995 et 1998, le Children's Hospital et la Minnesota Nurses Association ont utilisé le IBB dans le cadre des négociations des conventions collectives.

2 Le modèle

2.1 La pratique exemplaire

Le JLM et le IBB sont deux processus de coopération avec les syndicats. La démarche suivante a, dès le début, été adoptée

par les deux parties afin de favoriser le JLM :

- création de JLMC, composés d'administrateurs d'hôpitaux et de représentants syndicaux des infirmières;
- utilisation du IBB pour les négociations collectives;
- utilisation du IBB dans la résolution de problèmes techniques par les comités de rédaction de politiques;
- partenariat entre les directions des hôpitaux et le Minnesota Nurses Association, notamment par l'utilisation du IBB au sein des JLMC pour négocier des ententes de gestion des ressources humaines proactives et coopératives.

Le IBB, qui est une approche de négociation qui s'appuie sur un processus différent de celui de l'approche traditionnelle problème/solution, se caractérise par les techniques suivantes :

- la planification : établir les buts et la structure du processus et répartir les tâches;
- le « brainstorming » : élaborer des idées et documenter les différentes solutions;
- la prise de décision en consensus : team building, la participation et l'écoute active;
- la résolution de problèmes : processus d'identification des problèmes à multiples étapes et détermination de solutions mutuellement acceptables.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les acteurs visés par la pratique sont les directions d'hôpitaux de Twin Cities, les infirmières (6 665 infirmières représentées par le Minnesota Nurses Association, le syndicat multiemployeur), le Minnesota Nurses Association et la Federal Mediation and Conciliation Service.

2.3 La gestion

Pour démontrer leur engagement dans le IBB et le JLM, les hôpitaux ont mis à la disposition des représentants de la Minnesota Nurses Association des bureaux ainsi que

les supports administratifs pertinents. Les hôpitaux ont également rémunéré les représentants syndicaux pour les heures consacrées au travail en JLMC. Les hôpitaux ont aussi investi en ressources et formation afin de favoriser la mise en place d'un JLM.

2.4 Les facteurs de succès

Le IBB est basé sur le principe que lorsque tout le monde comprend les intérêts et les préoccupations qui incitent une personne ou un groupe à prendre une position particulière concernant un sujet, on réalise souvent que certains de ces intérêts sont partagés et que chaque partie tente d'atteindre le même objectif, en utilisant différentes méthodes. Les directions d'hôpitaux, tout comme les employés, ont cru au potentiel qu'offraient le IBB et le JLM. Ils se sont investis dans ces nouvelles façons de gérer les relations de travail.

3 Le bilan

Selon les participants, les principes du IBB permettent d'interagir dans un environnement moins rival et de régler, grâce à des approches innovatrices, des désaccords en matière de relations de travail qui jusque-là persistaient. De plus, les membres de l'équipe de négociation du Minnesota Nurses Association se sont sentis responsabilisés et ont recommandé de continuer d'utiliser le IBB pour les négociations collectives. L'utilisation du IBB et du JLM ont permis d'améliorer les relations de travail, d'augmenter la participation de la Minnesota Nurses Association dans les processus de prise de décision et de favoriser la résolution des problèmes avant qu'ils ne soient déposés comme griefs. À titre d'exemple, seulement deux griefs ont été soumis en arbitrage depuis 1995 et il n'y a eu aucune grève depuis 1990. La performance financière des hôpitaux s'améliore depuis. En somme, cette pratique exemplaire reconnue par le Federal Mediation and Conciliation Service a accru la productivité des hôpitaux, le ratio de patients par infirmière ainsi que l'implication des employés.

Références :

ÉTATS-UNIS (Page consultée en décembre 2003). *Federal Site du Federal Mediation & Conciliation Service*, [en ligne], <http://www.fmcs.gov/internet/itemDetail.asp?categoryID=177&itemID=16791>

Syndicats et réforme de la gestion des ressources humaines (International)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Sous la supervision du World Bank Transport Division (WBTD), divers organismes patronaux et syndicaux ont participé à l'élaboration d'un document « boîte à outils » qui porte sur la réforme de la gestion des ressources humaines d'une administration publique, en l'occurrence un port, inspirée des expériences vécues dans divers pays lors de privatisations. Ce document qui s'inspire d'expériences vécues dans divers pays s'adresse donc aux autorités gouvernementales responsables de la gestion d'organismes publics (ministère, agence, société d'État, etc.).

1.2 La situation avant le changement

Avant la réforme des ports dont s'inspire le document, on observe que ces derniers étaient aux prises avec des problèmes liés à des règles de travail inadaptées, à des surplus de main-d'œuvre, des salaires trop élevés, etc. Ces facteurs étaient autant d'éléments contribuant aux problèmes de coûts et d'inefficacité des ports.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

L'avènement des nouvelles technologies est à l'origine de nombreux changements qui ont obligé les organismes responsables à repenser les méthodes de travail. La concurrence entre les ports, la pression de la communauté, notamment la communauté d'affaires qui réclame des ports efficaces à moindre coût et des engagements politiques pris afin de favoriser l'efficacité des ports sont autant de facteurs qui ont contribué à la nécessité de procéder à la restructuration des ressources humaines et la redéfinition du rôle des syndicats dans ce processus.

2 Le modèle

2.1 La pratique exemplaire

Le document rédigé par le WBTD en collaboration avec divers organismes constitue une « boîte à outils » qui s'adresse aux autorités responsables de la gestion des ports. On y retrouve divers moyens qui ont été mis en œuvre dans le cadre du processus de réforme de la gestion des ressources humaines dans les ports de divers pays. Dans un premier temps, l'autorité responsable évalue, en consultation avec les différents intervenants, à quel point le régime des ressources humaines, les conventions collectives et les pratiques de gestion constituent une barrière à l'atteinte des objectifs commerciaux du port. L'International Transport Workers' Federation (ITF) recommande l'implication des syndicats et des employés tout au long de la réforme. Pour ce faire, il est recommandé d'obtenir l'engagement des dirigeants syndicaux, d'unifier les intérêts à court et à long terme des employés, d'améliorer l'expertise des syndicats, d'identifier les problèmes sociaux causés par la privatisation et de trouver des solutions, de faire accepter la privatisation par les syndicats, de s'adapter à une nouvelle culture de compétition et de comprendre le besoin pour de nouvelles relations de travail, parfois tripartite.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les acteurs visés par la pratique sont l'autorité responsable de la gestion des ports à l'intérieur de l'État, les travailleurs, les syndicats et les entreprises privées intervenant dans la gestion du port après la réforme.

2.3 La gestion

Dans le cadre du processus de réforme des ressources humaines, de nombreuses autorités ont créé un « labor reform task force » (groupe de travail de réforme), souvent dirigé par le ministère du Travail. Ce groupe de travail réunit des représentants de tous les intervenants concernés, notamment les syndicats. Le groupe de travail mène ou commande des études, il organise des sé-

minaires et des groupes de travail, il informe la communauté et les clients, il encourage la création de comités conjoints entre les syndicats et les sous-traitants privés, il définit le rôle des autorités dans la gestion du port et il développe un plan de rationalisation, lequel comprend des compensations financières pour les retraites hâtives et les départs volontaires, des compensations pour les départs non volontaires, des politiques de formation et de soutien à la recherche d'emploi, etc. La formation, avant et après la réforme ainsi que la mise en place d'une structure institutionnelle à laquelle participent les syndicats sur une base permanente sont des moyens qui favorisent la gestion des ressources humaines après la réforme.

2.4 Les facteurs de succès

Le succès de la réforme dépend de l'application des recommandations ci-dessus et de la mise en place de relations de gestion des ressources humaines post-réforme favorisant l'équilibre entre les objectifs commerciaux des employeurs et les intérêts sociaux des employés. Les chances de succès seront augmentées si la réforme est menée avec l'assentiment des intervenants, notamment des syndicats. Les employeurs et les syndicats doivent travailler à bâtir une relation de coopération et de communication, notamment par la création de comités conjoints entre les travailleurs et les gestionnaires, sans avoir à référer à la direction.

3 Le bilan

Les outils mentionnés ci-dessus, utilisés dans le cadre de la réforme de la gestion des ressources humaines d'un port, soutiennent la participation des syndicats, favorisent la participation des travailleurs dans la prise de décision, motivent ces derniers, assurent la satisfaction de la clientèle et améliorent les relations de travail. Comme le site Internet *Development Gateway* le mentionne, ce document constitue une synthèse des meilleures pratiques internationales en matière de réforme des ressources humaines d'un port. Il constitue un modèle intéressant à adopter dans un contexte de réin-

génierie de l'État et de réforme des ressources humaines.

Références :

WORLD BANK PORT REFORM TOOL KIT (Page consultée en décembre 2003). *Module 7 – Labor Reform and Related Social Issues*, [en ligne],

<http://www.worldbank.org/transport/ports/toolkit/mod7.pdf>

WORLD BANK PORT REFORM TOOL KIT (Page consultée en décembre 2003). *Site du World Bank Group*, [en ligne],

<http://www.worldbank.org/html/fpd/transport/ports/toolkit.htm>

Méthode alternative pour la résolution des conflits (Canada)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

La Gendarmerie royale du Canada (GRC) est l'organisme responsable de la meilleure pratique du Mode alternatif de résolution des conflits (MARC). La Gendarmerie royale du Canada est le service de police national et un organisme qui relève du ministère de la Sécurité publique et Protection civile Canada.

1.2 La situation avant le changement

L'approche traditionnelle de résolution des conflits par le grief ne permettait pas de régler adéquatement les différends de nature complexe. Il appert notamment que la méthode traditionnelle donnait lieu à des délais inacceptables et des coûts élevés de traitement.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

La mise en place de cette meilleure pratique fait suite à une décision du Commissaire à la direction de la GRC de revoir son organisation et ses façons de faire. Le Commissaire a alors réalisé l'importance d'harmoniser les priorités de la GRC en matière de gestion des ressources humaines avec la mission, la vision et les valeurs de cette dernière. C'est dans ce contexte que le MARC fut élaboré.

2 Le modèle

2.1 La pratique exemplaire

Le MARC est un processus qui permet, par des moyens divers, de résoudre des conflits entre différentes parties. Le MARC définit différentes méthodes de résolution de conflits sur l'utilisation de moyens autres que le grief, notamment l'arbitrage, la médiation ou les mini-procès. Il est même possible, à partir de ces éléments, de créer des moyens adaptés à différentes situations. Chaque individu a le droit de contribuer à la

résolution du conflit qui le concerne. L'approche du MARC vise à accroître les chances de résoudre des conflits à l'amiable, afin d'épargner du temps et de l'argent, tout en permettant de promouvoir le respect volontaire des processus de résolution et d'en arriver à des solutions qui auraient pour effet de maintenir ou même d'améliorer les relations entre les parties opposées. Ce programme cherche également à éviter les formalités administratives et s'applique notamment à l'intérieur de bureaux où les relations de travail sont tendues, afin de résoudre et de prévenir les conflits.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les acteurs visés par la pratique sont l'employeur, en l'occurrence la GRC, les gestionnaires de la GRC ainsi que les employés.

2.3 La gestion

Le MARC constitue un ajustement important du cadre de gestion de la GRC dont la performance est évaluée sur une base permanente. Pour implanter cet outil, un guide du MARC a été créé à l'intention des gestionnaires et des employés de la GRC et une formation continue est offerte au personnel. De plus, des coordonnateurs et des conseillers ont été formés et un programme de coordonnateurs nationaux a été créé et mis en œuvre.

2.4 Les facteurs de succès

Ce processus constitue une approche simple, pratique, rentable et non intimidante de résolution des conflits. La GRC soutient que les conditions suivantes doivent être réunies pour assurer la réussite du processus : les parties doivent être désireuses de résoudre le conflit, elles doivent être disposées à écouter et à s'exprimer et elles doivent posséder l'autorité nécessaire à l'atteinte d'un règlement. Les renseignements recueillis doivent être fournis sans délai afin d'éviter de perpétuer toute situation non productive et tout sentiment négatif. Il faut assurer le respect de la confidentialité, les résultats des discussions ne doivent pas être divul-

gués à qui que ce soit, consignés dans les dossiers ou être utilisés lors de dotation. En outre, la collaboration, la confiance et le soutien continu de gestionnaires supérieurs sont essentiels au lancement du processus. Finalement, les deux parties doivent avoir la certitude que la conclusion d'un règlement n'aura aucune répercussion négative.

3 Le bilan

Faisant partie de la banque des meilleures pratiques de la GRC, le MARC a connu de nombreux succès partout dans l'organisation. De nombreux différends ont été résolus grâce à cet outil. Il favorise la rapidité de résolution des conflits et la réduction du stress chez les participants. De plus, le processus a permis à la GRC de réaliser des économies. Les membres croient au MARC, bien que certains obstacles tels le manque de personnel, les lourdes charges de travail ou les gestionnaires réticents ont occasionnellement nuit à sa mise en place. Malgré ces obstacles, il jouit d'un soutien général et les membres sont satisfaits, tant du point de vue professionnel que personnel.

Non seulement le MARC connaît du succès chez la GRC mais il suscite également de l'intérêt chez plusieurs organismes et nombreux sont ceux qui s'en servent comme modèle. À titre d'exemple, Parcs Canada met actuellement en place le processus d'un système de mode alternatif de règlement des conflits pour son organisation par le biais d'endroits pilotes. Le modèle de MARC de Parcs Canada est fondé sur celui de la GRC. Par ailleurs, lorsque le département de la sécurité publique du Texas a adopté son programme de médiation avec les employés, il a envoyé l'un de ses représentants étudier le MARC afin de s'en inspirer. Selon M. Casey, le représentant de la sécurité publique du Texas, la GRC aurait l'approche la plus intéressante et serait le chef de file dans ce domaine.

Références :

CANADA (Page consultée le 23 décembre 2003). *Site de la Gendarmerie Royale du Canada*, [en ligne],
<http://www.rcmp-learning.org/adr/french/>

Participation des syndicats à une privatisation (Indiana)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Le maire de la ville d'Indianapolis et son équipe de direction sont les responsables d'une pratique exemplaire qui a favorisé la participation des syndicats et des employés à la privatisation de nombreux services de la ville.

1.2 La situation avant le changement

En 1992, la ville d'Indianapolis faisait face à des déficits importants. Cette même année, le maire Goldsmith a été élu, malgré l'opposition des syndicats, sur la base d'une campagne électorale qui reposait en partie sur des promesses de privatisation. En effet, le maire croyait alors, ce qui sera confirmé plus tard, qu'il pourrait couper les coûts s'il introduisait de la compétition dans l'offre de services publics.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

Durant les années 1990, on observe un important mouvement de privatisation dans les administrations publiques. Deux approches sont alors utilisées, soit celle qui veut que la propriété demeure publique mais que la gestion à court ou à long terme soit cédée au privé, ou celle qui veut que la propriété et la gestion soient complètement cédées au privé. Après son élection, le maire a introduit des principes de compétition dans le cadre de la gestion des services municipaux, dans le but de redresser la situation financière de la ville.

2 Le modèle

2.1 La pratique exemplaire

Cette pratique exemplaire s'applique à la privatisation des deux usines de traitement des eaux et d'autres services dont la gestion était jusque-là sous la responsabilité de la ville. L'approche utilisée permettait aux syndicats de soumissionner sur les services qui

allaient être privatisés, ce qui permit de replacer la majorité des employés. La ville offrait, à ce moment, un soutien aux syndicats qui désiraient soumissionner pour obtenir la gestion des services.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

La ville, en tant qu'employeur, les employés, les syndicats ainsi que l'entreprise privée sont les acteurs visés par la pratique exemplaire.

2.3 La gestion

Dans un premier temps, pour procéder à la privatisation de l'usine de traitement des eaux, la ville a ouvert le concours à toutes les entreprises ainsi qu'aux syndicats de la ville. La ville mit un consultant à la disposition des syndicats afin de les aider à préparer leur soumission, mais ce fut White River Environmental Partnership (WREP) qui gagna le concours. Dans un deuxième temps, le contenu du contrat fut élaboré avec détail. En particulier, le contrat contenait des clauses relatives aux conditions et à la gestion des ressources humaines. Il prévoyait que WREP devait maintenir le taux d'employés suffisamment élevé pour assurer des opérations sécuritaires et efficaces. Une clause prévoyait notamment que si WREP voulait réduire le nombre d'employés, elle devait faire tous les efforts nécessaires pour replacer les employés dans un poste équivalent chez WREP ou dans une de ses compagnies affiliées. Dans les faits, il y eut des coupures de postes, mais parmi ces coupures, 67 employés ont obtenu des postes dans la municipalité, 43 se sont placés grâce au système de placement de WREP, 10 se sont eux-mêmes trouvés un emploi ailleurs et 5 ont pris leur retraite. De plus, lors de départs, WREP devait offrir des compensations aussi élevées ou plus élevées que celles qu'offrait la ville.

2.4 Les facteurs de succès

Le leadership du maire, qui a constamment agi de bonne foi et qui a démontré qu'il avait à cœur le sort des employés, a favorisé le succès de la privatisation et la participation des syndicats. Ainsi, le fait d'avoir

permis aux syndicats de soumissionner pour aller chercher des contrats fut un facteur de succès et a permis de faciliter l'acceptation des privatisations par les syndicats. Finalement, le plan de rationalisation et l'amélioration des relations employeur-employés ont résulté en une excellente coopération entre WREP et les syndicats.

3 Le bilan

Ce cas de privatisation est cité comme un succès et un modèle de « labor-management cooperation ». En février 1999, la privatisation des deux usines de traitement des eaux avait généré des économies de 72 millions. Depuis la privatisation, les conditions d'emploi se sont énormément améliorées, les salaires et les bénéfices ont augmenté, la formation est de plus en plus dispensée et les griefs et les accidents de travail ont chuté, etc.

Des 66 services privatisés, 37 ont été cédés au privé et 20 des 29 services sur lesquels les employés avaient soumissionnés leur ont été accordés. À prime abord, les employés et les syndicats étaient très réticents à l'idée de la privatisation, notamment car ils craignaient de nombreuses mises à pied. Aujourd'hui, ceux-ci admettent que la privatisation a bien fonctionné et que la résistance était due au manque de communication entre la ville, le privé et les syndicats. Bien que les représentants syndicaux n'appuient pas officiellement la privatisation, ils admettent néanmoins que les conditions de travail se sont grandement améliorées depuis celle-ci. Par ailleurs, depuis ces premières vagues de privatisation, les syndicats ont appuyé la deuxième campagne électorale du maire et ont participé à une soumission pour obtenir le contrat des égouts, comme quoi ils croient en la privatisation. Maintenant, les syndicats sont impliqués à 100 % dans la gestion des services, ils sont devenus partenaires de la réforme de la municipalité.

Références :

BRIAN, Jay (Page consultée le 23 décembre 2003). *Just imagine : A city that works*, [en ligne],

http://www.iedm.org/library/art9_en.html

FANTAUZZO, Stephan (Page consultée le 23 décembre 2003). *AIMS Conference : The Coming Revolution in Local Government The Indianapolis Model*, [en ligne],

<http://www.aims.ca/Publications/Revolution/conf3.htm>

BEST PRACTICES DATABASE (Page consultée le 17 décembre 2003). *City of Indianapolis*, [en ligne],

http://usmayors.org/uscm/best_practices/private/indianap.htm

ENVIRONMENT PROBE – ONLINE PUBLICATIONS (Page consultée le 23 décembre 2003). *A Wastewater Treatment Privatization Case Study : Indianapolis, Indiana*, [en ligne],

<http://www.environmentprobe.org/enviroprobe/pubs/Ev546.htm>

DEPARTMENT OF LABOR « Snapshot: Indianapolis », *Final Report of the Secretary of Labor's Task Force on Excellence in State and Local Government Through Labor-Management Cooperation*, Washington D.C., USDOL, 1996.

Partenariat coopératif (Arizona)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

La mine de cuivre Magma Copper, une entreprise privée, est l'organisme responsable de la pratique exemplaire de partenariat coopératif.

1.2 La situation avant le changement

Depuis le début des années 1980, l'industrie du cuivre, Magma Copper y compris, faisait face à de grandes difficultés financières. Depuis les années 1980, Magma Copper accumulait des dettes et perdait de nombreux clients au profit de la concurrence.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

Afin d'améliorer sa productivité, Magma Copper avait largement modernisé son équipement en utilisant de nouvelles technologies. Cependant, malgré la modernisation de ses équipements, Magma Copper continuait de faire face à de grandes difficultés financières. La productivité de la compagnie dépendait en grande partie de la façon dont les employés et les gestionnaires utilisaient l'équipement, la direction de Magma Copper en vint à la conclusion que la solution pour améliorer la productivité de la mine reposait sur le développement d'une meilleure relation de partenariat entre le personnel, les syndicats et la direction. Cette nouvelle relation devait se développer malgré les conflits qui perduraient depuis longtemps dans l'industrie du cuivre et au sein de la compagnie.

2 Le modèle

2.1 La pratique exemplaire

Cette nouvelle coopération entre les syndicats et la direction a été rendue possible grâce aux façons de faire suivantes :

- création d'un Joint Union-Management Coordinating Committee formé de représentants syndicaux et patronaux; ce

comité propose et développe de nouveaux projets dont l'objectif est d'améliorer la situation actuelle;

- mise en place de « Breakthrough Business Projects » développés dans le cadre d'un processus continu impliquant les travailleurs et la direction. Les projets retenus ont pour objectif d'augmenter la production et d'ajuster les emplois aux besoins des travailleurs. Les projets peuvent porter sur toutes les activités de la compagnie;
- mise en place d'un programme de récompenses pour les travailleurs et les gestionnaires qui suggère des améliorations au processus de production résultant en des économies;
- une convention collective de 15 ans qui couvre la durée d'espérance de vie de la mine, offrant la possibilité aux parties de renégocier des questions monétaires après 5 ans et une interdiction de grève pour 7 ans;
- utilisation du Joint Union-Management Coordinating Committee et d'équipes de travail pour résoudre les conflits, plutôt que la méthode traditionnelle de griefs;
- création d'une nouvelle charte et mission de la compagnie par la direction et le syndicat;
- réorganisation des processus et des structures d'organisation du travail afin de faciliter la communication.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les acteurs impliqués sont la direction de la compagnie Magma Copper, le syndicat et les employés.

2.3 La gestion

La gestion de la pratique exemplaire décrite ci-dessus se résume par l'implication du syndicat dans la « redéfinition » des processus d'organisation du travail dans la compagnie. Les syndicats ont été impliqués dans chacune des étapes de l'élaboration du nouveau partenariat entre le personnel et la direction.

2.4 Les facteurs de succès

La direction a cru en la relation qu'elle pouvait bâtir avec le syndicat car, sans son appui, il aurait été impossible d'améliorer la productivité de la mine. En somme, c'est l'implication du syndicat dans la gestion de l'entreprise qui a permis de redéfinir les processus et l'organisation du travail et d'atteindre de tels résultats.

3 Le bilan

Cette pratique exemplaire de partenariat coopératif entre les syndicats et la direction reconnue par le FMCS a accru la productivité de l'entreprise et réduit les coûts de production. En six ans, la productivité a doublé et le nombre d'employés a augmenté. Les travailleurs ont également bénéficié de cette relation de coopération, notamment grâce à un mécanisme de récompenses monétaires lié à l'augmentation de la productivité, une meilleure sécurité d'emploi ainsi qu'une croissance personnelle à travers la responsabilisation et la participation dans la prise de décision.

À l'instar de Magma Copper, en 1998, Alcan a négocié une entente-cadre historique d'une durée de 18 ans portant sur la stabilité opérationnelle. En vertu de cette entente, toutes les parties s'engagent à faire tout ce qui est possible pour renouveler les conventions collectives et régler les conflits de travail sans recourir aux griefs, aux lock-out ou à d'autres moyens de pression. Cette entente-cadre témoigne de l'engagement d'Alcan de coopérer avec les syndicats et d'établir avec eux un partenariat coopératif.

Références :

ÉTATS-UNIS (Page consultée en décembre 2003). *Site du Federal Mediation & Conciliation Service*, [en ligne], <http://www.fmcs.gov/internet/itemDetail.asp?categoryID=178&itemID=16795>

THÈME 5 L'UTILISATION DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

1. Définition et mise en contexte

Au Québec, l'impact des technologies de l'information (TI) sur l'organisation du travail et les services de l'administration publique se fait sentir depuis un certain nombre d'années. Dès le début des années 1980, le gouvernement du Québec prenait le virage technologique. En 1994, il arrêta la Politique québécoise de l'autoroute de l'information et créa le fonds de l'autoroute informatique. Depuis, les initiatives émergent de part et d'autre et ne cessent de se développer.

À l'heure actuelle, le défi qui se pose est celui de développer, de manière cohérente, une vision structurée qui permettra de mettre les TI au service de la modernisation de l'administration publique. Le défi est de taille car, chacun le sait, le développement des TI est rapide et implique des coûts toujours plus importants. Ainsi, il semble qu'une réorganisation du travail et des services afin de rendre leur utilisation plus optimale est plus que nécessaire.

Selon les résultats d'un sondage effectué par CEFRIO en 2003, la majorité des utilisateurs et non-utilisateurs d'Internet est sensible au développement des services en ligne par le gouvernement. Les principaux freins associés à l'utilisation de ces services sont les craintes des citoyens face à la protection de la vie privée (sécurité des transactions) et le nonaccès à la technologie nécessaire.

2. Tendances

La relation client-citoyen est au centre des préoccupations. Les administrations publiques se servent de plus en plus des technologies de l'information pour informer les citoyens sur les programmes et les services. En d'autres termes, le désir de s'assurer que le citoyen ait un accès facile, compréhensif et sécuritaire au plus grand nombre possible de services électroniques est on-

niprésent au programme des administrations publiques. En raison des avantages que cela comporte en termes de prestation de services à la population et d'économies de ressources, on voit aussi de plus en plus de partage de données et d'intégration d'arrière-guichets (back-offices) entre les organismes.

Le gouvernement électronique est en train de devenir un véritable agent de transformation. Ses possibilités et avantages en matière d'amélioration des processus de travail, des résultats et de l'efficacité sont exponentiels. Le gouvernement électronique peut contribuer à la consolidation des principes de bonne gouvernance que sont la démocratisation, la cohérence, l'efficacité, la transparence et la reddition de comptes.

3. Présentation des pratiques retenues

Les pratiques présentées ici ont été retenues en raison des difficultés auxquelles elles s'adressaient : sécurité, accès et communication, intégration des services, partenariat et maîtrise des coûts associés au développement des TI.

Systeme d'authentification électronique (Canada)

L'E-Pass est un mécanisme de sécurité élaboré dans le dessein précis d'offrir une protection aux citoyens qui transigent avec le gouvernement par le biais des transactions électroniques.

Répertoire en ligne (Nouveau-Brunswick)

Le Répertoire en ligne du Nouveau-Brunswick fait partie du site Internet de Service Nouveau-Brunswick et offre un accès public aux coordonnées de tous les employés de la fonction publique de la province.

Gestion coordonnée des services électroniques (Ontario)

Aux fins de gestion des TI, le gouvernement ontarien a regroupé les ministères en sept grappes (clusters) de service. La pratique « Grappe de services » présente cette méthode de gestion des services électroniques.

Stratégie d'utilisation des TI (Michigan)

L'E-Michigan Office est l'organisme ayant concrétisé la vision de l'État du Michigan en matière de prestation de services électroniques intégrés. La stratégie dont s'est doté l'État du Michigan pour réaliser la vision est reconnue par plusieurs comme étant un exemple à suivre.

Guichet unique (Indiana)

Le portail d'Access Indiana a été retenu car son élaboration a nécessité et implique toujours un partenariat intéressant entre le secteur public et l'entreprise privée. L'Indiana a par ailleurs ouvert la voie en ce qui concerne ce genre de collaboration et plus d'une douzaine d'États américains s'en inspirent aujourd'hui dans la poursuite de leur stratégie de fourniture de services électroniques.

Contrôle des dépenses électroniques (Canada)

Enfin, puisqu'il s'agit d'une préoccupation bien réelle des administrations publiques en ce qui concerne l'utilisation des technologies de l'information, la dernière pratique retenue fait référence aux moyens utilisés par le gouvernement fédéral afin de maîtriser ou de mieux contrôler les dépenses électroniques.

Références :

LEITNER, Christine (Page consultée le 22 décembre 2003). «E-Government in Europe : The State of Affairs », [en ligne], http://www.eipa.nl/Eipascope/03/scop_3/scop_3_5.pdf

OCDE (PUMA) (Page consultée le 22 décembre 2003). *Les technologies de l'information en tant qu'instrument de réforme de la gestion publique : Étude de cinq pays de l'OCDE*, [en ligne], [http://www.olis.oecd.org/olis/1998doc.nsf/LinkTo/PUMA\(98\)14](http://www.olis.oecd.org/olis/1998doc.nsf/LinkTo/PUMA(98)14)

ANGLETERRE. CABINET OFFICE (Page consultée le 22 décembre 2003). *Successful IT: Modernising Government in Action*, [en ligne], <http://www.e-en-voy.gov.uk/assetRoot/04/00/08/35/04000835.pdf>

MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (Page consultée le 22 décembre 2003). *Nouvelles technologies et organisation du travail et des services dans l'administration*, [en ligne], <http://www.fonction-publique.gouv.fr/reforme/admelec/Dossiers/travail.htm>

Système d'authentification électronique (Canada)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Le dirigeant principal de l'information (DPI) du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada est le principal responsable de l'initiative de l'E-Pass. Le DPI est chargé de diriger, de coordonner et d'orienter les programmes et activités axés sur le recours aux technologies de l'information (TI). Il facilite l'adoption de solutions applicables à l'ensemble de l'administration fédérale dans le domaine des TI et agit comme expert-conseil auprès des ministres du Conseil du Trésor et des hauts fonctionnaires du gouvernement.

1.2 La situation avant le changement

Avant la solution E-Pass, l'administration n'était pas en mesure de garantir véritablement, à 100 %, aux citoyens, la confidentialité et la sécurité de leurs transactions électroniques avec le gouvernement. Des lacunes étaient susceptibles d'exister au niveau de la confidentialité quant au couplage de données, à la collecte des renseignements personnels et à la préservation de l'anonymat. Du point de vue de la sécurité, l'administration se devait d'améliorer la protection de l'information d'identification et la prévention de l'usurpation d'identité. Il devait être possible de révoquer une authentification lorsque souhaité. Enfin, l'administration désirait rendre les opérations d'authentification rentables, faciles d'utilisation, flexibles et réutilisables pour une meilleure interopérabilité.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

Tous les gouvernements ont l'obligation de protéger les intérêts de leurs citoyens. À ce titre, la sécurité (confidentialité, intégrité, non-répudiation et respect de la vie privée) des transactions électroniques entre gouvernements et citoyens est un sujet de préoccupation primordial. En fait, la sécurité est

le frein principal à l'utilisation des services électroniques par la population. En lien avec le discours du Trône de 1999 relatif à l'engagement du gouvernement en matière de prestation électronique de services et avec l'annonce d'un plan visant à offrir en direct tous les programmes et services fédéraux d'ici 2005, il était essentiel de trouver un moyen d'assurer aux citoyens un environnement le plus sécuritaire qui soit en matière de transactions électroniques.

2 Le modèle

2.1 La pratique

Lancé en 2002, l'E-Pass est un système d'authentification. Techniquement, l'E-Pass est un certificat de clé publique pseudo-anonyme. Communément, il s'agit d'un passeport électronique ou d'une preuve d'identité électronique. L'E-Pass permet aux ministères et aux organismes de confirmer que les internautes avec qui ils transigent sont bien les personnes qu'elles prétendent être tout en garantissant à ces derniers que l'organisme gouvernemental avec lequel ils veulent traiter est le bon. L'E-Pass fait partie d'un système de sécurité dont la mécanique est complexe et qui fonctionne en deux temps. Ce système offre le même niveau de fiabilité que les enveloppes scellées.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les acteurs visés par l'E-Pass sont tous les utilisateurs de services électroniques offerts par le gouvernement du Canada ainsi que les organismes publics qui proposent ces services.

2.3 La gestion

C'est au citoyen que revient la responsabilité de se procurer un E-Pass. Il peut choisir de s'en procurer un seul ou plusieurs, selon ses désirs et ses besoins. Il faut toutefois noter que le même E-Pass peut être utilisé pour accéder à plusieurs programmes. L'E-Pass est émis par une autorité centrale de certification (ACC). L'identificateur de ce certificat est un numéro unique non significatif (MBUN) émis de façon aléatoire par l'ACC. En raison de l'unicité de ce numéro,

aucune autre personne n'a le même. De plus, il n'a aucune signification propre. Seul, le MBUN ne permet pas d'identifier la personne à qui il appartient. Comment l'administration fait-elle alors pour s'assurer de l'identité des gens avec qui elle transige par voie électronique? En fait, c'est l'utilisation concurrente de l'E-Pass avec la clé privée correspondante qui lui donne toute sa signification. La clé privée est émise par les programmes des organismes gouvernementaux, et ce, uniquement lorsqu'elle est mise en contact avec l'E-Pass. Cette clé privée est, elle aussi, une sorte de mot de passe, on l'appelle l'identificateur de programme (IDP). Seul le programme peut la reconnaître. L'utilisateur ne la voit pas et il n'a pas à la retenir comme mot de passe pour accéder au programme désiré. Il doit seulement se souvenir de son E-Pass.

En d'autres termes, un individu qui veut transiger avec le gouvernement doit respecter la démarche suivante. Dans un premier temps, il doit s'inscrire auprès de l'ACC et se procurer un E-Pass qui va générer un MBUN en lien avec l'E-Pass. Dans un deuxième temps, s'il s'agit de la toute première fois qu'un individu veut accéder à un programme, il doit s'y inscrire en s'identifiant correctement pour le programme en question, en fonction de renseignements secrets partagés entre l'individu et l'organisme qui offre le programme. À ce moment-là, le programme associera le MBUN à l'IDP pour la personne (clé privée). Dans les transactions subséquentes, le programme continuera d'utiliser l'IDP plutôt que le MBUN à titre d'index pour l'utilisateur. La totale fiabilité du système est assurée du fait que le MBUN est géré par le système de gestion E-Pass alors que l'IDP est géré par le programme.

L'E-Pass est renouvelé de façon automatique et transparente chaque année dans la mesure où son propriétaire l'utilise au moins une fois dans l'année. Des mesures sont également prévues pour les cas où une personne oublierait son mot de passe. Un mécanisme de verrouillage graduel est aussi

prévu pour protéger les E-Pass contre les attaques répétées et malveillantes.

2.4 Les facteurs de succès

Le développement d'une solution comme l'E-Pass aurait été impossible sans l'engagement du gouvernement vis-à-vis la prestation électronique de services et la sécurité qui doit y être rattachée. L'E-Pass va de pair avec la vision du gouvernement fédéral concernant le Gouvernement en direct et le gouvernement y a consacré les ressources humaines, financières et techniques nécessaires.

3 Le bilan

L'E-Pass assure à ses utilisateurs la plus stricte confidentialité puisqu'au sein même du programme, le MBUN fait office de pseudonyme qui permet l'authentification de la personne une fois qu'il est associé à la clé privée correspondante. De plus, l'information est gérée de façon décentralisée. La seule entité qui est centralisée, l'ACC, ne détient aucun renseignement personnel et aucun de ces renseignements ne lui est transmis. Le système permet aussi un choix à ses utilisateurs. Ils peuvent s'enregistrer pour un seul E-Pass ou plusieurs, en fonction des programmes auxquels ils veulent accéder.

Puisque la création de ce système de sécurité est très récente, les citoyens ne peuvent actuellement utiliser leur E-Pass uniquement que pour certains des services offerts par l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Toutefois, il est attendu que les autres organismes et ministères emboîtent le pas sous peu. De plus, il est prévu que l'E-Pass puisse aussi servir à l'enregistrement et l'inscription des entreprises. Le Programme d'assurance-emploi (relevés d'emploi) devrait être le premier programme à pouvoir bénéficier de cette technologie.

L'E-Pass s'est mérité le prix or dans la catégorie « Prix nationaux du cybergouvernement » lors de la Semaine de la technologie dans l'administration gouvernementale en 2003 (GTEC).

Références :

JUST, Mike (Page consultée le 6 janvier 2004). *Vue d'ensemble de l'utilisation du certificat de clé publique dans le cadre de l'initiative Gouvernement en direct (GED)*, [en ligne],
http://www.cio-dpi.gc.ca/pki-icp/gocpki/opkcs-veuccpf/opkcs-veuccpf00_f.asp

DIRECTION DU DIRIGEANT PRINCIPAL DE L'INFORMATION (Page consultée le 28 janvier 2004). *Défis et exigences de l'authentification en ligne : La solution E-Pass*, [en ligne],
http://www.cio-dpi.gc.ca/pki-icp/gocpki/challenge-defi/challenge-defipr_f.asp

Répertoire en ligne (Nouveau-Brunswick)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Les Services gouvernementaux de l'informatique du ministère de l'Approvisionnement et des Services (SGI-MAS) en collaboration avec Services Nouveau-Brunswick (SNB) sont les deux organismes responsables du Répertoire en ligne (le Répertoire). Les SGI-MAS ont la responsabilité de fournir des services de gestion des technologies de l'information efficaces et efficients au sein du gouvernement. SNB détient le mandat de réaliser le cybergouvernement pour le compte de la province. C'est un organisme voué à la prestation de services.

1.2 La situation avant le changement

En raison du grand nombre d'organismes gouvernementaux qui offrent des services, d'une part, et des rôles très variés qui sont les leurs, d'autre part, les citoyens qui désiraient de l'information et de l'assistance dans la solution d'un problème éprouvaient souvent de la difficulté à identifier et à contacter l'organisme approprié. Ils devaient faire plusieurs démarches avant de trouver la bonne personne-ressource. De même, à l'interne, les employés rencontraient les mêmes difficultés lorsqu'ils désiraient contacter un autre membre de la fonction publique. Il existait cinq répertoires susceptibles d'aider les employés mais ils n'étaient pas maintenus à jour de manière constante¹. Par conséquent, l'information qu'ils contenaient était souvent périmée.

¹ Le Répertoire téléphonique WebPhone, le Répertoire Exchange pour le courriel interne, le Répertoire des ressources humaines pour la paie, le Répertoire des services internes et le Répertoire des bureaux et des contacts gouvernementaux, publié à chaque année et vendu au public.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

L'administration de la province cherchait un moyen de réduire le nombre de répertoires qu'elle devait maintenir à jour afin de s'assurer qu'elle serait en mesure de mieux suivre leur évolution. En vue d'améliorer son service aux clients, elle recherchait également des façons d'être plus ouverte vis-à-vis les citoyens et ses propres membres. C'est dans cet état d'esprit que l'administration décida de se servir des technologies de l'information et de l'avènement de Services Nouveau-Brunswick pour répondre à la situation.

2 Le modèle

2.1 La pratique

Le Répertoire en ligne du Nouveau-Brunswick comprend tous les renseignements généraux au sujet des ministères, comprenant les organigrammes, les structures des organismes, leurs mandats, les ministres, les sous-ministres, la liste des employés et toute l'information sur les personnes-ressources. Le Répertoire contient aussi un large inventaire de renseignements au sujet des élus (noms, biographies, circonscription, coordonnées). Il est accessible par le biais d'Internet, de l'intranet du gouvernement de la province, des kiosques publics et des centres d'appels. Il est possible d'y effectuer des recherches par noms, mots clés ou organismes. Comme le Répertoire est un hyperlien de la bannière commune à toutes les pages Web du site officiel de la province, il est facilement accessible.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Quiconque a besoin d'entrer en contact avec un employé ou une personne-ressource œuvrant dans la fonction publique est susceptible de bénéficier de cette pratique. Les acteurs visés peuvent être le public en général ainsi que les employés du secteur public eux-mêmes.

2.3 La gestion

Ce sont les ministères qui ont la responsabilité de maintenir à jour l'information contenue dans le Répertoire. SNB, partenaire de l'initiative, assure la gestion quotidienne des opérations. Afin de faire fonctionner le tout, chaque ministère compte sur un coordonnateur. C'est à lui que revient la responsabilité de communiquer les modifications à effectuer aux responsables du Répertoire chez SNB. Étant donné que ce sont les ressources humaines qui sont les premières informées des changements concernant les employés, c'est à elles que revient la tâche de transmettre l'information pertinente aux coordonnateurs dans les différents ministères. La pleine coopération des ministères est assurée par le fait que les ministres ont tous signé un protocole d'entente (Memorandum of Understanding) à l'effet qu'il participerait au Répertoire et qu'il y assignerait un coordonnateur pour leur ministère.

La réalisation du Répertoire a nécessité un budget d'un million de dollars. Ces coûts ont été récupérés dès la première année de sa mise en ligne et le retour sur l'investissement pour l'année fiscale 2002-2003 s'est chiffré à 266 %. Il est estimé que le Répertoire procurera à la province un retour sur l'investissement de 306 % d'ici 2005. La province réalise des économies en raison de la diminution du nombre d'appels liés à des demandes d'information, que le citoyen et même les employés trouvent dorénavant dans le Répertoire, d'une part et, grâce à la réduction du nombre de répertoires à gérer, d'autre part.

2.4 Les facteurs de succès

L'un des facteurs de succès du Répertoire est le cautionnement du projet du point de vue politique car cela a facilité l'engagement des ministres. En effet, même si la structure de gestion du Répertoire a été élaborée de façon à en assurer la mise à jour constante, l'engagement des ministères et organismes est important pour garantir qu'il demeurera un outil évolutif. De plus, la directrice des stratégies de gestion de l'information des

SGI-MAS considère l'appui du responsable des TI et le leadership du directeur du projet comme étant essentiels à la réussite du Répertoire.

3 Le bilan

Le Répertoire est devenu une source d'information privilégiée qui fait autorité auprès des citoyens et des employés de la province. Il est facile à utiliser et a permis d'améliorer la confiance du public envers l'administration. La connaissance du gouvernement par les citoyens et par les employés s'est aussi améliorée grâce au Répertoire. Il permet un meilleur service aux clients. De plus, il a contribué à la réduction des appels concernant la recherche de coordonnées de personnes-ressources ou d'employés dans les bureaux et les centres d'appels de la province, ce qui laisse plus de temps aux employés pour traiter les demandes plus complexes.

Cette pratique a été sélectionnée parmi les finalistes du groupe « prix provinciaux » lors de la Semaine de la technologie dans l'administration gouvernementale (GTEC) en 2002.

Personne-ressource : Diane Nadeau, directrice, Stratégies de gestion de l'information, tél. (506) 453-6423, courriel : diane.nadeau@qnb.ca

Référence :

NOUVEAU-BRUNSWICK (Page consultée le 29 janvier 2004). *Site du Répertoire*, [en ligne], <http://app.infoaa.7700.qnb.ca/qnb/pub/Search1Fr.asp>

Gestion coordonnée des services électroniques (Ontario)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Chaque grappe est sous la direction d'un Chief Information Officer (CIO) relevant à la fois du sous-ministre de chaque ministère pour les orientations et les priorités et du directeur général de l'information pour la fonction publique sur la façon de répondre aux priorités en respectant les politiques et les normes établies par le Bureau du directeur général de l'information pour la fonction publique (CCIO), un organisme voué à la gestion des technologies de l'information (TI) au sein du Secrétariat du Conseil de gestion. Le CCIO s'est vu confier les responsabilités relatives au développement de la stratégie, de la dimension technique, de la gestion des intervenants et des relations avec les vendeurs de produits et de services pour l'ensemble du gouvernement.

1.2 La situation avant le changement

Avant d'introduire la stratégie de gestion des TI par grappe, en 1998, chacun des 20 ministères développait sa vision, son plan d'action et sa propre structure informationnelle en matière de TI, et ce, selon ses orientations et priorités. Chaque ministère avait son équipe TI. Il n'y avait pas de stratégie cohérente et coordonnée. Cette façon de procéder rendait la construction d'une éventuelle infrastructure commune virtuellement impossible à court, à moyen et même à long terme.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

Le gouvernement de l'Ontario souhaitait utiliser les technologies de l'information comme moteur de changement afin de faire de l'Ontario un lieu par excellence où il fait bon vivre, travailler et faire des affaires. Pour ce faire, le gouvernement a décidé qu'il était opportun d'intégrer l'information et les TI à l'intérieur d'une même stratégie et de se doter d'une infrastructure commune.

L'infrastructure commune devant permettre une intégration plus aisée des programmes et des services, faciliter les approches horizontales à l'échelle du gouvernement et assurer des partenariats plus efficaces avec les autres niveaux de gouvernement et le secteur privé. Le gouvernement ontarien désirait utiliser les TI pour transformer la prestation de services à la population, la gestion interne du gouvernement, la gestion des systèmes parapublics et ses échanges avec la population. La gestion des TI par grappe de service s'inscrit donc à l'intérieur de la stratégie globale plus large du gouvernement ontarien en matière de TI.

2 Le modèle

2.1 La pratique

Il s'agit en fait de la méthode de gestion des services électroniques adoptée par la province de l'Ontario. Aux fins de gestion des TI, le gouvernement ontarien a regroupé les ministères en sept grappes (clusters): justice, services communautaires, finances, économie et affaires, service à la personne, terres et ressources et transport. Conséquemment avec cette approche, les employés affectés aux TI dans les différents ministères ont également été regroupés en fonction de ces sept grappes. Le gouvernement ontarien a donc centralisé quelque peu le processus de gestion et de prise de décision relative aux TI.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Il est difficile de connaître qui sont précisément les acteurs ciblés par cette pratique. Le choix de procéder par grappe de services vise à mieux gérer les TI. La pratique touche donc les acteurs gouvernementaux à proprement parler. Toutefois, étant donné que cette méthode a pour but ultime de faciliter l'accès aux services à la population par la voie de la prestation électronique de services intégrés à la population, les citoyens sont également visés par la pratique.

2.3 La gestion

Le personnel affecté aux TI de chaque ministère a été transféré dans une seule et

unique organisation, le Bureau du directeur général de l'information pour la fonction publique (CCIO), qui relève du Secrétariat du Conseil de gestion (SCG). Désormais, seul le Bureau du CCIO s'occupe de développer et d'opérer la structure informationnelle pour l'ensemble de l'administration.

En vue de réaliser ses objectifs, le CCIO travaille de concert avec les CIO de chacune des grappes. Leur but est d'harmoniser les TI avec les directions d'affaire du gouvernement et de mettre en place une infrastructure informationnelle commune à toutes les grappes et, par conséquent, à tous les ministères compatibles. Le CCIO s'efforce donc de limiter la naissance d'infrastructures ministérielles spécifiques.

Concrètement, le personnel de chaque ministère travaillant dans les TI est regroupé au sein de sept grappes (clusters)². En 2001-2002, un total de 2400 employés en TI était affecté aux grappes. Le gouvernement ontarien souhaitait, par le biais du CCIO, que les conseils et services en TI soient fournis aux sept grappes plutôt que d'être dispensés à chaque ministère de façon individuelle. En d'autres termes, l'approche ontarienne rompt avec l'approche traditionnelle qui préconise l'organisation

d'activités d'information et de technologie de l'information par ministère.

Le CIO d'une grappe bénéficie d'une échelle de salaire hors cadre, ce qui permet de garder au sein du gouvernement des spécialistes en TI qui n'iront pas chez les concurrents privés. Chaque grappe est guidée par un modèle organisationnel d'entreprise. Les sept grappes sont assistées par différents comités de prestation électronique de services comme le Comité d'orientation des services d'information et de technologie de l'information, le Conseil des cadres supérieurs de la technologie de l'information, le Comité de leadership en matière de services gouvernementaux en direct et le Conseil consultatif des services gouvernementaux en direct.

Chaque grappe est composée de plusieurs ministères ayant des objectifs fonctionnels ou politiques communs. Les ministères demeurent responsables des initiatives particulières en matière de prestation électronique de services qui se rapportent à leurs secteurs de programme.

Pour implanter sa nouvelle stratégie, dont le fonctionnement par grappe n'est qu'un aspect, le gouvernement de l'Ontario a débloqué un budget additionnel de 110 millions de dollars sur trois ans.

2.4 Les facteurs de succès

Plusieurs éléments concourent à la réussite de cette pratique comme la collaboration la plus complète entre le CCIO et les CIO de chacune des grappes et la capacité des ministères de coopérer entre eux pour ce qui est de chacune des grappes. À titre d'exemple, la grappe justice, composée du ministère du Procureur général, du ministère du Solliciteur général et du ministère des Services correctionnels, nécessite d'abord que ces trois ministères travaillent de concert.

² Les sept grappes sont : justice (ministère du Procureur général, ministère du Solliciteur général et ministère des Services correctionnels), Services communautaires (ministère de l'Éducation, ministère de la Formation et des Collèges et Universités, ministère des Affaires municipales et du Logement et ministère des Affaires civiques, de la Culture et des Loisirs, ministère du tourisme), Finances (ministère des Finances), Économie et Affaires (ministère du Développement économique et du commerce, ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises - MSCE- ministère du Travail et ministère de l'Énergie, des Sciences et de la Technologie), Service à la personne (ministère de la Santé et des soins de longue durée et ministère des Services sociaux et communautaires), terre et ressources (ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales, ministère du Développement du Nord et des Mines et ministère de l'Environnement), transports (ministère des Transports).

3 Le bilan

Le fonctionnement par grappe de services a permis de faciliter la gestion des TI en limitant, entre autres, le nombre des intervenants qui est passé de vingt à sept. De plus, ce mode d'opération a permis de centraliser et de rendre plus cohérent le développement des TI pour l'ensemble de la province. Cette approche par grappe a pour effet d'éviter les dédoublements d'initiatives, ce qui contribue à la réalisation d'économies d'argent mais aussi de temps. À terme, cette façon de procéder devrait permettre l'instauration d'une infrastructure commune en matière de TI, ce qui facilitera la prestation de services intégrés.

Références :

ONTARIO. SECRETARIAT DU CONSEIL DE GESTION (2001). *Plan d'activités 2001-2002*, Publications Ontario.

ONTARIO. VERIFICATEUR GENERAL (Page consultée le 28 janvier 2004). *Rapport annuel 2002 du Vérificateur provincial de l'Ontario, section 3.05*, [en ligne], http://www.auditor.on.ca/french/fr_reports/fr_02/305f02.pdf

ONTARIO. SECRETARIAT DU CONSEIL DE GESTION (Page consultée le 28 janvier 2004). *Site du Secrétariat du Conseil de Gestion*, [en ligne], <http://www.gov.on.ca/MBS/french/mbs/index-f.html>

Stratégie d'utilisation des TI (Michigan)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Aboli par l'ordre exécutif n° 2002-14 en août 2002, l'E-Michigan Office est l'organisme qui a concrétisé la vision de l'État du Michigan en matière de prestation de services électroniques intégrés. Avant 2002, l'E-Michigan Office assumait les responsabilités suivantes : la gestion des processus technologiques associés au gouvernement en ligne, l'implantation des processus technologiques communs, en collaboration avec les ministères et le CIO de l'État, l'établissement des standards concernant le portail officiel du gouvernement, la réorganisation du contenu et des applications de l'ancien site Internet et le développement d'un incubateur d'applications et d'initiatives Web.

Actuellement, le rôle assumé par l'E-Michigan Office a été repris par le Department of Information Technology (DIT), créé en 2001. Ce ministère est responsable de la gestion des ressources de l'État en technologies de l'information (TI) afin que le gouvernement soit en mesure d'offrir des services à valeur ajoutée à ses clients, et ce, à l'aide de partenariats. Pour ce faire, le ministère dispose d'une structure à trois branches : Agency Services, Infrastructure Services et Management Services. L'Agency Services fait la liaison entre le Department of Information Technology et les autres ministères. Il travaille en partenariat avec ces derniers pour qu'ils puissent atteindre leurs objectifs. L'Infrastructure Services est responsable de maintenir et de supporter (maintaining and supporting) l'infrastructure technologique de l'État. Il travaille à la simplification de cette infrastructure et à la création d'une infrastructure d'entreprise commune (enterprise-wide system). Enfin, le Management Services s'occupe des aspects administratifs, des contrats de l'administration en lien avec les TI, des rela-

tions avec les vendeurs et des ressources humaines du ministère.

1.2 La situation avant le changement

L'État du Michigan disposait déjà un site Internet avant de mettre sa stratégie en œuvre. Une étude réalisée pour son compte démontrait que, comme les autres administrations publiques, le développement et la gestion des technologies de l'information dans l'État du Michigan évoluaient en fonction d'une pensée traditionnelle linéaire. Selon cette pensée, cinq étapes devraient être franchies en vue d'atteindre la réalisation complète d'un gouvernement en ligne. Les trois premières sont la phase informative, la phase interactive et la phase transactionnelle. Au cours de la quatrième étape, le client peut personnaliser le site en fonction de ses besoins et finalement, durant la cinquième phase, tous les services sont disponibles en ligne, en fonction des besoins des clients et gérés de façon efficace. Tel qu'il existait avant 2002, le site Internet de l'État n'était qu'une présence électronique sans grande valeur ni pour le client ni pour l'État.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

Insatisfaite des résultats qu'elle obtenait en poursuivant la stratégie classique, l'administration du Michigan, par la voie de son gouverneur, John Engler, entreprit de faire les choses différemment. À la base de ce désir de changement figurait une volonté profonde de transformer de manière radicale la façon dont l'État servait ses citoyens par l'utilisation optimale des technologies de l'information. L'État poursuivait deux objectifs simples : instaurer un système qui permet au citoyen de se servir lui-même et réaliser des bénéfices économiques.

2 Le modèle

2.1 La pratique

La stratégie adoptée par l'État du Michigan consistait à se départir de la méthode conventionnelle en matière de développement de gouvernement en ligne et à utiliser l'approche plus pragmatique de transforma-

tion d'entreprise. Cette stratégie comprenait quatre piliers : la coordination globale du gouvernement électronique (entreprise-wide), une vision axée sur le client, la simplification des processus administratifs et l'établissement de partenariats avec le secteur privé.

Fait remarquable s'il en est un, l'État du Michigan a réussi à mettre sa vision en ligne en 90 jours.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les acteurs visés par la pratique sont les citoyens de l'État du Michigan de même que tous les agents et organismes gouvernementaux associés à la prestation de services à la population et à l'initiative du portail officiel de l'État.

2.3 La gestion

Consciente du fait que l'administration avait peu d'expérience en matière de planification centralisée, de communication et de coordination de projet technologique à l'échelle globale, le gouverneur a créé l'E-Michigan Office et a nommé une directrice ayant beaucoup d'expérience avec les hauts dirigeants des ministères par opposition à une personne spécialisée dans les TI. Ensuite, les spécialistes en conception Web et les experts en TI des différents ministères ont été invités à travailler avec l'E-Michigan Office sur une base régulière. L'E-Michigan Office a ainsi pu compter sur la collaboration d'un noyau dur d'une trentaine de spécialistes permanents ainsi que de 250 employés. Enfin, l'État s'est adjoint les services d'une firme privée pour l'assister dans la gestion de tout le projet.

Du point de vue technologique, l'approche du Michigan comprend sept composantes : la plate-forme (au centre), l'hébergement du portail, la fonction recherche, la fonction personnalisation du portail, la fonction profil, la standardisation du contenu et l'intelligence entrepreneuriale (permet la collecte de données sur l'utilisation du portail par l'État).

À l'aide de cette plate-forme, E-Michigan a immédiatement procédé à faire la consolidation des 300 sites des ministères et organismes vers www.michigan.gov. Dix mois après le lancement du portail, tous les sites des ministères étaient entièrement redéployés à l'intérieur de la plate-forme de michigan.gov permettant des économies d'échelle importantes.

2.4 Les facteurs de succès

Le leadership politique du gouverneur fait indubitablement partie des facteurs de succès dans le cadre de la stratégie adoptée par l'État du Michigan. De même, la collaboration constante des ministères et organismes du gouvernement a contribué au succès de l'initiative. Cela étant, selon une étude conduite par Deloitte, le succès d'E-Michigan, repose en grande partie sur l'approche à trois volets utilisée. Cette approche comprend un leadership fort, une structure organisationnelle qui incite à la transformation et un focus constant sur le client. Si la stratégie d'E-Michigan a remporté autant de succès, c'est parce que l'État a vu la transformation d'entreprise non pas comme le résultat final de l'accomplissement du gouvernement en ligne mais bien comme la force motrice et omniprésente qui doit soutenir son développement.

3 Le bilan

À la lumière du succès que remporte le portail Web de l'État (face extérieure), il est possible de constater à quel point la stratégie d'utilisation des technologies de l'information mise de l'avant par E-Michigan (face intérieure) était à propos. Un mois après son lancement en juillet 2001, dans sa version revampée, le portail recevait une moyenne de 10 000 visites par jour. Cela représentait plus que le double des visites comparativement à l'ancien site Internet (4 000). L'ampleur et la profondeur des services offerts par le biais du portail reflètent bien le fait que l'État a réussi à réaliser sa vision d'un guichet unique de services intégrés. La réalisation de cette vision a permis d'augmenter le service aux clients d'une fa-

çon considérable. Le cycle de la prestation de certains services a nettement été amélioré. Enfin, le guichet unique de services rend possible des économies substantielles étant donné que l'offre de services en ligne permet un accès libre-service aux citoyens. Ainsi, l'État a pu redéployer de nombreux employés à des tâches de plus grande valeur.

La réussite de la transformation est phénoménale lorsqu'on considère les défis auxquels l'État faisait face: l'administration avait un historique de planification et d'implantation d'initiative de gouvernement en ligne décentralisées, peu de gestionnaires avaient de l'expérience dans le leadership de projets à l'échelle globale de l'administration, l'administration avait peu de connaissances relatives aux pratiques exemplaires et aux approches de planification stratégique dans le domaine du gouvernement en ligne et la communication entre les spécialistes des TI et le personnel non spécialisé était fragmentée.

La stratégie mise de l'avant par E-Michigan fut acclamée comme un succès par Gartner Dataquest, le Taubman Center for Public Policy and American Institutions de l'Université Brown et le Center for Digital Government. En 2001, les responsables de l'initiative E-Michigan ont été invités à présenter la stratégie adoptée par l'État à des représentants officiels des gouvernements de Corée, des Pays-Bas, de Roumanie et de Russie. Enfin, les médias spécialisés en informatique et en administration publique ont publié plus de 25 articles élogieux et détaillés au sujet d'E-Michigan.

Références :

MICHIGAN (Page consultée le 28 janvier 2004). *Site officiel de l'État du Michigan*, [en ligne], <http://www.michigan.gov>

DUFAULT, Mike. *The Transformation is now – Michigan's Innovative Formula For E-Michigan Success: A public Sector Case Study* By Deloitte Consulting, 2002.

Guichet unique (Indiana)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Le projet Access Indiana conduit ses activités sous l'autorité de la Intelnet Commission (IC). Cette commission a été mise sur pied par l'assemblée législative (Congress) en 1986 pour veiller, notamment, au développement et à la gestion de la prestation de services à l'aide des nouvelles technologies. Access Indiana est le produit d'un partenariat avec Indiana Interactive, hc., une entreprise privée filiale du National Information Consortium (NIC). Afin de s'assurer du bon fonctionnement d'Access Indiana, la IC a mis en place un comité de surveillance, le Enhanced Data Access Review Committee (EDARC). Composé de représentants de l'État et de la population, il exerce un contrôle direct sur Access Indiana.

1.2 La situation avant le changement

Avant Access Indiana, les citoyens qui désiraient de l'information sur les programmes de l'État ou des services électroniques qu'il offrait devaient utiliser plusieurs portes d'accès. À chaque service ou à chaque sujet d'intérêt correspondait une adresse électronique différente. Le citoyen devait trouver, par ses propres moyens, le site Web qui répondrait à ses besoins. Par conséquent, l'État souhaitait améliorer cette situation par l'élaboration d'applications de prestation de services intégrés. Or, l'État ne possédait pas toutes les compétences requises pour relever ce défi.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

Le lancement d'Access Indiana, en 1995, s'inscrit dans un contexte où, à l'instar d'autres administrations publiques, l'administration de l'Indiana cherchait à offrir un accès plus facile aux services et à l'information dispensée par l'État. À cette époque, la prestation intégrée de services par Internet était à ses premiers balbutie-

ments et l'État de l'Indiana était un précurseur en la matière.

2 Le modèle

2.1 La pratique

Access Indiana constitue un point d'accès unique et intégré à toute une gamme de renseignements et de services dispensés par l'État de l'Indiana. C'est d'ailleurs cette intégration qui différencie le portail du simple site Web. Dans les faits, Access Indiana est le patronyme du portail officiel de l'État du même nom. Ce portail Web se distingue par le fait qu'il est le fruit d'un partenariat entre le secteur public et le secteur privé, qu'il fonctionne selon un modèle d'entreprise et qu'il est autofinancé par les revenus qu'il génère, et ce, même si 99 % de l'information et des services qu'il est possible d'y trouver sont gratuits. Access Indiana comprend plus de 200 000 pages d'information et offre plus de 175 services interactifs pour le compte de 75 organismes gouvernementaux différents.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Access Indiana intéresse plusieurs acteurs. En premier lieu, ceux qui se situent au sein même de l'administration publique et qui ont un rôle à jouer dans le développement et la mise à jour des services offerts par le portail électronique. Ensuite, Indiana Interactive, Inc. et enfin les citoyens et les utilisateurs d'Access Indiana.

2.3 La gestion

Le partenariat associé au fonctionnement d'Access Indiana est géré de la manière suivante. Indiana Interactive, Inc. agit à titre de gestionnaire du réseau. L'entreprise privée fournit son expertise pour ce qui est de la conception, de l'exploitation, de la mise à jour et de l'amélioration des transactions électroniques. Elle est aussi responsable de la mise en marché du portail et des services qui y sont offerts. Au départ, le partenaire privé investit du capital pour soutenir la conception du portail. Il s'agit d'un investissement car, au bout du compte, il reçoit une partie des revenus générés par le portail.

Ces revenus sont associés aux frais de service et de transaction en ligne assumés par les entreprises qui préfèrent payer pour la commodité d'obtenir rapidement l'information et les services qu'elles recherchent. Access Indiana demeure la propriété de l'État et c'est l'État qui possède le contrôle de toute l'information en ligne. Les organismes gouvernementaux sont responsables de déterminer quelle information et quels services publics seront offerts par l'entremise du portail. L'EDARC planifie le projet, coordonne la conception, met en place et exploite les services de technologies de l'information de l'État, incluant Access Indiana. L'EDARC évalue le fonctionnement par le biais de rencontres mensuelles avec les principaux acteurs du projet.

2.4 Les facteurs de succès

Le succès d'une collaboration comme celle développée par l'État de l'Indiana et Indiana Interactive, Inc. repose en premier lieu sur le choix judicieux d'un partenaire. De plus, il est impératif que les rôles et la portée des responsabilités de chacun des partenaires soient très clairement articulés et définis. Dans le cas présent, l'État a choisi Indiana Interactive, Inc., une filiale du National Information Consortium (NIC) par le biais d'un appel à la concurrence. Le NIC collabore à la conception et à l'exploitation de portails Web de 18 États américains. De ce nombre, 13 ont remporté des prix d'excellence en matière de prestation de services électroniques.

3 Le bilan

Comptant une population comparable à celle du Québec, le portail de l'État recevait une moyenne de 16,6 millions de visites par mois en 2002. Plus de 44 % des visites avaient lieu en dehors des heures d'ouverture des bureaux, ce qui tend à démontrer que le portail a véritablement amélioré l'accès à la prestation de services pour les citoyens. Grâce à son partenariat avec l'entreprise privée, l'Indiana a su relever le défi qui se posait à elle de faciliter l'accès à de l'information et des services à partir d'un

guichet unique sans que cela n'implique de déboursés de fonds publics.

Access Indiana s'est classé respectivement troisième et quatrième dans la catégorie « State Government Portal » dans le cadre du concours « Best of the Web » organisé par le Centre for Digital Government (CDG) en 2002 et 2003. Chef de file en matière de prestation de services électroniques, un sondage effectué par le CDG en 2003 révèle que l'Indiana se range au sixième rang des législatures les plus avancées dans le domaine. Une visite sur site Web d'Access Indiana permet de voir qu'il a également remporté de nombreux autres prix.

Références :

INDIANA (Page consultée le 26 janvier 2004). *Site officiel de l'État de l'Indiana*, [en ligne], <http://www.in.gov/>

GANT, Jon P. (Page consultée le 23 janvier 2004). *La prestation de services gouvernementaux électroniques par le réseau Access Indiana Information Network*, [en ligne], http://www.cefrico.qc.ca/projets/Documents/NMC_AI.pdf

ITOC ET INTELENET (Page consultée le 26 janvier 2004). *Everything You Ever Needed to Know About Access Indiana But Didn't Know Who to Ask, A Primer on Indiana's Official Web Portal*, [en ligne], http://www.state.in.us/itoc/html_site/initiatives/al_portal_concept.pdf

Contrôle des dépenses électroniques (Canada)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Le contrôle des dépenses électroniques est effectué par les ministères et les agences du gouvernement fédéral dans la mesure où les coûts impliqués ne dépassent pas les limites spécifiées à l'Annexe E de la Politique sur l'approbation des projets du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCTC)³. Au-delà de ces limites, il appartient au Conseil du Trésor d'approuver les projets de technologie de l'information des ministères et des agences. Les projets de TI doivent être conformes aux normes imposées par le Cadre amélioré pour la gestion des projets de technologie de l'information et respecter les exigences posées par le Dirigeant principal de l'information (DPI). Le DPI a pour mandat de veiller à ce que tous les projets liés aux TI soient conformes à la politique, aux stratégies et aux normes technologiques en vigueur à l'échelle de l'administration fédérale. Il assure la direction fonctionnelle des projets interministériels et des initiatives intergouvernementales, notamment les systèmes administratifs et les communications administratives.

1.2 La situation avant le changement

Au début des années 1990, à la suite d'une étude comprenant un échantillonnage de 25 projets de TI, le Secrétariat du Conseil du Trésor a constaté qu'il existait de nombreux aspects problématiques eu égard à la gestion des projets de TI au sein de l'administration fédérale. Ces problèmes touchaient la gestion des projets de même que la gestion des opérations, des risques

³ À titre d'indicatif, la limite pour les nouveaux projets en TI s'établit à 2 M \$ pour 14 ministères. Huit ministères disposent d'une limite d'approbation de 5M \$. Certains petits ministères et autres agences gouvernementales ont une limite de 1 M \$. Enfin, le ministère de la Défense dispose d'une limite de 30 M \$ alors que Transport Canada peut s'autoriser des dépenses de l'ordre de 15 M \$.

qui y étaient associés ainsi que les ressources humaines.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

La politique d'approbation des projets du Secrétariat du Conseil du Trésor existe depuis une quinzaine d'années. L'élaboration de l'Annexe E de la Politique d'approbation des projets, qui limite la capacité de dépenser des ministères, se situe également à la fin des années 1980. Concernant les projets de TI de façon plus particulière, la publication d'un rapport du vérificateur général en octobre 1995, dont les conclusions correspondaient à celles de l'étude menée par le Secrétariat du Conseil du Trésor, donna le coup d'envoi nécessaire à la mise sur pied du Cadre amélioré pour la gestion des projets de TI.

2 Le modèle

2.1 La pratique

La pratique consiste à avoir déterminé des limites au-delà desquelles les ministres doivent faire approuver les projets de leurs ministères par le Conseil du Trésor et à s'être doté, lorsque ces limites sont outrepassées, d'une politique d'approbation des projets applicable à l'échelle du gouvernement fédéral et d'un Cadre amélioré pour la gestion des projets de technologies de l'information. La politique d'approbation des projets ne concerne pas uniquement les projets de TI mais les projets de toute nature. Toutefois, en raison des spécificités propres aux projets de TI, la politique comporte, à l'Annexe D, des exigences particulières à leur endroit. Par ailleurs, tout projet de TI doit aussi se conformer au Cadre amélioré pour la gestion des projets de technologies de l'information. L'une des exigences du Cadre amélioré est la préparation d'une analyse de rentabilisation du projet avant que des investissements publics en matière de TI soient approuvés. Les ministères et agences doivent s'y conformer avant de soumettre leur projet pour approbation au Conseil du Trésor. C'est l'amalgame de ces

éléments qui permet au gouvernement fédéral de contrôler les dépenses électroniques et d'en faire le suivi.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les principaux acteurs touchés par cette pratique sont les organismes gouvernementaux qui doivent se soumettre à la procédure de contrôle. En l'occurrence, la politique s'applique aux ministères énumérés dans les Annexes I et II de la Loi sur la gestion des finances publiques. Le Conseil du Trésor du Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor de même que le dirigeant principal de l'information sont également visés.

2.3 La gestion

Le recours à la politique d'approbation de projet du SCTC est nécessaire lorsque les coûts d'un projet de TI dépassent les limites d'approbation d'un ministère ou d'une agence. La procédure se déroule alors comme suit. En premier lieu, toute demande d'approbation doit être étayée d'une documentation qui présente la portée du projet y compris le cadre de gestion qui s'y rattache. Toutes les demandes d'approbation sont examinées en deux temps afin de déterminer s'ils représentent une réponse efficace et efficiente aux besoins opérationnels énoncés dans les priorités ou dans le Plan d'investissement à long terme du gouvernement fédéral.

Une fois la phase de planification initiale et d'identification du projet terminée, mais avant le début de la phase de définition du projet, les ministères doivent, en deuxième lieu, présenter leur projet au Conseil du Trésor en vue d'obtenir une approbation préliminaire de projet (APP). En accordant l'APP, les ministres du Conseil du Trésor conviennent qu'un besoin a été identifié et qu'il est effectivement justifié de répondre à ce besoin par un projet particulier. L'APP accorde en outre l'autorisation d'affecter des ressources à la définition de l'option de projet sélectionnée. La demande d'APP doit être préparée conformément au Guide des présentations au Conseil du Trésor du Ma-

nuel du Conseil du Trésor. L'octroi de l'APP prend la forme d'une lettre de décision. Toute dérogation par rapport à ce qui a été approuvé doit être discutée sans délai avec le SCTC afin de déterminer s'il y a lieu de demander une autorisation modifiée au Conseil du Trésor. Le ministère doit rendre compte au Conseil du Trésor du respect des éléments de base établis pour le projet et des autres instructions données dans la lettre de décision. Les obligations internes de rendre compte s'appliquent à l'exécution de tous les aspects du projet qui n'ont pas été spécifiquement approuvés par le Conseil du Trésor.

Avant d'amorcer la phase de mise en œuvre du projet, les ministères doivent, en troisième lieu, obtenir une approbation effective de projet (AEP). Dans le cadre de cette demande, les ministères doivent définir les objectifs qui sont poursuivis par le projet. Une fois ces objectifs approuvés, ils constitueront les éléments de base du projet qui aideront le Conseil du Trésor à exercer un contrôle. La politique dresse une liste des éléments qui doivent être présentés au Conseil du Trésor en vue d'obtenir une AEP. L'approbation prend, une fois encore, la forme d'une lettre de décision.

Outre ces exigences, les demandes d'approbation de projets en TI doivent respecter les impératifs stipulés à l'Annexe D de la politique d'approbation des projets à l'effet de démontrer que les orientations stratégiques du gouvernement en matière de TI ont été prises en compte dans l'élaboration du projet. Étant donné que le directeur principal de l'information a pour mandat de veiller à ce que tous les projets liés aux TI soient conformes à la politique, aux stratégies et aux normes technologiques en vigueur à l'échelle de l'administration fédérale, son bureau joue un rôle considérable en regard de cet aspect.

Enfin, une fois que la réalisation d'un projet de TI est approuvée par le Conseil du Trésor, sa gestion doit nécessairement être réalisée en fonction du Cadre amélioré pour

la gestion des projets de technologies de l'information. L'objectif ultime de ce cadre est de faire en sorte que la gestion de projets de TI soit uniforme et de qualité dans l'ensemble du gouvernement. Le Cadre traite principalement de la mise en œuvre des projets en fonction des quatre principes directeurs suivants : les investissements en TI doivent soutenir les besoins opérationnels et s'harmoniser avec les orientations de l'organisation, les responsabilités pour la gestion des projets doivent être clairement définies, la discipline ministérielle en gestion de projets doit être renforcée et la gestion des risques doit s'effectuer sur une base permanente.

2.4 Les facteurs de succès

Le succès en matière de contrôle des dépenses électroniques est intrinsèquement lié à la vision, à la politique et aux autres stratégies du gouvernement quant à l'utilisation des technologies de l'information.

3 Le bilan

En raison des spécificités propres aux projets de TI, le contrôle « parfait » des dépenses électroniques par une administration semble quelque peu illusoire. Toutefois, le gouvernement fédéral s'est doté de moyens concrets qui l'aident à exercer un certain contrôle et à faire un meilleur suivi de projets de TI développés au sein de son administration.

Personne-ressource : Marthe Doyle, analyste en chef, Régie de la TI/GI, Direction du dirigeant principal de l'information, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, tél. : 613-957-7027,
courriel : Doyle.Marthe@tbs-sct.gc.ca

Références :

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA (Page consultée le 30 janvier 2004). *Cadre amélioré pour la gestion des projets de technologie de l'information*, [en ligne],

http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/ciopubs/TB_IT/EFM-PR_f.asp?printable=True

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA (Page consultée le 30 janvier 2004). *Approbation des projets*, [en ligne],

http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/tbm_122/chap2-1_f.asp

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA (Page consultée le 30 janvier 2004). *La gestion des projets*, [en ligne],

http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/TBM_122/CHAPT2-2_f.asp

THÈME 6 LA PRESTATION DE SERVICES À LA POPULATION

1. Définition et mise en contexte

La prestation de services à la population telle qu'abordée ici se définit comme étant les services offerts par les différents organismes gouvernementaux. Au Québec, les articles 6 et 7 de la Loi sur l'administration publique, sanctionnée le 30 mai 2000, donnent le ton au contexte dans lequel s'inscrit la question de la prestation de services à la population pour l'administration publique. En vertu des dispositions de cette loi, un ministère ou un organisme public qui fournit directement des services doit rendre publique une déclaration de services aux citoyens contenant ses objectifs quant aux services offerts et à la qualité de ces services. Cette déclaration doit, notamment, porter sur la diligence avec laquelle les services doivent être rendus et fournir une information claire sur leur nature et leur accessibilité.

2. Tendances

Les préoccupations des administrations publiques en matière de prestation de services à la population s'articulent autour de la qualité et de l'accessibilité des services offerts. Ainsi, elles sont à la recherche de moyens simples et efficaces leur permettant d'évaluer et d'améliorer la prestation de leurs services. Par conséquent, le traitement des plaintes, la communication publique et la mesure de la satisfaction de la clientèle sont tous des sujets d'intérêt.

Grâce aux technologies de l'information, l'excellence en matière de prestation de services à la population se définit maintenant en termes d'accès facile à une vaste gamme de renseignements et de services intégrés. Brisant l'approche en silo, la prestation de services intégrés est offerte non pas de manière à satisfaire les impératifs des organismes gouvernementaux qui les offrent, mais plutôt de façon à répondre aux besoins des clients qui en sont les consommateurs. Dans cette perspective, il est important de noter que les citoyens sont

de plus en plus considérés comme des clients aux yeux de l'État.

3. Présentation des pratiques exemplaires retenues

Nous avons retenu des pratiques exemplaires qui s'articulent autour des principales tendances identifiées plus haut. Nous avons choisi les pratiques qui se distinguent par leur efficacité, leur valeur ajoutée pour le client, leur méthode de prestation ou leur caractère innovateur.

Amélioration de la prestation de services (Canada)

L'analyse comparative participative illustre à quel point l'utilisation de cette pratique peut être salutaire à un organisme qui désire améliorer la qualité de son service. La National Performance Review, conduite aux États-Unis dans les années 1996-1997, la reconnaît d'ailleurs comme une des meilleures pratiques de gestion sur le plan des services axés sur la clientèle.

Accès aux programmes d'assistance (États-Unis)

Govbenefits.gov est l'adresse URL d'un site du gouvernement américain. Ce site, révolutionnaire tant par son originalité que par son utilité, permet à un citoyen de déterminer, en ligne, son éligibilité à toute une panoplie de programmes d'assistance financés par l'État. Récipiendaire de nombreux prix, ce site fait partie des « Hot Sites » du journal USA Today. C'est également un excellent exemple de partenariat public/public.

Procédure unifiée de traitement des plaintes (Royaume-Uni)

La procédure unifiée de traitement des plaintes est citée dans la banque des pratiques exemplaires du Public Sector Benchmarking Service (PSBS), du gouvernement britannique en raison de sa simplicité et du fait qu'elle a remporté de nombreux prix d'excellence. Il s'agit d'une procédure

unifiée entre les différents services offerts par le London Borough de Camden.

Évaluation et qualité des services (Georgie)

Le magasinage « mystère » est bien connu dans le secteur privé des grandes chaînes de restauration et des magasins de vente au détail. Il s'agit d'une méthode qui allie le secteur public à l'entreprise privée et par laquelle on évalue le processus de prestation de services. L'évaluation des services qui est faite en utilisant le magasinage « mystère » permet d'aller plus loin que la simple étude du résultat final.

Consultation en ligne (Singapour)

Singapour nous transporte tout droit dans la cyberdémocratie par le biais de son site h-ternet : Your Opinion Counts. Il s'agit d'un guichet unique qui permet aux citoyens de commenter les documents et les politiques du gouvernement.

Organisme de service - Centrelink (Australie)

Centrelink est un organisme exclusivement voué à la prestation de services à la population qui prend la forme d'un guichet unique accessible en personne, par téléphone ou par Internet. Il facilite l'accès des citoyens aux services gouvernementaux, contribue à l'amélioration de la qualité des services et, par son mode de fonctionnement, permet une gestion plus efficace et efficiente de la fonction gouvernementale de prestation de services.

Références :

QUÉBEC (Page consultée le 16 février 2004). *Site du Centre d'expertise des grands organismes*, [en ligne], <http://www.grandsorganismes.gouv.qc.ca>

Amélioration de la prestation de services (Canada)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

L'organisme responsable de la pratique exemplaire présentée ici est la Direction générale des marques de commerce de l'Office de la propriété intellectuelle du Canada (OPIC). L'OPIC est un organisme de service spécial sous l'égide d'Industrie Canada. Ses responsabilités sont de trois ordres : administrer les lois-cadres du Canada régissant la propriété intellectuelle, octroyer la reconnaissance des droits de propriété à leurs auteurs et faire circuler l'information sur ces innovations dans le milieu intéressé.

1.2 La situation avant le changement

La Direction générale des marques de commerce avait effectué différents sondages qui lui avaient permis de réaliser que le service qu'elle offrait était inférieur aux attentes de ses principaux clients, les agents de marques de commerce. Ceux-ci estimaient que la qualité de service de la Direction était médiocre, et ce, à plusieurs niveaux : temps requis pour traiter les transactions, qualité de l'examen des marques de commerce, intégrité de la base de données sur ces mêmes marques et erreurs dans le produit final.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

L'utilisation de l'analyse comparative par l'OPIC s'inscrit dans le cadre d'un programme plus vaste d'amélioration du service à la clientèle entrepris par la Direction générale des marques de commerce. En réponse aux échos négatifs que la direction recevait concernant les services, les dirigeants de l'époque souhaitaient y apporter des modifications. Ils désiraient améliorer leur rendement en apprenant d'autres organismes, bâtir des relations avec des homologues internationaux et développer un esprit de concurrence parmi les différents offices de propriété intellectuelle de même que

chez leurs employés, et cultiver leur sentiment de fierté.

2 Le modèle

2.1 La pratique exemplaire

Il s'agit d'utiliser l'analyse comparative comme outil d'amélioration de la prestation de services. Ce qui est exemplaire, c'est que l'OPIC ne s'est pas contenté d'analyser les pratiques d'autres organismes, il est allé beaucoup plus loin que le simple étalonnage. L'OPIC a plutôt choisi de s'adjoindre un véritable partenaire, le Patent Office du Royaume-Uni et, ensemble, ils ont procédé à l'analyse comparative de leurs processus respectifs. Il s'agit en fait de ce qu'on pourrait qualifier d'une analyse comparative participative. Les deux associés ont déterminé et comparé le nombre de demandes, la durée de traitement, la qualité des résultats, les environnements technologiques, les ressources humaines et les coûts de leurs services respectifs.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les acteurs visés par la pratique sont d'abord les employés qui ont pris part au processus d'analyse comparative. Ultérieurement, ce sont les clients de l'OPIC qui en ont bénéficié.

2.3 La gestion

Dans un premier temps, l'OPIC a procédé au choix de son partenaire. À la suite d'exercices informels d'étalonnage, il a fait des offres de partenariat à des offices dans quatre pays différents. Seul le Royaume-Uni a accepté l'offre alors que deux autres pays ont participé à titre d'observateurs. Ensemble, les responsables du projet ont convenu des éléments du processus à analyser (publicité et formalités), de la méthodologie, de l'approche de la documentation et de l'échéancier (6 mois). Avant d'être en mesure de comparer leurs processus de manière cohérente, les deux offices ont dû faire l'analyse de leurs propres processus, puis ils ont documenté les résultats. Une fois cet exercice complété, les deux bureaux ont échangé leurs renseignements et comparé

leurs résultats. À la lumière des résultats obtenus, l'OPIIC a modifié certaines de ses méthodes de travail afin d'améliorer ses processus, ce qui a eu un impact positif sur l'amélioration de sa prestation de services.

2.4 Les facteurs de succès

Les participants ont considéré les éléments suivants comme facteurs de succès : le soutien de la haute direction, un nombre limité d'intervenants, une équipe modeste chargée d'un mandat exclusif, la comparaison avec un organisme du même type et l'adoption de processus simples et discrets pour faciliter les comparaisons. Par ailleurs, le projet a rencontré les difficultés suivantes : manque de temps à consacrer à la pratique, incertitude chez les employés quant à l'objet de la pratique (au début seulement) et modification de la méthodologie sur laquelle les partenaires s'étaient préalablement entendus en raison d'un changement de dotation du côté du Royaume-Uni. Par moment, l'éloignement géographique des partenaires a aussi été une embûche.

3 Le bilan

Reconnu par la National Performance Review comme une des meilleures pratiques de gestion sur le plan des services axés sur la clientèle, l'utilisation de l'analyse comparative facilite la détermination des améliorations possibles. Conduite de manière à analyser non les résultats finals mais bien les processus, l'analyse comparative révèle les services qui sont considérés comme des réussites et ceux qui ont besoin d'être améliorés. En l'occurrence, le projet a mené à des améliorations des processus de formalité et de publicité et a incité les employés à chercher constamment des moyens d'améliorer ces processus et d'autres aspects du service. Le temps de traitement des formalités est passé de 24 à 6 jours et celui du processus publicitaire, de 45 à 24 jours. Le degré de satisfaction du client est passé de 68 % en 1994 à 84 % en 1997.

Personne-ressource : Doug Kuntze, direction générale des marques de commerce, Office de la propriété intellectuelle du Canada, tél. : (819) 997-2423
courriel : kuntze.doug@ic.gc.ca.

Références :

BLYTHE, Marie, et Brian D. MARSON (Page consultée le 16 février 2004). « Analyse comparative internationale à la Direction générale des marques de commerce de l'Office de la propriété intellectuelle du Canada », dans Centre canadien de gestion, *Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens pour le réseau du service axé sur les citoyens*, mars 1999, [en ligne], http://www.ccmd-ccg.gc.ca/Research/publications/pdfs/goodpr_f.pdf

Accès aux programmes d'assistance (États-Unis)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Govbenefits.gov fait partie des initiatives à l'ordre du jour de l'Office of Management & Budget de l'administration Bush. Concrètement, il est le fruit d'un partenariat entre dix ministères fédéraux importants aux États-Unis⁴. Le Department of Labor en est le principal gestionnaire.

1.2 La situation avant le changement

Avant govbenefits.gov, le citoyen avait accès à l'information sur les programmes d'assistance de l'État à travers 31 millions de pages Web. La recherche des programmes susceptibles de s'appliquer à un individu représentait, à elle seule, une tâche colossale. Il n'était pas rare qu'une personne ne reçoive pas toute l'aide à laquelle elle avait droit pour la simple raison qu'elle ne connaissait pas tous les programmes susceptibles de lui venir en aide. Certains programmes étaient sursollicités alors que d'autres tombaient dans l'oubli. En ce qui concerne l'aspect administratif, de nombreux employés étaient affectés à la tâche de recevoir et d'évaluer les demandes pour les programmes d'assistance. Étant donné que les critères de qualification différaient d'un endroit à l'autre, il était fréquent que le citoyen, confus, adresse en vain des demandes pour des programmes pour lesquels il ne se qualifiait pas, et que l'administration traite néanmoins les demandes reçues.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

L'élaboration de govbenefits.gov s'inscrit parmi les 24 initiatives en matière de gouvernement électronique lancées par l'admini-

nistration Bush en 2001. Puisque les citoyens qui requièrent de l'assistance sont souvent des personnes démunies, le gouvernement américain estimait qu'il était d'autant plus important de les assister au long de leur démarche. Cette initiative a été conçue dans le but rendre l'accès aux programmes d'assistance plus « citizen friendly ».

2 Le modèle

2.1 La pratique exemplaire

Govbenefits.gov correspond à l'adresse URL d'un site Internet qui permet à un citoyen de déterminer, en ligne, son éligibilité potentielle à toute une panoplie de programmes d'assistance. En répondant à une première série de 25 questions confidentielles concernant son revenu, son statut matrimonial, son sexe, etc., le site génère la liste des programmes auxquels un individu est peut-être éligible. Il est possible de poursuivre le questionnaire au-delà des 25 questions et de raffiner ainsi davantage la liste des programmes proposés. En janvier 2004, un individu qui visitait govbenefits.gov pouvait être renseigné sur son éligibilité à plus de 420 programmes fédéraux de même que 102 programmes d'États.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les acteurs visés par la pratique sont d'abord et avant tout les personnes qui résident aux États-Unis et qui ont besoin de l'assistance de l'État (fédéral ou étatique). Dans un deuxième temps, les administrations publiques américaines (fédérales, étatiques, locales) sont aussi touchées en raison du fait que le site informe les gens et leur permet de déterminer de façon assez précise leur éligibilité aux différents programmes. Il semblerait que les administrations répondent de moins en moins à des demandes d'information et qu'elles traitent de moins en moins de demandes de personnes non éligibles, ce qui représente une économie de temps et de ressources.

⁴ Department of Labor, Department of Agriculture, Education, Energy, Health and Human Services, Housing and Urban Development, Labor, State, Veteran's Affairs, Federal Emergency Management Agency et Social Security.

2.3 La gestion

La gestion de Govbenefits.gov est avant tout assumée par le ministère fédéral du Travail par le biais d'un Project Manager. Le personnel de GovBenefits.gov travaille en collaboration avec les ministères et organismes qui désirent que leurs programmes d'assistance soient disponibles par l'entremise du site. Il fournit assistance et outils aux partenaires (Data Collection Tool and guidance). Chaque partenaire détermine, à l'intérieur de son ministère, les coordonnateurs entre le ministère et GovBenefits et nomme un gestionnaire de programmes. Les coordonnateurs ont la responsabilité d'identifier les programmes susceptibles de faire partie de Govbenefits.gov ainsi que leurs gestionnaires attirés.

Le gestionnaire de programme agit en tant « qu'expert » pour le programme dont il a la responsabilité. Il fournit la description du programme ainsi que les renseignements de contact. Il doit aussi assister le personnel de Govbenefits.gov en ce qui concerne le développement des outils de présélection qui serviront à déterminer l'éligibilité des individus. En résumé, les partenaires inscrivent leurs programmes à Govbenefits.gov par le biais de leurs coordonnateurs. Concurrentement, ils déterminent qui en sera le gestionnaire. Dans un deuxième temps, le gestionnaire du Programme inscrit le contenu du Programme d'assistance dans Govbenefits.gov. Ensuite, le personnel de Govbenefits.gov révisé le contenu du Programme et élabore les outils qui serviront à faire la présélection au niveau des règles d'éligibilité. Une fois que le gestionnaire de programme approuve le contenu, le Programme apparaît dans Govbenefits.gov.

2.4 Les facteurs de succès

Le succès de la mise en place d'une pratique exemplaire d'une telle ampleur nécessite que tous les partenaires qui y participent le fassent dans la plus grande collaboration.

3 Le bilan

Toutes les personnes qui résident aux États-Unis ont maintenant un accès instantané à des renseignements sur une vaste gamme de programmes d'assistance, qu'ils soient fédéraux ou étatiques. En répondant à des questions simples, confidentielles et personnalisées, un individu peut également obtenir, en ligne, la liste des programmes pour lesquels il est possiblement éligible. À terme, il est souhaité que la technologie lui permette aussi de s'inscrire en ligne pour obtenir l'assistance pour laquelle il se qualifie. L'OMB désire que la pratique permette aux organismes gouvernementaux de mieux évaluer la performance de leurs programmes, mais il est trop tôt pour dire si cela sera effectivement le cas.

Govbenefits.gov est récipiendaire de nombreux prix pour son approche client et son utilisation avancée des technologies de l'information. En 2003, il a reçu le SecurE Biz Award for Citizen Service et le E-Gov 2003 Pioneer Award. En 2002, il a remporté le Grace Hopper Government Technology Leadership Award et le Performance Institute's « Overall Performance in E-Government » Award ». Ce site fait partie des « Hot Sites » répertoriés par le journal USA Today. De plus, sa mise en œuvre constitue un excellent exemple de partenariat entre organismes gouvernementaux (public / public).

Références :

États-Unis (Page consultée le 15 janvier 2004). *Site de Gov Benefits.gov Your benefits connection*, [en ligne], <http://www.govbenefits.gov/index.jsp>

Procédure unifiée de traitement des plaintes (Royaume-Uni)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Le Central Complaints Team (CCT) du London Borough of Camden (LBC), un arrondissement de la ville de Londres, est l'organisme responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre de la procédure de plainte présentée ici. Le CCT a la responsabilité de s'assurer que la procédure de plainte du LBC est accessible à tous de façon à encourager la rétroaction concernant les failles dans la prestation de services à la population et leur éventuelle correction.

1.2 La situation avant le changement

Avant l'instauration de l'actuelle pratique, le CCT du LBC devait administrer sept procédures de plainte différentes. En fait, chaque service, au nombre de sept, avait sa propre procédure. Le CCT recevait fréquemment des appels de citoyens qui étaient confus quant au formulaire qu'ils devaient utiliser et au service avec lequel ils devaient faire affaire pour assurer le suivi de la plainte qu'ils désiraient formuler.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

Convaincu que les plaintes ont un rôle important à jouer dans l'amélioration de la prestation de services et le degré de satisfaction des clients, le CCT du LBC a décidé d'unifier et de simplifier la procédure qui prévalait jusqu'alors. Si on désirait mieux servir les clients et répondre plus adéquatement à leurs besoins, la procédure de plainte devait être facile à utiliser et accessible à tous.

2 Le modèle

2.1 La pratique exemplaire

Procédure unique à tous les départements, la procédure de plainte du LBC comprend quatre étapes : formulation de la plainte, accusé de réception, enquête et résultats.

Éventuellement, le plaignant peut aussi se prévaloir de possibilités d'appels. La procédure de plainte est reproduite dans des brochures qui sont très largement diffusés (centres communautaires, lieux publics, comptoirs de service, etc.). Elle est même régulièrement publiée à l'intérieur du journal local. Des affiches qui font la promotion de l'utilisation de la procédure de plainte font également partie du paysage local. Les plaintes peuvent être formulées sous différents formats : par écrit, par téléphone, en personne, par télécopieur, par minicom ou Type Talk, en braille, en langue étrangère et par Internet. À lui seul, le service offert par Internet reçoit 30 plaintes par mois.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les principaux acteurs visés par la pratique sont les citoyens et les gens qui utilisent les services publics offerts dans l'arrondissement du LBC.

2.3 La gestion

Même si la procédure de plainte est unique (formulaire, normes de traitement), chaque département a la responsabilité première de traiter les plaintes afférentes à son propre service. Dans un premier temps, l'individu libelle sa plainte à l'aide du formulaire prévu à cet effet et l'achemine au responsable du service approprié. Ces responsables sont clairement indiqués dans la procédure et tous les bureaux du LBC sont en mesure d'aider un individu qui aurait besoin d'assistance. Nonobstant le format utilisé par le plaignant, c'est le formulaire unique qui sert de référence. Sur demande, le LBC fournit des interprètes aux clients qui en auraient besoin (langage signé, langue étrangère, etc.). Dans les deux jours suivant le dépôt de la plainte, l'individu reçoit confirmation à l'effet que les responsables en ont pris connaissance (accusé réception). Le gestionnaire responsable du service duquel on se plaint mène ensuite une enquête au sujet de la plainte. Le plaignant est informé des résultats de cette enquête à l'intérieur d'un délai de 15 jours (21 dans le cas des services sociaux).

Si le plaignant est insatisfait de la réponse qu'il obtient, il peut faire appel auprès du responsable des plaintes du département (Department's Complaint Officer). Ce dernier fournira un accusé réception de l'appel à l'intérieur d'un délai de deux jours. À partir de ce moment, il appartiendra à un cadre supérieur de mener l'enquête et de répondre au plaignant à l'intérieur d'un délai de 20 jours ouvrables. Si la plainte porte sur les services sociaux, elle sera traitée par un cadre supérieur indépendant du service qui disposera de 28 jours pour répondre au plaignant. Dans l'éventualité où le plaignant serait encore insatisfait, il peut en appeler au directeur exécutif de la direction centrale des plaintes du LBC ou, en matière de services sociaux, auprès du Panel de révision des services sociaux.

2.4 Les facteurs de succès

Dès le départ, le traitement efficace des plaintes faisait partie d'une stratégie associée à l'amélioration de la prestation de services à la population du LBC. Il est également essentiel que les départements participent de façon active à l'élaboration de la procédure (formulaire unique et normes de traitement applicables à tous). Associer les départements à l'élaboration de la procédure aide à garantir leur adhésion et leur engagement à l'égard de ladite procédure.

3 Le bilan

La procédure de plainte élaborée par le CCT s'est avérée rentable à plusieurs points de vue. Parce qu'elle est simple et largement diffusée, de plus en plus de citoyens s'en prévalent. Le CCT estime que les plaintes lui permettent de mieux répondre aux attentes et aux besoins des citoyens. Elle utilise cette procédure comme outil d'amélioration de sa prestation de services. De plus, le CCT croit que cette procédure lui permet d'éviter que les litiges traînent en longueur. Même si les plaintes ont effectivement augmenté au niveau du LBC, celles dirigées vers l'Ombudsman ont chuté de 25 %. On a aussi noté une amélioration en ce qui concerne les plaintes répétitives. En-

fin, l'élaboration d'un formulaire unique a permis aux divers départements de réduire leurs frais (design et imprimerie) puisqu'ils sont maintenant partagés.

La procédure de traitement des plaintes du LBC s'est méritée un Charter Mark, un logo attribué par le Cabinet Office qui témoigne de l'excellence en matière de services aux clients dans le secteur public. De plus, l'équipe fut finaliste du National Customer Service Awards de 2000. La procédure est également présentée à titre de pratiques exemplaires dans la Good Practice Database du PSBS, le Public Sector Benchmarking Service, développé en partenariat par le HM Customs & Excise et le Cabinet Office du gouvernement britannique.

Personne-ressource : Peter Swingler, membre du CCT du LBC, courriel : complaints@camden.gov.uk

Références :

THE PUBLIC SECTOR BENCHMARKING SERVICE GOODPRACTICES DATABASE (Page consultée le 5 janvier 2004). *Award winning complaints procedure*, [en ligne], <http://members.benchmarking.gov.uk/netcomm/PSBSSite/goodpractice/gpcasestudy.asp?ID=534>

LBC. LONDON BOROUGH OF CAMDEN COUNCIL (Page consultée le 12 janvier 2004). *Le site du Camden Council*, [en ligne], www.camden.gov.uk

Évaluation et qualité des services (Georgie)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Le Programme de magasinage « mystère » (le Programme) a été utilisé par plusieurs villes et comtés de l'État de Georgie. Il est coordonné par le Carl Vinson Institute of Government (CVIOG). Le CVIOG fait partie du Public and Service Outreach Program de l'Université de Georgie depuis plus de 75 ans. Sa mission : améliorer la gouvernance en Georgie. Le CVIOG offre aux administrations publiques de Georgie formation, services d'assistance technique, recherche, analyse de politique et publication. Le Programme de magasinage « mystère » a été développé par le Dr. Richard L. Milford, assistant-directeur au CVIOG.

1.2 La situation avant le changement

Lorsqu'une administration publique veut évaluer la performance de son organisme en matière de prestation de services à la population, elle dispose d'outils traditionnels et bien connus : entrevues, enregistrements et sondages. Or, aucun de ces procédés n'est vraiment participatif puisque l'évaluation se fait *a posteriori*. Les gestionnaires de gouvernements locaux de la Georgie, soucieux d'améliorer la prestation de services de leur organisme, étaient à la recherche de nouveaux modes d'évaluation qui leur permettraient de concrétiser la formule dorénavant consacrée qui exige que les administrations publiques mettent le client en premier.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

À la suite de discussions qu'il avait depuis un certain moment avec ses collègues du CVIOG et des gestionnaires de gouvernements locaux, un spécialiste des questions d'évaluation et de performance en matière de prestation de services à la population du gouvernement de la Georgie, le Dr. Milford, a étudié la possibilité d'appliquer à l'admini-

stration publique le concept du magasinage « mystère ». Convaincu des avantages que cette idée pourrait procurer à l'administration publique, il élaborait un programme de magasinage « mystère » taillé sur mesure pour le secteur public. Il créa ce programme autour d'un des quatre piliers de la réforme administrative américaine : mettre le client en premier.

2 Le modèle

2.1 La pratique exemplaire

La pratique consiste à utiliser des évaluateurs professionnels pour apprécier la qualité d'un service public. Dans le cas qui nous occupe, les évaluations ont été conduites par téléphone et en personne. L'évaluateur personnifie un client type et, à l'aide d'un scénario préparé à l'avance, il requiert des services de la part d'un employé. L'évaluation est participative et elle se fait en fonction de critères prédéterminés. Cette pratique s'intéresse au processus de prestation de services dans son ensemble et ne se limite pas au résultat final. On peut s'en servir pour évaluer notamment la rapidité du service, l'attitude et les connaissances de l'employé ainsi que l'apparence et la propreté des lieux.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les acteurs visés par la pratique sont les employés des administrations publiques qui offrent les services.

2.3 La gestion

Dès le départ, le CVIOG et les représentants des administrations publiques intéressés par le Programme se sont associés à une firme privée spécialisée dans le domaine du magasinage mystère (Shop'n Chek, Inc.). Ensuite, un comité directeur (Steering Committee), composé des représentants des gouvernements locaux, du CVIOG et de la firme privée, a été mis sur pied. Ensemble, ils ont élaboré les scénarios et les questionnaires d'évaluation devant servir aux « magasiniers mystères ». Les questionnaires utilisés furent élaborés en s'inspirant de l'expérience du secteur pri-

vé tout en tenant compte des particularités propres aux services publics. Chaque magasinage était évalué selon une grille de 100. Un projet pilote auquel 21 gouvernements locaux ont participé a vu le jour à l'automne 1998. Par la suite, le Programme s'est poursuivi jusqu'en décembre 2001. Parce qu'elle possède l'expertise et le personnel qualifié à cet effet, c'est la firme privée qui a réalisé les magasinages « mystères » ou, si l'on préfère, c'est la firme privée qui a fait les évaluations. Les administrations participantes signaient un contrat de participation au Programme à tous les six mois. Les magasinages étaient répartis selon les services à être évalués avec une attention particulière sur l'étalement des périodes d'évaluation afin que celles-ci reflètent les activités normales de l'organisme (période de pointe, temps mort, etc.)

2.4 Les facteurs de succès

Transposer l'utilisation de cette technique d'évaluation du privé au public ne peut se faire sans quelques ajustements. À titre d'exemple, une des difficultés rencontrées fut celle d'élaborer des scénarios crédibles et raisonnables pour chacun des services à évaluer. Ces ajustements nécessitent une certaine souplesse de la part des intervenants et font appel à leur complète collaboration.

De plus, pour des raisons éthiques, les défenseurs du magasinage « mystère » considèrent qu'on ne doit pas utiliser les résultats d'une évaluation dans l'unique dessein d'évaluer la performance des individus et de les sanctionner. Le magasinage « mystère » doit plutôt être utilisé comme un outil qui permet d'améliorer la prestation de services.

3 Le bilan

L'utilisation de cette technique d'évaluation a connu un bel engouement en Georgie. Au total, 4 018 magasinages furent effectués dans plus de 30 villes et 12 comtés. Les résultats compilés ont permis d'identifier les secteurs qui avaient besoin d'amélioration. Ils ont aussi aidé à l'élaboration de normes

de services et, parallèlement, ils ont été utilisés dans le cadre de la formation en matière de service à la clientèle par les administrations.

Il est à noter que certaines administrations du Royaume-Uni utilisent aussi le magasinage « mystère ». Quelques-unes de ces expériences sont répertoriées dans la Good Practice Database du PSBS, le Public Sector Benchmarking Service, développé en partenariat par le HM Customs & Excise et le Cabinet Office du gouvernement britannique.

Le Dr. Milford a été reconnu par le Walter Barnard Hill Award en 2003. Ce prix lui a été décerné pour l'ensemble de son œuvre avec mention spécial pour le Programme de magasinage « mystère ». Deux des participants au Programme, Spalding County et la ville d'Americus ont par ailleurs été reconnus pour l'excellence de leur prestation de services à la population en lien avec l'utilisation du Programme comme mode d'évaluation.

Références :

UNIVERSITY OF GEORGIA. CARL VISON INSTITUTE OF GOVERNMENT (Page consultée le 15 janvier 2004). *Institute's Richard Milford Receives Award*, [en ligne], <http://www.cviog.uga.edu/spotlight026.html>

BRADBURY, Mark D, et Richard L. MILFORD, « Measuring Customer Service in Georgia's Local Governments : The Mystery Shopper Program », *NISPACE Conference* (Cracovie, Pologne, les 25-27 avril 2002).

Consultation en ligne (Singapour)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Your Opinion Counts est un site Internet opéré par le Feedback Unit (FU) du Ministry of Community Development and Sports de Singapour. Instauré en 1985, le FU fait partie des initiatives du gouvernement de Singapour en vue de devenir plus consultatif. Le mandat du FU est de consulter les Singapouriens (minorités ethniques, femmes, jeunes, aînés, étudiants, professionnels, familles, etc.) sur les questions comme les grandes orientations, les politiques et le budget du gouvernement.

1.2 La situation avant le changement

Avant la mise en ligne du portail Web de consultation Your Opinion Counts, le FU consultait la population de Singapour par le biais de forums traditionnels. Si les éléments les plus organisés de la société (professionnels, organismes, syndicats, groupes d'intérêt, etc.) répondaient assez bien à ces méthodes, le FU avait beaucoup de difficulté à rejoindre les segments de la société qui l'étaient moins, les jeunes, notamment.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

À l'avant-garde en matière de cyberdémocratie, le développement de Your Opinion Counts s'inscrit dans le plan d'action du gouvernement de Singapour en matière de gouvernement électronique.

2 Le modèle

2.1 La pratique exemplaire

Lancé en avril 2003, le site Your Opinion Counts est un portail Web de consultation en ligne. Il est accessible à l'adresse électronique suivante : www.feedback.gov.sg. Il s'agit d'un guichet unique par le biais duquel les citoyens de Singapour peuvent commenter les politiques (Policy Digest), les documents (E-Consultation Paper) et grandes

orientations du gouvernement (Discussion forum).

Par l'entremise de ce site, le FU organise aussi des sessions de dialogue régulières où il sollicite l'opinion des citoyens sur une variété de questions d'intérêt public. Lors de sessions plus spécifiques, les Tea Sessions, le FU consulte des membres particuliers de la société. À cette fin, 14 groupes sont nommément identifiés (femmes, faible revenu, jeunes, aînés, handicapés, etc.). De plus, le FU se sert du site pour conduire de nombreux sondages d'opinion. Enfin, le FU reçoit aussi, par le biais du portail, les commentaires généraux des citoyens de même que leurs suggestions concernant les façons d'éviter le gaspillage et réduire les procédures administratives.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les citoyens et l'administration publique de Singapour sont tous les deux visés par la pratique : les citoyens dans la mesure où la pratique leur offre la possibilité de faire valoir leurs opinions et l'administration dans la perspective où celle-ci peut ainsi mieux répondre aux attentes et aux besoins des citoyens qu'elle consulte.

2.3 La gestion

La gestion du portail de consultation en ligne nécessite le concours à temps plein de deux employés du FU. En tout, une quinzaine d'employés est associée au projet à divers degrés. C'est le FU, dans le cadre de son mandat, qui assure la gestion de la consultation gouvernementale. Toutefois, chaque ministère est responsable de mettre en ligne les documents sur lesquels il désire consulter les citoyens (E-Consultation Paper). Les opinions relatives à ces documents sont transmises mensuellement aux ministères concernés par le FU. Dans un deuxième temps, les ministères ferment la boucle en rendant disponible sur le portail un sommaire des commentaires qu'ils ont recueillis de la part des citoyens.

Même si le FU est principalement responsable de la consultation qui s'opère entre le

gouvernement et ses citoyens, pour le moment, les ministères possèdent aussi leurs propres canaux de consultation (site Web, centre d'appels, etc.). Avec le temps, il est souhaité que toute la consultation de l'administration publique passe par Your Opinion Counts. Cela sera d'autant plus envisageable qu'une enquête menée auprès des organismes gouvernementaux démontre qu'ils sont très satisfaits des résultats obtenus par le biais du portail.

2.4 Les facteurs de succès

Pour réussir l'implantation d'un portail de consultation comme celui du FU, la consultation des citoyens doit occuper une place importante au programme du gouvernement et il doit faire partie de sa stratégie en matière de développement de gouvernement électronique. Le succès de l'initiative du gouvernement de Singapour est lié de près au fait qu'il se penche sur la question de l'ouverture et de la transparence de la gouvernance depuis plusieurs années déjà.

3 Le bilan

Depuis son lancement, il y a neuf mois, 24 organismes gouvernementaux ont affiché sur le portail près de 40 documents pour consultation. Cela a généré un total de 640 commentaires. Au total, le site a reçu plus de 6 000 soumissions d'opinion et ce nombre est en augmentation constante. Le forum de discussion compte plus de 5 000 membres actifs.

Le portail Web Your Opinion Counts est un outil qui permet au gouvernement d'être plus ouvert, transparent et consultatif. Il développe le sens d'appartenance des citoyens en les engageant, à titre de partie prenante, dans l'élaboration des politiques qui déterminent le futur de l'État. L'accessibilité intrinsèque de la consultation électronique a permis au FU de rejoindre les segments de la population les moins organisés formellement et avec lesquels il était difficile d'entrer en contact auparavant.

Le lancement du portail de consultation en ligne de Singapour est très récent. Par conséquent, il n'a pas encore remporté de prix et, à ce titre, il n'est pas encore reconnu comme étant une pratique exemplaire. Toutefois, l'initiative du FU fait partie des projets qui sont étudiés de près et identifiés comme intéressants par le très estimé Stockholm Challenge. De manière plus générale, un sondage local révèle que les gens sont très satisfaits des services offerts par le FU. Ils estiment que le FU les pourvoit de moyens adéquats et accessibles qui leur permettent de donner leur opinion et leurs commentaires.

Personne-ressource : Madame Nurhana Ismail, Executive Officer, Feedback Unit, courriel : Nurhana.ISMAIL@mcds.gov.sg

Références :

SINGAPORE FEEDBACK UNIT (Page consultée le 16 janvier 2004). *Site de Your Opinion Counts*, [en ligne], <http://app.feedback.gov.sg/asp/index.asp>

Organisme de service - Centrelink (Australie)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Créée par une loi statutaire en 1997, Centrelink est une agence australienne vouée exclusivement à la prestation de services à la population. En partenariat avec les ministères de l'État, sa mission est de fournir aux citoyens un guichet unique où s'adresser pour l'obtention de services gouvernementaux. Centrelink opère sous l'égide de son conseil d'administration lequel est responsable devant le ministre de la Famille et des Services communautaires. C'est le ministre à l'Enfance et à la Jeunesse qui est responsable des opérations quotidiennes de Centrelink.

1.2 La situation avant le changement

Avant la création de Centrelink, chaque ministère et organisme gouvernemental devait assurer par lui-même la prestation des services dont il avait la charge. Le citoyen qui désirait accéder aux services de l'administration publique devait, quant à lui, faire des démarches auprès de chacun des ministères et organismes concernés.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

En Australie, l'idée de séparer les fonctions d'élaboration de politiques des fonctions opérationnelles, dans certains ministères, et de créer des organismes entièrement voués à la prestation de services provient d'un vaste mouvement de réforme au sein de l'État qui date de 1983. Centrelink a été créé dans l'optique de fournir à l'ensemble de la communauté australienne des services d'une qualité exceptionnelle tout en réduisant les coûts, et ce, par le biais d'un guichet unique. On voulait accélérer les processus liés à la prestation de services et gérer de façon plus efficace et efficiente la fonction gouvernementale de prestation de services.

2 Le modèle

2.1 La pratique exemplaire

Centrelink est un guichet unique accessible en personne, par téléphone ou par Internet qui fournit de l'information et des services publics aux citoyens. Certains des services offerts par le biais de Centrelink appartiennent même au secteur privé. À titre d'exemple, les clients de Centrelink qui reçoivent des paiements d'assistance de l'État peuvent demander que Centrelink prélève régulièrement des montants d'argent de leur compensation afin de les aider à payer leur loyer, leur électricité ou leur gaz.

Particularité à noter, Centrelink s'auto-finance. Il n'est pas financé à même les crédits fédéraux, mais plutôt par le biais des ministères et autres organismes (publics et privés) qui achètent ses services.

Centrelink offre des services personnalisés aux individus, aux familles, aux entreprises et aux groupes communautaires. Centrelink compte plus de 24 000 employés, 1 000 points de prestation de services et 6,4 millions de clients. Centrelink distribue plus de 53 milliards de dollars en paiement chaque année. Il administre 140 produits et services pour le compte de 25 organismes gouvernementaux, et ce, dans plus de 100 langues différentes.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les acteurs visés par Centrelink sont d'abord et avant tous les citoyens. Tous les organismes qui font affaire avec Centrelink pour la prestation de leurs services sont également visés.

2.3 La gestion

Centrelink établit des partenariats sur une base contractuelle avec les différents ministères et organismes qui désirent se départir de la prestation de certains de leurs services à la population. À ce jour, Centrelink a établi de tels partenariats avec une dizaine de ministères.

La direction de Centrelink est assurée par un conseil d'administration (CA) et par un directeur exécutif. Le directeur exécutif est responsable de la gestion des opérations et des ressources humaines de l'organisme. Le CA joue un rôle de conseiller et c'est lui qui administre le contrat du directeur exécutif.

Les ministères qui confient la prestation de certains de leurs services à Centrelink sont en droit d'établir leurs propres normes en matière de performance et Centrelink doit s'engager à les respecter. Toutefois, ces normes doivent recevoir l'approbation du CA car ce dernier doit déterminer quels en seront les impacts sur les opérations de l'organisme. Le CA ne dispose pas à ce sujet d'un véritable droit de véto. Si les ministères doivent obtenir l'assentiment du CA, c'est que la gestion publique en Australie s'opère dans une idéologie de coopération et d'horizontalité depuis la réforme. Chaque ministère établit aussi son propre mode de reddition de comptes que Centrelink doit respecter. Enfin, annuellement, Centrelink doit présenter un rapport financier à chacun des ministères qui ont acheté ses services.

2.4 Les facteurs de succès

Toute la culture organisationnelle de Centrelink est axée sur le client et cela compte parmi les facteurs qui en assurent le succès. De plus, l'idéologie qui met de l'avant la coopération et l'horizontalité entre organismes publics n'est pas étrangère au succès que connaît Centrelink.

3 Le bilan

Centrelink offre, sous un « même toit », bon nombre de services gouvernementaux, mais il ne les couvre pas tous. Les ministères qui en font le choix possèdent dorénavant une alternative intéressante leur permettant de se départir d'une fonction opérationnelle qui leur incombe par la loi. Le nombre de ministères qui ont octroyé leur fonction de prestation de services à Centrelink a augmenté depuis sa création en 1997.

Selon les récents sondages, la satisfaction des clients de Centrelink tourne autour de 85 %. Dans une journée type, Centrelink transige plus de 12 millions de transactions pour le compte de ses clients. Combinant les compétences et les talents du secteur public et du secteur privé, Centrelink soustrait des opérations qui représentent une valeur de 1,7 milliard de dollars.

En reconnaissance du fait que Centrelink avait amélioré sa productivité et sa prestation de services à la population à l'aide des technologies de l'information par l'entremise de son site Web, Centrelink a reçu la médaille d'or du Government Technology Productivity en 2001. En 2000, l'agence s'est aussi classée parmi les finalistes au CAPAM International Innovations Awards.

Références :

AUSTRALIE (Page consultée le 14 janvier 2004). *Site de Centrelink*, [en ligne], <http://www.centrelink.gov.au>

THÈME 7 LA MISE EN CONCURRENCE

1. Définition et mise en contexte

Le grand dictionnaire terminologique de l'Office québécois de la langue française définit « en concurrence » comme étant « un terme s'appliquant à des opérations conclues dans des conditions de pleine concurrence entre des parties indépendantes ayant comme objectif de retirer, des opérations effectuées, le maximum d'avantages économiques ». L'introduction de la concurrence renforce l'efficacité et l'innovation dans les activités qui y sont soumises. Elle accroît la gamme et la diversité des produits offerts aux consommateurs tout en centrant les interventions des autorités sur le « cœur » ou le « noyau dur » des imperfections du marché.

De plus en plus d'administrations ouvrent progressivement à la concurrence la fourniture de certains services financés par les fonds publics. La mesure dans laquelle les services financés par les fonds publics sont ouverts à la concurrence varie selon les administrations et selon les modalités qu'elles ont choisies pour le faire. Bien qu'il existe des raisons de faire financer par la collectivité la fourniture de certains services publics, cela n'implique pas pour autant la nécessité de recourir systématiquement aux organismes publics traditionnels pour offrir ces services. La modalité la mieux adaptée pour introduire la concurrence dans la prestation de services dans le secteur public dépend largement des caractéristiques du service considéré. De plus, la réussite de l'ouverture à la concurrence des services financés par les fonds publics passe par une meilleure compréhension des enjeux de la régulation.

2. Tendances

Les pratiques exemplaires sur la mise en concurrence sont de plus en plus fréquemment utilisées par les administrations publiques, notamment dans le cadre de réformes gouvernementales. Il existe différents mo-

des possibles de fourniture des services financés par les fonds publics, mais la nature des mécanismes d'incitation, les formules d'allocation de financement, les règles relatives à la concurrence, le régime de propriété et les instruments de gestion les mieux adaptés varient selon le type et les caractéristiques du service public considéré. Les choix à la prestation de services par le secteur public sont de laisser aux usagers la possibilité de choisir parmi différents prestataires, d'organiser des appels d'offres et de recourir à la sous-traitance, de passer des contrats internes de performance avec des organismes publics, de procéder à des évaluations comparatives et de rémunérer selon les résultats, d'adopter des formules de chèques-service et de libre choix de l'utilisateur, de fragmenter un monopole détenu par l'État, de transformer l'unité administrative en sociétés d'État, etc. En somme, les méthodes utilisées sont très variées et il n'y a pas une façon unique d'introduire la concurrence.

3. Présentation des pratiques retenues

Nous avons retenu cinq pratiques qui correspondent à des méthodes efficaces mises en œuvre par différentes administrations ou organismes publics pour introduire la concurrence dans l'offre de services financés par les fonds publics. Ces pratiques sont :

Transformation d'une unité administrative en société d'État commerciale (Nouvelle-Zélande)

L'exemple de transformation d'une unité administrative en société d'État commerciale de la New Zealand Post est l'un des plus prisés au monde. Cette transformation (et par la suite la déréglementation du marché) constitue une méthode efficace d'introduire la concurrence dans l'offre de services publics. L'intérêt de cette méthode

est qu'elle peut s'adapter à différents types de services publics.

nes de nos organisations publiques québécoises.

Réseau d'accès à l'emploi (Australie)

L'introduction d'un système de concurrence entre les prestataires de services d'aide à l'emploi en Australie constitue une innovation dans ce type de service. Le taux de satisfaction face aux services a augmenté depuis cette réforme. Cette dernière présente un intérêt particulier comme exemple d'introduction de concurrence dans ce type de services publics.

Contractualisation au mérite (États-Unis)

Le Award-Term Contracting est une pratique de plus en plus utilisée et constitue l'une des approches de contractualisation les plus innovatrices utilisées par le gouvernement américain. Fréquemment présentée parmi les meilleures pratiques de contractualisation publique, elle favorise le développement de relations d'affaires à long terme, évite les changements de contractants lorsque la relation contractuelle est performante tout en offrant la possibilité de soumettre la relation contractuelle à la compétition lorsqu'elle ne produit plus les résultats escomptés. Cette pratique pourrait s'appliquer à tout type de contrats entre des organismes publics et des contractants privés, publics ou parapublics.

Organisme de service spécial (Manitoba)

La transformation du Fleet Vehicles Agency (FVA) en un organisme de service spécial (OSS) fait partie des moyens alternatifs que le gouvernement manitobain a utilisés pour offrir des services de location de véhicules automobiles à des organismes publics. Elle s'inscrit dans un processus de réforme qu'avait entrepris le gouvernement manitobain en 1991. Le FVA a amélioré sa performance en fonctionnant davantage comme une entreprise dans un contexte de concurrence avec le secteur privé. Le Manitoba s'est valu de nombreux honneurs pour la création de ses OSS. Aussi, ce type de structure adaptée à un marché de concurrence pourrait avantageusement être reproduit dans le cadre de la réforme de certai-

Références :

RAPPORT DU SECRÉTARIAT, DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES, FISCALES ET DES ENTREPRISES, COMITÉ DU DROIT ET DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE, OCDE (Page consultée en janvier 2004). *Séparation structurelle dans les secteurs réglementés*, 11 avril 2001, [en ligne], <http://www.oecd.org/dataoecd/63/63/2066179.pdf>

LUNDSGAARD, Jens (Page consultée en janvier 2004). *Revue économique de l'OCDE* No. 35, 2002/2, [en ligne], <http://www.oecd.org/dataoecd/43/1/22038113.pdf>

Transformation d'une unité administrative en société d'État commerciale (Nouvelle-Zélande)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Le gouvernement néo-zélandais est l'organisme responsable de la transformation en société d'État commerciale (SÉC) de la New Zealand Post. Sous la tutelle des ministères des Sociétés d'État commerciales, des Finances et du Développement économique, la New Zealand Post assure la livraison du courrier et offre divers autres services afin de répondre aux besoins de sa clientèle.

1.2 La situation avant le changement

Avant que la New Zealand Post Office (l'Office des postes) ne soit transformée en société d'État commerciale (SÉC), elle gérait des pertes de 30 millions de dollars par année.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

La Nouvelle-Zélande a réformé la structure et le mode de gestion de son opérateur postal en une SÉC dans le cadre d'un plus large processus de réforme de l'État. En effet, en 1984, la dette publique de la Nouvelle-Zélande était au plus haut de son histoire et la performance économique du pays était parmi les pires des pays de l'OCDE. Un besoin grandissant de transformer des unités administratives en SÉC dirigées comme des entreprises privées se faisait alors sentir. L'Office des postes est l'une des cinq unités administratives qui avaient été retenues comme entités à transformer en SÉC, notamment en raison de ses pertes financières. Ainsi, en 1987, le gouvernement néo-zélandais a décidé, pour des raisons économiques, de transformer l'Office des postes en une SÉC, la New Zealand Post.

2 Le modèle

2.1 La pratique exemplaire

La transformation de l'Office des postes en SÉC a converti cette unité administrative de services publics en une entreprise avec une structure, des modes de gestion, des obligations et des responsabilités semblables à ceux des sociétés privées. Dans tous les secteurs des services postaux, la New Zealand Post est en compétition avec d'autres entreprises privées. Elle opère donc entièrement dans un marché libre (marché de compétition).

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les acteurs visés par la transformation de l'Office des postes en une SÉC sont le personnel de l'opérateur postal, les ministères dont elle relève, toute entreprise privée désirent offrir des services postaux ainsi que les usagers des services postaux de la New Zealand Post.

2.3 La gestion

Depuis qu'elle constitue une SÉC, la New Zealand Post s'est vu accorder beaucoup plus de latitude commerciale pour diriger et développer son organisation. En tant que SÉC, elle est dirigée selon les mêmes méthodes qu'une société privée, c'est-à-dire qu'elle est dirigée par un conseil d'administration et détenue par des actionnaires publics, le ministère des sociétés d'État commerciales et le ministère des Finances, lesquels représentent les contribuables de la Nouvelle-Zélande. La New Zealand Post doit produire à ses actionnaires un plan d'affaires annuel et des rapports trimestriels de performance. Les surplus réalisés à chaque année sont, à titre de dividendes, distribués aux actionnaires. Finalement, parce que la New Zealand Post est une SÉC, elle s'est vu imposer par le gouvernement certains paramètres qui affectent ses stratégies concernant les prix.

De plus, le gouvernement néo-zélandais a libéralisé le secteur en supprimant complètement le monopole légal de la New Zealand Post sur l'acheminement des lettres. Maintenant, quiconque le désire peut offrir des services de transport de la poste à

condition d'être enregistré auprès du ministère du Développement économique.

2.4 Les facteurs de succès

La New Zealand Post est devenue une SÉC prospère et elle croit fermement que la déréglementation a été un incitatif à l'amélioration de la performance. Elle préfère ne pas utiliser la législation pour garder ses clients mais plutôt miser sur la clé de son succès, c'est-à-dire la fiabilité de la prestation de ses services à un prix que ses clients jugent compétitifs. En somme, la New Zealand Post voit la compétition comme un élément positif.

3 Le bilan

D'un point de vue international, la New Zealand Post est considérée comme l'une des entreprises de services postaux les plus efficaces au monde. Elle a gagné le prix du Best Corporate Strategy pour sa stratégie de déréglementation et plusieurs Tradenz Expert Awards pour ses services consultatifs internationaux et sa vente de timbres outre-mer.

La transformation de l'Office des postes en SÉC a été une étape importante pour l'amélioration de la performance de cette entreprise. Elle assure, avec un personnel réduit de 40 % depuis 1987, des activités qui ont augmenté de 20 %. De plus, le déficit de 37,9 millions de dollars en 1986-1987 s'est transformé en un bénéfice après impôts de 47,7 millions en 1996-1997.

Finalement, briser le monopole a contribué à améliorer la qualité du service, à augmenter la rentabilité et l'emploi et à réduire les prix réels. Aujourd'hui, on compte une trentaine d'opérateurs postaux dans toute la Nouvelle-Zélande. Bien que la concurrence postale en Nouvelle-Zélande soit encore très récente, les premiers signes indiquent que la déréglementation conduit à une baisse des prix, à l'augmentation du volume du marché et à de nouveaux produits et services.

Références :

NOUVELLE-ZÉLANDE (Page consultée le 19 janvier 2004). *Site de la New Zealand Post*, [en ligne],
http://www.nzpost.co.nz/nzpost/control/about_us/whoweare/resource/know

L'OBSERVATEUR OCDE (Page consultée en janvier 2004). *Promouvoir la concurrence dans le secteur postal*, [en ligne],
<http://www.oecd.org/dataoecd/12/58/1903693.pdf>

Réseau d'accès à l'emploi (Australie)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Job Network (le Réseau pour l'emploi, ci-après le Réseau) est le réseau national pour l'emploi de l'Australie. Faisant partie du ministère des Services de l'emploi, les services du Réseau sont fournis par des prestataires publics, privés et des organisations communautaires dont la responsabilité est d'aider les demandeurs d'emploi à se trouver un emploi.

1.2 La situation avant le changement

En mai 1998, le Commonwealth Government Employment Service (Service de l'emploi de l'Australie, ci-après le Service de l'emploi) a été remplacé par Job Network.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

Le Réseau a été créé dans le cadre des réformes des services publics de l'emploi opérées par le Service de l'emploi. Dans le cadre de ces réformes, les services d'aide personnalisée aux demandeurs d'emploi sont désormais confiés à des prestataires, soit des organisations publiques, communautaires et des entreprises privées.

2 Le modèle

2.1 La pratique exemplaire

Le Réseau recourt aux services d'une large gamme d'établissements d'enseignement publics et parapublics ainsi qu'à des entreprises privées et des organismes communautaires pour que ceux-ci assurent les services d'aide personnalisée aux demandeurs d'emploi. Ces prestataires de services d'aide aux demandeurs d'emploi sont tous mis en concurrence pour la formation et la réinsertion de ces derniers. Dans le cadre de ce nouveau dispositif, les prestataires se disputent le marché des services publics de l'emploi, soit notamment l'appariement des offres d'emploi aux demandeurs, la forma-

tion à la recherche d'emploi et l'aide intensive personnalisée aux personnes qui en ont le plus besoin.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les acteurs visés par la pratique sont le Réseau pour l'emploi, les nombreux prestataires de services ainsi que les demandeurs d'emploi.

2.3 La gestion

Pour bénéficier des services du Réseau, les demandeurs d'emploi doivent, dans un premier temps, s'adresser à Centrelink, l'organisme national qui traite les demandes d'emploi ainsi que les versements de prestations diverses. Si leur dossier est accepté, les demandeurs d'emploi peuvent alors choisir un prestataire parmi ceux qui ont été retenus par le Réseau à l'issue d'un processus d'appel d'offres. Les prestataires sont rémunérés en fonction de leur performance. Ainsi, le prestataire reçoit une certaine somme lorsqu'un demandeur d'emploi commence une formation, somme qui sera complétée par une autre, plus importante, si le participant trouve un emploi à la suite de cette formation et qu'il parvient à le conserver pendant au moins 13 semaines.

Pour que les incitations économiques adressées aux prestataires de services de l'emploi soient adaptées, le Réseau porte une attention particulière aux indicateurs de performance associés aux mécanismes de financement. Le système de concurrence entre les prestataires voudrait que les demandeurs assurent, pour le compte des pouvoirs publics, le suivi des prestataires en recherchant activement ceux qui sont capables de leur fournir le service le plus efficace et le mieux adapté à leurs besoins. Or, puisqu'une proportion significative de demandeurs d'emploi n'est pas nécessairement motivée à retourner sur le marché du travail, la liberté de choix des demandeurs ne peut pas, à elle seule, garantir une concurrence efficace entre les prestataires. Pour cette raison, les contrats qui lient le financement aux résultats sont assez souples et définis par des indicateurs précis.

Cette façon de faire offre la possibilité de renégocier les contrats si les besoins évoluent. Le Réseau a confié à un organisme public le soin de mettre en relation les demandeurs d'emploi et les prestataires externes de services de l'emploi afin d'éviter le problème d'écémage (sélection) des demandeurs. Par ailleurs, puisque l'efficacité des services de l'emploi dépend beaucoup de l'implication active des demandeurs, le Réseau a mis en place une procédure par laquelle les prestataires sont tenus d'informer Centrelink de l'absence d'un demandeur à une formation ou à un autre type de rendez-vous.

2.4 Les facteurs de succès

L'ouverture à la concurrence des services de l'emploi a profondément modifié la dynamique du réseau de l'emploi en permettant l'arrivée de nouveaux intervenants, certains spécialisés dans des secteurs particuliers, d'autres plus généralistes. Parmi les facteurs essentiels de réussite figurent la qualité du service aux clients grâce à une aide individualisée qui assure l'efficacité de la démarche de recherche d'un emploi ainsi que les questions d'ordre institutionnel et organisationnel tels la coordination institutionnelle et opérationnelle avec d'autres fonctions du Réseau, la définition des indicateurs de performance et les mécanismes de concurrence.

3 Le bilan

Cité par l'OCDE parmi les deux exemples de pays de l'OCDE ayant introduit des mécanismes de type marché dans les activités de placement et autres services de l'emploi, le Réseau est maintenant rendu à sa troisième phase d'opération, laquelle a commencé le 1^{er} juillet 2003. Le Réseau fait appel à plus de 200 prestataires. Par ailleurs, entre la première et la deuxième période contractuelle et à la suite d'un redécoupage des secteurs géographiques, le nombre de sites en région a doublé. De plus, le deuxième appel d'offres, lancé en 2000, a remporté un tel succès que les autorités n'ont eu que l'embaras du choix des presta-

taires. Selon le ministre des Services de l'emploi, l'attitude des employeurs face au Service de l'emploi est beaucoup plus positive depuis la création du Réseau. De plus, le taux de satisfaction des employeurs est passé de 74 % avant la création du Réseau à 90 % en 2001.

Références :

LUNDGAARD, Jens (Page consultée en janvier 2004). *Revue économique de l'OCDE* No. 35, 2002/2, [en ligne],
<http://www.oecd.org/dataoecd/43/1/22038113.pdf>

THE HRM GUIDE NETWORK (Page consultée en janvier 2004). *Employers More Satisfied With Job Network*, [en ligne],
http://www.hrsguide.net/australia/jobmarket/employer_satisfaction.htm

AUSTRALIE (Page consultée en janvier 2004). *Australian Government Job Network*, [en ligne],
<http://www.workplace.gov.au/Workplace/ESDis-play/0,1253,a0%253D0%2526a1%253D537%2526a2%253D538,00.html>

Contractualisation au mérite (États-Unis)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Le premier organisme public ayant utilisé le Award-Term Contracting est la Kelly Air Force Base. Aujourd'hui, cette pratique est utilisée par plusieurs organismes publics du gouvernement américain.

1.2 La situation avant le changement

Avant la création de la pratique de contractualisation nommée Award-Term Contracting, plusieurs organisations publiques américaines utilisaient une autre forme de pratique qui récompense la performance de ses contractants par le versement de primes monétaires. Or, des recherches ont démontré que ce type de récompense monétaire à la performance développé pour motiver les contractants à l'atteinte de l'efficacité à moindre coût ne donne pas les résultats escomptés.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

Devant l'inefficacité des pratiques de contractualisation avec récompense monétaire, la pratique du Award-Term Contracting a été développée et utilisée pour la première fois à la Kelly Air Force Base en 1997. Cette pratique s'inspire des meilleures pratiques commerciales des entreprises du secteur privé, qui consistent à rechercher des relations d'affaires à long terme. L'établissement de ces relations d'affaires à long-terme avec des contractants dépend ultimement de la capacité des entreprises à performer.

2 Le modèle

2.1 La pratique exemplaire

Le Award-Term Contracting est une pratique de contractualisation relativement récente à l'intérieur du gouvernement américain. Elle est dérivée des meilleures pratiques commerciales utilisées par des entreprises pri-

vées. Plutôt que de récompenser l'excellente performance d'un contractant avec une prime monétaire, les organismes publics le récompensent en prolongeant son contrat pour une période additionnelle sans compétition. L'objectif de cette pratique est de s'assurer que le contractant du gouvernement ou de l'unité administrative publique améliore continuellement sa productivité et réduit ses coûts d'opération. Par contre, si le contractant ne permet plus aux organismes publics de faire des économies et que son résultat de performance annuelle est mauvais, les organismes publics procèdent à un nouvel appel d'offres (ouverture à la compétition).

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les acteurs visés par la pratique du Award-Term Contracting sont les organismes publics qui y recourent ainsi que toutes organisations privées, publiques ou parapubliques désirant contracter avec l'administration publique.

2.3 La gestion

La façon dont est gérée cette pratique est fort simple. À titre d'exemple, un organisme public signe un contrat de cinq ans avec un fournisseur. Cette période initiale du contrat peut être réduite à un minimum de trois ans ou prolongée à un maximum de dix ans. À chaque résultat d'évaluation annuelle coté excellent, une période de neuf mois est ajoutée au contrat et à chaque résultat d'évaluation annuelle coté mauvais, une période de neuf mois est soustraite du contrat. Les organismes publics qui font usage du Award-Term Contracting évaluent la performance des contractants. Par ailleurs, l'extension d'un contrat est (ou devrait être) conditionnelle au besoin continu des services par le gouvernement ou l'unité administrative publique et à la disponibilité des fonds nécessaires pour couvrir les dépenses.

2.4 Les facteurs de succès

Outre le fait que cette pratique motive les contractants à obtenir d'excellentes performances, le Award-Term Contracting offre à

la fois les avantages liés à la possibilité d'établir des relations d'affaires à long terme tout en maintenant l'aspect de compétition dans la relation contractuelle. Cette pratique s'appuie aussi sur le développement d'une relation de coopération entre les cocontractants. Par ailleurs, il est important de développer des mesures de performance à l'abri de toute subjectivité et de porter une attention particulière à la rédaction du contrat.

3 Le bilan

Le Award-Term Contracting est l'une des approches les plus innovatrices en usage dans le gouvernement américain. Bien que les expériences du Award-Term Contracting soient encore trop récentes pour démontrer scientifiquement son efficacité, cette pratique est de plus en plus utilisée et présentée parmi les meilleures pratiques de contractualisation publiques. Par ailleurs, même si cette nouvelle forme de contractualisation n'est pas encore décrite dans le Federal Acquisition Regulation, elle est présentement utilisée dans plusieurs organisations publiques aux États-Unis. Par exemple, la NASA a entrepris un projet pilote sur le Award-Term Contracting en mars 1999 et elle voit en cette pratique un haut potentiel pour créer une solide relation gagnant-gagnant entre le gouvernement et ses contractants.

Références :

BURMAN, Allan V. (Page consultée en janvier 2004). *Innovative Incentives*, [en ligne], <http://www.govexec.com/features/1000/1000market.htm>

SEVEN STEPS TO PERFORMANCE-BASED SERVICES ACQUISITION (Page consultée en janvier 2004). *Decide How to Measure and Manage Performance, Consider « Award Term »*, [en ligne], http://www.arnet.gov/Library/OFPP/BestPractices/pbsc/step5_consider.html

EDWARDS, Vernon J. (Page consultée le 19 janvier 2004). *Award Term : The Newest Incentive*, [en ligne], <http://www.wifcon.com/analaterm.htm> <http://www.wifcon.com/analaterm.htm>

EDWARDS, Vernon J. (Page consultée le 19 janvier 2004). *The Award Term Incentive : A Status Report*, [en ligne], <http://www.wifcon.com/analaterm2.htm>

Organisme de service spécial (Manitoba)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Le Fleet Vehicles Agency (FVA) est un organisme de service spécial (OSS) du ministère des Transports et des Services gouvernementaux du Manitoba. Il assure la gestion centralisée du parc de véhicules de l'administration publique ainsi que la prestation d'autres services internes connexes pour le compte de clients du secteur public.

1.2 La situation avant le changement

Le FVA a été fondé en 1934 afin de réduire le coût des véhicules pour les unités administratives du gouvernement du Manitoba. Avant d'être transformé en OSS, le FVA n'arrivait pas à compétitionner avec la concurrence et faisait peu de profits car sa flotte de véhicules était vieille. Il était en situation précaire et se devait d'améliorer sa productivité afin d'éviter qu'on ne dissolue son organisation.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

En 1992, le FVA a été transformé en un OSS dans le but de maximiser le rendement en matière d'acquisition, d'entretien et d'utilisation de véhicules et de réduire les frais de fonctionnement des véhicules qu'assume le gouvernement. Le FVA fait partie des nombreux OSS que le gouvernement manitobain a créés afin de balancer son budget, améliorer la qualité des services dans le secteur public et tester de nouvelles pratiques de gestion innovatrice. Avec un potentiel d'entrepreneuriat et une responsabilité accrue, la création d'OSS est le principal moyen alternatif que le gouvernement manitobain a favorisé pour offrir les services publics. Ils s'inscrivent dans un processus de réforme qu'avait entrepris le gouvernement manitobain en 1991.

2 Le modèle

2.1 La pratique exemplaire

Le FVA est l'une des plus grosses organisations de gestion de flottes de véhicules au Manitoba, le premier OSS du gouvernement manitobain et le premier OSS provincial au Canada. Il offre ses services à tous les organismes publics opérant dans la province tels que les unités administratives provinciales et fédérales, les organismes à but non lucratif, les commissions scolaires et les municipalités. À titre d'OSS, cette unité opérationnelle s'est vu accorder une autonomie de gestion accrue mais, en revanche, est tenue responsable des résultats obtenus. Le statut d'OSS lui permet de gérer l'organisation comme une entreprise. Par ailleurs, le FVA est continuellement en concurrence avec les entreprises privées oeuvrant dans le même secteur d'activité.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les acteurs visés par la pratique sont le ministère des Transports et des Services gouvernementaux du Manitoba, le FVA, les différentes unités administratives, les organismes publics pouvant contracter avec le FVA et les entreprises privées oeuvrant dans le même secteur d'activité.

2.3 La gestion

Le FVA est une agence semi-autonome avec certaines particularités de structure caractérisant les OSS. Comme tous les autres OSS du gouvernement manitobain, le FVA s'est vu accorder davantage de flexibilité et s'est fait confier plus de responsabilités en termes de résultats à rencontrer afin de lui permettre d'atteindre un meilleur niveau de performance. La philosophie de gestion du FVA est centrée sur la clientèle, les ressources humaines et vise les résultats. La gestion de l'OSS est dynamisée par une nouvelle forme d'organisation et un environnement concurrentiel pour les services offerts. En effet, puisque les ministères provinciaux et fédéraux, les unités administratives, les commissions scolaires et les municipalités sont autorisés à recourir aux services de location de véhicules du secteur privé, le FVA doit faire face à la concurrence du secteur privé.

2.4 Les facteurs de succès

Selon le FVA, le fait de fonctionner comme un OSS soumis au marché de la concurrence a stimulé l'initiative et l'innovation, a mené à un service à la clientèle plus soutenu et de meilleure qualité, a amélioré l'utilisation de la technologie de l'information et a accru la formation et le perfectionnement du personnel. De plus, en se transformant en un OSS flexible et autonome face à l'administration centrale, le FVA a adopté une orientation axée sur les revenus, s'est adapté à un milieu de marché et de concurrence et a concentré ses efforts sur la satisfaction de la clientèle et des employés.

3 Le bilan

Somme toute, le FVA a su améliorer sa performance et acquérir une culture organisationnelle en s'affranchissant de la structure ministérielle pour adopter celle d'un OSS. Cette transformation l'a forcé à fonctionner davantage comme une entreprise et a produit des résultats impressionnants dans un contexte de concurrence avec le secteur privé. Il a remboursé sa dette au ministère des Finances et, pour l'exercice 1997, il a fait un profit de 2,4 millions de dollars sur des revenus de 17,4 millions de dollars. Le FVA a non seulement conservé sa part du marché, mais il a également étendu ses services aux organismes publics de l'ensemble du Manitoba. D'ailleurs, selon une analyse, les tarifs de location du FVA seraient inférieurs à ceux du secteur privé, pour des services similaires. En somme, en permettant à ses OSS d'exercer leurs activités à la manière d'une entreprise, le gouvernement du Manitoba a obtenu de très bons résultats. Il a été finaliste pour les prix de l'IAPC en 1996, il a reçu une mention d'honneur aux CAPAM International Innovations Awards en 1998. Les OSS ont été présentées parmi les meilleurs moyens de pallier la prestation de services publics dans la publication de 1997 de l'IAPC/KPMG.

Références :

MANITOBA (Page consultée en janvier 2004). *Site de la Fleet Vehicles Agency (FLEET)*, [en ligne], <http://www.fva.gov.mb.ca/index.htm>

MANITOBA TREASURY BOARD SECRETARIAT (Page consultée en janvier 2004). *Transforming Service Delivery*, [en ligne], <http://www.fcpc.org/pdf/Transforming%20Service%20Delivery%20with%20SOAs.PDF>

WILKINS, John K. (Page consultée en janvier 2004). *SOAs Transform Service Delivery*, [en ligne], http://www.fcpc.org/publication_detail.php?PublicationID=522

CAPAM INTERNATIONAL INNOVATIONS AWARDS PROGRAMME 1998 (Page consultée en janvier 2004). *Summaries of the Submissions by The Award Winners, Finalists And Honourable Mentions*, [en ligne], <http://www.capam.comnet.mt/Intawrd/summary.htm>

KERNACHAN, K., B. MARSON et S. BORINS, *L'administration publique de l'avenir, Monographies sur l'administration publique canadienne*, n°. 24, L'Institut d'administration publique du Canada, 2001, p.30-31

THÈME 8 LA PERFORMANCE

1. Définition et mise en contexte

Selon l'OCDE, la performance s'associe à un cadre de référence apte à mesurer le rendement d'un gouvernement ou d'un organisme public. La gestion de la performance concerne tant la mesure du rendement que l'action d'utiliser cette mesure pour prendre des décisions dans le cas des gestionnaires ou pour juger des résultats atteints.

2. Tendances

Aujourd'hui, une organisation non performante est durement jugée. Dans le contexte actuel de resserrement des finances publiques, il est possible de dire que la modernisation de l'administration publique passe désormais par le renouvellement du cadre de gestion gouvernementale en l'axant sur l'amélioration de la qualité des services aux citoyens et aux entreprises ainsi que sur l'optimisation de la performance des services gouvernementaux. Dans la plupart des administrations de l'OCDE, il se dégage une tendance marquée à introduire la performance dans l'administration des organismes, tout particulièrement des agences. Plusieurs administrations tentent d'associer le budget et la performance et, de plus en plus, la rémunération des gestionnaires est basée sur l'atteinte d'objectifs.

3. Présentation des pratiques retenues

Quatre pratiques ont été identifiées comme ayant un intérêt en raison de leur efficacité, de leur popularité ou de leur caractère innovant.

ISO 9004 (International)

La norme ISO 9004 intègre huit principes fondamentaux en matière de gestion de la qualité. Elle comprend aussi un guide d'autoévaluation de l'évolution de la maturité de la gestion de la qualité dans l'organisation. Il s'agit d'un outil de diagnos-

tic interne permettant de cerner les secteurs à améliorer.

Contrats de performance (Danemark)

Les contrats de performance sont des accords écrits, conclus entre les ministères et les agences, qui définissent les objectifs et les résultats attendus au cours d'une période déterminée. Un système de rémunération en fonction de la performance est prévu, ce qui incite le personnel d'un organisme, ou son directeur, à remplir les engagements contractuels.

Programme de gestion de la performance (Australie)

Le modèle australien de gestion précise les objectifs assignés que doivent atteindre les gestionnaires. En outre, le modèle australien illustre que dans certaines organisations, ce ne sont que les gestionnaires et les directeurs qui sont imputables, alors que dans d'autres organisations, l'évaluation sur la base de la performance touche tous les employés.

Structure de la gestion de la performance (Oregon)

La gestion de la performance en Oregon est assurée par l'Oregon Progress Board (OPB). Chaque organisme, en collaboration avec l'OPB doit identifier des indicateurs de performance orientés sur l'atteinte de résultats. L'OPB a pour mandat de développer et d'implanter le plan stratégique de l'État, l'Oregon Shines. Ce plan stratégique cible trois objectifs généraux : l'emploi, la communauté et l'environnement.

ISO 9004 (International)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

L'Organisation internationale de normalisation (ISO) est l'organisme responsable de la norme ISO 9004. En 1979, elle a créé le Comité technique ISO/TC 176 dans le but d'élaborer des normes de qualité et de performance qui faisaient consensus auprès d'experts en qualité du monde entier.

1.2 La situation avant le changement

Avant l'introduction de la norme ISO 9004, les normes de la famille ISO 9000 (9001-9002-9003) étaient utilisées à des fins contractuelles, réglementaires et de certification, et ce, surtout dans le milieu des entreprises. Les modèles ISO 9000 et le *Total Quality Management* (TQM) sont les deux approches les plus populaires dans le domaine de la gestion de la qualité que ce soit dans les entreprises manufacturières ou dans les entreprises de service. Cependant, l'approche TQM, contrairement à celle d'ISO 9000, ne s'inspirait pas de normes internationales reconnues. Par conséquent, il existait, dans les organisations publiques, plusieurs formes de pratiques axées sur la gestion de la qualité plus ou moins efficaces et pas du tout normalisées.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

Il était, par conséquent, nécessaire de réviser les normes dans le domaine pour qu'ISO 9004 apparaisse et devienne la référence pour l'amélioration continue de la performance d'organisations de service et non pas juste la quête d'une certification comme cela était le cas pour les autres normes ISO 9000 conçues pour les entreprises.

ISO 9004 est le résultat d'une réflexion de plusieurs experts internationaux en qualité, ce qui correspond à une volonté « universelle » de développer un management de qualité.

2 Le modèle

2.1 La pratique

La norme ISO 9004 est un ensemble de lignes directrices qui intègre huit principes fondamentaux en matière de gestion de la qualité. Elle inclut un guide d'autoévaluation pour apprécier l'évolution de la maturité de la gestion de la qualité dans l'organisation. Il s'agit d'un outil de diagnostic interne permettant d'identifier les secteurs à améliorer. La norme ISO 9004 vise strictement à aider les organisations à se doter d'une approche de gestion de la qualité plus complète et est directement conçue pour les organisations de service. Elle est universelle et s'applique à toutes les organisations publiques.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les acteurs visés sont tous les organismes de services publics préoccupés par le service à la clientèle et la gestion de la qualité. Ainsi, toutes les organisations publiques désireuses d'améliorer leur performance en matière de prestation de services et dans leur relation avec d'autres (ministères, municipalités, partenaires, personnel) sont susceptibles d'être concernées par l'approche ISO 9004.

2.3 La gestion

ISO 9004 recense un ensemble de lignes directrices destinées à l'amélioration de la performance de l'organisation. Elles ne sont pas immuables et vont au-delà des exigences d'ISO 9000. Elles tiennent compte à la fois de l'efficacité et de l'efficience du système de gestion de la qualité et donc du potentiel d'amélioration d'un organisme. Elles s'appuient sur huit principes de management de la qualité : l'orientation client, le leadership de la direction, l'implication du personnel, l'approche processus, le management par approche système, l'amélioration continue, l'approche factuelle pour la prise de décision et les relations bénéfiques avec les partenaires (par exemple ISO 9004 établit les paramètres pour permettre d'évaluer la satisfaction des partenaires). Les annexes à la fin du document ISO 9004 permettent à l'organisation de créer, par la

trousse qu'il doit acheter, ses propres balises selon les réalités qui lui sont propres.

ISO 9004 peut être utilisée comme autoévaluation pour déterminer comment une organisation performe en comparaison avec les 280 règles ISO 9004 qui déterminent ce qu'une organisation de service devrait faire pour améliorer sa performance, tâche par tâche, étape par étape, et ce, tout au long de l'année. L'évaluation peut être faite par l'organisation même ou par une personne de l'extérieur formée pour accompagner les organisations dans leur cheminement ISO 9004. Des représentants formés par ISO sont chargés de vérifier si les organisations aspirant à devenir ISO 9004 satisfont aux critères.

2.4 Facteurs de succès

Les organisations publiques qui désirent améliorer leur performance par l'utilisation de la norme ISO 9004 doivent veiller à adapter les règles à leur réalité et les formuler de manière à ce qu'elles répondent à leurs préoccupations. Cela étant, cette adaptation des règles doit se faire tout en respectant les balises strictes de la trousse ISO 9004.

3 Le bilan

L'utilisation de la norme ISO 9004 par les organismes publics est un phénomène récent. Il s'agit néanmoins d'un outil fort simple, peu coûteux et qui permet d'orienter clairement une organisation vers la performance. Avec les réformes actuelles dans les administrations publiques des pays de l'OCDE, l'accent est mis sur la performance des organisations publiques, l'amélioration continue et le management de qualité. Il semble de plus en plus évident que la « non-qualité » coûte cher. Puisqu'ils sont difficilement quantifiables, ces coûts sont souvent sous-estimés. La « non-qualité » occasionne des dépenses sous forme de mesures d'amélioration *a posteriori*, de reprises ou de retards.

Étant donné que les organisations publiques sont de plus en plus préoccupées par le désir de performer davantage à moindre coût, ISO 9004 pourrait être un outil de gestion susceptible d'avoir sa place dans les organisations publiques du Québec.

Références :

CHAN, Y.K. « ISO 9004 Quality management system – the way to world-class service », *Managing Service Quality*, vol. 8, n° 6, p. 395.

CIANFRANI, C. « ISO 9004 what is coming? », *Annual Quality Congress Proceedings*, Milwaukee, 1999, p. 50-51.

ENJEUX (Page consultée le 25 janvier 2004).
Le couple cohérent ISO 9001- ISO 9004,
[en ligne],
<http://www.essone.cci.fr/developper/qse/articlesqual08.htm>

Contrats de performance (Danemark)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

L'organisme responsable, en grande partie, de l'introduction des contrats de performance au Danemark est le ministère des Finances. Ce ministère est chargé de la politique administrative danoise. Il élabore en permanence de nouveaux outils de gestion et il coordonne les actions d'envergure qui concernent la fonction publique. Le ministère des Finances participe à toutes les négociations entre les services centraux et les agences relatives à la définition des objectifs, des rôles et des compétences. Il définit les grandes orientations relatives à la modernisation du dispositif de gestion de la performance.

1.2 La situation avant le changement

Avant l'introduction des contrats de performance, l'administration publique danoise était aux prises avec un endettement important. En effet, après avoir connu, dans les années 60 et 70, une forte expansion, le secteur public, dans les années 80 et 90, a dû introduire la gestion de la performance comme résultante de la politique de réduction des dépenses. La limitation globale des dépenses budgétaires a conduit les pouvoirs publics à accorder une plus grande attention aux résultats obtenus dans l'administration centrale danoise. Au-delà du plafonnement des dépenses, chaque ministère a été invité à concentrer son effort sur les résultats obtenus en fonction des ressources affectées.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

L'administration centrale danoise a adopté en 1992 la gestion de la performance en complément de son dispositif budgétaire axé sur les ressources. Depuis cette date, la mise au point et le perfectionnement de la gestion de la performance ont entraîné la mise en place d'instruments qui contribuent

à sa cohérence et en accroissent l'efficacité. Parmi ces instruments, il y a notamment les contrats de performance, les indicateurs de rendement et les évaluations.

2 Le modèle

2.1 La pratique

Les contrats de performance sont des accords écrits, conclus entre les ministères et les agences qui définissent les objectifs et les résultats attendus au cours d'une période déterminée. Un système de rémunération en fonction de la performance est prévu, ce qui incite un organisme, ou son directeur, à remplir les engagements contractuels. Ces contrats incluent un contrat personnel liant le directeur de l'agence au ministère ainsi qu'une chaîne de contrats internes avec le personnel de l'agence déclinant les objectifs globaux qui lui sont dévolus.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les acteurs touchés sont les ministères, les agences et toutes les organisations publiques soucieuses d'optimiser les processus internes de l'organisme ou encore la qualité des services fournis. À l'interne, les acteurs les plus touchés sont les gestionnaires de première ligne qui, dans les organisations, doivent veiller à l'atteinte des objectifs.

2.3 La gestion

Les contrats de performance signés avec les responsables des agences sont élaborés sur la base de priorités fixées au niveau politique, de la mission de l'agence et du plafond budgétaire. Les objectifs de performance portent sur la dimension interne et externe de l'activité de l'agence. Ainsi, la plupart des contrats mentionnent des mesures qui visent à optimiser les processus internes tels que des objectifs de productivité ou encore des prescriptions concernant la gestion du personnel. La dimension externe correspond souvent à des exigences concernant la qualité des services fournis, une meilleure information du public ou la rapidité de traitement des dossiers.

Les contrats de performance au Danemark n'ont pas un caractère contraignant et peuvent, en principe, être annulés par le ministre. Aucune sanction particulière n'est prévue si les réalisations n'atteignent pas les objectifs fixés ou si les engagements ne sont pas respectés. Cela étant, le système de rémunération en fonction des performances mis en place incite le dirigeant de l'agence à remplir les engagements contenus dans le contrat.

Les contrats de performance ont, en général, une durée de vie de quatre ans. Toutefois, certains ministères ont recours à des contrats renouvelables qui prévoient une possibilité d'ajustement annuel en fonction des modifications aux priorités ou aux ressources disponibles. Cette méthode permet, d'une part, d'avoir une perspective à long terme tout en offrant une certaine flexibilité et, d'autre part, d'éviter que les contrats entravent l'innovation et l'introduction de changements nécessaires.

Les contrats de performance qui sont conclus avec les directeurs généraux, par exemple, contiennent des objectifs et présentent les résultats attendus. Ceux-ci sont établis, bien sûr, sur la base du contrat de performance de l'agence mais aussi à partir d'une lettre du ministre des Finances indiquant les objectifs auxquels il convient de donner la priorité au cours de l'année à venir. Si les engagements contractuels sont remplis, le directeur général reçoit une prime, ce qui encourage la bonne gestion de l'organisme.

2.4 Les facteurs de succès

Le succès de cette pratique repose en grande partie sur la transparence de l'organisme avec lequel un contrat de performance est conclu. En outre, depuis 1997, la présentation au Parlement, puis au public, des rapports annuels renforce cette volonté de transparence en fournissant de l'information sur l'utilisation des ressources et la réalisation des objectifs définis dans les contrats de performance.

3 Le bilan

Une étude comparative de la Cour des comptes en 1998 a montré que parmi les agences soumises à un contrat de performance, l'augmentation des dépenses était, en moyenne, de 3,8 % et la progression de l'efficacité de 6,9 %. À l'inverse, au sein d'agences comparables dans lesquelles aucun contrat de performance n'a été conclu, l'augmentation des dépenses était de 9,3 % et la progression de l'efficacité de 3,3 %.

Le contrat de performance est une pratique pouvant être appliquée dans toute organisation dont le fonctionnement est financé par des fonds publics. Cette pratique permet d'améliorer l'efficacité et de limiter la progression des coûts liés à une mauvaise gestion. Cette pratique a souvent été citée en exemple par le Centre pour la mise en valeur des compétences et la qualité afin de promouvoir son programme Récompense de la qualité danoise. Plusieurs pays de l'OCDE, comme la Nouvelle-Zélande ou le Royaume-Uni, utilisent les contrats de performance sous des formes plus ou moins semblables.

Références :

OCDE (Page consultée le 2 février 2004). *La qualité des dépenses publiques : les défis à relever et les solutions à envisager dans la gestion axée sur les résultats du secteur public au Danemark*, [en ligne], <http://www.oecd.org/dataoecd/55/4/2487843.pdf>

OCDE (Page consultée le 3 février 2004). *Les contrats de performance : leçons se dégageant des études de cas sur les contrats de performance. Cadre analytique applicable aux contrats de performance dans le secteur public*, [en ligne], [http://www.oilis.oecd.org/olis/1999doc.nsf/LinKTo/PUMA-PAC\(99\)2](http://www.oilis.oecd.org/olis/1999doc.nsf/LinKTo/PUMA-PAC(99)2)

Programme de gestion de la performance (Australie)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

En Australie, différents organismes entrent en scène dans la mise en place du système de gestion de la performance. Cela étant, il appartient au ministère des Finances d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes de gestion de la performance, comme le Financial Management Improvement Program (Programme d'amélioration de la gestion financière), le Programme Management Budgeting (Gestion et budgétisation des programmes) et le Management Advisory Board (conseil consultatif en matière de gestion).

1.2 La situation avant le changement

Les deux crises pétrolières de 1975 et de 1979 ont secoué la situation économique internationale et, par voie de conséquence, elles ont eu des répercussions néfastes sur l'économie australienne : taux de chômage dépassant 10 %, inflation à 11,2 % et décroissance du PIB en termes réels. Les gouvernements antérieurs n'ayant pas contrôlé les dépenses publiques, la balance commerciale s'est détériorée, l'endettement extérieur a augmenté et le remboursement de la dette est devenu de plus en plus onéreux au fur et à mesure de la dépréciation du dollar australien.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

En 1983, le Parti travailliste décide d'entreprendre des réformes majeures visant à recourir à la planification et à plus de flexibilité au sein des organismes publics tout en responsabilisant davantage les gestionnaires dans leur gestion. De plus, à cette même période, émerge un constat commun selon lequel le secteur public est jugé trop gros et trop coûteux. Le Parti travailliste souhaite donc réduire la taille du secteur public et en moderniser le fonctionnement afin d'assurer la reprise économique. C'est dans cet esprit

que la gestion par la performance fut introduite en Australie.

2 Le modèle

2.1 La pratique

La pratique consiste à avoir élaboré et mis en œuvre différents programmes de gestion de la performance. Ces programmes visent à obliger les équipes à travailler dans un cadre de transparence par le biais de mécanismes de reddition de comptes et à amener les gestionnaires à respecter les objectifs de performance établis par le biais de plans d'affaires. Ces plans d'affaires guident l'action des gestionnaires et fournissent les critères pour le suivi des performances et l'évaluation des résultats à obtenir. La gestion de la performance fait partie intégrante de la gestion générale de l'organisation. Le but est de rendre les organisations plus compétitives, par le biais d'employés plus performants, dans un cadre plus souple permettant des ajustements adaptés aux différentes situations.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les acteurs visés sont toutes les agences et les organisations publiques d'Australie. D'une façon plus particulière, les dirigeants des entreprises et les gestionnaires sont aussi touchés par cette pratique.

2.3 La gestion

Le modèle australien de gestion de la performance associe un cycle de gestion de la performance à deux éléments particuliers : l'appropriation et le cadre des extrants et des résultats. Le modèle énonce les rôles qui reviennent aux gestionnaires et aux directeurs : la planification, l'élaboration d'un système de mesure de la performance, le suivi des performances, l'interprétation des résultats et l'amélioration des plans et stratégies. Dans certains cas, les gestionnaires et les directeurs sont imputables quant aux résultats atteints par leur organisme. Ils ne sont pas toujours sanctionnés en cas de mauvaise performance, mais ils peuvent se voir refuser l'octroi de récompenses et de bonus. Dans certaines organisations,

l'évaluation sur la base de la performance touche tous les employés de l'organisation, c'est pourquoi elle est implantée graduellement par le biais de leur formation.

Le premier élément particulier est le concept de l'appropriation, où l'atteinte des résultats est désormais sous la responsabilité directe de l'agence ou du département. Le Parlement vote chaque année des « Appropriation Bills », ce qui signifie qu'il donne à une agence la responsabilité d'atteindre un résultat précis. Ainsi celle-ci s'approprie un résultat, devient responsable de son atteinte et imputable envers le Parlement. Le second élément est le cadre qui présente de façon structurée les produits, services et autres activités, ainsi que les impacts ou les résultats attendus.

Les agences qui offrent des services au public doivent aussi publier une charte de services qui explique le niveau et la qualité du service auxquels les clients peuvent s'attendre et la façon dont ils peuvent faire part de leurs plaintes.

2.4 Les facteurs de succès

Les facteurs qui assurent le succès de la gestion de la performance exercée en Australie sont attribuables, en partie, à l'ouverture de la fonction publique aux réformes et à la prise de conscience de ses propres difficultés de gestion. Par ailleurs, ils sont liés au fait que les programmes de gestion de la performance ont été mis en œuvre progressivement tout en s'assurant que les employés et les gestionnaires reçoivent la formation adéquate relativement à cette nouvelle façon d'être géré et de gérer.

3 Le bilan

La gestion de la performance n'est pas, en soi, une pratique nouvelle notamment dans le secteur privé. Ses principaux avantages démontrent qu'elle serait toute aussi valable et souhaitable dans le secteur public. Sa force réside dans une production plus efficiente de résultats, ce qui conduit à un secteur public plus innovant, offrant de meilleurs services et avec des employés plus responsables. De plus, cette pratique amène une meilleure reddition de comptes et, par voie de conséquence, une meilleure gestion des budgets et des fonds publics.

Dix ans après la réforme en Australie, une évaluation a été effectuée auprès de 10 000 fonctionnaires. Globalement, l'évaluation conclut que l'orientation des réformes répond à un besoin et que celles-ci sont bien acceptées et ont plusieurs effets positifs. Enfin, les fonds publics sont considérés comme étant bien exploités et à bon escient.

Références :

MULGAN, Richard. « Accountability, an ever-expanding concept? », dans *Public Administration*, Australia Public Service, (s.d.).

WILLIAMS AO, Helen. « Perceptions et Performance : L'expérience du Service Public Australien », *Revue Internationale de sciences administratives*, vol. 1, 2001.

LEE, Robert D. Jr. « Merit Protection in the Australian Public Service : A comparative Perspective », *Review of Public Personal Administration*, Columbia, Fall/Spring 1991.

CHAN, Matthew et autres. « La gestion axée sur les résultats en Australie ». *Revue de l'OCDE*, 2002.

Structure de la gestion de la performance (Oregon)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

L'organisme responsable de la mise en place du système de gestion de la performance en Oregon est l'Oregon Progress Board (OPB). Il a été créé afin de développer, d'implanter et faire le suivi d'un plan stratégique énoncé par le gouverneur de l'État, qui assume la présidence de l'OPB. Neuf représentants d'entreprise et de la communauté siègent sur son conseil d'administration.

1.2 La situation avant le changement

Les principaux éléments qui ont incité l'Oregon à entreprendre des réformes et à se préoccuper de la performance sont liés, entre autres, à la crise des finances publiques et au défi de la modernisation de la fonction publique. Avant les réformes, il n'existait pas de méthode de gestion s'appuyant sur l'atteinte de résultats ni de mesures de performance. En d'autres termes, les systèmes de contrôle et de suivi étaient absents, ce qui causait plusieurs problèmes de transparence et minait la confiance du public envers l'administration des organismes publics.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

D'une part, l'introduction de la gestion de la performance en Oregon s'inscrit d'une part dans la mouvance de nombreux pays occidentaux ayant mis en place des systèmes pour évaluer la performance de politiques ou de programmes en réponse à leur situation budgétaire difficile et aux pressions économiques, sociales et politiques. D'autre part, le gouvernement fédéral américain amorçait sa propre réforme, laquelle impliquait les États. Cela a amené ces derniers à revoir leur gestion, notamment en matière de performance.

2 Le modèle

2.1 La pratique

La pratique retenue porte tout particulièrement sur la mise en place de l'Oregon Progress Board (OPB) dont le rôle est de superviser le développement, la mise en place et l'utilisation des indicateurs de performance. Chaque organisme, en collaboration avec l'OPB, doit définir des indicateurs de performance orientés sur l'atteinte des résultats dans le cadre de son plan stratégique. Ce plan doit tenir compte des priorités établies par l'OPB.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les acteurs visés par la pratique sont tous les organismes publics de l'État de l'Oregon qui doivent développer un plan stratégique selon les priorités de l'OPB. Les gestionnaires de ces organismes sont aussi ciblés en raison du fait qu'ils jouissent d'une plus grande flexibilité dans la gestion de leur budget et de leurs ressources humaines. Finalement, la population est également touchée puisqu'elle est consultée et qu'elle peut influencer les objectifs mis de l'avant par le gouverneur et l'Oregon Progress Board.

2.3 La gestion

En 1990, avec l'aide de plusieurs comités directeurs de citoyens et grâce à la participation de plus de 200 organismes et individus, l'OPB a adopté 160 indicateurs de performance qui ont été approuvés par la législature en 1991. Le Comité revise les indicateurs tous les deux ans et, selon les commentaires du public, redéfinit et modifie les mesures. Actuellement, 259 indicateurs sont recensés, répartis en 17 catégories, ce qui procure des données rétrospectives utiles et des objectifs de performance pour les prochaines années.

Chaque organisme, en collaboration avec l'OPB, doit définir des indicateurs de performance orientés sur l'atteinte de résultats. L'OPB a pour mandat de développer et d'implanter le plan stratégique de l'État, l'Oregon Shines. L'Oregon Shines cible trois

objectifs globaux touchant l'emploi, la communauté et l'environnement. Ces objectifs sont poursuivis dans le but de former un cycle de prospérité. Chacun de ces objectifs généraux se décline en plusieurs objectifs plus précis. Le suivi de ces objectifs est réalisé par la mesure d'indicateurs dont le tiers a été identifié comme indicateur clé. Ces mesures ont été choisies à la suite de larges consultations auprès des citoyens. Avec les années, elles ont été améliorées et ajustées afin de prendre en compte les changements dans l'environnement et dans la société. Pour chacune de ces mesures, des cibles à long terme pour 2005 et 2010 ont été établies. L'OPB évalue ponctuellement la progression et en fait rapport à la législature et au public tous les deux ans.

Depuis 2001, il est prévu que les organismes soumettent annuellement un rapport de performance à l'OPB. Ce rapport explique toutes les variations entre les niveaux ciblés et ceux atteints par l'organisme. En outre, ce rapport doit expliquer comment les mesures de performance sont utilisées à l'interne et en quoi l'organisation se voit ainsi améliorée dans sa performance.

2.4 Les facteurs de succès

Les facteurs de succès de cette pratique reposent notamment sur les éléments suivants : effectuer une mise à jour régulière des indicateurs et du plan stratégique, associer chaque organisme en collaboration avec l'OPB à l'identification d'indicateurs de performance orientés sur l'atteinte de résultats et faire participer les citoyens à la définition et à la priorisation d'indicateurs ou de cibles précises.

3 Le bilan

L'OPB a été reconnu comme une des pratiques les plus innovatrices et efficaces en matière de gestion par l'Institute for Government Innovation de l'Université de Harvard en avril 2002. L'Institut a affirmé que l'OPB a eu une influence très positive sur la politique publique puisque le modèle a été

repris dans plusieurs États et au sein du gouvernement fédéral.

La mise en place des indicateurs de résultat est une initiative originale puisqu'en cas de non-atteinte des objectifs, les citoyens, alertés par les médias, peuvent critiquer le gouvernement. Les conséquences politiques peuvent être sérieuses. Ces éléments agissent comme incitatifs en regard de l'atteinte de la performance souhaitée. Cette pratique amène une meilleure reddition de comptes ainsi qu'une meilleure gestion des budgets et des fonds publics.

Références :

DYER PATNER, Barbara. « The Oregon Option Early Lessons from a Performance Partnership on Building Results – Driven Accountability », *The Public's work for the Alliance for Redesigning Government of the National Academy of Public Administration*, July 1996.

CRAIG, L. HOT. « Performance Based budgeting : Can it really be done? », *The Public Manager*, Winter 1995-96.

KISSLER Gerald R et autres. « State Strategic Planning : Suggestions from the Oregon Experience », *Public Administration Review*, July/August 1998, vol. 58, n° 4.

THÈME 9 LA PÉRENNITÉ DES ORGANISMES

1. Définition et mise en contexte

La définition du concept de pérennité fait référence à ce qui dure pour longtemps, voire pour toujours. D'un point de vue organisationnel, il est possible de se questionner sur la pérennité en analysant les organisations qui ont su échapper à la fatalité d'une vie éphémère. La réflexion sur la pérennité des organisations permet donc une analyse des conditions de la performance durable mais aussi des raisons explicatives des échecs. L'étude de la pérennité des organismes concerne également les cas où l'on met fin aux activités des organisations qui ne répondent plus aux besoins ou à des critères précis.

2. Tendances

Dans le contexte de la modernisation de l'administration publique, de nombreuses administrations publiques de l'OCDE réexaminent le nombre, la structure et le rôle des organismes gouvernementaux. Plusieurs gouvernements relèvent que la multiplication, en marge de ministères déjà nombreux, d'organismes publics encore plus nombreux était une source d'expansion continue de l'administration publique. En effet, la création de ces organismes par une loi constitutive leur donne un sentiment de pérennité qui fait en sorte que peu d'entre eux sont remis en question après leur constitution. Les tendances qui se dégagent sont donc à l'effet d'évaluer, de transformer ou de fermer les organisations pérennes qui nécessitent beaucoup d'argent des gouvernements.

3. Présentation des pratiques retenues

Cinq pratiques exemplaires ont été retenues comme ayant un intérêt particulier en raison de leur efficacité démontrée, de leur popularité ou de leur caractère novateur en lien avec les principales tendances qui prévalent.

Remaniement du Bureau de l'état civil (Ontario)

Cette pratique exemplaire a été retenue parce que, d'une part, elle a été récompensée par l'IAPC comme étant une gestion innovatrice et, d'autre part, parce qu'elle a mené à la restructuration d'un grand organisme public inefficace et coûteux en une organisation plus petite, plus efficace et beaucoup plus près des citoyens et des employés.

Commission d'évaluation (Texas)

Cette commission révisé les politiques et les programmes de plus de 150 organisations publiques du Texas. Elle se questionne sur l'utilité de chacun des organismes publics et agences : y a-t-il duplication de services ou de programmes entre organismes? quelles solutions pourraient être envisagées pour améliorer les activités et les opérations des agences ou organismes publics? La commission peut aussi recommander leur abolition. La création de cette commission a permis au cours des années d'économiser des millions de dollars.

Bureau d'évaluation des programmes (Floride)

L'Office of Program Analysis and Government Accountability (OPPAGA) est une entité gouvernementale chargée d'évaluer les programmes des agences gouvernementales. Cette pratique est intéressante parce que l'OPPAGA doit informer le législateur et le public des endroits où sont dépensées les taxes des citoyens, de ce qui fonctionne bien dans les programmes et organismes publics de l'État et de ce qui fonctionne moins bien. Sa tâche est d'améliorer la performance et l'imputabilité du gouvernement par l'évaluation des agences de l'État et de leurs programmes.

Mise en place des agences britanniques (Royaume-Uni)

Confronté à une administration monolithique et incapable de s'adapter aux besoins changeants des usagers, le gouvernement a mis en place des agences. Désormais, les ministères se consacreront à l'élaboration des politiques publiques; quant aux agences, elles se polariseront sur la prestation de services. Cette pratique exemplaire illustre comment la mise en place d'agences a permis d'être davantage axé sur le service à la clientèle et sur la performance.

Introduction des fiches de rendement (Ontario)

Outre les comptes que les hôpitaux rendent à leur conseil d'administration et à leurs patients, leur fonctionnement est soumis, par ailleurs, à des fiches de rendement prenant acte des critiques émanant des contribuables de l'Ontario. Cette pratique est très intéressante puisque l'utilisation des fiches de rendement peut être introduite dans divers organismes publics prestataires de services qui pourraient être grandement améliorés s'ils étaient évalués plus en profondeur et surtout si les résultats étaient rendus publics.

Références :

MIGNON, Sophie. *Stratégie de pérennité d'entreprise*, Paris, Éditions Vuibert, 2001.

Remaniement du Bureau de l'état civil (Ontario)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Le Bureau du registraire général de l'état civil (BRG) sous la responsabilité du ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario est l'organisme responsable de cette pratique exemplaire. Le BRG est chargé de l'enregistrement des statistiques démographiques de la province de l'Ontario. Il est le gardien des registres et il est responsable de l'émission de renseignements qui y sont inscrits.

1.2 La situation avant le changement

Le BRG est connu depuis longtemps pour s'occuper méthodiquement du maintien de l'intégrité des registres. À cette tradition d'exactitude et de méthode dans la tenue à jour des registres s'ajoutait le fait que les citoyens qui demandaient un accès aux registres devaient attendre plusieurs jours avant que leur demande ne soit traitée. Un examen de la structure organisationnelle a révélé que le BRG disposait d'une structure typiquement bureaucratique : nombreux niveaux de gestion (six rangs entre le poste de directeur et celui de gestionnaire de premier niveau) et d'unités aux fonctions spécialisées (douze); descriptions de tâches trop précises et responsabilités contrôlées à l'excès (41 postes différents dans 23 classifications différentes pour 147 employés).

Les demandes d'émission de certificat adressées par courrier devaient passer par six unités avant d'être traitées. Les départements fonctionnaient en silo, le moral des employés était bas, le roulement du personnel était élevé et les retards dans la prestation des services étaient courants.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

En février 1987, le gouvernement a annoncé que le BRG ferait partie du projet déconcentration du gouvernement dans le nord de

l'Ontario. Cette initiative s'appuyait sur les technologies des communications pour implanter dans le nord de la province des opérations auparavant localisées au centre-ville de Toronto. Cela permettait d'offrir des débouchés dans la fonction publique aux communautés de cette région tout en rapprochant le gouvernement de ses citoyens. Le ministère a profité de la réinstallation de la direction du BRG à Thunder Bay pour procéder à la refonte totale de ses opérations.

2 Le modèle

2.1 La pratique exemplaire

Bien plus qu'un simple déménagement des opérations, la pratique exemplaire présentée ici consiste au remaniement complet du BRG, ainsi que la reconnaissance et l'intégration de deux systèmes de travail : systèmes techniques (capacité, plan, degré d'automatisation de l'équipement existant) et systèmes sociaux (profil de l'employé, structure organisationnelle, réseaux de communication, niveaux des responsabilités ou d'autorité, rôles de supervision et systèmes de mérite).

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les acteurs visés par la pratique sont les employés du BRG et leur syndicat. Dans une certaine mesure, la communauté locale de Thunder Bay a également été visée puisque le recrutement d'une main-d'œuvre locale était important dans le cadre de cette initiative de déconcentration du gouvernement dans le nord.

2.3 La gestion

Dans le cadre de ce changement majeur, le BRG a adopté une nouvelle structure qui a permis d'éliminer deux paliers de gestion et sept niveaux dans les emplois de bureau. Douze unités fonctionnelles ont aussi été créées dans un département multifonction. De nouveaux postes ont été créés : un poste de commis général aux compétences multiples, sept chefs d'équipe dans une position multifonction. La mise en place du changement a aussi permis d'implanter une nouvelle culture (main-d'œuvre très variée, énoncé de nouvelles directives générales en matière de gestion des ressources humaines, du réaménagement des horaires de travail, du travail permanent, du temps partiel et des horaires flexibles pour répondre aux besoins des employés). Une nouvelle technologie est également utilisée.

L'équipe de remaniement a beaucoup compté sur la contribution des syndicats pour ce qui est des questions relatives au redéploiement du personnel non transférable. Ensemble, ils ont élaboré une lettre d'entente énonçant les paramètres d'un nouvel énoncé de principes, de l'équité d'emploi, d'un plan de formation, etc.

2.4 Les facteurs de succès

La réussite de cette pratique repose en grande partie sur l'approche socio-technique utilisée lors de la planification. L'implantation du changement doit être faite en collaboration avec tous les acteurs concernés : le ministère, le personnel non transférable, le syndicat, les milieux communautaires et les organismes de placement représentant les futurs employés de Thunder Bay.

3 Le bilan

À la suite du déménagement du BRG, le rapport du vérificateur de la province relève que le taux de productivité du BRG a augmenté de 55 % par rapport à 1991. Le coût salarial par unité de production a diminué par rapport à celui enregistré avant la réinstallation.

Soixante pour cent des 110 nouveaux membres du personnel du BRG provenait des groupes ciblés. Le BRG a embauché 50 finissants d'un programme de formation financé par le fédéral, ce qui a permis de réduire à court terme certains coûts d'assistance sociale.

Dans un contexte de modernisation où les organisations publiques doivent être remaniées de façon à être plus efficaces et efficientes et servir le citoyen à moindre coût et mieux, cet exemple récompensé par le prix IAPC pour gestion innovatrice en 1998, semble applicable à plusieurs organisations publiques devant subir une restructuration majeure, qui sans être abolies, doivent répondre adéquatement à des critères de performance de plus en plus élevés.

Références :

ONTARIO (Page consultée le 3 janvier 2004). *Site du ministère du Développement économique et du commerce de l'Ontario*, [en ligne], http://www.ontariocanada.com/ontcan/fr/staring/sb_central/sb_central_sbc_mat_fr.jsp

INSTITUT D'ADMINISTRATION PUBLIQUE DU CANADA (Page consultée le 3 janvier 2004). *Site de l'Institut d'administration publique du Canada*, [en ligne], <http://www.ipaciapc.ca/french/menu.htm>

Commission d'évaluation (Texas)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Le Texas Sunset Act est la loi constitutive de la Sunset Advisory Commission. Cette commission, composée de 12 membres, révisé les politiques et les programmes de plus de 150 organisations publiques du Texas et elle se questionne sur l'utilité de chacun des organismes publics et agences : y a-t-il duplication de services ou de programmes entre organismes? quelles solutions pourraient être envisagées pour améliorer les activités et les opérations des agences et des organismes publics?

1.2 La situation avant le changement

Avant l'institution de la Sunset Advisory Commission dans l'État du Texas, beaucoup d'organisations publiques offraient des services semblables, voire identiques. D'autres organisations n'étaient pas performantes et ne remplissaient pas adéquatement leur mission. À cette époque (1977), il n'existait aucun moyen pour évaluer les organisations publiques et surtout pour juger de la pertinence de leur existence, de la nécessité de les réformer ou même de cesser leurs activités.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

Le Congrès du Texas a créé la Sunset Advisory Commission en 1977 afin d'identifier et d'éliminer les endroits publics dans lesquels le dédoublement de services ou l'inefficacité de certains organismes gouvernementaux conduisent au gaspillage de fonds publics.

2 Le modèle

2.1 La pratique exemplaire

La pratique exemplaire consiste à se pourvoir d'une loi qui prévoit la création d'une commission chargée de l'examen et de l'évaluation périodique du bien-fondé des divers organismes publics. Cette commission a le pouvoir de donner la fermeture d'un organisme ou de lui imposer des changements.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les acteurs visés par la pratique sont les organisations publiques de l'État du Texas assujetties à la loi. Certains organismes comme les universités sont exclus de l'application de la loi.

2.3 La gestion

La Commission d'évaluation est composée de 12 membres dont 5 membres du Sénat, un membre du public nommé par le lieutenant-gouverneur, 5 membres de la Chambre et un membre du public nommé par le Speaker (président de la Chambre des Représentants).

Les organisations soumises à la loi sont minutieusement évaluées tous les 12 ans. La Commission travaille en collaboration avec chacune des 150 organisations publiques de l'État afin de les évaluer, de proposer des modifications, au besoin, de certaines politiques ou de la gestion en général. L'évaluation par la Commission se fait selon une démarche rigoureuse. Les organismes évalués doivent répondre à des questions précises. L'agence opère-t-elle de façon efficace? L'agence a-t-elle réussi à atteindre avec succès les objectifs qu'elle s'était fixés? Comment l'agence pourrait-elle dépenser moins de fonds publics tout en demeurant aussi productive? Est-ce que les programmes et la mission de chaque agence sont uniques? Sont-ils les mêmes que ceux d'autres agences? Si oui, pourrait-on fusionner ces agences? Est-ce que la

fermeture de l'agence impliquerait la perte de fonds publics? etc.

La Commission recueille l'information de plusieurs manières. Au cours de l'évaluation, chaque agence soumet un Self-Evaluating Report (SER) à la Commission. Le SER identifie les problèmes et les modifications suggérées par l'agence elle-même. Durant l'évaluation, la Commission demande également une participation des groupes d'intérêt et d'autres organisations professionnelles et encourage le public à participer à la discussion sur les agences.

Ensuite, un rapport des recommandations est produit et la Commission organise des audiences publiques sur chacune des agences, ce qui permet au public et aux agences de discuter des recommandations. La Commission décide en dernier lieu de la nécessité ou non de demander au Congrès de voter une loi pour permettre à l'agence de continuer à exister en lui imposant toutefois des modifications ou si elle abolit automatiquement l'agence, ce qui est généralement le cas.

2.4 Les facteurs de succès

La participation du public, des groupes d'intérêt et des organisations professionnelles est essentielle pour assurer une transparence dans le procédé et s'assurer que l'on ne met pas fin à l'existence d'un organisme public qui répond à un besoin essentiel de la population.

3 Le bilan

Depuis la première révision d'organisations publiques en 1978, 44 organisations publiques ont été abolies et 11 ont été fusionnées. L'évaluation faite entre 1982 et 2001 indique une économie totale de près de 720 millions de dollars en comparaison avec des coûts de 17 millions liés au fonctionnement de la Commission. Pour chaque dollar dépensé par le Sunset Advisory Commission, l'État réalise un retour sur son investissement de 42,50 \$.

Des pratiques inspirées de celle de la Sunset Advisory Commission ont été reprises dans plusieurs autres États et dans plusieurs pays (Royaume-Uni et Nouvelle-Zélande). La Sunset Advisory Commission a permis d'éviter la création d'organismes qui ne seraient jamais remis en question. Une multitude de petits organismes peut être une source d'inefficacité si on considère les économies d'échelle qui pourraient résulter de la fusion de certains d'entre eux ou de leur intégration au sein d'autres dont la mission ou les services offerts sont semblables. Dans sa démarche de réingénierie, l'État québécois, qui compte de nombreux organismes dont l'existence n'a jamais été remise en question aurait peut-être avantage à être examiné de plus près et pourrait bénéficier d'une procédure comme celle mise en place par le Texas Sunset Act.

Références :

TEXAS (Page consultée le 12 janvier 2004). *Site de la Texas Sunset Advisory Commission*, [en ligne], <http://www.sunset.state.tx.us/>

Bureau d'évaluation des programmes (Floride)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

L'Office of Program Analysis and Government Accountability (OPPAGA) est une entité gouvernementale chargée d'évaluer les programmes des agences gouvernementales. Il doit informer le législateur et le public des endroits où sont dépensées les taxes des citoyens, de ce qui fonctionne bien dans les programmes et organismes publics de l'État et de ce qui fonctionne moins bien. Son rôle est d'améliorer la performance et l'imputabilité du gouvernement par l'évaluation des agences de l'État et de leurs programmes.

1.2 La situation avant le changement

L'État de la Floride, comme d'autres États, était aux prises avec un besoin criant de réduire le niveau des dépenses des programmes et des organismes publics. L'État souhaitait y arriver en rendant les programmes plus performants et notamment, en axant leur gestion sur la reddition de comptes.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

Plusieurs réformes ont été réalisées dans l'État de la Floride : le Performance-Based Budgeting est la réforme la plus récente. Elle devait mettre fin aux précédentes réformes conduites avec peu d'engouement et contenant souvent des attentes irréalistes. En 1994, le gouvernement de l'État de la Floride a fait accepter par la législature le Government Performance and Accountability Act qui a mené à la création de l'OPPAGA.

2 Le modèle

2.1 La pratique exemplaire

La pratique comprend l'adoption de la loi et la création de l'OPPAGA. Chaque année, l'OPPAGA réalise de façon continue des

évaluations de programmes en prenant en considération l'efficacité et l'efficacités des programmes des agences. L'OPPAGA identifie en outre les endroits potentiels où les coûts pourraient être réduits et des améliorations faites. L'OPPAGA fournit un feedback aux agences ainsi qu'un soutien technique pour la mise en place du Performance-Based Budgeting et améliorer leur performance en regard des lacunes relevées.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

L'ensemble des programmes de chaque agence de la Floride est sujet à une évaluation.

2.3 La gestion

L'OPPAGA opère sous la responsabilité d'un directeur nommé par le Joint Legislative Auditing Committee (JLAC), composé de cinq sénateurs et de cinq représentants nommés par le Sénat et la Chambre. L'OPPAGA leur est imputable directement et il doit leur fournir toutes les analyses et les conclusions relatives aux programmes des agences évaluées.

Durant l'année suivant l'implantation des programmes de Performance-Based Budgeting par les agences, L'OPPAGA a évalué de nouveau les programmes des agences afin de mesurer le progrès et d'identifier, au besoin, d'autres opportunités d'épargner des fonds publics. Finalement, l'OPPAGA produit le Florida Government Accountability Report (FGAR). Le FGAR est une ressource électronique qui permet au législateur et aux citoyens d'obtenir de l'information sur tous les programmes gouvernementaux. Les 400 programmes listés y sont décrits ainsi que l'état de leurs finances et les conclusions de l'OPPAGA. Le FGAR accorde une notation à chaque programme selon la qualité de sa performance.

Avant que l'agence ne soit évaluée, une personne désignée par la direction de l'agence, interne ou externe, doit développer, en partenariat avec l'OPPAGA, un plan d'action pour déterminer la façon dont les

programmes de l'agence seront évalués, afin de s'assurer que l'agence ne subisse pas le processus d'évaluation en cours mais y participe activement

2.4 Les facteurs de succès

Le succès d'une pratique comme la création de l'OPPAGA repose d'abord et avant tout sur la collaboration entre les membres de l'OPPAGA et les organismes dont les programmes sont évalués. Chaque agence de l'État doit collaborer avec l'OPPAGA afin que l'évaluation soit des plus complètes.

3 Le bilan

Dans un rapport publié en 2003, l'OPPAGA affirmait avoir trouvé plus de 12 milliards de dollars de fonds publics inutilisés ou mal utilisés, dont près de 48 millions disponibles pour les collèges et universités. Dans le même ordre d'idée, plus de 18 millions de dollars auraient pu être sauvés en privatisant des services médicaux pour enfants, par exemple. L'OPPAGA a participé à l'abolition de certains programmes comme ceux donnant des subventions aux compagnies de recyclage ou d'autres services qui sont désormais offerts par le privé ou qui peuvent s'autofinancer (Protection des Forêts, Services de Parc-Auto pour employés du gouvernement).

Les actions de l'OPPAGA ont permis une restructuration importante des agences et une augmentation de leur productivité. Si l'OPPAGA n'a pas le pouvoir d'abolir un organisme d'État quelconque, il peut toutefois, à la lumière des études, le recommander ou suggérer d'importantes réductions ou modifications qui contribuent à économiser les deniers publics. L'avantage de l'OPPAGA est qu'il est exportable dans d'autres Administrations, comme le Québec, soucieuses de réduire les dépenses gouvernementales en étant plus axées sur les missions essentielles et préoccupées par un souci de performance et d'efficacité.

Références :

FLORIDE (Page consultée le 23 janvier 2004). *Site de l'Office of Program Analysis and Government Accountability (OPPAGA)*, [en ligne], <http://www.oppaga.state.fl.us/>

Mise en place des agences britanniques (Royaume-Uni)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Dès 1968, le rapport Fulton prônait la création d'entités autonomes de services ou executive agencies. C'est avec l'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher en 1988 et le lancement de l'initiative «Next Steps » que les premières agences furent créées.

1.2 La situation avant le changement

Le rapport intitulé « Improving Management in Government : The Next Steps », publié en 1988 par l'Efficiency Unit du gouvernement du Royaume-Uni, énonçait notamment que le personnel de direction de la fonction publique était dominé par des individus dont les préoccupations portaient principalement sur la conception des politiques et que ceux-ci n'avaient, par ailleurs, que peu d'expérience en matière de gestion des services à la population, et ce, en dépit du fait que la majorité des effectifs de la fonction publique se consacrait à la prestation de services. Il était également noté qu'il n'y avait pas suffisamment d'énergie placée sur l'atteinte des résultats et sur l'amélioration de la qualité. Enfin, la fonction publique était jugée trop imposante et diversifiée pour être administrée comme une seule entité.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

Confronté à une administration monolithique et incapable de s'adapter aux besoins changeants des usagers, le gouvernement a mis en place des agences. La logique prévalant est la suivante : la fourniture des services aux usagers, tâche d'exécution, devrait être confiée à des agences, les départements ministériels et leur direction d'administration centrale se reconcentrant sur la définition et l'orientation des politiques sectorielles.

2 Le modèle

2.1 La pratique exemplaire

La pratique exemplaire est la création d'agences, plus petites que les ministères mais situées à l'intérieur de ceux-ci, qui sont des entités administratives dynamiques, réactives, dotées d'objectifs stratégiques et chargées de la prestation de services de qualité axée sur la performance, l'efficacité financière et la responsabilité.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Tous les ministères qui voient une partie de leurs opérations (celles de prestation de services) transférée sous la responsabilité des agences ainsi créées.

2.3 La gestion

Au Royaume-Uni, il n'existe pas de cadre législatif relatif aux agences. Les agences britanniques appartiennent à la Couronne et n'ont pas de personnalité juridique propre. Elles opèrent sous la tutelle des ministères qui 1) ont un rôle primordial dans toutes les phases de leur existence; 2) décident de l'opportunité de confier telle ou telle activité à une agence; 3) procèdent au préalable à une véritable étude de faisabilité lors de leur création; 4) fixent les objectifs, les ressources et les résultats à atteindre; 5) assurent le suivi des performances; 6) déterminent, par des examens périodiques tous les cinq ans, le maintien ou non de l'activité de l'agence. En dernière instance, ce sont les ministères qui choisissent ou non de maintenir les activités d'une agence. Si la procédure ne semble pas clairement définie, les agences sont abolies lorsque après plusieurs avertissements, elles ne remplissent toujours pas les conditions requises lors de leur création et si aucun gain d'efficacité n'a été réalisé. Cette abolition peut être motivée par des besoins existants des citoyens mais que l'agence ne comble pas.

Les chefs de la direction des agences attirées doivent rendre compte aux ministres qui, à leur tour, rendent compte au Parlement. La relation entre chaque agence et

ministère de tutelle est clairement énoncée dans les documents cadres négociés entre l'agence, le ministère de tutelle, le Trésor et le Next Steps Unit. Ces documents sont examinés tous les trois ans et contiennent des lignes directrices en matière de politique et de ressources qui guident les activités des agences. Chaque ministère de tutelle conserve un droit de regard sur les activités des agences. Ainsi, par exemple, les cibles peuvent être modifiées au gré du ministre et les directeurs des agences n'ont d'autre choix que d'essayer de les atteindre. Outre les documents cadres, les agences doivent aussi établir un plan d'entreprise quinquennal qui définit leur stratégie de développement à long terme et un plan commercial annuel indiquant comment elles ont l'intention de procéder pour atteindre les objectifs de rendement. D'autres nouvelles mesures mises en œuvre depuis le début du Programme Next Steps comprennent la rémunération au rendement, la charte en vertu de laquelle les organismes publics doivent fournir des énoncés de normes de service auxquels le public peut s'attendre et, enfin, des épreuves du marché qui obligent les organismes publics à déterminer si des services de meilleure qualité pourraient être offerts par le secteur privé.

2.4 Les facteurs de succès

Le changement dans les grandes institutions publiques doit être géré par un groupe d'agents de changement dévoué et jouir du soutien politique des niveaux plus élevés. Il faut en outre procéder graduellement au changement structurel en tenant compte des structures et des procédures existantes. Pour être efficaces, il est important que les agences aient des objectifs flexibles et des priorités liées aux attentes des citoyens pour qui elles ont été créées.

3 Le bilan

L'initiative Next steps a profondément transformé la structure de l'administration britannique; aujourd'hui, le Royaume-Uni compte 127 agences qui emploient plus de 75 % du personnel de la fonction publique. Ces

agences, très hétérogènes, vont de l'agence pour l'emploi (90 000 employés) à l'agence, plus modeste, du service de la gestion de la dette (40 employés).

L'avantage de la création d'agences est qu'elles sont créées selon la loi du marché et selon les besoins des citoyens. Si ces besoins se transforment ou disparaissent, de même que si les agences n'offrent pas un rendement satisfaisant, elles peuvent disparaître lors de leur évaluation quinquennale, ce qui empêche le dédoublement de services au sein du gouvernement ou la pérennité d'organismes qui n'y ont plus leur place.

Références :

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DE L'ENAP (Page consultée le 25 janvier 2004). *La réforme britannique après 20 ans : éléments de bilan*, [en ligne], <http://www.enap.ca/documents-pdf/observatoire/telescope/2000-sept-vol7num3.pdf>

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DE L'ENAP (Page consultée le 25 janvier 2004). *Les réformes au Royaume-Uni*, [en ligne], <http://www.enap.ca/documents-pdf/observatoire/telescope/1995-oct-vol2num3.pdf>

Introduction des fiches de rendement (Ontario)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée de l'Ontario et l'Association des hôpitaux de l'Ontario (AHO) sont responsables de la pratique exemplaire présentée ici. Chaque hôpital est responsable de gérer sa propre fiche, mais l'AHO veille à la bonne participation de chaque hôpital, à la collecte et à la diffusion des données pour en informer le public.

1.2 La situation avant le changement

Avant 1998, peu de principes directeurs existaient pour permettre l'évaluation de la prestation des services hospitaliers en Ontario. Les dispensateurs et les décideurs politiques en matière de soins de santé étaient conscients que, pour mesurer adéquatement l'efficacité globale du réseau hospitalier, il fallait évaluer les mesures financières, la qualité des soins donnés aux patients, la satisfaction des prestataires, de même que l'adaptation au changement.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

L'introduction de la pratique exemplaire des fiches de rendement s'inscrit dans le prolongement d'efforts déployés afin d'améliorer la prestation des services, de renforcer l'obligation de rendre compte des organismes publics dans la volonté d'être plus transparents aux yeux des contribuables. Le domaine de la santé et des services sociaux était l'un des plus critiqués et enfin l'un des plus coûteux des services publics.

2 Le modèle

2.1 La pratique exemplaire

Depuis 1998, l'AHO a introduit des fiches de rendement dans tous les hôpitaux afin d'en mesurer la performance. Parmi les objectifs visés se trouvait l'amélioration de la qualité des services hospitaliers, la reddition de

comptes au public, la recherche continue des facteurs favorisant une bonne performance des hôpitaux et l'amélioration des soins donnés aux patients.

Chaque service de l'hôpital (santé mentale, pédiatrie, etc.) était bien sûr évalué selon ses caractéristiques propres.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Le principal acteur visé touché par la pratique est la clientèle pour qui le service dans l'hôpital qu'elle fréquente risque d'être amélioré grâce aux fiches de rendement. Les autres acteurs importants sont les membres du personnel médical et administratif de l'hôpital qui doivent bien sûr donner leur pleine collaboration pour que l'étude soit complète.

2.3 La gestion

Outre la reddition de comptes que les hôpitaux fournissent à leur conseil d'administration et à leurs patients, leur fonctionnement fait l'objet, par le biais de fiches de rendement, d'une évaluation de la part des contribuables. Les évaluations sont menées en collaboration avec les hôpitaux mais sont dirigées par deux entités indépendantes : l'Institut canadien d'information sur la santé et l'Université de Toronto. Utilisant des « cartes de parcours », quatre secteurs d'activité sont évalués par chaque hôpital selon des indicateurs précis : performance financière et gestion des ressources humaines, performance clinique (accès aux services de l'hôpital, qualité des soins), System Integration and Change (l'habileté d'un hôpital à s'adapter aux changements dans le domaine des soins de santé, en rapport avec les technologies de l'information, l'organisation du travail et avec les autres hôpitaux) et, enfin, la satisfaction des patients.

2.4 Les facteurs de succès

La collaboration de l'AHO avec les hôpitaux est nécessaire pour aider à fournir l'information requise pour que les rapports soient complets et afin d'appliquer les recommandations pour améliorer la perfor-

mance des hôpitaux. L'AHO doit démontrer, et elle le fait, qu'elle désire offrir les meilleurs soins possibles aux Ontariennes et Ontariens en se soumettant par exemple à l'obligation de rendre des comptes.

3 Le bilan

Après la mise en place des fiches de rendement, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et l'AHO commanditaient, dès 2000, l'initiative « Rapport sur les hôpitaux » et, à cette fin, établissaient un partenariat avec l'Université de Toronto et l'Institut canadien d'information sur la santé. Cette collaboration entre dispensateurs, décideurs politiques et chercheurs a donné lieu à une innovation en matière de gestion que les établissements hospitaliers à eux seuls n'auraient pu introduire. Fruits de recherches indépendantes et instruments de réformes stratégiques, les études ont facilité la transmission de connaissances, ont donné lieu à une application pratique et ont permis de créer ces fiches de rendement dans les hôpitaux, fiches qui tiennent compte à la fois de données qualitatives et quantitatives collectées auprès des clients, des employés et des administrateurs des hôpitaux.

Évidemment, un hôpital ne peut fermer pour des raisons de non-performance. Cependant, la performance d'un hôpital peut être grandement améliorée grâce aux études et aux améliorations proposées en lien avec la satisfaction de la clientèle ou encore avec la gestion de l'organisme. Cette pratique exemplaire, finaliste lors du concours IAPC 2003 pour gestion innovatrice, est un exemple bien précis. L'utilisation des fiches de rendement peut être introduite dans divers organismes publics prestataires de services qui pourraient être grandement améliorés s'ils étaient évalués plus en profondeur et surtout si les résultats étaient rendus publics. Afin de pousser l'exercice encore plus loin, on pourrait attribuer un pouvoir supplémentaire à ces fiches en faisant le suivi, par exemple, des recommandations qui, si elles n'étaient pas prises en compte, pour-

raient entraîner certaines pénalités, l'abolition de l'organisme non performant ou l'accompagnement de la haute direction dans la mise en place des recommandations et ce dans l'intérêt du public. Par les fiches de rendement, rendre des comptes et justifier chaque denier public dépensé est plus facile.

Références :

ONTARIO (Page consultée le 8 janvier 2004). *Site de l'Association des hôpitaux de l'Ontario*, [en ligne], <http://www.oha.com/>

THÈME 10 LA CAPACITÉ D'INNOVER

1. Définition et mise en contexte

Le concept d'innovation fait l'objet de nombreuses définitions. De nos jours, la majorité des initiatives d'amélioration de l'administration publique se targue d'être innovatrice. Bien que les projets innovateurs soient intéressants, ce qui est plus captivant encore ce sont les initiatives qui visent à développer la capacité d'innover des organisations et des acteurs qui les composent.

Selon le Dr. Lee Zhuang, professeur à la Business School of Staffordshire University, l'innovation dans le secteur public se définit à travers quatre caractéristiques. D'abord, l'innovation consiste à trouver des activités ou idées uniques et nouvelles, comme par exemple, inventer quelque chose de nouveau ou voir quelque chose selon une perspective différente. Ensuite, étant donné que les personnes qui innovent constituent des atouts indéniables pour les gouvernements, le recrutement des meilleurs candidats est un facteur important pour développer la capacité d'innover d'une organisation. Enfin, l'amélioration des fonctions et des processus administratifs actuels ainsi que la transmission de nouvelles activités ou idées constituent deux autres aspects de l'innovation.

2. Tendances

Si les entreprises privées innovent dans le but d'acquérir ou de maintenir un avantage concurrentiel par rapport à leurs concurrents, les administrations publiques innovent pour améliorer leurs services à la population, bonifier leur performance et réduire leurs coûts de fonctionnement. Les gouvernements recherchent, dans la capacité d'innover, des moyens d'appuyer la modernisation de leurs administrations publiques.

Par conséquent, les bonnes pratiques relatives à la capacité d'innover dans la fonction publique ont pour objectif principal d'outiller

les organisations et les fonctionnaires afin de les aider à trouver des solutions nouvelles aux problèmes qui se posent à eux et qui leur permettront de réaliser l'agenda de modernisation mis de l'avant par l'État. Les moyens utilisés pour atteindre ces objectifs sont nombreux. Ainsi, à titre d'exemple, il est possible de recenser, notamment, des banques informatisées de pratiques exemplaires, des outils de communication et d'information, des structures organisationnelles et des projets voués à l'innovation, des incubateurs de projets innovateurs, des environnements virtuels utiles à la formulation de politiques et de programmes gouvernementaux et des lieux propices à la promotion de modes de gestion innovateurs en matière de ressources humaines.

3. Présentation des pratiques retenues

Les cinq pratiques retenues représentent assez bien certains des moyens utilisés par différentes administrations ou organismes publics pour améliorer leur capacité d'innover dans leur milieu et entraîner les fonctionnaires et gestionnaires à toujours mieux répondre aux besoins des citoyens.

Laboratoires de réingénierie (États-Unis)

Dans les faits, les laboratoires de réingénierie (Reinvention Labs) sont des organisations de l'administration fédérale américaine. Ces organisations se sont portées volontaires et ont soumis leurs candidatures au National Performance Review pour servir de leader et mener la transformation du gouvernement. Dans le but d'améliorer la prestation de services, les laboratoires de réingénierie expérimentent de nouvelles façons de gérer et agissent comme de véritables agents de changement au sein de l'administration fédérale.

Projets pilotes (États-Unis)

Chapeautés par l'Office of Personnel Management de l'administration fédérale améri-

caine, les projets de démonstration (Demonstration Projects) permettent de proposer, développer, tester et évaluer des méthodes de gestion de ressources humaines innovatrices et d'introduire des changements à l'échelle globale de l'administration en matière de ressources humaines.

Participation à la conception de programmes (Ontario)

L'environnement virtuel est la technique par laquelle l'ancien ministère de l'Énergie, de la Science et de la Technologie de l'Ontario (MEST) a intégré l'expertise d'intervenants provenant des secteurs publics, privés et communautaires afin de rencontrer ses objectifs. En 2000, le MEST a reçu un prix de l'IAPC dans la catégorie leadership innovateur en lien avec cette pratique.

Unité pour l'amélioration gouvernementale (Royaume-Uni)

Le Strategy Unit, autrefois le Performance and Innovation Unit, fait partie d'une liste des meilleures initiatives de management public de l'OCDE. Le Strategy Unit est un organisme dédié à la réforme de l'État. Il pourvoit le premier ministre, les ministres et les hauts dirigeants de moyens pour analyser les enjeux politiques fondamentaux, développer des solutions stratégiques et améliorer la capacité du gouvernement à promouvoir l'innovation dans l'élaboration des politiques et l'atteinte de ses objectifs.

Promotion et diffusion de l'analyse comparative (Royaume-Uni)

Le Public Sector Benchmarking Project (PSBP) a été mis sur pied à la suite de la présentation du Modernising Government White Paper de 1999. Il vise à aider les organismes publics à réaliser l'agenda de modernisation de l'État. Le PSBP souhaite donner aux organismes publics les outils nécessaires pour l'évaluation et l'amélioration de leur performance de même que pour leur permettre d'identifier les bonnes pratiques et apprendre de celles des autres.

Références :

GOW, James Iain. *Innovation in the Public Service*, Montréal, Centre canadien de gestion, 1991, 35 p.

La revue de l'innovation (Page consultée le 6 janvier 2004). [en ligne], <http://www.innovation.cc/francais/index.htm>

ZHUANG, Lee. « Bridging the Gap between Technology and Business Strategy : a Pilot Study on the Innovation Process », *Management Decision*, vol. 33, n° 8, 1995, p. 13-21, tableau IV.

Laboratoires de réingénierie (États-Unis)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Un des éléments qui caractérisent les laboratoires de réingénierie (LR) est la grande liberté qui a été laissée aux agences en ce qui les concerne. Ainsi, bien que la National Performance Review (NPR) menée par le vice-président soit à l'origine des LR, la NPR interagency taskforce en a délibérément laissé la charge aux agences qui les implantaient (l'approche « hands-off »). Cette approche permettait aux agences de décider elles-mêmes si elles désiraient implanter des LR et les dispensaient, du même coup, d'avoir à présenter des rapports sur l'état de leurs progrès (Progress Report). La NPR interagency taskforce avait la responsabilité de mettre en œuvre la NPR. Elle était composée de hauts gestionnaires empruntés à différents ministères. Ces personnes demeuraient employées par leur ministère d'attache. L'Office of Management and Budget, responsable de la gestion pour la branche exécutive du gouvernement fédéral a joué, dans le cas des LR, un rôle plus effacé encore que la NPR interagency taskforce.

1.2 La situation avant le changement

Il est difficile de décrire la situation qui existait avant l'introduction des LR puisqu'il n'y a pas, comme tel, de situation avant et après LR. Ce qui est par ailleurs possible d'affirmer, c'est qu'en l'absence de lieux désignés pour tester et évaluer de nouveaux modes de gestion et de prestation de services, la capacité d'innover des gens et des organisations est souvent freinée dans son élan par toutes sortes de contraintes administratives, financières et organisationnelles.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

Deux réformes majeures font partie de l'environnement dans lequel s'inscrit la mise en place de LR. Il s'agit de la NPR et de la

Government Performance and Result Act de 1993 (GPRA). La GPRA obligeait l'administration fédérale à faire usage de la planification stratégique et à mesurer la performance de ses organisations. La NPR est la réforme par laquelle l'administration Clinton voulait transformer le gouvernement afin de lui donner les moyens « de faire plus avec moins ». La NPR s'articulait autour de quatre piliers⁵. Il appartenait aux employés eux-mêmes de déterminer comment ces principes seraient appliqués dans leurs organisations. C'est une réforme qui fonctionne du bas vers le haut (bottom-up reform).

2 Le modèle

2.1 La pratique

Il n'existe pas de définition précise de ce qu'est un laboratoire de réinvention. Selon le vice-président, responsable au premier plan de la NPR, les LR sont des lieux où il est possible d'éliminer les procédures administratives, de surpasser les attentes des clients et de libérer la capacité d'innover des employés. Les LR sont des endroits propices dans lesquels il est possible d'essayer et d'évaluer de nouveaux modes de gestion et de prestation de services dans le but de créer le changement culturel nécessaire à la pleine implantation de la NPR.

Lors d'une conférence réunissant des représentants de LR en 1993, cinq caractéristiques furent identifiées comme décrivant de façon idoine ce que devait être un LR :

- le LR doit posséder une vision par laquelle il vise l'amélioration constante du service à la population;
- le leadership nécessaire au déploiement de la créativité, de l'innovation et du bon sens des employés doit être présent;

⁵ Les quatre principaux objectifs de la NPR étaient de réduire les procédures administratives, d'axer l'action et les services sur le client, d'obtenir des résultats en déléguant le pouvoir et en mettant l'accent sur la performance et de revenir aux missions essentielles de l'État.

- le LR doit responsabiliser les employés et les équipes de travail en leur donnant les ressources adéquates, une mission et des responsabilités;
- le LR doit être un lieu où l'on encourage les incitatifs ou les récompenses à l'innovation et à la prise de risques;
- le LR doit faire preuve d'imputabilité envers les citoyens.

Au terme de la réforme, ces caractéristiques devaient être présentes dans toutes les organisations publiques fédérales. Toutefois, dans le cas des LR, elles étaient exigées plus rapidement étant donné qu'ils devaient servir de leader pour les autres. C'est dans les LR que les racines nécessaires à la ré-ingénierie de l'État seront amenées à se concentrer et à se développer. Dans cet esprit, les LR étaient pressés de partager leurs idées, leurs succès et les leçons apprises à l'échelle de l'administration fédérale.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Dans un premier temps, les acteurs visés par les LR sont les gestionnaires et les employés des différentes organisations qui les instaurent. Dans un deuxième temps, les acteurs visés sont tous les citoyens américains car le but premier poursuivi par les LR est de contribuer au changement de culture organisationnelle nécessaire à l'implantation de la NPR.

2.3 La gestion

En avril 1993, le vice-président a envoyé aux hauts dirigeants des principaux ministères et agences fédérales une lettre les invitant à sélectionner, parmi leurs organisations, des lieux où l'instauration de LR permettrait de libérer, de façon immédiate, la capacité d'innover des employés de manière à ce qu'ils puissent redessiner leurs processus de travail pour mieux accomplir la mission de leur organisation.

Le vice-président avait à l'esprit des endroits où l'autorité et les responsabilités pouvaient être déléguées, où les procédures administratives pouvaient être remplacées par des

incitatifs et où il serait procédé à la mesure de la satisfaction des clients. En réponse à cet appel, les ministères et agences fédérales mirent sur pied un total de 325 LR⁶.

La gestion des LR était laissée aux organisations qui les mettaient en place. La NPR taskforce leur laissait une liberté d'action complète. Les LR n'avaient aucun rapport à produire à la NPR taskforce. Le rôle de la NPR taskforce se situait au chapitre du leadership de la démarche et il consistait à fournir les plateformes nécessaires à la diffusion des expériences vécues dans les LR. Par conséquent, elle a parrainé un certain nombre de conférences et de publications sur les initiatives entreprises par les LR et leur progrès.

2.4 Les facteurs de succès

À la lumière des critiques qui ont été formulées à l'égard de certains aspects des LR et selon le témoignage d'acteurs impliqués aux premiers rangs des LR, il est possible d'identifier les facteurs suivants comme étant des facteurs de réussite :

- laisser une certaine liberté aux ministères et aux agences dans la mise sur pied et la gestion des LR à partir du moment où les gens à la base sont appelés à s'approprier et réaliser la réforme;
- soutenir les dirigeants politiques et les hauts gestionnaires de chaque organisation concernée par un LR pour assurer son bon fonctionnement notamment du point de vue des ressources nécessaires et de la réduction des contraintes administratives;
- faciliter le processus auprès des organismes centraux concernés lorsqu'une dérogation aux règles administratives est essentielle à la mise en œuvre d'une expérience;
- établir des barèmes clairs en ce qui concerne la collecte de l'information nécessaire à la mesure des résultats obtenus.

⁶ Selon les données disponibles de 1998.

nus par les LR en lien avec leurs objectifs et ceux poursuivis par la réforme;

- assurer une meilleure diffusion des expériences vécues dans le LR afin d'en faciliter l'appropriation à l'échelle de l'administration.

constituant un frein à la capacité d'innover, se sont révélées, à l'usage, moins importantes que ce qu'on croyait. En fait, plusieurs représentants de LR affirment qu'ils ont mené leurs expériences sans avoir recours à de dérogations spéciales.

3 Le bilan

Les LR sont intrinsèquement liés à la NPR. Or, cette réforme a pris fin en 2001, au moment du changement de l'administration Clinton à l'administration Bush. Cela étant, les leçons tirées des expériences des LR sont encore d'actualité et portent encore fruits aujourd'hui. Certaines critiques ont été formulées à l'égard des LR. La principale concerne la très grande liberté qui a été laissée aux ministères et aux agences dans la gestion des LR, plus précisément eu égard au fait que certains LR ont omis de mesurer leurs résultats avant et après expériences, ce qui rend l'évaluation de leur démarche presque impossible. De plus, certains arguent le fait que les expériences vécues au sein des LR étaient trop restreintes et que l'application à l'échelle de l'administration fédérale n'était pas toujours évidente à faire.

S'il est possible de déplorer le fait que le changement d'administration est arrivé au moment même où les expériences vécues dans les LR arrivaient à maturité, il apparaît néanmoins intéressant d'étudier l'approche véhiculée par les LR en ce qui concerne la capacité d'innover, d'en tirer des leçons et de s'en inspirer. Il faut rappeler qu'une évaluation concernant 185 LR réalisée par le General Accounting Office en 1996 démontre que les 2/3 des LR mesuraient leurs résultats et que parmi ceux-ci, 80 % étaient en mesure de démontrer que les expériences vécues avaient amélioré les services, réduit les coûts de certaines opérations, augmenté la productivité ainsi que la motivation des employés.

Par ailleurs, il est intéressant de noter que les règles administratives et autres contingences du secteur public, identifiées comme

Références :

INTERNATIONAL PUBLIC MANAGEMENT NETWORK (Page consultée le 13 février 2004). *Local Heroes? Reinvention Labs in the Department of Defence*, [en ligne] <http://www.inpuma.net/research/papers/dodlabs.doc>

MARRA, Mita (Page consultée le 13 février 2004). *Reinvention Labs and 100 Projects at the Service of Citizens. A Comparison Between the US and Italian Bottom-up Approach to Public Sector Reform*, [en ligne], <http://www.emersionelavorononregolare.it/catania/doc/marra.pdf>

NPR (Page consultée le 17 février 2004). *What is a Reinvention Lab?*, [en ligne], <http://govinfo.library.unt.edu/npr/initiati/reinvent/>

UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE (Page consultée le 13 février 2004). *Report to the Senate Committee on Governmental Affairs and the House Committee on Government Reforms and Oversight*, [en ligne], <http://www.gao.gov/archive/1996/gg96069.pdf>

Projets pilotes (États-Unis)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

L'Office of Personnel Management (OPM) est en charge de coordonner ce qui relève de la gestion des ressources humaines au sein de l'administration fédérale américaine. Il est, par ailleurs, responsable des Demonstration Projects. Il mène et supervise les projets, de la phase d'implantation à celle de l'évaluation. Une équipe, formée de six employés de l'OPM, apporte son soutien aux agences qui souhaitent introduire un tel projet au sein de leur organisation. Cette aide peut prendre différentes formes : assistance technique, conseils, suivi du projet et de son évaluation, approbation des plans d'évaluation, etc. Cette équipe est aussi responsable de l'identification des résultats similaires qui ressortent des différentes évaluations des projets. Cet exercice permet de mettre en lumière les faits saillants qui pourraient faire l'objet de révision législative et s'appliquer à l'ensemble du gouvernement.

Les agences, pour leur part, définissent, mènent, financent et évaluent leurs projets. Elles sont, également, responsables de la qualité de l'évaluation et des résultats des projets.

1.2 La situation avant le changement

Les agences devaient se conformer aux lois en vigueur en ce qui concerne la gestion des ressources humaines. Plusieurs possibilités s'offraient à elles pour apporter des changements de structures en ce qui concerne la gestion du personnel.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

La mise en place des Demonstration Projects fait suite à l'adoption en 1978 de la *Civil Service Reform Act*. Par cette loi, l'OPM a reçu l'autorité pour gérer ce type de projet et pour accorder des dérogations aux agen-

ces, relativement à certains aspects managériaux liés à la gestion des ressources humaines. Cinq alternatives sont mises à la disposition des agences qui veulent apporter des modifications à leurs structures de gestion du personnel. Il s'agit des Flexibilities, des Reinvention Labs, de la *Government Performance and Results Act Pilot Project*, de la Performance Based Organizations et des Demonstration Projects.

2 Le modèle

2.1 La pratique

Le but des projets est de développer et d'expérimenter de nouvelles méthodes en matière de gestion des ressources humaines afin de les rendre plus efficaces et efficientes et pour permettre aux organisations de mieux accomplir leur mission. La mise en place des Demonstration Projects permet aux agences de déroger à certains aspects législatifs et réglementaires en matière de gestion des ressources humaines.

Les démarches associées au recrutement, à la classification, aux promotions, aux mesures disciplinaires, à l'établissement des horaires de travail sont quelques-uns des aspects sur lesquels les agences obtiennent une délégation de pouvoirs par rapport au cadre législatif existant. Par contre, elles ne peuvent pas modifier les conditions relatives à l'équité en matière d'emploi, aux congés ou aux avantages sociaux.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Le projet vise particulièrement les agences et avec elles leurs employés.

2.3 La gestion

L'implantation de ce tel projet suppose quatre grandes étapes. Tout d'abord, il faut développer le plan du projet. Cette étape comprend l'établissement d'une équipe de projet, l'évaluation de la situation organisationnelle, le plan préliminaire et la proposition de projet.

Ensuite, il faut communiquer la proposition de projet en vue d'informer tous les employés de l'agence des changements à venir. Les différentes parties prenantes doivent aussi être informées.

La ratification et la clarification de la proposition de projet font l'objet de l'étape suivante. À ce stade, la direction de l'agence doit approuver la proposition avant de la transférer à l'OPM pour qu'il la révise et l'approuve à son tour.

Enfin, la dernière étape repose sur la conformité de la proposition avec les exigences de la loi. Le plan est soumis une première fois au Registre Fédéral pour recevoir des commentaires. Ce registre est placé sur un site du gouvernement américain qui sert de passerelle à la circulation d'information nécessaire aux agences. Les commentaires sont étudiés et des modifications peuvent, par la suite, être apportées à la proposition. La proposition est soumise une seconde fois au Registre Fédéral comme étant la proposition finale. La mise en œuvre du projet est alors possible.

Le projet peut avoir une durée maximale de cinq ans. À l'expiration de cette période, une évaluation du projet doit être menée par l'agence. Cette évaluation comprend la présentation de neuf éléments qui obligent, entre autres, l'agence à formuler les méthodes retenues pour l'évaluation. La formulation de ces méthodes comprend l'identification d'indicateurs mesurables, le choix d'une stratégie d'évaluation, le processus d'évaluation, les forces et faiblesses de l'évaluation, etc.

2.4 Les facteurs de succès

Plusieurs facteurs de succès peuvent être mis en exergue.

- L'association de l'OPM dès le début du projet, soit dès la première étape : sa participation contribue à faciliter le développement du projet et à diminuer les délais associés à son développement. Elle est enfin un gage de qualité.

- L'évaluation du projet qui permet de dégager ses forces et ses faiblesses. Ce n'est que suite à un tel exercice qu'il est possible de faire ressortir les éléments pouvant être généralisés à l'ensemble de l'appareil gouvernemental et de se positionner par rapport à la poursuite ou non du projet.

3 Le bilan

Selon un rapport de l'OPM publié en 2003, le nombre d'agences qui ont recours aux Demonstration Projects ne cesse de croître. Sur le site Web de l'OPM, il est possible de constater que trois projets ont obtenu, après évaluation, un statut permanent. En d'autres termes, cela signifie que le projet continue d'être en vigueur, non plus sous l'appellation projet, mais en tant que pratique courante de l'organisation.

Dix projets sont présentement en cours, la plupart d'entre eux touchent des activités de ressources humaines du secteur militaire. Enfin, quatre projets se sont terminés sans qu'on y ait donné suite.

Références :

Etats-Unis. OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT (Page consultée le 17 février 2004). *Demonstration Project Home Page.*, [en ligne],
<http://www.opm.gov/demos>

États-Unis. OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT (Page consultée le 17 février 2004). *Demonstration Project Handbook.*, [en ligne],
http://www.opm.gov/demos/demo_han.pdf

États-Unis. OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT (Page consultée le 17 février 2004). *Evaluation Handbook.*, [en ligne],
<http://www.opm.gov/demos/evlhb.pdf>

États-Unis. OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT (Page consultée le 17 février 2004). *Human Resource Innovators' Tool Kit.*, [en ligne],
http://www.opm.gov/demos/HR_toolkit.pdf

États-Unis. OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT (Page consultée le 17 février 2004). *2003 Performance and Accountability Report.*, [en ligne],
<http://www.opm.gov/gpra/opmqpra/par2004/pdf/PAR2003.pdf>

Participation à la conception de programmes (Ontario)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Le ministère de l'Énergie, anciennement le ministère de l'Énergie, de la Science et de la Technologie (MEST) utilise l'approche de « l'environnement virtuel ». Le ministère de l'Énergie a comme responsabilité principale de s'assurer que les besoins énergétiques de la province de l'Ontario sont comblés. Il encourage, promeut et développe les activités, les projets et les programmes dans le domaine de l'énergie.

1.2 La situation avant le changement

Avant la création du MEST en 1997, le ministère chargé des questions de l'énergie pour l'Ontario opérait à la manière d'un ministère traditionnel. Sa structure organisationnelle était rigide, complexe et coûteuse. Or, cette structure classique était mal adaptée au marché de l'énergie électrique qui est très compétitif. Afin de se positionner avantageusement dans ce marché, il était nécessaire d'avoir recours à des personnes provenant de milieux variés, comme des scientifiques, des gens de l'industrie, des consommateurs, etc. De plus, la rapidité de décision et d'action était inhérente à la capacité de demeurer concurrentiel au sein du marché. Le fonctionnement traditionnel d'un ministère constitue habituellement un frein à ces trois préalables.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

Le gouvernement de l'Ontario cherchait des façons de stimuler la concurrence, d'améliorer l'efficacité économique, de réduire les coûts, de créer des emplois et d'augmenter les investissements dans le secteur de l'électricité. À l'époque, le MEST avait été chargé de restructurer le système de distribution et de transmission de l'énergie électrique, qui était un monopole gouvernemental vieux de 93 ans, en des entreprises commerciales privées.

2 Le modèle

2.1 La pratique

La pratique exemplaire consiste à avoir mis sur pied un ministère « virtuel ». Le ministre du MEST caractérisait ainsi son ministère car il opérait fort différemment des autres ministères du gouvernement de l'Ontario. En lieu et place d'une structure de ministère classique qui compte beaucoup de personnel et qui effectue tout le travail d'élaboration des politiques lui-même, le MEST invite plutôt des spécialistes du secteur privé, communautaire et public à participer à la conception et à la mise au point de ses programmes.

Le ministre de l'époque décrivait ainsi la pratique : « Rather than create a critical mass to manage policy development, program design and delivery, we create forums for private-public sector collaboration. We ask them to undertake this task within the context of the visions and accountabilities they each bring to the table. »⁷. Concrètement, la collaboration entre le MEST et les différents intervenants se traduit par la mise en place de comités directeurs qui ont pour mandat de réaliser certains des objectifs identifiés par le MEST. L'environnement créé, qualifié « d'environnement virtuel » est souple et favorise l'innovation et les partenariats entre le MEST et les intervenants ainsi qu'entre les intervenants eux-mêmes.

⁷ L'honorable Jim WILSON, 2000 Entry Form for Innovative Management Competition, Prix IAPC pour gestion innovatrice, p. 6

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les principaux acteurs visés sont le MEST, dont le ministre joue un rôle prédominant et les divers intervenants provenant des secteurs privés, communautaires et publics. La population ontarienne bénéficie des retombées positives associées au nouveau mode de fonctionnement du MEST.

2.3 La gestion

Voici, à l'aide d'un exemple, comment fonctionne ce ministère «virtuel». Cet exemple concerne l'ouverture du marché de l'électricité, incluant la distribution et la transmission de l'électricité. Afin de réaliser cet objectif, le ministre du MEST a donné le mandat d'élaborer la politique et le cadre qui servirait à créer un marché énergétique compétitif (delivering a competitive energy market), à un comité composé de seize personnes provenant du secteur de l'industrie et du secteur public, le Market Design Committee (MDC). Le MDC avait pour mandat. Le leadership de ce comité était assuré par le doyen de la Faculté de droit de l'Université de Toronto. Simultanément avec le MEST qui élaborait le cadre législatif nécessaire au fonctionnement du nouveau marché, le MDC composait l'ébauche des règles liées aux opérations en gros et de détails du marché de l'électricité (worked out the draft rules for the operation of a wholesale and retail electricity market). Les membres du MDC agissent à titre de bénévoles. Ils peuvent faire appel à d'autres intervenants au besoin. Le MDC utilise un secrétariat du MEST à titre de support administratif et pour maintenir des contacts horizontaux avec les autres ministères touchés par leur action. Le secrétariat aide également le MDC à garder le cap sur les objectifs poursuivis par le MEST. Le rôle du ministère est d'agir à titre de catalyseur et de créer un environnement qui incite au développement de partenariats dynamiques entre les spécialistes de tous les milieux dans le but d'atteindre les objectifs du gouvernement.

2.4 Les facteurs de succès

Le succès d'un «environnement virtuel» est tributaire, en grande partie, de la collaboration entre les comités directeurs et le personnel du MEST. Dans le cas de l'ouverture de marché, par exemple, la législation élaborée par le MEST devait être cohérente avec l'élaboration des règles du nouveau marché développé par le MDC. Il est clair que les intervenants ont des points de vue différents et que, dans certains cas, ils sont même en concurrence les uns avec les autres. Par conséquent, le ministère doit veiller à consolider les intérêts de tous et voir à l'émergence de consensus majoritaires. Dans cet esprit, le leadership de la chaire du comité directeur joue un rôle critique. Il va sans dire que la communication est importante. Enfin, le ministère qui a recouru à «l'environnement virtuel» doit avoir une idée précise des résultats qu'il souhaite obtenir afin que tous les intervenants puissent s'y consacrer.

3 Le bilan

L'utilisation de «l'environnement virtuel» dépasse toutes les attentes. En effet, même si, il y a quelques mois, le MEST a été remplacé par le ministère de l'Énergie, ce dernier a conservé l'approche développée par son prédécesseur. Le MEST avait d'ailleurs reçu un prix de l'IAPC dans la catégorie leadership innovateur en lien avec cette pratique en 2000.

En ce qui concerne l'ouverture du marché de l'électricité, l'expérience a été un franc succès. Le Comité responsable a complété son travail en une seule année alors que plus de dix ans ont été nécessaires pour les administrations ayant entrepris des réformes similaires, à l'intérieur de structures traditionnelles (Nouvelle-Zélande, Norvège ou États américains). La rapidité avec laquelle l'Ontario a restructuré son marché de l'électricité a permis à la province de faire des économies substantielles. L'ouverture du marché a ouvert la voie à de nouveaux investissements sans compter le fait qu'elle

renferme un potentiel de création d'emplois très intéressant.

Personne-ressource : Lourdes Valinton, agente administrative, tél. : (416) 327-7227; courriel : lourdes.valinton@energy.gov.on.ca

Référence :

MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE, DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE. *Soumission du au Prix de l'IAPC 2000 pour gestion innovatrice, 2000.*

PURCHASE, Bryne. *A New Management Model*, Ontario's Ministry of Energy, Science and Technology, (s.d.).

Unité pour l'amélioration gouvernementale (Royaume-Uni)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

À la suite d'une étude du Secrétaire du Cabinet Office concernant l'efficacité des organismes centraux de l'administration britannique, le premier ministre a annoncé la création du Performance and Innovation Unit (PIU), devenu le Strategy Unit (SU) en juin 2002. Le Strategy Unit rend compte directement au premier ministre par l'entremise du Secrétaire du Cabinet Office. Ce dernier est responsable, entre autres, de soutenir le premier ministre en ce qui a trait aux priorités du gouvernement, notamment la réalisation de la réforme.

1.2 La situation avant le changement

Une étude sur l'efficacité de l'administration centrale a démontré que l'administration britannique souffrait de nombreuses lacunes. L'administration avait, notamment, des problèmes de gestion des enjeux interministériels en matière de politiques et de prestation de services. L'étude révélait en outre que l'administration centrale manquait de vision quant aux différentes opportunités et menaces qui se présentaient à elle. Enfin, aucun système d'évaluation n'existait pour mesurer les effets des politiques gouvernementales et l'atteinte des objectifs poursuivis par le gouvernement.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

La création du PIU s'inscrit dans la volonté des hauts dirigeants politiques, des ministres et du premier ministre, de reconstruire la capacité gouvernementale d'élaborer des politiques et des stratégies à long terme. En outre, cette création aspire à trouver de meilleures façons d'aborder les enjeux interministériels. Enfin, elle vise à favoriser l'innovation, la performance et le partenariat par l'entremise de politiques et de stratégies

pensées à long terme et applicables à l'échelle de l'administration.

2 Le modèle

2.1 La pratique

Le Strategy Unit, l'ancien PIU, est une unité administrative qui dote le premier ministre et les organismes gouvernementaux d'outils et de moyens pour analyser les enjeux politiques et développer des solutions aux problèmes posés par ces enjeux. La fonction principale du SU est de participer à l'amélioration de la capacité du gouvernement de répondre aux enjeux stratégiques transversaux et de promouvoir l'innovation dans l'élaboration des politiques et la poursuite des objectifs du gouvernement. Dans le cadre de son mandat, il est amené à réaliser différentes études. À titre d'exemple, le SU a publié dernièrement une version révisée de son Strategy Survival Guide. Il s'agit d'une collection de pratiques exemplaires s'adressant aux personnes impliquées dans l'élaboration des stratégies gouvernementales. Ce guide fournit un cadre pour la conduite de projets gouvernementaux et il offre des conseils sur les qualités et les habiletés requises pour ce faire.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les principaux acteurs visés par le SU sont le premier ministre, le secrétaire du Cabinet Office et les dirigeants des organismes gouvernementaux qui bénéficient de son soutien.

2.3 La gestion

Créé en juin 2002, le Strategy Unit est le résultat d'une fusion entre le Performance and Innovation Unit, le Prime Minister's Forward Strategy Unit et une partie du Centre for Management and Policy Studies. Le Strategy Unit rend compte directement au premier ministre, par l'intermédiaire du Secrétaire du Cabinet Office. Il est administré par une petite équipe qui emploie un personnel comprenant 80 à 100 personnes et provenant de secteurs différents, ce qui favorise l'accès à un large éventail de compé-

tences dans divers domaines. Il appartient à cette équipe de déterminer sur quels projets le SU va se pencher et à qui il revient de faire le suivi des projets avec les différentes unités administratives concernées. La conduite des projets est elle-même réalisée et administrée par de petites équipes de travail comprenant des membres du secteur privé et du secteur public.

Le SU peut également compter sur l'apport des membres du SU Alumni Network. Il s'agit d'un mécanisme par le biais duquel les anciens membres du SU restent en contact avec celui-ci. Ils peuvent ainsi continuer de participer aux discussions et de collaborer aux travaux du SU. Le SU Alumni Network constitue un réseau d'innovateurs qui comprend des membres des secteurs privé, public et communautaire.

2.4 Les facteurs de succès

Plusieurs facteurs influent le succès du SU. Tout d'abord, le SU travaille essentiellement sur des projets qui sont limités dans le temps. Ensuite, il existe un équilibre dans l'impartition du personnel du SU provenant du secteur public et du secteur privé. De plus, dans ces travaux, le SU met l'accent sur la rigueur analytique et l'apport de solutions en lien avec l'analyse réalisée. En outre, la majorité des projets élaborés par le SU sont parrainés par un ministre, ce qui leur donne une direction politique. Enfin, l'approche privilégiée par le SU implique des intervenants externes au gouvernement, ce qui l'amène à être ouvert et réceptif aux idées innovatrices susceptibles d'améliorer les politiques et les services gouvernementaux.

3 Le bilan

Souligné par l'OCDE comme une initiative intéressante en matière de management public, le Strategy Unit est, en soi, une structure innovante. Le SU travaille avec les différentes unités administratives du gouvernement afin de promouvoir l'innovation, la prise de décision stratégique et l'élaboration de politiques publiques effica-

ces au sein du gouvernement. Depuis sa création, il a contribué positivement à la réforme de l'administration publique britannique et, par voie de conséquence, à l'amélioration de la prestation de services.

Références :

PRIME MINISTER'S STRATEGY UNIT (Page consultée le 13 février 2004). *Site de la Strategy Unit*, [en ligne], <http://www.pm.gov.uk/output/page82.asp>

STRATEGY UNIT (Page consultée le 13 février 2004). *Briefing*. Octobre 2003, [en ligne], http://www.pm.gov.uk/files/pdf/briefing_oct.pdf

Promotion et diffusion de l'analyse comparative (Royaume-Uni)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Le Public Sector Benchmarking Service (PSBS) est né d'un partenariat entre le Cabinet Office et le HM Customs & Excise. Le choix du HM Customs & Excise s'explique par son importante expérience en matière d'utilisation de l'analyse comparative dans le cadre de ses activités courantes. Quant au Cabinet Office, il lui revient la charge de mener les différentes réformes.

1.2 La situation avant le changement

Nonobstant toutes les réformes et changements que le Royaume-Uni a connus depuis le début des années 1980, le gouvernement estimait que les services aux citoyens et entreprises pouvaient encore être améliorés. Dans cette optique, le gouvernement a adopté en 1999, le Modernising Government White Paper, dont l'un des éléments prévoyait une meilleure utilisation de l'innovation dans le développement de la prestation de services pour la rendre plus simple et efficace pour les entreprises et citoyens. À cette époque, le gouvernement ne disposait d'aucun outil pour aider les gestionnaires à évaluer leur organisation par rapport aux autres.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

L'administration gouvernementale cherchait un moyen d'aider les ministères et les organismes à mesurer leur propre performance et les raisons inhérentes à celles-ci, à identifier les aspects de leur organisation où l'amélioration était possible, où elle aurait le plus d'impact et à identifier leurs bonnes pratiques et à apprendre celles des autres ministères et organismes. De ce troisième élément est né le Public Sector Benchmarking Service, un moyen pour aider les ministères et organismes à échanger leurs bon-

nes pratiques, d'une part, et, d'autre part, une façon de stimuler l'innovation.

2 Le modèle

2.1 La pratique

Le Public Sector Benchmarking Service a été lancé en 2000. Il vise à promouvoir l'analyse comparative (benchmarking) et à permettre aux différents ministères et organismes du secteur public de partager leurs bonnes pratiques et par le fait même d'améliorer la capacité d'innover. Selon le gouvernement britannique, l'analyse comparative est un élément fondamental pour le développement d'un service public moderne. Elle est un bon vecteur pour donner un nouvel élan à un changement ainsi que pour rehausser les normes des services publics étant donné que la diffusion des bonnes pratiques permet la comparaison entre les organisations. Cet exercice sert d'incitatif pour les autres organisations.

Les objectifs poursuivis par le service de l'analyse comparative sont :

- de promouvoir une bonne méthode pour effectuer de l'analyse comparative et le partage de bonnes pratiques à l'ensemble du secteur public;
- d'assister les organisations du secteur public qui s'engagent dans la réalisation de certains projets d'analyse comparative;
- d'encourager l'apprentissage par le partage du savoir et des bonnes pratiques à des gouvernements qui souhaitent entreprendre une modernisation de leur administration;
- d'offrir l'information pratique sur l'analyse comparative;
- de présenter des initiatives de bonnes pratiques qui ont été retenues par d'autres partenaires.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les acteurs visés par ce service sont, d'une part, toutes les personnes travaillant à la réforme des services publics, qu'elles soient

au niveau des agences, des ministères, des entreprises publiques ou des organismes locaux. D'autre part, les travailleurs du secteur public, nationaux ou étrangers qui peuvent s'inscrire sur le site Web et bénéficier gratuitement des services offerts.

2.3 La gestion

La gestion du PSBS repose sur une équipe formée de dix personnes. Ces employés faisaient partie du HM Customs & Excise avant d'être affectés à ce service. L'équipe compte un webmestre, cinq employés affectés aux opérations, deux chercheurs, un gestionnaire et un directeur.

Le service dispose de différentes ressources pour répondre aux besoins des utilisateurs. Le PSBS :

- dispose d'un bureau de renseignements;
- rassemble des exemples de bonnes pratiques et les rend disponibles en ligne ou sur papier;
- entreprend des recherches pour identifier les documents de référence de nature à répondre aux besoins des utilisateurs;
- effectue un suivi des progrès et des résultats de projets d'analyse comparative dans le contexte de la réforme des services publics;
- rassemble l'information sur les événements et activités permettant de créer des réseaux de contacts;
- maintient une base de données des acteurs du secteur public qui désirent partager leurs expériences récentes;
- produit et diffuse des documents qui fournissent des conseils et une assistance de nature à répondre aux besoins des personnes impliquées dans des activités d'analyse comparative;
- aide à la coordination de projets d'analyse comparative interdisciplinaire dans des champs d'intérêt communs et diffuse les résultats via le site Internet ou des bulletins d'information.

Tous les exemples de bonnes pratiques sont rassemblés dans une banque de données réservée aux membres. Le seul critère de sélection des membres repose sur le fait d'être un employé du secteur public.

2.4 Les facteurs de succès

Le succès du PSBS repose sur trois principes fondamentaux. D'abord, il s'assure que les besoins des utilisateurs sont satisfaits. À cet effet, des avis et réactions des utilisateurs sur les produits et services sont régulièrement demandés.

Ensuite, le service s'est doté d'une politique de confidentialité en ce qui concerne sa banque de données sur les bonnes pratiques. Dans cet esprit, le service encourage d'ailleurs ses utilisateurs à se conformer au Code de conduite européen sur le Benchmarking.

Enfin, la collaboration entre les acteurs est le dernier principe fondamental. Pour encourager celle-ci, le service promouvoit :

- l'utilisation de l'analyse comparative comme un outil d'apprentissage;
- le partage des informations et des bonnes pratiques.

La collaboration entre les acteurs passe également par l'ouverture, la confiance et la volonté de partage, ce que permet l'analyse comparative.

3 Le bilan

L'analyse comparative a, d'ores et déjà, conduit à des améliorations significatives en termes de coûts et de qualité des services dans de nombreuses zones du secteur public. Le PSBS favorise l'innovation parce qu'il constitue un outil efficace pour développer des approches orientées vers la collaboration et destinées à résoudre des problèmes en commun.

Selon l'information obtenue du PSBS, il y a actuellement 21 300 éléments téléchargeables sur la banque de connaissances du

PSBS. Ce dernier estime d'ailleurs la valeur de l'information disponible à 30 millions de livres, soit environ 700 millions de dollars canadiens.

Cette année, un premier rapport écrit devrait être déposé pour la période finissant le 31 mars 2004.

Références :

ROYAUME-UNI (Page consultée le 17 février 2004). *Site du Public-Sector Benchmarking*, [en ligne], http://www.benchmarking.gov.uk/about_psb/thepbs.asp

THÈME 11 LES PARTENARIATS PUBLIC/PUBLIC

1. Définition et mise en contexte

L'engouement pour les partenariats public/public est assez récent. L'absence de définition dans Le grand dictionnaire terminologique de l'Office québécois de la langue française en témoigne. Par le passé, et c'est encore le cas à certains égards, ce sont plutôt les partenariats public/privé qui ont remporté la palme au chapitre des solutions privilégiées pour améliorer et moderniser le fonctionnement des administrations publiques.

Dès l'origine, le partenariat a une connotation positive. Il s'agit d'une relation associative entre deux entités ou plus, fondée sur le partage des ressources, des responsabilités, des risques et des pouvoirs en vue de l'atteinte d'objectifs communs, notamment l'efficacité et l'efficience. Le partenariat public/public se caractérise par la nature publique des partenaires et, par voie de conséquence, par le fait que ces partenariats ne doivent pas porter préjudice aux devoirs et obligations des organismes publics qui y recourent, que ce soit en matière de transparence, de reddition de comptes ou de responsabilités envers les citoyens.

Le partenariat public/public comprend toute forme d'association entre organisations publiques de nature fédérale, provinciale et municipale. Certains élargissent cette définition afin qu'elle comprenne également les partenariats avec les organismes locaux comme les communautés de citoyens et les organisations sans but lucratif.

2. Tendances

Le recensement des pratiques en matière de partenariat public/public démontre que ce partenariat est en pleine émergence au sein des administrations publiques modernes. Désireuses de briser les silos qui caractérisent leur gestion traditionnelle, de partager les risques associés à leurs opérations et de réaliser des économies d'échelle par le par-

tage des coûts et des ressources, les administrations publiques encouragent leurs organismes à recourir au partenariat entre eux et avec d'autres.

Dans certains cas, cet encouragement se traduit par de l'aide à la recherche de partenaires, l'octroi de financement ou encore la réalisation d'outils d'évaluation spécifiques aux relations partenariales. L'utilisation accrue des technologies de l'information par les administrations publiques est un terrain particulièrement fertile pour le développement des partenariats public/public. Le souci d'offrir à la population des services intégrés par le biais de guichets uniques électroniques emporte, en soi, l'obligation de s'engager à l'intérieur de partenariats public/public. Avec une certaine longueur d'avance sur les autres, certaines administrations provinciales entreprennent des initiatives qui transcendent les différents paliers gouvernementaux et vont même jusqu'à tisser des liens de partenariat avec des organismes fédéraux et municipaux.

3. Présentation des pratiques retenues

Reflète des tendances observées au point précédent, les pratiques suivantes ont été retenues en raison de leur originalité, de leur aspect pratique ou de leur pertinence dans le contexte de la modernisation de l'État :

Fonds d'investissement pour l'entrepreneuriat public (Royaume-Uni)

Invest to Save Budget (ISB) est un partenariat public/public entre le HM Treasury et le Cabinet Office du Royaume-Uni. De plus, il s'agit d'une pratique qui vise à encourager l'émergence de partenariats entre différents organismes publics. Traduit par l'expression « Investir pour économiser », ISB, par l'entremise de concours, appuie financièrement des projets qui impliquent des partenariats publics et y investissent de petites

sommes d'argent. C'est en lien avec la poursuite de ses objectifs en matière de modernisation de l'État que le Royaume-Uni s'est doté d'ISB.

Outil d'évaluation des partenariats (Royaume-Uni)

Le Partnership Assessment Tool est un outil qui permet d'évaluer simplement et rapidement l'efficacité de partenariats public/public. Il a été élaboré par le Strategic Partnership Task Force de l'administration britannique pour aider les gestionnaires et les organismes qui s'engagent à l'intérieur de projets de partenariat.

Entente pour les paiements municipaux (Nouveau-Brunswick)

Les « Paiements municipaux » réfèrent aux partenariats entre Services Nouveau-Brunswick et les municipalités de cette province. Il s'agit, notamment, d'une fonction que l'on retrouve sur le portail de Services Nouveau-Brunswick. Grâce à ses partenariats avec les municipalités, l'administration provinciale, par le biais de Service Nouveau-Brunswick, fait l'évaluation foncière et la collecte de divers paiements municipaux, dont la taxe foncière, pour le compte de certaines villes.

Guichet unique de services aux entreprises (Colombie-Britannique)

Le OneStop Business Registration est la principale porte d'entrée pour quiconque désire faire des affaires en Colombie-Britannique. Il s'agit d'un portail qui offre des services intégrés aux entreprises de la province. Le OneStop fut rendu possible grâce aux partenariats entre trois niveaux de gouvernement : fédéral, provincial et municipal.

Prestation intégrée de services (Canada)

Initiative Service Canada (ISC) a vu le jour suite aux partenariats entre les différents ministères du gouvernement fédéral. ISC visait l'intégration de l'information et des services offerts par le gouvernement du Canada à l'aide de trois principaux canaux : le téléphone, Internet et les centres d'accès. Plus qu'un numéro de téléphone 1-800 ou

un simple portail, ISC est l'aboutissement ou le résultat tangible des partenariats auxquels ont participé à plusieurs ministères et organismes gouvernementaux.

Références :

KITCHIN, Felicity, et Xaba MCINTOSH et associés (Page consultée le 19 janvier 2004). *Administrative Restructuring: Public-Public Partnerships*, [en ligne], <http://www.hologram.org.za/research/ppp/admnr1.htm>

SOMMERMANN, Karl-Peter (Page consultée le 2 février 2004). *Accountability Management of Intergovernmental Partnerships In A Legal Perspective*, OCDE, 1999, [en ligne], <http://www.oecd.org/dataoecd/11/13/1902655.pdf>

Fonds d'investissement pour l'entrepreneuriat public (Royaume-Uni)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Invest to Save Budget (ISB) est une initiative gouvernementale gérée conjointement par le HM Treasury (le Trésor) et le Cabinet Office. Le Trésor est responsable de l'amélioration du taux de croissance et de la prospérité économique. Le Cabinet Office joue un rôle prépondérant dans la modernisation de l'administration publique britannique. Il a pour fonction d'appuyer le premier ministre et les actions du gouvernement et d'aider à l'élaboration des priorités en matière de prestation de services. Il agit aussi à titre de leader pour la réforme de l'administration publique et il coordonne les questions de sécurité et de renseignements intérieurs. C'est le Trésor qui assure principalement la gestion d'ISB mais ce, en étroite collaboration avec le Cabinet Office.

1.2 La situation avant le changement

Traditionnellement, et en raison de la culture qui prévaut à l'intérieur des organisations publiques britanniques, la tendance première des organismes est de travailler en vase clos. Par conséquent, chaque organisme doit assumer seul les responsabilités et les risques associés à la réalisation des projets qu'il veut mettre sur pied. Il doit aussi disposer de toutes les ressources nécessaires à leur réalisation. Des projets plus risqués, bien qu'innovateurs et renfermant un potentiel intéressant en termes d'économie ou d'amélioration de prestation de services ne voient pas le jour en raison du fait que les contraintes sont trop lourdes à assumer pour un organisme agissant seul. Reflet de cette réalité, peu d'organismes travaillent en partenariat et c'est précisément ce que le gouvernement voulait changer. Avant l'instauration d'ISB, les ministères, agences et autres organismes gouvernementaux ne

disposaient d'aucune mesure incitative à entrer dans des relations de partenariat.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

Étant donné que l'une des préoccupations majeures du Cabinet Office est d'améliorer la prestation de services à la population et de réduire les coûts associés au fonctionnement de l'administration, le gouvernement britannique voit, dans les partenariats public/public, une occasion, pour les organismes publics, de forger de nouvelles alliances et de faire preuve d'innovation. ISB s'inscrit dans la foulée des initiatives mises de l'avant pour renforcer la modernisation de l'administration britannique. ISB est considéré comme un véritable fonds d'investissement. Il a été mis en place en vue de réaliser les objectifs poursuivis par l'État dans le cadre de sa modernisation et pour faire la promotion d'un gouvernement partenaire (joined-up government).

2 Le modèle

2.1 La pratique

L'initiative Invest to Save Budget, lancée en 1998, résulte d'un partenariat entre deux organismes centraux du gouvernement. Il s'agit d'un catalyseur de projets de partenariat, une sorte de fonds d'investissement pour l'entrepreneuriat dans le secteur public. ISB offre un appui financier à des projets de partenariat innovateurs qui impliquent au moins deux organismes publics et qui ont pour objectif d'améliorer la prestation de services à la population ou de réduire les coûts.

Tous les projets qui font appel à ISB doivent rencontrer les objectifs suivants : augmenter l'ampleur du travail conjoint entre les différents niveaux de gouvernement; définir des voies innovatrices dans la prestation de services à la population compatibles avec les objectifs du programme de modernisation de l'État; et réduire les coûts de la prestation de services à la population ou améliorer la qualité et l'efficacité de la prestation de services. Les projets considérés doivent être

transposables à l'échelle de toute l'administration publique.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les organismes publics sont les principaux acteurs visés par cette pratique. Dans un deuxième temps, étant donné que les projets appuyés par ISB poursuivent l'objectif d'améliorer la prestation de services, les citoyens bénéficient également de la pratique.

2.3 La gestion

La gestion d'ISB est assurée principalement par le Trésor. Chaque année, les partenaires qui souhaitent que leurs projets reçoivent de l'appui d'ISB doivent les soumettre pour évaluation à un comité du Trésor formé à cette fin. Ce comité, en consultation avec le Cabinet Office, évalue les soumissions en fonction de critères prédéterminés. Il fait ensuite ses recommandations au Chief Secretary du Trésor. C'est le Secrétaire, après avoir consulté le ministre du Cabinet Office, qui prendra la décision finale quant aux choix des projets qui recevront l'appui d'ISB.

La première année (ronde 1), l'accès au financement d'ISB a été réservé à des projets provenant des ministères et des agences. Trente-trois projets avaient alors vu le jour. Dans un deuxième temps (rondes 2 et 3), ISB a été ouvert aux partenariats impliquant des organismes régionaux et des autorités locales comme la police, les pompiers et la santé. Les organismes parapublics et les corporations publiques étaient aussi appelés à participer. Lors de la quatrième ronde, les projets impliquant des partenariats avec des localités et même des organismes sans but lucratif ont pu se qualifier. ISB en est actuellement à sa sixième ronde, soit sa sixième année. L'initiative devrait prendre fin le 31 mars 2006. À ce jour, plus de 400 projets de partenariat ont été soutenus en partie par ISB. Les fonds distribués par ISB proviennent du gouvernement central qui considère les projets comme des investissements en lien avec la modernisation. Sur sept ans, ISB disposait d'un portefeuille qui comptait un peu moins d'un milliard de dollars (380M livres). Concrètement, cela veut dire que la

participation d'ISB, bien que significative pour les projets qui se qualifient, est assez modeste.

Une fois qu'un projet remporte le concours et se sélectionne pour avoir accès aux fonds d'ISB, les gestionnaires doivent accepter le plan de mise en œuvre du ministère parrain du projet et du Trésor et s'y conformer. Un comité spécial a été mis en place par le Trésor pour assurer le suivi des progrès des projets financés par ISB : le ISB Unit. Ce suivi s'effectue par l'entremise de rapports bisannuels, les Progress reports. Ces rapports doivent être soumis à l'ISB Unit pour chacun des projets. De plus, les gestionnaires de chaque projet doivent produire un rapport d'évaluation final. Lorsque la réalisation d'un projet s'échelonne sur plus d'une année, l'ISB Unit peut aussi demander à ce que les gestionnaires du projet lui soumettent un rapport d'évaluation intérimaire. Tous les projets doivent se conformer au Livre vert de l'administration « Appraisal and Evaluation in Central Government ».

Les détails afférents à chacun des projets qui bénéficient du financement d'ISB sont disponibles sur le site Web officiel de l'ISB Unit. Les résultats et les leçons tirées de chacune des expériences de partenariat sont donc diffusés et accessibles aux gestionnaires qui souhaitent élaborer des projets en partenariat, au personnel et aux ministres qui s'en inspirent dans l'élaboration des politiques et à l'ISB Unit qui peut en tirer des leçons génériques pour le bénéfice de tous. Le portfolio d'ISB compte une série d'expériences qui comprennent des renseignements sur un projet du début jusqu'à la fin, incluant l'évaluation quant à son efficacité.

2.4 Les facteurs de succès

Le succès d'ISB repose essentiellement sur le fait que l'initiative reçoit un support politique important de deux ministères centraux qui prêchent par l'exemple étant donné qu'ils sont eux-mêmes en situation de partenariat. L'appui financier d'ISB pour chaque projet étant modeste, l'attrait du financement

n'est pas, en soi, un incitatif suffisant pour encourager l'établissement de partenariats entre les organismes publics. Les promoteurs d'ISB ont dû faire la promotion du programme et des avantages des partenariats public/public par le biais de colloques et de conférences auprès de la clientèle visée. Enfin, l'engagement et l'imagination des partenaires sont des ingrédients essentiels.

3 Le bilan

Depuis les débuts, l'ISB Unit a observé que les projets ayant bénéficié de l'appui d'ISB tendent à rendre la vie des citoyens plus facile, à rendre le gouvernement plus efficace et à mieux utiliser les nouvelles technologies de l'information. Ces partenariats public/public ont permis des économies d'échelle, de tirer profit des nouvelles technologies, d'améliorer la prestation de services et de l'axer sur le client et, par conséquent, de mieux servir certains segments de la population.

Citant le Trésor dans sa description d'ISB, « A key principle of the ISB Programme is that investment is provided in return for reform. », ISB est « [...] a guiding light for our programme of public sector reform ». Cette initiative a permis au Trésor de se rapprocher des gens. Traditionnellement, il était perçu négativement en raison du fait qu'il gérait les finances de l'État et il avait, par conséquent, la réputation d'être à l'origine des coupures. Son rôle dans ISB lui a permis de se faire connaître comme un acteur de qualité dans la modernisation de l'État.

ISB a permis de créer de nouvelles façons de travailler en partenariat et d'obtenir de meilleurs résultats. Les projets qui ont bénéficié du soutien d'ISB ont contribué à briser les silos et ont permis de faire la promotion de l'évaluation et du partage des risques pour l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des services publics.

Références :

HM TREASURY. CABINET OFFICE (Page consultée le 3 février 2004). *Site d'Invest to Save Budget*, [en ligne], <http://www.isb.gov.uk/hmt.isb.application.2/index.asp>

Outil d'évaluation des partenariats (Royaume-Uni)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Le Partnership Assessment Tool a été développé par le Strategic Partnership Task Force (SPTF) de l'Office of the Deputy Prime Minister (ODPM) du Royaume-Uni. Mis sur pied en septembre 2001, le SPTF a pour but d'aider les gouvernements locaux à améliorer leur prestation de services par le biais de partenariats public/public. Le SPTF est composé d'experts provenant des milieux juridique, financier et de la gestion de projet. Le noyau dur du SPTF comprend 12 membres et il est supporté par une quarantaine de membres associés donnant volontairement de leur temps à raison de 3 ou 4 jours par mois.

1.2 La situation avant le changement

Travailler en partenariat peut se révéler complexe, difficile et nécessite du temps. Toute relation partenariale comprend ses forces et ses faiblesses. À un moment ou à un autre, tous les partenariats rencontrent des difficultés. Ces obstacles sont de gravité variable. Parfois, ils sont faciles à cerner; d'autres fois, ils sont plus difficiles à cerner et nécessitent d'importantes ressources qui sont alors détournées de leur but premier, à savoir la réalisation des objectifs poursuivis par les partenaires. Avant le Partnership Assessment Tool, les partenaires ne disposaient d'aucun outil pour évaluer les partenariats dans lesquels ils étaient engagés. Devant les difficultés rencontrées, ils devaient recourir à des investigations longues et coûteuses.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

L'un des objectifs poursuivis par le Parti travailliste lorsqu'il a été élu était d'augmenter la proportion de travail réalisée en partenariats, que ceux-ci soient public/public, public/privé ou public/volontaire. L'emphase a été mise sur les partenariats stratégiques

comme réponse aux défis de la modernisation et comme instigateur de changement. C'est dans cet esprit que le SPTF a été créé et qu'il développa le Partnership Assessment Tool.

2 Le modèle

2.1 La pratique

Le Partnership Assessment Tool (PAT) est un outil pratique qui permet d'évaluer simplement et rapidement l'efficacité de divers partenariats. Il a été élaboré par le SPTF dont le mandat est d'aider les gouvernements locaux à améliorer leur prestation de services par le biais de partenariats public/public. Le PAT est un cahier d'une cinquantaine de pages qui fournit de l'information et les outils nécessaires à l'appréciation de l'efficacité d'un partenariat. Il permet, notamment, d'identifier les secteurs où des problèmes existent. Cela permet ensuite aux partenaires de se concentrer sur la solution et d'y allouer les ressources nécessaires en fonction de la gravité et de l'urgence de la situation par rapport à la relation partenariale dans son ensemble.

Le PAT est basé sur six principes. Ces principes ont été décrits, à la suite de recherche, comme étant les pierres d'assise des partenariats qui fonctionnent avec succès. Par conséquent, le PAT s'articule autour des thématiques suivantes : reconnaître et accepter la nécessité du partenariat, convenir d'une raison d'être claire et réaliste, assurer l'engagement et l'appartenance des partenaires, développer et maintenir la confiance, créer une entente de partenariat transparente et solide et contrôler, mesurer et apprendre.

L'utilisation fréquente du PAT peut aussi permettre aux partenaires de suivre l'évolution de leurs relations. Le PAT n'offre pas de solutions concrètes à tous les problèmes qui peuvent être vécus à l'intérieur d'une relation partenariale mais il propose un cadre et un vocabulaire permettant aux partenaires de développer ensemble l'approche commune qui leur permettra de

résoudre leurs différends et de surmonter les difficultés qu'ils rencontrent.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les acteurs visés par le PAT sont tous les organismes publics qui sont engagés dans des partenariats, que ceux-ci soient publics ou privés. Cet outil pratique a été élaboré dans le but d'être principalement utilisé par la haute direction et les gestionnaires de projet. Néanmoins, il peut être utilisé par des partenaires à tous les niveaux : membres élus, gestionnaires intermédiaires ou employés de première ligne.

2.3 La gestion

Afin de réaliser son mandat, le SPTF a sélectionné 24 organismes locaux, appelés pathfinders, avec lesquels il désirait travailler de plus près. Ces 24 pathfinders ont été suggérés afin que le SPTF puisse les conseiller dans le développement de leurs relations de partenariat. Ne disposant pas de l'expertise nécessaire à l'interne, le SPTF a demandé au Nuffield Institute for Health d'élaborer un premier outil d'évaluation dont il pourrait se servir pour apprécier les partenariats des pathfinders.

Tout d'abord, le PAT a donc été élaboré par le Nuffield Institute for Health étant donné qu'il avait beaucoup d'expérience en ce qui concerne les partenariats dans le secteur de la santé et des services sociaux. Ensuite, prenant acte des commentaires des pathfinders, le SPTF a adapté le Partnership Assessment Tool aux services offerts par les organismes publics. Ce faisant, il a mis l'emphase sur les partenariats stratégiques.

2.4 Les facteurs de succès

Les facteurs ayant contribué au succès du PAT sont l'engagement du SPTF et le partenariat fructueux avec le Nuffield Institute, ainsi que la grande disponibilité de même que la contribution des 24 pathfinders qui ont accepté de travailler en collaboration avec le SPTF.

3 Le bilan

Avant de s'engager dans un partenariat, les partenaires passent beaucoup de temps à élaborer leurs projets, rédiger leurs plans d'affaires et s'entendre sur les objectifs qu'ils poursuivront. Une fois le processus mis en marche, très peu de temps et de ressources sont consacrés à l'évaluation de l'efficacité du partenariat en soi. Pourtant, puisque d'importantes ressources sont affectées à la réalisation de projets en partenariat, nul ne peut discuter de l'importance de s'assurer que ces partenariats soient efficaces et que l'utilisation des ressources qui y sont consacrées soit efficiente.

Le PAT aide les nouveaux partenariats en leur fournissant le cadre de développement qui leur permet d'élaborer un partenariat sain et efficace. Il offre l'occasion aux partenariats qui sont moins récents d'effectuer un bilan de santé et il peut aussi être utilisé comme outil diagnostique pour identifier les problèmes et y apporter une solution. Le PAT a été élaboré selon des principes assez génériques. Par conséquent, il peut être utilisé dans une variété de contextes différents et par une gamme assez vaste d'organisations.

Références :

SPTF (Page consultée le 5 février 2004). *Assessing Strategic Partnership, The Partnership Assessment Tool*, London Office of the Deputy Prime Minister (2003), [en ligne], <http://www.nuffield.leeds.ac.uk/downloads/pat.pdf>

SPTF (Page consultée le 5 février 2004). *Organisation Chart*, [en ligne], http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_localgov/documents/page/odpm_locgov_605687.ppt

OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER (Page consultée le 10 février 2004). *An introduction to the Strategic Partnering Taskforce*, [en ligne], http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_localgov/documents/page/odpm_locgov_605708.hcsp

Entente pour les paiements municipaux (Nouveau-Brunswick)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

La pratique « paiements municipaux » réfère à des partenariats entre Services Nouveau-Brunswick (SNB), le ministère des Finances et les municipalités de cette province. Fondée en 1990, SNB est une société du gouvernement provincial qui a pour mandat d'améliorer la prestation de services offerts à la population et d'en faciliter l'accès par l'entremise de centres multiservices, d'Internet et d'une ligne téléphonique sans frais. En vertu d'une loi, SNB est aussi responsable d'effectuer toutes les évaluations foncières dans la province. Les municipalités ainsi que la province rétribuent SNB pour ce service. Le ministère des Finances de la province est, quant à lui, responsable de faire la collecte et la redistribution des taxes foncières. Il a confié la tâche de la collecte à SNB. Par conséquent, c'est SNB qui fait la collecte des taxes foncières pour toutes les municipalités. Par ailleurs, à la suite de partenariats avec certaines municipalités de la province, SNB s'est également vu confier le mandat de faire la collecte de certains autres paiements municipaux, et ce, par l'entremise de ses trois canaux de services.

1.2 La situation avant le changement

Les responsabilités liées à l'évaluation et à la collecte des taxes foncières n'appartiennent plus aux municipalités depuis les années 1960. Le ministère des Finances était responsable de l'évaluation, de la collecte et de la redistribution des taxes foncières, cela jusqu'à la création de SNB. Avant l'introduction de la pratique « paiements municipaux », parmi les services offerts par l'organisme, chaque municipalité assumait elle-même les responsabilités liées à l'information et à la collecte des divers paiements municipaux dont elle avait la charge. Chaque année, les municipalités consacraient des ressources importantes et

termes de temps et d'argent à ces fonctions. Or, même si la collecte de ces paiements était intrinsèquement liée à la poursuite des activités d'une municipalité, elle était tout de même accessoire à leur rôle premier, soit celui de gérer. Les citoyens concernés devaient nécessairement payer leurs paiements municipaux, comme leurs taxes d'eau et leurs contraventions, en personne ou par la poste, et ce, dans leurs municipalités respectives puisqu'il n'y avait aucune autre alternative.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

Le développement de partenariats entre la province et le secteur municipal s'inscrit dans le cadre plus large du développement du gouvernement électronique et de la prestation de services intégrés.

2 Le modèle

2.1 La pratique

La pratique « paiements municipaux » met en lumière le résultat tangible qu'il est possible d'atteindre par l'entremise de partenariats entre un organisme provincial, un ministère et différents organismes municipaux. Il s'agit de simplifier la vie des résidents en utilisant l'infrastructure de SNB comme un guichet unique pour la majorité de leurs transactions avec les administrations provinciales et municipales. SNB offre le service par l'entremise de trois canaux : le téléphone, Internet et les centres d'accès. En matière de collecte des taxes foncières, c'est un partenariat entre le ministère des Finances et SNB qui rend possible la faculté, pour le citoyen, d'acquitter ses taxes à SNB. Qui plus est, « paiements municipaux » est l'une des fonctions retrouvées sur le portail Web de SNB. Par cette fonction, les citoyens ont accès aux paiements et aux formulaires de plusieurs municipalités. Les administrations municipales participantes choisissent de se départir de leurs tâches liées à la collecte de certains paiements et c'est SNB, un organisme provincial, qui assure le service pour leur compte.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les principaux acteurs visés par la pratique sont les citoyens qui profitent du service. Du point de vue de l'évaluation foncière, de la collecte des taxes foncières et de la collecte d'autres paiements municipaux, les municipalités sont évidemment visées par la pratique. De même, le ministère des Finances est aussi concerné. Enfin, SBN est visé par la pratique en ce sens que c'est lui qui offre et gère maintenant plusieurs aspects des services municipaux. Il en tire également profit car ces activités lui procurent une partie de son financement.

2.3 La gestion

Si SNB est requis, par voie législative, de procéder à toutes les évaluations foncières dans la province, il fait la collecte des taxes foncières auprès des citoyens en vertu d'une entente de partenariat avec le ministère des Finances. Géré par SNB, le paiement des taxes foncières est uniquement accepté dans les 35 bureaux de SNB, dans les institutions bancaires ou par la poste. Si les frais associés à l'utilisation des cartes de crédit comme mode de paiement n'étaient pas si prohibitifs, le service serait également disponible en ligne et au téléphone. SNB est actuellement en pourparlers avec différentes institutions financières dans le but de développer la technologie qui permettrait d'effectuer des paiements par le biais de transferts électroniques de fonds. SNB serait alors en mesure d'offrir le service de collecte des taxes foncières par l'entremise de son site Internet et de ses centres d'appel. SNB transmet les sommes reçues à titre de paiement de taxes foncières au ministère des Finances qui, selon une formule de pré-répartition, les redistribue ensuite aux municipalités.

Les municipalités qui choisissent de se départir de leurs responsabilités par rapport à la collecte de taxes et paiements autres que les taxes foncières le font par le biais d'ententes de service à cet effet avec SNB. Ces ententes ont une durée de trois ans et sont négociées avec chacune des municipa-

lités. Au départ, la municipalité dispose de 60 jours pour résilier l'entente si elle est insatisfaite. SNB offre ses services aux municipalités en fonction du marché. Les services sont facturés à la municipalité à l'utilisation⁸. Les partenariats établis entre SNB et les municipalités permettent notamment de payer les factures d'eau et d'égouts, les contraventions de stationnement, les frais de collecte des ordures et les loyers de terrains. Les paiements peuvent être effectués par carte de crédit, par téléphone, en personne ou par Internet. Les municipalités peuvent également offrir aux citoyens l'accès à des formulaires de l'administration municipale, incluant notamment des formulaires de demande d'emploi, des formulaires pour le service de prélèvement automatique, des formulaires de lecture de leur compteur d'eau et des formulaires de demande d'état de compte des services municipaux.

La reddition de comptes de SNB s'effectue par le biais du rapport annuel que SNB doit présenter à son ministre responsable qui lui, doit en faire le dépôt à l'assemblée législative de la province. SNB est tenu d'évaluer ses activités par le biais de treize indicateurs de rendement dont l'un concerne la communication avec les municipalités. Étant donné que cet élément fait partie des indicateurs en vertu desquels ses progrès sont mesurés, SNB a donc déployé une stratégie de communication qui s'adressait spécifiquement aux administrateurs municipaux afin de se promouvoir comme un fournisseur de services efficaces à faibles coûts. Ce vaste exercice de communication était basé sur des rencontres ciblées entre le personnel de l'évaluation et le personnel municipal. En 2000, toutes les municipalités

⁸ En termes concrets, la municipalité paie SNB à chaque transaction. En ce qui concerne les paiements municipaux, les frais s'établissent à 0,75 \$ par tranche de 100 \$. À ce montant, il faut ajouter les frais que paie SNB aux cartes de crédits, soit 1,81 \$ la transaction. Ainsi, pour un citoyen qui paie une contravention de 100 \$ avec sa carte de crédit par l'entremise de du site Web de SNB, la municipalité devra verser 2,56 \$ à SNB.

ont été contactées. En 2001, SNB lançait sa stratégie de communication et ce sont les fruits de cette stratégie qui ont mené à l'élaboration des ententes partenariales qui permettent aujourd'hui à SNB de faire la collecte de paiements municipaux pour le compte de certaines municipalités.

2.4 Les facteurs de succès

Le succès des relations partenariales entre SNB, le ministère des Finances et les municipalités du Nouveau-Brunswick relève en grande partie de la maturité, de l'ouverture et de la capacité de communication des acteurs impliqués. De plus, la mise en ligne de l'initiative est sujette au degré d'avancement du programme gouvernemental en matière de gouvernement électronique.

3 Le bilan

À ce jour, le nombre de villes impliquées dans une relation partenariale avec SNB pour la collecte de divers paiements municipaux s'établit à 39. Par ailleurs, SNB fait l'évaluation et la collecte de taxes foncières pour l'ensemble des municipalités de la province. La collecte de paiements municipaux, l'évaluation et la collecte des taxes foncières ne sont pas les seuls secteurs d'activité dans lesquels SNB s'est engagé avec des municipalités. En effet, au cours de l'exercice 2002-2003 et selon les termes de partenariats intéressants, SNB a permis aux villes de St-Jean et de Frédéricton d'utiliser leurs canaux pour informer et consulter les citoyens de leurs villes respectives. En partenariat avec SNB, la ville de St-Jean a pu consulter ses citoyens sur son budget alors que la ville de Frédéricton a permis à ses citoyens de faire l'examen de son plan municipal. Le sondage national *Citoyens d'abord 2002* classe SNB parmi les chefs de file en matière de satisfaction des clients.

Personne-ressource : Denise B. Michaud, Agente, Direction du marketing et du développement des affaires, Services Nouveau-Brunswick, tél. : 506-533-3499, courriel : denise.michaud@snb.ca

Références :

SERVICES NOUVEAU-BRUNSWICK (Page consultée le 6 février 2004). *Paiements et formulaires municipaux*, [en ligne], <http://www.web11.snb.ca/snb8000/dept.aspx?DeptID=1&l=f&ShopperID=568a361c2c36497589c93e9ae8ebfe8b>

NOUVEAU-BRUNSWICK (Page consultée le 4 février 2004). *Rapport annuel/États financiers 2002-2003 de Services Nouveau-Brunswick*, [en ligne], www.snb.ca/d_t/AnnualReport2002-2003F.pdf

Guichet unique de services aux entreprises (Colombie-Britannique)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Le OneStop Business Registration (le OneStop) est une initiative multi partenariale. Elle est actuellement parrainée par le ministère de la Compétition, de la Science et de l'Entreprise (MCSE). À partir du 15 mars 2004, la responsabilité du OneStop sera transférée au ministère des Finances qui portera le nom de OneStop Business Services. Le processus de transfert est déjà amorcé. Le ministère des Finances s'occupe, entre autres, de la gestion des registres de propriétés personnelles et d'entreprises (Corporate and Personal Property Registries).

1.2 La situation avant le changement

Avant l'établissement du partenariat qui a mené à la création du OneStop, peu de liens unissaient les acteurs impliqués dans le développement économique. La gestion des questions relatives à l'enregistrement des entreprises était réalisée en vase clos. Ainsi, un entrepreneur désireux d'établir son entreprise en Colombie-Britannique devait faire d'innombrables démarches auprès des organismes gouvernementaux œuvrant dans le développement économique⁹. Un simple changement d'adresse devenait un casse-tête administratif. L'entreprise devait contacter tous les acteurs individuellement et remplir plusieurs formulaires de changement d'adresse. L'information nécessaire à l'enregistrement de nouvelles entreprises était disponible mais elle était dispersée

⁹ Ces organismes sont nombreux : Agence des douanes et revenu Canada pour la taxe de vente, la taxe à l'importation et à l'exportation; Industrie Canada, la BC Consumer Taxation Branch pour la taxe de vente provinciale, la taxe sur l'hôtellerie, la taxe internationale sur l'essence, etc.; le BC Corporate Registry, le Workers' Compensation Board of BC, la municipalité où on veut s'établir pour les réglemets de zonage et les permis nécessaires, etc.

parmi les intervenants. De plus, une entreprise devait posséder un numéro pour chacun des paliers de gouvernement avec qui elle faisait affaire. Les gens d'affaires se plaignaient du fait que les procédures étaient nombreuses et coûteuses en termes de temps et d'argent.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

L'initiative a vu le jour à la suite du Commitment to Small Business Discussion Paper de 1994. Elle s'inscrit dans une logique de développement de modes alternatifs de prestation de services qui s'explique, en partie, par une situation économique difficile et la nécessité de réduire les procédures administratives. Dans un contexte où la compétition est féroce et où chacun veut attirer dans sa propre province les entreprises qui contribueront à son essor économique, les organismes impliqués se sont rendus compte qu'il devenait impératif de faciliter la vie des entreprises. Le partenariat s'est construit pour répondre à la demande des clients, mais aussi parce que chacun des partenaires percevait, dans ce projet, des avantages en termes d'économies de ressources.

2 Le modèle

2.1 La pratique

Le OneStop Business Registration est la porte d'entrée pour quiconque désire faire des affaires en Colombie-Britannique. Les partenariats nécessaires à la réalisation du projet ont commencé en 1996. Les municipalités ont été impliquées à partir de 2000. Les services offerts par l'entremise de ce guichet unique le sont en personne, par l'entremise de kiosques, par Internet, grâce à un portail Web et par téléphone. C'est uniquement grâce à la collaboration partenariale de plusieurs ministères, agences et autres organismes publics et privés de la province, du fédéral et de certaines municipalités que la prestation de services intégrés offerts par le OneStop est possible. Il est intéressant de noter que le OneStop s'autofinance par l'entremise des frais asso-

ciés à l'enregistrement des entreprises et autres services fournis par OneStop.

Par l'intermédiaire du OneStop, un entrepreneur peut, entre autres, enregistrer son entreprise dans le registre de la province, s'enregistrer comme vendeur aux fins de la taxe de vente provinciale et s'enregistrer comme employeur avec la Workers' Compensation Board of BC. Grâce au partenariat entre le ministère responsable du OneStop et les ministères et agences responsables au niveau fédéral, l'entrepreneur peut aussi appliquer pour obtenir un numéro de compte d'entreprise aux fins de la taxe de vente fédérale, des déductions à la source, des taxes d'entreprises et d'importation / exportation. Depuis 2003-2004, le Single Business Number Project rend possible l'utilisation du numéro d'entreprise fédéral à titre de numéro unique pour toutes les entreprises de la province, peu importe le palier de gouvernement avec lequel elles doivent traiter. Enfin, puisque des municipalités participent également à l'initiative, il est possible d'obtenir certains des permis municipaux requis lors de l'établissement d'une entreprise sur le territoire municipal.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les partenaires fondateurs du OneStop sont : la Small Business Advocacy Branch du BC Ministry of Competition, Science and Enterprise, la Liquor Distribution Branch du BC Ministry of Public Safety and Solicitor General, la Business Registration and Corporate Returns Division de l'Agence des douanes et revenu Canada, le Corporate and Personal Property Registries du BC Ministry of Finance, la Finance Division du Workers' Compensation Board of BC et la Consumer Taxation Branch of BC Ministry of Provincial Revenue. À titre d'acteurs, les municipalités participantes, DomainPeople, Inc., SourceCAN et UNIServe Online sont aussi visés. Évidemment, les propriétaires d'entreprise sont également des acteurs visés par la pratique puisque le but premier de ces partenariats est de leur faciliter l'existence.

2.3 La gestion

Dans un premier temps, l'initiative du OneStop a sollicité la collaboration du gouvernement fédéral afin d'harmoniser les demandes relatives à l'enregistrement de la taxe de vente. Désirant intégrer les municipalités au partenariat, de nombreuses discussions eurent lieu, par la suite, entre les représentants des organismes et des ministères provinciaux et fédéraux et les municipalités. Tous les partenaires devaient convenir de règles communes et établir ensemble les paramètres du système. À terme, les partenaires ont convenu d'une terminologie standardisée pour tous les services gouvernementaux impliqués, de l'efficacité du système souhaitée et du degré de facilité d'utilisation pour l'utilisateur. Les négociations devaient permettre de s'assurer que toutes les exigences et obligations de chacun des partenaires étaient respectées. L'aspect technologique du projet a été développé en collaboration avec un consultant privé sous la responsabilité première du MCSE.

Malgré l'ampleur de l'initiative et le nombre important de partenaires, il existe peu de documents formels concernant les partenariats en tant que tels. Beaucoup d'échanges ont été réalisés par le biais de courriers électroniques. Selon l'actuel directeur du OneStop, avec le transfert des opérations du MCSE au ministère des Finances, cette situation devrait changer. L'élaboration d'ententes de partenariat plus formelles est actuellement en cours. Ces ententes définissent beaucoup plus clairement qu'à l'heure actuelle les responsabilités de chacun des partenaires. Plusieurs partenaires sont par ailleurs liés par des ententes intérimaires en attendant le transfert vers le ministère des Finances.

En vertu des termes du Service Plan de 2003-2004 – 2005-2006, le directeur du OneStop doit répondre de sa gestion à un Partnership Board. Ce Partnership Board est composé de hauts gestionnaires représentant chacun des partenaires. Un Partnership Advisory Council composé de ges-

tionnaires intermédiaires de chacun des partenaires assiste le Partnership Board en ce qui concerne les opérations. La gestion du directeur est évaluée en fonction d'indicateurs de performance liés à la poursuite des quatre principaux objectifs que le OneStop doit atteindre d'ici les trois prochaines années.

2.4 Les facteurs de succès

L'adoption du Business Paper Reduction Act compte parmi les facteurs qui ont rendu le OneStop possible. Le projet initial doit beaucoup au leadership de son gestionnaire et de son équipe au sein du MCSE. L'expansion dans le mode municipal dépend aussi largement de l'enthousiasme de certains cadres municipaux qui ont su vendre le projet. Selon une étude, les partenaires estiment que la bonne gestion de l'initiative fait partie des facteurs qui en assurent aujourd'hui le succès. Une partie importante du succès de la collaboration entre les différents partenaires réside dans la poursuite d'intérêts communs. Enfin, la taille du MCSE, un petit ministère, lui a permis de ne pas être perçu comme une menace pour les autres organismes, ce qui a facilité quelques-unes de ses démarches et a contribué au succès de l'initiative.

Par ailleurs, le projet a rencontré certaines difficultés. Ainsi, il s'est avéré particulièrement difficile de changer la culture organisationnelle d'organisations implantées depuis plusieurs années et de les inciter à travailler de concert avec différents partenaires. De plus, au départ, étant donné que les partenaires n'avaient pas été sollicités pour des fonds, peu d'intervenants se sentaient vraiment porteurs du dossier. Ces difficultés se sont résorbées devant le succès remporté par le OneStop.

3 Le bilan

Les partenaires du OneStop ont gagné leur pari, celui d'offrir aux entreprises les moyens technologiques d'éviter de fournir à répétition de l'information pour chaque palier de gouvernement. L'intégration de l'infor-

mation et des services fait dorénavant en sorte qu'il suffit d'entrer l'information dans le système OneStop une seule fois. Cette information est par la suite automatiquement transférée aux partenaires afin d'être traitée. À la fin de chaque processus d'enregistrement, les utilisateurs sont invités à prendre part à un petit sondage. À la lumière des résultats obtenus lors de ces sondages en 2001, 85% des utilisateurs estiment que les services offerts par le OneStop sont excellents et 96% disent qu'ils les utiliseraient à nouveau et en feraient la recommandation à d'autres.

Depuis la mise en place du OneStop, les délais pour enregistrer une nouvelle entreprise sont passés de 6 à 8 semaines à quelques jours. Pour les 64 municipalités qui y participent, il y a de nombreux avantages. Elles bénéficient d'une infrastructure et d'un service existant. Elles ont l'occasion de s'inscrire à l'intérieur d'une relation partenariale qui comprend trois niveaux de gouvernement. Elles peuvent démontrer qu'elles se sont engagées à réduire les procédures administratives et à améliorer leur service et son accès. Enfin, elles sont mieux outillées pour assurer le respect de leurs règles de zonage. Pour les ministères impliqués, le partenariat a facilité les processus liés à l'enregistrement et à la gestion des entreprises. Certains organismes en ont profité pour réduire le personnel clérical alors que d'autres ont utilisé les ressources ainsi dégagées pour améliorer certains secteurs de leur service. Enfin, de façon indirecte, l'initiative a motivé les employés en leur donnant le sentiment que leur province était avant-gardiste.

Le OneStop a été reconnu par de nombreux forums comme étant le résultat tangible d'un partenariat remarquable. En 2002, il s'est mérité un Public Sector Transformation Award. L'année précédente, il a été sélectionné parmi les finalistes dans le Stockholm Challenge Award. En 2001, David Duke, un membre de l'équipe du OneStop, a reçu la médaille d'or de la catégorie « partenariat » dans le cadre d'un concours provincial pour

l'excellence de sa participation en lien avec le OneStop Business Registration. Il était le leader principal au niveau des partenariats avec les municipalités. Son travail a permis de réduire de 250 à 4 les catégories de frais (fee) d'enregistrement du district régional de Vancouver et il a combiné 13 différents permis en un seul permis intermunicipal. Le OneStop s'est aussi mérité trois autres prix.

Personne-ressource : Mike Kelley, directeur de OneStop Business Services, courriel : Mike.Kelley@gems3.gov.bc.ca

Références :

ONESTOP (Page consultée le 6 février 2004). *Site du OneStop Business Registration*, [en ligne], <http://www.onestopbc.ca>

BERNIER, Luc (Page consultée le 2 février 2004). « OneStop Business Registration, ministère de la Compétition, de la Science et de l'Entreprise, gouvernement de la Colombie-Britannique », *Projet CEFRIO : Nouveaux modèles de collaboration* (2002), [en ligne], http://www.cefrio.qc.ca/projets/Documents/NMC_OSBR.pdf

Prestation intégrée de services (Canada)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

L'initiative Service Canada a été l'objet d'une restructuration majeure en 2002-2003. À l'origine, il s'agissait d'un projet pilote de partenariat entre 13 ministères et agences fédérales sous la direction du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT). Le projet relevait du secteur Service et Innovation du SCT qui n'existe plus aujourd'hui. Ce secteur d'activité avait été créé dans le but spécifique d'explorer les divers moyens d'améliorer la prestation des services gouvernementaux. Depuis le 1^{er} avril 2002, le nombre de partenaires impliqués dans Service Canada a diminué. Toutefois, les partenaires clés du projet pilote sont demeurés. Il s'agit du SCT, de Communication Canada et de Développement des Ressources humaines Canada (DRHC) : le SCT en raison du fait qu'il était l'instigateur du projet et qu'il dirige les politiques sur la prestation des services, Communication Canada puisqu'il gère le Centre d'appels 1-800 et la base de données sur l'ensemble des services gouvernementaux et DRHC car il opérait déjà un réseau important de centres d'accès par le biais de ses centres d'emplois.

1.2 La situation avant le changement

Avant que Service Canada ne prenne son envol, les ministères et organismes fédéraux offraient des services en personne, par téléphone et par voie électronique mais leurs efforts étaient fragmentaires et dispersés. En 1997, une étude démontrait que les citoyens canadiens étaient insatisfaits des services publics offerts par le gouvernement fédéral. Quarante pour cent des gens se plaignaient du fait que les services étaient difficiles d'accès et vingt-cinq pour cent ne savaient pas où s'adresser pour obtenir les services dont ils avaient besoin. Avant Service Canada, le gouvernement fédéral offrait ses programmes et services dans près de

11 000 points d'accès, par l'entremise de 450 sites Web et de 170 centres d'appels. Plus de 413 000 dépliants d'information et formulaires étaient publiés et distribués par l'entremise de neuf ministères. En tout, 1,6 milliard de dollars étaient consacrés aux services d'information gouvernementaux. Aucun canal d'information n'était intégré. Les ministères assumaient, individuellement, la responsabilité de chacun d'eux.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

Service Canada prend force avec l'engagement du gouvernement fédéral d'améliorer les services offerts aux Canadiens. Concurrément, deux autres projets d'envergure ont été lancés. L'un, l'Initiative d'amélioration du service, devait mettre l'accent directement sur la satisfaction des clients. L'autre, le Gouvernement en direct, visait à moderniser la prestation de services. Service Canada devait, par le biais de partenariats, améliorer l'accès des citoyens aux différents services fédéraux. C'est en lien avec la poursuite de ces objectifs que le SCT établit une politique qui encourageait les partenariats dans la planification et la gestion des projets de développement des technologies de l'information en 1999.

2 Le modèle

2.1 La pratique

La pratique consiste à améliorer l'accès aux services gouvernementaux par la voie de la prestation intégrée des services et des moyens de communication grâce à l'élaboration de partenariats interministériels. Service Canada a débuté en 1998 à titre de projet pilote. Ce projet pilote impliquait des partenariats entre 13 agences et ministères différents du gouvernement fédéral. Il s'agissait d'un programme de portée générale multimode (Internet, téléphone et en personne) et à guichet unique. Depuis la fin de la phase de développement du projet pilote en mars 2002, Service Canada a été l'objet d'une importante restructuration. Service Canada est maintenant associé exclu-

sivement aux services en personne par l'entremise de ses centres d'accès. Ces centres sont un des trois moyens d'accès à guichet unique offerts par le gouvernement fédéral en matière d'information et de prestation de services. Les deux autres sont le 1-800-O-Canada et le site Internet du gouvernement du Canada.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les principaux acteurs visés par la pratique sont les citoyens et tous les ministères et organismes qui offrent des services gouvernementaux. À l'heure actuelle, les principaux partenaires sont : DRHC, Communication Canada et le SCT. Toutefois, Patrimoine canadien agit pour le compte du gouvernement canadien dans le cadre d'une initiative impliquant Service Canada, le gouvernement provincial et certaines municipalités pour le compte de la population francophone du Manitoba. Aussi, en raison de ses nombreux points de vente, Postes Canada gère 156 centres d'accès satellites pour Service Canada. Enfin, le Secrétariat rural d'agriculture et agroalimentaire Canada et Fednor participent financièrement à Service Canada en transférant des fonds à DRHC pour l'opération de centres d'accès en région rurale.

2.3 La gestion

En 1998, le SCT s'est vu confier le mandat d'explorer les options possibles en vue d'implanter une approche intégrée de la prestation de services. Pour ce faire, le SCT mit sur place un groupe de travail composé d'une vingtaine de personnes choisies en raison de leur grande expérience de la fonction publique et de leur capacité à gérer le changement. Ce groupe de travail entreprit une étude complète des services offerts jusque-là en vue de formuler un plan d'affaires stratégique pour la mise en place de ce qui allait devenir Service Canada. À la suite de cette étude, le groupe de travail élaborait un modèle de services intégrés. Ce plan prévoyait un seul service offert par l'entremise de trois canaux : le téléphone, Internet et le service en personne.

En vertu de ce plan et pour faciliter l'accès des citoyens, les programmes et services furent regroupés en fonction des clientèles visées, des besoins spéciaux ou de thèmes. Le plan était construit de manière à favoriser l'intégration des services déjà offerts et misait sur la collaboration entre les ministères et agences fédérales. Une fois accepté ce plan fut implanté sous forme de projet pilote. L'objectif poursuivi était de mettre sur pied et d'évaluer des modèles novateurs et susceptibles d'être élargis par la suite à une région, à un groupe ou à l'ensemble des citoyens. Le SCT a formalisé son partenariat avec les 13 ministères participants par la signature de 21 protocoles d'entente (MOU). Ces protocoles d'entente spécifiaient les responsabilités des partenaires mais les mécanismes de transfert de fonds étaient quasi absents. Ainsi, bien que coûteux, le processus de partenariat n'était pas, en soi, financé. Le SCT dirigeait le projet et fournissait le financement et les normes (accessibilité, bilinguisme, sécurité). La responsabilité de la prestation de services appartenait aux partenaires. Dès le départ, les aspects stratégiques associés à Service Canada étaient donc dissociés des opérations. La phase de développement du projet pilote prit fin le 31 mars 2002.

Depuis, une nouvelle entente de partenariat a été conclue entre les principaux partenaires. L'entente a été signée par le sous-ministre de DRHC, le secrétaire du Conseil du Trésor et le directeur général de Communication Canada. Elle définit le cadre général de gestion de Service Canada et explique en termes généraux les rôles des partenaires. Les dispositions de l'entente ainsi que d'autres accords conclus par la suite avec d'autres ministères et organismes intéressés ont été officiellement approuvés par les membres du Conseil du Trésor le 12 décembre 2002 et sont entrés en vigueur le 1^{er} avril 2002.

Depuis, DRHC a la responsabilité de gérer le réseau de centres d'accès. Communication Canada continue de gérer les commu-

nications et le marketing en vue de l'aménagement d'un accès multimode à guichet unique et d'établir un réseau entre les services en personne, le site Internet du Canada et les services par téléphone. Le SCT continue de diriger les politiques sur la prestation des services et de gérer les relations globales entre les partenaires de Service Canada. Toutefois, il n'appuie plus l'entreprise. Ce sont les partenaires de Service Canada qui financent dorénavant l'initiative. Ils ont dû miser sur leur infrastructure existante et réaffecter leurs ressources internes afin de trouver les fonds nécessaires.

La gestion du fonctionnement quotidien du réseau des centres d'accès appartient au Bureau de projet Service Canada (BPSC), mis en place par DRHC. Un comité des opérations de Service Canada a également été formé. Il s'agit d'un forum où les partenaires peuvent résoudre les questions de gestion opérationnelle. Ce comité est composé de gestionnaires de DRHC, de Communication Canada, du SCT, de Patrimoine canadien, de Postes Canada et du Secrétariat rural. Le Comité des opérations formule des recommandations à l'intention du Comité des partenaires de Service Canada. Ce comité est composé du secrétaire du Conseil du Trésor, du sous-ministre de DRHC et du directeur général de Communication Canada.

2.4 Les facteurs de succès

Au départ, le succès du partenariat impliqué à l'origine de Service Canada reposait en partie sur le fait que la recherche d'une alternative à la prestation de services était favorisée par le contexte politique et socio-économique. Au stade du projet pilote, l'égalité entre les partenaires et l'absence de lignes d'autorité claires entre ces derniers a fait en sorte que le leadership est devenu rapidement un facteur de succès important. Grâce à ce leadership, le projet a gagné rapidement l'assentiment de plusieurs partenaires, ce qui lui a permis de passer de l'étape de projet pilote à une véri-

table initiative dont la gestion et le financement sont faits en partenariat.

3 Le bilan

Les partenariats liés à l'initiative de Service Canada ont réussi à surmonter toutes sortes d'obstacles. Au cours de la dernière année, Service Canada est passé d'un projet pilote transitoire à un réseau national de centres d'accès en personne multimode et à guichet unique réussissant, du même coup, l'intégration de la gestion opérationnelle du réseau aux services hiérarchiques de DRHC et de ses partenaires. Le projet pilote autant que l'initiative actuelle ont favorisé de nombreux apprentissages, notamment sur la gestion horizontale et le fonctionnement des partenariats public/public.

Service Canada compte aujourd'hui 223 centres d'accès contribuant de façon certaine à améliorer l'accès aux services gouvernementaux. Dans les faits, 80 % de la population canadienne réside à 50 kilomètres ou moins d'un centre d'accès Service Canada. Un sondage mené en 2001 révèle que le degré de satisfaction des clients de Service Canada est au-dessus de la moyenne.

Personne-ressource : Kendal Weber, analyste principal de la politique, gouvernement en direct, stratégie de services, direction du dirigeant principal de l'information, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, tél. : 613-954-2182, courriel : Weber.Kendal@tbs-sct.gc.ca

Références :

PRÉFONTAINE, Lise, et Line RICARD (Page consultée le 2 février 2004). « Initiative Service Canada », *Projet CEFRIO : Nouveaux modèles de collaboration* (2002), [en ligne], http://www.cefrio.qc.ca/projets/Documents/NMC_SC.pdf

Canada (Page consultée le 12 février 2004). *Service Canada, Annual Report 2002-2003*, [en ligne], <http://www.servicecanada.gc.ca/en/new/index.shtml>

THÈME 12 LA GESTION DÉLÉGUÉE

1. Définition et mise en contexte

« Une collectivité publique délègue un service public quand elle en confie la gestion à une entreprise extérieure », c'est ainsi que l'Institut français de la gestion déléguée définit cette pratique. La gestion déléguée est une forme de partenariat entre le secteur public et le secteur privé. La gestion déléguée n'est pas une privatisation totale car la propriété de tous les équipements nécessaires à l'exécution du service demeure publique (collectivité délégante), et ce, même si les équipements sont financés par les opérateurs du service (ceux à qui on délègue la gestion).

La France demeure, à ce jour, la principale instigatrice de cette pratique. Elle en a instauré la terminologie et a fait de ce concept un modèle à exporter. Ce modèle de gestion s'inscrit dans le cadre des réformes visant la modernisation de l'État et le développement de nouveaux marchés pour la prestation des services publics. La gestion déléguée est pratiquée dans l'optique d'une amélioration de la fonction opérationnelle de l'État. On souhaite ainsi rendre les services publics plus efficaces, plus efficaces et améliorer la qualité du service aux clients. Le principe de la gestion déléguée s'insère dans cet ordre d'idées. En confiant la gestion d'un service à une entreprise privée, l'État permet à ce service d'être géré avec beaucoup plus de latitude.

Ainsi, la spécificité de la gestion déléguée réside, d'une part, dans cette possibilité de confier une responsabilité de gestion publique à un organisme privé et, d'autre part, dans le fait qu'on scinde ainsi une activité opérationnelle en deux parties : une première qui demeure entre les mains d'autorités publiques et l'autre qui est privatisée. Dans de rares cas, elle est corporatisée.

2. Tendances

La gestion déléguée en tant que mode de gestion publique s'applique essentiellement dans les cas où il est question de la gestion de services publics et, de façon plus précise, lorsqu'il s'agit de gérer des infrastructures publiques. La Banque mondiale s'est récemment appropriée ce concept pour le promouvoir activement dans les pays en voie de développement, en ce qui a trait à la gestion de l'eau et des infrastructures publiques (routes, aéroports, gestion des déchets, télécommunications, électricité, etc.). D'autres États du monde pratiquent certaines formes de gestion déléguée (sous-traitance, partenariats publics-privés), mais sans toutefois considérer le concept comme étant un mode de gestion distinct, comme c'est le cas en France.

3. Présentation des pratiques retenues

Étant donné que le concept de gestion déléguée est un concept relativement récent, il n'est pas possible de présenter des pratiques dites « exemplaires », primées par divers organismes. La présentation de pratiques pour ce thème est réalisée à travers l'exploration de cinq études de cas.

Portrait de la gestion déléguée (France)

La France étant la principale instigatrice de ce concept, un survol de la pratique de la gestion déléguée dans ce pays sera effectué. Une définition du concept, une présentation du contexte lié à son émergence et enfin une exploration des différents secteurs où ce mode de gestion est mis en application seront réalisées.

Concession pour l'eau potable et l'assainissement (Argentine)

La seconde pratique retenue présente un exemple de reprise du concept français de gestion déléguée, par un pays en voie de développement, dans une idéologie de développement durable. Il s'agit du cas de la

gestion déléguée de l'eau à Buenos Aires en Argentine qui sert aujourd'hui de référence en la matière.

CGI et le département fédéral du logement et de l'urbanisme (États-Unis)

La troisième pratique présente les grandes lignes d'une entente conclue entre l'entreprise privée CGI et le département fédéral du logement et de l'urbanisme des États-Unis, où le gouvernement délègue à CGI la gestion de contrats liés au logement. Cette pratique a été retenue parce que, depuis la mise en œuvre de l'entente, le rendement du département a été amélioré et il s'est démarqué des autres États. Le département a reçu des mentions d'honneur du gouvernement fédéral en lien avec cette pratique.

Centre d'entraînement des équipages d'hélicoptères (Royaume-Uni)

La quatrième pratique retenue est liée à l'établissement de partenariats public-privé au Royaume-Uni. Le cas présenté ici, la gestion d'un centre d'entraînement pour hélicoptères, a été retenu, d'une part, parce qu'il a engendré des résultats positifs à ce jour, et d'autre part parce qu'il s'agit d'une entente conclue avec une entreprise québécoise.

Banque Nationale et Agence canadienne des douanes et du revenu (Canada)

La cinquième étude de cas fait état d'une entente de partenariat qui a été conclue entre la Banque Nationale du Canada et l'Agence canadienne des douanes et du revenu, quant à la gestion des paiements de remboursement d'impôt fédéral des particuliers.

Références :

FRANCE. SÉNAT (Page consultée le 2 février 2004). *Le rôle de la gestion déléguée*, [en ligne], <http://www.senat.fr/rap/r99-447-1/r99-447-1165.html>

FINGER, Matthias. (Page consultée le 2 février 2004). *La gestion déléguée et la réforme de l'État*, Working paper de l'Institut des hautes études en administration publique (IDEHAP), [en ligne], [http://www.idheap.ch/idheap.nsf/0/952c460721c89d1bc1256b91003cc6f7/\\$FILE/wp%2014-2001mf.PDF](http://www.idheap.ch/idheap.nsf/0/952c460721c89d1bc1256b91003cc6f7/$FILE/wp%2014-2001mf.PDF)

FRANCE. INSTITUT DE LA GESTION DÉLÉGUÉE (Page consultée le 2 février 2004). *Site de l'Institut de la gestion déléguée*, [en ligne], <http://www.fondation-igd.org/index.asp>

Portrait de la gestion déléguée (France)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Les organismes responsables sont les collectivités impliquées et les entreprises auxquelles la gestion des services publics a été déléguée. Il existe, en France, l'Institut de la gestion déléguée (IGD). Créé en avril 1996, c'est un organisme indépendant, à but non lucratif (il a un statut de fondation), qui a pour objet de promouvoir le concept qui, selon lui, a une importante portée économique et sociale en France.

1.2 La situation avant le changement

En France, les partenariats entre le secteur public et le secteur privé sont une pratique assez ancienne. Certains partenariats existaient déjà au XVII^e siècle, notamment pour la gestion des routes. Cette pratique s'est intensifiée pour devenir un mode distinct de gestion publique. La pratique de la gestion déléguée répond à plusieurs besoins : améliorer la gestion des services et des infrastructures publiques, rendre celle-ci plus efficace (le secteur privé amène expertise et innovation) et plus efficiente (la gestion déléguée permet aux collectivités délégantes de réaliser des économies). La structure administrative de la France fait en sorte que, plusieurs services publics doivent être pris en charge par des municipalités. La gestion de ces services occupe une part importante du budget de celles-ci; par conséquent, elles sont souvent contraintes à offrir des services restreints et elles n'ont pas la capacité d'innover. La gestion déléguée offre une alternative qui permet de solutionner ces problèmes.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

La France inscrit la pratique de la gestion déléguée dans le vaste mouvement actuel de modernisation de l'État. En ouvrant la porte aux partenariats entre le secteur public et le secteur privé, le gouvernement

français désire améliorer l'efficacité de gestion d'un important secteur de son administration : les services publics. Dans ce contexte, la gestion déléguée est un concept que l'État souhaite promouvoir. La France étant un État fort décentralisé, la gestion de plusieurs services publics appartient aux municipalités qui ne disposent pas de budgets importants et pour lesquelles la gestion déléguée est perçue comme étant une solution économique.

2 Le modèle

2.1 La pratique

La gestion déléguée consiste à confier à un entrepreneur privé la gestion d'un service public. Il ne s'agit toutefois pas d'une privatisation car la collectivité délégante demeure responsable du service et sa mission intègre, dans la majorité des cas, plusieurs des fonctions suivantes : conception, réalisation, exploitation et maintenance des infrastructures. La France pratique la gestion déléguée dans les domaines suivants :

- autoroutes (construction, exploitation);
- déchets (collecte, traitement, stockage);
- eau (production, distribution, collecte et traitement des eaux usées);
- énergie (distribution par réseaux de chaleur ou de froid, traitement des déchets avec valorisation énergétique, cogénération);
- infrastructures (construction, exploitation);
- pompes funèbres;
- restauration collective (entreprises, écoles, hôpitaux);
- stationnement (construction, exploitation);
- transports publics.

Selon une enquête réalisée en 2000 par l'IGD, la gestion déléguée en France est le mode de gestion principal dans les domaines de l'eau, du chauffage urbain et des transports collectifs urbains. Certaines entreprises se sont spécialisées dans la prestation de services publics. Quelques-unes sont devenues des multinationales qui

contractualisent actuellement en France et à l'étranger : Vivendi, RWE et Suez Lyonnaise des Eaux.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les acteurs impliqués sont, d'une part, les acteurs du secteur public qui participent à la prestation des services publics (les municipalités ou les ministères responsables d'infrastructures publiques) et, d'autre part, les acteurs du secteur privé (des entrepreneurs et des entreprises).

2.3 La gestion

La France identifie quatre modes de gestion déléguée. Le délégataire du service sera ici désigné sous le terme de « collectivité délégante ». L'exploitant à qui on délègue le service portera quant à lui le nom d'« entrepreneur privé ». Les quatre formes que peut prendre la gestion déléguée sont les suivantes :

la **gérance** : l'exploitation du service est confiée à un entrepreneur privé qui est rémunéré par la collectivité délégante dans des conditions fixées par contrat. L'entrepreneur ne reçoit pas les redevances des usagers;

la **régie intéressée** : l'entrepreneur privé est rémunéré selon un forfait et par participation aux résultats. La collectivité délégante supporte seule les pertes éventuelles et prend en charge les investissements;

la **concession** : la collectivité confie à une personne privée ou publique l'exploitation d'un service public, cette personne (le concessionnaire) assume les frais initiaux d'installation et de mise en œuvre du service et assure le fonctionnement de ce dernier, et ce, à ses risques et périls. Le concessionnaire est rémunéré par les redevances des usagers, il finance les équipements mais ceux-ci demeurent la propriété de la collectivité délégante;

l'**affermage** : l'entrepreneur privé est chargé de la gestion d'un service public. Il reçoit des redevances des usagers mais doit les

partager avec la collectivité délégante. L'affermage est distinct de la concession dans la mesure où l'entrepreneur privé ne supporte pas les frais initiaux d'installation et de mise en œuvre du service et les frais liés au fonctionnement des équipements. L'entrepreneur privé reçoit une partie des redevances et la collectivité une autre partie avec laquelle elle essaie d'amortir les frais supportés à l'origine et ceux de fonctionnement des équipements.

2.4 Les facteurs de succès

Pour assurer le succès de cette pratique, certains facteurs doivent être réunis. L'État doit ouvrir ses portes aux partenariats avec le secteur privé et il doit accepter de laisser le privé prendre en charge certains secteurs d'activité. Une telle ouverture de marché peut s'installer plus aisément dans certains pays que dans d'autres, et ce, en fonction de divers facteurs : le tournant qu'a pris la modernisation de l'État, l'avancement du processus de modernisation, la sensibilisation de la population et des divers groupes impliqués, notamment les syndicats.

3 Le bilan

La France affirme qu'une gestion confiée à une organisation privée permet, à qualité égale, voire supérieure, de rendre les mêmes services à des coûts de production nettement moins élevés. D'autres avantages sont également liés à la pratique de la gestion déléguée : la spécialisation, l'expertise technique et la capacité d'innover des entreprises privées dont peuvent bénéficier les services publics.

Une analyse effectuée en 2000 révèle que, en nombre de contrats (et non en fonction du chiffre d'affaires) et tous services confondus, la gestion déléguée est le mode de gestion principal dans les collectivités publiques de plus de 10 000 habitants en France. Le concept français de gestion déléguée a été repris par la Banque mondiale qui lui a fait une place dans ses modèles de développement durable. En effet, la gestion déléguée, sous la forme de l'avènement des

services marchands, est perçue comme étant une voie à explorer en matière de développement urbain. Cette pratique permet la prise en compte des critères fondamentaux du développement durable : le développement économique, les préoccupations sociales, les aspects d'environnement et de gouvernance. Ces éléments peuvent être placés, par les gouvernements, au cœur des contrats de gestion déléguée. La pratique a été utilisée, depuis, dans plusieurs pays en voie de développement.

La notion de gestion déléguée est présente également dans de nombreux pays de l'OCDE, mais elle n'est pas définie de la même façon qu'en France. Ainsi, par exemple, dans certaines administrations, l'expression « partenariat entre le secteur public et le secteur privé » est davantage évoquée. De même, à la différence de la France, la propriété des infrastructures ne demeure pas forcément publique.

Références :

FRANCE. INSTITUT DE LA GESTION DÉLÉGUÉE (Page consultée le 2 février 2004). *Site de l'Institut de la gestion déléguée*, [en ligne], <http://www.fondation-igd.org/index.asp>

FRANCE. CENTRE D'INFORMATION SUR L'EAU (Page consultée le 2 février 2004). *La gestion déléguée*, [en ligne], <http://www.cieau.com/toutpubl/sommaire/texte/9/contenu/932.htm>

Concession pour l'eau potable et l'assainissement (Argentine)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Le contrat de concession pour les services de distribution et d'assainissement de l'eau potable à Buenos Aires a été attribué par appel d'offres, à l'entreprise française Suez Lyonnaise. L'entente a été signée entre le gouvernement argentin et un consortium d'entreprises privées dont le regroupement porte le nom d'Aguas Argentinas. Ce regroupement est dirigé par la multinationale Suez Lyonnaise.

1.2 La situation avant le changement

Avant la signature du contrat en 1993, les services de distribution d'eau potable à Buenos Aires étaient inadéquats, et ce, depuis plusieurs années. D'une part, sur dix millions d'habitants, la moitié n'étaient pas desservis par le réseau d'égouts, deux millions et demi de personnes n'avaient pas accès à l'eau courante et 95 % des eaux usées étaient rejetées dans des milieux naturels sans traitement préalable. D'autre part, la qualité des services de distribution d'eau n'était pas satisfaisante : pannes fréquentes de service, pénurie d'eau pendant la période estivale, délais importants d'attente lors des bris avant que ne soient effectuées les réparations. En 1990, le gouvernement a décidé de mettre le service en concession. Des études visant à préparer cette nouvelle avenue ont été prises en charge par la Banque mondiale.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

La Banque mondiale a repris le modèle de gestion déléguée et en a fait la promotion dans des pays en voie de développement. La décision de l'État argentin de procéder à une gestion déléguée du service de distribution et d'assainissement de l'eau dans sa capitale s'inscrit dans un contexte de développement urbain. L'État souhaite pouvoir

donner l'accès aux services essentiels à tous les citoyens.

2 Le modèle

2.1 La pratique

La gestion déléguée prend, dans le cas argentin, la forme d'une concession. Le gouvernement a délégué, par contrat, la responsabilité de la gestion du service de distribution et d'assainissement des eaux dans la ville de Buenos Aires à un entrepreneur privé (Aguas Argentinas, groupe dirigé par la multinationale Suez Lyonnaise). Ce dernier assume tous les frais liés à la mise en œuvre et au fonctionnement du service dont il est responsable. Il finance les infrastructures, même si celles-ci demeurent la propriété de l'État. L'entrepreneur privé se finance par le biais des redevances que lui paient les usagers du service

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les deux principaux acteurs impliqués dans la pratique sont le régulateur (le gouvernement argentin) et le concessionnaire (Aguas Argentinas - Suez Lyonnaise). Pour assurer efficacement son rôle de régulateur, le gouvernement a mis en place une instance de régulation, l'ETOSS (Ente Tripartito De Obras Y Servicios Sanitarios – Entité tripartite des travaux et services sanitaires), qui est imputable à la municipalité, à la province de Buenos Aires et à l'État. Cette instance est financée par le biais d'un prélèvement sur la facture d'eau des usagers.

En ce qui a trait au concessionnaire, l'entreprise Aguas Argentinas (sous la direction de la multinationale Suez Lyonnaise) doit respecter le contrat établi entre les parties et elle est imputable au régulateur (l'ETOSS).

2.3 La gestion

À la suite d'un appel d'offres, le gouvernement argentin et Aguas Argentinas ont conclu, en avril 1993, un contrat de concession d'une durée de 30 ans. Les détails de ce contrat sont tirés d'un plan d'investissement préparé par la Banque mondiale à

l'intention de l'Argentine. La sélection du candidat au titre de concessionnaire a été réalisée en fonction d'un élément principal : les tarifs que l'entreprise allait charger aux usagers du service. Il devait obligatoirement y avoir une réduction de ce tarif par rapport aux tarifs en vigueur avant la concession.

Le régulateur a pour rôle de veiller à la bonne marche des travaux et de s'assurer que ces derniers soient réalisés dans les délais prescrits. Il a également le mandat d'effectuer un contrôle de la qualité (des infrastructures et des services). Enfin, il occupe la fonction d'arbitre lors de différends entre le concessionnaire et les usagers.

Le concessionnaire a pour mandat de remplir son contrat : améliorer les services de distribution et d'assainissement de l'eau potable à Buenos Aires. L'objectif est de fournir des services en eau à l'ensemble de la population, et ce, en proposant aux usagers un tarif inférieur à celui qui était en vigueur avant la concession. Le concessionnaire possède une entière autonomie de gestion.

2.4 Les facteurs de succès

Le succès de cette pratique est assuré par la présence de plusieurs éléments. D'abord, il doit y avoir une ouverture, dans le secteur public, à l'immixtion du secteur privé dans certains champs auparavant desservis par le secteur public. Ensuite, une telle ouverture de marché de la part du secteur public nécessite une sensibilisation préalable de la population et, de façon particulière, des syndicats. Enfin, des règles doivent être établies et imposées à l'entreprise concessionnaire : respect de normes, respect du contrat, reddition de comptes.

3 Le bilan

Le contrat de gestion déléguée de Buenos Aires en Argentine est le plus important contrat de ce genre jamais attribué dans le monde pour le service public de l'eau. Il couvre une région qui compte dix millions d'habitants. Le cas de Buenos Aires constitue actuellement une référence, particuliè-

rement en Amérique latine, mais aussi ailleurs dans le monde. La Banque mondiale le cite fréquemment en exemple.

Il y a eu quelques frictions entre le régulateur et le concessionnaire lors des premières années du contrat, et ce, en raison d'un manque de définition claire entre le rôle du régulateur et celui de l'entreprise concessionnaire. Des efforts de redéfinition des rôles ont été entrepris depuis, ce qui a permis de remédier à la situation. Le bilan global suite à la mise en œuvre de ces changements est, à ce jour, fort positif¹⁰. Aujourd'hui, Aguas Argentinas a déjà investi plus de 1,7 milliard \$US dans le développement des infrastructures, ce qui correspond à un rythme annuel 18 fois plus élevé qu'auparavant. Ces investissements ont créé des emplois, notamment chez les fournisseurs et les sous-traitants. Dans son rapport de rendement pour 2003, l'entreprise fait également état des résultats suivants :

- l'augmentation de 38 % de la capacité de production d'eau potable, mettant ainsi fin aux coupures d'eau estivales;
- l'extension des réseaux d'eau potable, ayant permis de raccorder 1 600 000 habitants supplémentaires (dont 800 000 en quartiers défavorisés);
- le raccordement d'environ 1 million d'habitants à l'assainissement;
- un taux de recouvrement des factures de 94 % et un taux de satisfaction de la clientèle de 70 %.

Parallèlement au cas de l'Argentine, plusieurs autres États du monde ont eu recours, avec succès, à la gestion déléguée pour améliorer la prestation de services publics (Maroc, Chine, Brésil, Côte d'Ivoire, Tchécoslovaquie et autres).

¹⁰ Ces données sont tirées d'un rapport rendu disponible par Suez Lyonnaise en 2003.

Références :

INSTITUT DES SCIENCES ET DES TECHNIQUES DE L'EQUIPEMENT ET DE L'ENVIRONNEMENT POUR LE DÉVELOPPEMENT (ISTED) (Page consultée le 2 février 2004). *Services urbains et développement durable : l'analyse de six expériences de gestion déléguée dans le monde. L'eau à Buenos Aires (Argentine)*, [en ligne], http://www.isted.com/pole-ville/services_urbains/buenos-aires.pdf

INSTITUT DES SCIENCES ET DES TECHNIQUES DE L'EQUIPEMENT ET DE L'ENVIRONNEMENT POUR LE DÉVELOPPEMENT (ISTED). (Page consultée le 2 février 2004). *Services urbains et développement durable : l'analyse de six expériences de gestion déléguée dans le monde*, [en ligne], http://www.isted.com/publications/francais/services_urbains.htm

SUEZ LYONNAISE (Page consultée le 2 février 2004). *La gestion déléguée du service de l'eau*, [en ligne], http://www.suez.com/documents/french/suez_vbe_gestion_022003_fr.pdf

CGI et le département fédéral du logement et de l'urbanisme (États-Unis)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Il s'agit ici d'une entente entre le département fédéral du logement et de l'urbanisme (HUD) pour l'État de l'Ohio et l'entreprise québécoise CGI. Ce département américain¹¹ a pour mission d'appuyer le développement local et de veiller à ce que les citoyens aient accès au logement, et ce, de façon juste et équitable pour tous. Il supervise des milliers de propriétés multifamiliales et il est responsable d'un programme qui vise à fournir des logements abordables aux personnes et aux familles à faible revenu (ce programme porte le nom de « section 8 »). CGI est une entreprise privée qui offre des services en technologies de l'information et en gestion à des organismes publics et privés à travers le monde.

1.2 La situation avant le changement

En 2000, le HUD a décidé de faire appel aux services de CGI car il prévoyait faire face, dans les années à venir, à une importante pénurie de personnel qui allait l'empêcher de gérer adéquatement les contrats liés au logement pour des milliers de familles à faible niveau socioéconomique. Ces familles étant dans le besoin, l'administration adéquate de ces contrats s'avérait une nécessité. Le HUD a donc lancé un appel d'offres afin de déléguer, à diverses agences publiques de logement au pays, ses responsabilités en matière d'administration des contrats. Il a également ouvert la porte à d'éventuels partenariats avec le secteur privé.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

Dans un contexte global de réingénierie de l'administration publique où la recherche de

l'efficacité et de l'efficience est à l'honneur, la fonction publique américaine est ouverte à l'établissement de partenariats entre le secteur public et le secteur privé. Dans le cas présent, une responsabilité de gestion publique a été déléguée à une entreprise privée dans l'optique d'obtenir une amélioration sur le plan du rendement.

2 Le modèle

2.1 La pratique

À la suite de l'appel d'offres lancé par le HUD, l'agence de logement Columbus Metropolitan Housing Authority (CMHA) en partenariat avec l'entreprise québécoise CGI, s'est vu confier, en gestion déléguée, l'administration des contrats du Programme « section 8 » du département. CGI a alors mis sur pied un consortium fonctionnant sous l'appellation d'Assisted Housing Services Corporation (AHSC), qui est devenu une filiale à but non lucratif de la CMHA. L'entreprise CGI a développé, à l'aide des technologies de l'information, un système qui a permis de faciliter la gestion du programme.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les acteurs impliqués dans cette pratique de gestion déléguée sont : le département fédéral du logement et de l'urbanisme des États-Unis pour l'État de l'Ohio (HUD), l'agence de logement Columbus Metropolitan Housing Authority (CMHA) en Ohio, l'entreprise CGI et le consortium que celle-ci a créé afin de répondre à son mandat, soit l'Assisted Housing Services Corporation (AHSC). De plus, tous les citoyens qui bénéficient des services offerts par le programme appelé « section 8 » du département (propriétaires, locataires, citoyens à la recherche d'un logement, etc.) bénéficient indirectement de la pratique.

2.3 La gestion

Le mandat de CGI était de contribuer, en utilisant son expertise en gestion et sur le plan des technologies de l'information, à l'amélioration de la gestion du Programme « section 8 » du département. Afin de rem-

¹¹ Aux États-Unis, les ministères portent le nom de département.

plir ce mandat, l'entreprise a mis sur pied un système de gestion qui fut, par la suite, jugé fort innovateur. Les changements initiés par l'entreprise ont été réalisés sur une période relativement courte. En effet, moins de 120 jours suivant le début du mandat de CGI, l'AHSC (le consortium formé par CGI pour opérer le Programme) calculait les allocations de logement du Programme « section 8 », administrait les contrats d'allocation d'aide au logement (HAP) et faisait observer les obligations des propriétaires d'offrir des logements acceptables aux familles admissibles au Programme. CGI a également créé un centre de contacts pour répondre aux questions et aux plaintes des clients et offrir un service à la clientèle de qualité.

Par ailleurs, CGI a développé un système de suivi pour l'administration des contrats. Connu sous l'acronyme CATS, il s'agit d'une application de gestion exclusive qui permet à l'AHSC de produire l'important volume de rapports qui sont nécessaires pour l'analyse comparative et la facturation des mensualités des locataires. Avec CATS, CGI peut également suivre les activités et le rendement de chacune des propriétés multifamiliales qu'elle gère en Ohio.

2.4 Les facteurs de succès

Le succès de cette pratique est principalement attribuable à l'ouverture du secteur public quant à l'établissement de partenariats avec le secteur privé. Ce type de partenariat s'applique essentiellement aux fonctions opérationnelles de l'État, notamment en matière de prestation de services.

3 Le bilan

Depuis que CGI a pris en charge la gestion des activités relatives à la gestion des contrats, le HUD a pu réallouer ses ressources à d'autres aspects de son mandat et ainsi réaliser adéquatement l'ensemble de ses fonctions. Le département a déclaré l'AHSC comme étant l'un des meilleurs administrateurs de contrats au pays, et ce, dès sa première année d'existence. Depuis, les familles de l'Ohio qui bénéficient du Pro-

gramme « section 8 » se voient offrir de meilleurs logements. Les locataires ont droit, quant à eux, à une meilleure gestion et à un service de plus grande qualité. Le département a ainsi évité les conséquences fâcheuses de la pénurie de personnel et a amélioré l'administration des contrats dans ses établissements en mettant en place une structure de gestion fondée sur le rendement et en déléguant l'administration de ses contrats.

Références :

CGI (Page consultée le 29 janvier 2004). *Étude de cas : Département américain du Logement et de l'Urbanisme*, [en ligne], http://www.cgi.com/web/fr/documentation/etudes_cas/gouvernements/71094.htm

Centre d'entraînement des équipages d'hélicoptères (Royaume-Uni)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Ce projet de gestion déléguée d'un centre d'entraînement pour hélicoptères (Medium Support Helicopter Aircrew Training Facility-MSHATF) relève de la division des approvisionnements (Defence Procurement Agency) du ministère britannique de la Défense (Ministry of Defence-MOD). Le ministère a délégué la gestion de ce centre à l'entreprise montréalaise CAE Electronics Ltd.

1.2 La situation avant le changement

De prime abord, le ministère de la Défense souhaitait pouvoir continuer à entretenir ses forces armées adéquatement. De plus, devant la multiplication des situations où l'armée devait intervenir, il souhaitait développer davantage celle-ci et la rendre toujours plus performante. Pour y parvenir, l'armée avait besoin des meilleurs équipements disponibles et de centres d'entraînement de haut niveau. Dans cette optique, le ministère voulait exploiter ses ressources le plus efficacement possible. Il affirmait que « chaque livre investie pouvait faire une différence sur la ligne de front ». Cette recherche d'efficience a mené le ministère à se tourner vers l'établissement de partenariats avec le secteur privé. Les coûts liés à un tel centre de formation étaient trop élevés pour que le ministère de la Défense puisse les assumer seul, et ce dernier ne possédait pas l'expertise nécessaire à une telle réalisation.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

La mise en œuvre de ce projet s'inscrit dans le cadre du Private Finance Initiative (PFI) du gouvernement britannique, une politique mise en œuvre en 1992, qui ouvre les portes du secteur public au secteur privé pour l'établissement de partenariats. Par le biais

de cette politique, le gouvernement cherche à exploiter l'expertise, la capacité d'innover et l'investissement en capital du secteur privé dans certains domaines afin d'en faire bénéficier la prestation des services publics. L'avènement d'une telle politique s'inscrit dans un vaste mouvement de réforme qui vise à moderniser l'administration publique britannique, ceci afin de la rendre plus efficace, plus efficiente et, par conséquent, plus performante.

2 Le modèle

2.1 La pratique

En octobre 1997, le ministère britannique de la Défense a établi un partenariat avec l'entreprise montréalaise CAE Electronics Ltd., une entreprise spécialisée dans le domaine des solutions intégrées de formation et des technologies d'avant-garde de simulation et de contrôle-commande destinées au marché aéronautique civil, au marché militaire et au marché naval. Afin de remplir son mandat, l'entreprise a formé un consortium appelé CVS Aircrew Training qui a créé et exploité le Centre de formation des équipages des hélicoptères de soutien moyens (MSHATF). Ce centre réunit, dans un ensemble intégré, les moyens de formation et d'entraînement qui permettent aux équipages d'hélicoptères Puma, Chinook et Merlin de la Royal Air Force et d'autres armées d'acquérir une préparation complète à l'exécution de leurs missions. Le gouvernement britannique demeure propriétaire de ces équipements mais c'est l'entreprise privée qui en fait l'exploitation et qui en assure la gestion.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les acteurs impliqués dans ce projet sont le ministère de la Défense, l'entreprise CAE Electronics Ltd. et le consortium qu'elle a formé afin de répondre à son mandat (CVS Aircrew Training), le Centre de formation des équipages des hélicoptères de soutien moyens (MSHATF) et, enfin, tous les bénéficiaires de ce centre (personnel militaire et civil).

2.3 La gestion

Le contrat a été lancé par appel d'offres en 1997 et c'est le projet présenté par l'entreprise CAE Electronics Ltd. qui l'a emporté. Ce contrat a une durée de 40 ans. Il inclut, cependant, une clause qui permet au ministère, après 20 ans d'opération, de le résilier sous diverses conditions. En effet, le contrat fait également office de contrat de performance. L'entreprise partenaire doit rendre des comptes et offrir au ministère un rendement supérieur à ce qui se faisait auparavant. Si le rendement de l'entreprise s'avère insatisfaisant, après 20 ans d'opération le ministère se réserve le droit de résilier le contrat, en donnant au minimum deux ans de préavis.

Le consortium CVS Aircrew Training a le mandat de concevoir, d'entretenir, de financer et d'opérer le Centre de formation des équipages des hélicoptères de soutien moyens (MSHATF). Il est responsable des employés du Centre et de l'embauche d'instructeurs. Le ministère de la Défense demeure cependant propriétaire de tous les équipements et des infrastructures liées au projet.

2.4 Les facteurs de succès

Le succès du partenariat s'explique notamment par l'emphase mise sur la coopération. Il est important que les deux parties soient impliquées à parts égales dans les divers processus. Le secteur public doit demeurer impliqué, car il s'agit d'un partenariat avec le secteur privé et non d'une privatisation. Il doit y avoir des avantages pour les deux parties. Enfin, la gestion déléguée par voie de partenariat public-privé doit s'inscrire dans un contexte global, comme c'est le cas au Royaume-Uni où l'État encourage ce type de pratique.

3 Le bilan

La pratique retenue ici est citée en exemple par le gouvernement britannique, et particulièrement par le ministère de la Défense comme étant un projet qui a permis de réaliser d'importantes économies et qui a en-

gendré des résultats supérieurs à ce qu'on avait prévu. Le Centre de formation des équipages des hélicoptères de soutien moyens (MSHATF) est devenu un centre d'excellence et un exemple à suivre dans son domaine.

Références :

CAE (Page consultée le 30 janvier 2004). *Centres de formation : MSHATF*, [en ligne], <http://www.cae.com/fr/military/centres/mshatf.shtml>

OGC. OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE (Page consultée le 29 janvier 2004). *Medium Support Helicopter Aircrew Training Facility - PFI Case Study*, [en ligne], http://www.ogc.gov.uk/sdtoolkit/reference/ogc_library/pfi/studies/case_mod/mod_01.htm

ROYAUME-UNI. MINISTRY OF DEFENCE (Page consultée le 29 janvier 2004). *The Private Finance Initiative*, [en ligne], <http://www.mod.uk/aboutus/keyfacts/factfiles/pfi.htm>

ROYAUME-UNI. HOUSE OF COMMONS (Page consultée le 29 janvier 2004). *The Private Finance Initiative (PFI)*, [en ligne], <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2001/rp01-117.pdf>

Banque Nationale et Agence canadienne des douanes et du revenu (Canada)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Deux organismes partagent la responsabilité de cette pratique : l'Agence canadienne des douanes et du revenu (aujourd'hui devenue l'Agence du revenu du Canada) et la Banque Nationale du Canada (BNC). Dans le cadre d'un partenariat avec la Banque Nationale du Canada, l'Agence canadienne des douanes et du revenu (ACDR) a délégué la gestion des recevables, c'est-à-dire la collecte et le traitement de fonds de l'Agence. La gestion de ce contrat a été prise en charge par le secteur « Affaires bancaires – Gouvernements (ABG) » de l'entreprise privée. Il s'agit de l'unité administrative chargée des relations d'affaires avec les gouvernements.

1.2 La situation avant le changement

Auparavant, l'Agence canadienne des douanes et du revenu avait établi des partenariats multiples avec des organismes privés, en matière de services financiers et de transport sécurisé. L'ACDR avait établi trois contrats avec des institutions financières et plusieurs contrats avec des compagnies de transport sécurisé. La gestion de ces contrats s'avérait exigeante et complexe. Elle nécessitait l'affectation de ressources à temps plein pour des activités qui ne relevaient pas directement de la mission de l'organisation. En février 2000, l'ACDR a émis un appel d'offres. Elle souhaitait alors faire affaire avec un partenaire unique pour l'ensemble de ses activités à travers le Canada.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

La pratique s'inscrit ici dans le cadre d'une rationalisation des coûts de gestion de l'ACDR, par le biais d'une ouverture à l'élaboration de partenariats avec le secteur privé. Dans le cas présent, le partenariat

établi entre l'ACDR et la BNC prend la forme d'une gestion déléguée.

2 Le modèle

2.1 La pratique

La pratique consiste en l'établissement d'un partenariat où l'ACDR délègue à la BNC la gestion de certains services. Grâce à cette pratique, la BNC est désormais responsable de la « gestion des recevables » pour l'ACDR. La BNC, une entreprise bancaire privée, a l'entière responsabilité de la cueillette et du traitement des dépôts pour l'ensemble des bureaux de taxation de l'ACDR à travers le Canada.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les deux principaux acteurs impliqués sont l'Agence canadienne des douanes et du revenu du Canada et la Banque Nationale du Canada. En leur sein, plus précisément, il s'agit des bureaux de taxation de l'ACDR à travers le Canada de même que les personnes de la Banque Nationale du Canada impliquées dans la cueillette et le transport des dépôts.

2.3 La gestion

À la suite de l'appel d'offres lancé en février 2000, l'ACDR et la BNC ont signé une entente d'une durée de 5 ans. À la fin du contrat, l'ACDR lancera un nouvel appel d'offres. À la suite de l'établissement du partenariat, la BNC est devenue l'unique responsable de la « gestion des recevables » pour le compte de l'ACDR. Plus précisément, les responsabilités de la BNC s'établissent comme suit :

- procéder à la cueillette des dépôts (des chèques) dans les bureaux de taxation à travers le pays et assurer le transport sécurisé de ces derniers jusqu'aux bureaux de la BNC à Montréal (dans certains cas les dépôts sont acheminés vers des bureaux régionaux);
- procéder au traitement des paiements, soit au dépôt des chèques (pour ce, la BNC se charge du contact avec les d-

verses institutions financières impliquées);

- diriger, par voie électronique (système EDI), l'information relative aux paiements à l'ACDR et au Receveur général.

L'entente laisse la possibilité à la BNC de recourir à la sous-traitance. À cet égard, la BNC a conclu plusieurs ententes avec diverses compagnies de courrier et de transport sécurisé. Elle a également négocié des ententes avec d'autres institutions financières pour accepter les dépôts dans certaines régions où une présence physique était requise et où la BNC n'avait pas de succursale.

2.4 Les facteurs de succès

Les facteurs de succès inhérents à cette pratique tiennent à la latitude de gestion accordée à l'entreprise, ce qui lui a permis d'offrir des services plus performants. Dans le cas présent, l'ACDR a reconnu à la BNC le droit de recourir à la sous-traitance: liberté de choisir ses sous-traitants (courrier blindé, autres institutions financières, etc.) et possibilité de remplacer les sous-traitants non performants sans avoir à consulter le gouvernement. Enfin, le succès de la gestion déléguée telle que pratiquée par l'ACDR et la BNC tient à l'établissement d'un partenariat basé sur une relation de confiance.

3 Le bilan

À ce jour, l'établissement de ce partenariat s'avère positif. La délégation de la responsabilité de gestion a permis à l'ACDR d'alléger les procédures relatives à la cueillette et au traitement des dépôts des particuliers et des entreprises, en concentrant l'ensemble de ces activités en un seul endroit. En bout de ligne, les processus de cueillette et de traitement ont été accélérés et le suivi en a été grandement amélioré grâce, notamment, au développement d'un système de suivi (système EDI). Ainsi, l'ACDR a rendu, par l'établissement de ce

partenariat, la « gestion des recevables » plus efficace et plus efficiente.

En raison du succès de son expérience avec l'ACDR, la BNC a établi d'autres contrats de gestion déléguée avec des partenaires publics (Citoyenneté et Immigration Canada, Pêches et Océans Canada). Dans ces cas, l'expérience s'avère tout aussi positive.

Personne-ressource : Pierre Blais, vice-président, affaires bancaires, gouvernements, Banque Nationale du Canada, tél. : (514) 394-6426, courriel : pierre.blais@bnc.ca

THÈME 13 LA GESTION HORIZONTALE

1. Définition et mise en contexte

Selon Bernier, Bourgault et Burlone, la gestion horizontale se définit comme étant la participation commune d'acteurs gouvernementaux au niveau interministériel autant qu'intergouvernemental dans la résolution de problèmes en termes de planification, de prise de décision et de mise en œuvre, en vue de compenser les divisions arbitraires entre ministères ou agences et, par conséquent, le manque de coordination qui en résulte, dans un contexte de rareté de ressources et d'optimisation de l'efficacité.

La gestion horizontale peut prendre différentes formes. Les comités interministériels, les tables de concertation, les équipes de coordination ou de gestion de projet, l'intégration des pratiques de gestion, le partage de services communs ou la création de guichets uniques constituent des exemples concrets de pratiques de gestion pouvant mener vers la création d'une synergie interministérielle.

2. Tendances

Depuis quelques années, la tendance au décloisonnement des organisations étatiques est en émergence. Dans un rapport de 1997, l'OCDE affirmait que tous les pays membres souhaitaient améliorer leur coordination horizontale et verticale et adopter des méthodes plus efficaces de collaboration entre leurs niveaux d'administration. Ce souhait témoignait de leur prise de conscience de l'étendue des doubles emplois, des chevauchements et des coûts qu'ils entraînaient.

Fruit de la mondialisation des marchés, la tendance au décloisonnement et à la dissolution des frontières fonctionnelles organisationnelles et interorganisationnelles accentuera la pression sur les structures dites bureaucratiques, caractérisées par la rigidité et le travail en vase clos.

La complexité grandissante de l'environnement organisationnel, interne ou externe,

commandera une adaptation continue de l'appareil d'État. Dorénavant, les problématiques et les enjeux seront multiples et interdépendants. Conséquemment, l'application de normes et de règles rigides ne permettra plus de répondre adéquatement aux exigences issues d'une concurrence mondiale forte.

3. Présentation des pratiques retenues

Les pratiques retenues illustrent différentes formes de gestion horizontale. Certaines de ces expériences sont sectorielles alors que d'autres transcendent plusieurs aspects de l'administration publique. Dans l'ensemble, ces pratiques de gestion horizontale ont toutes eu des retombées positives au sein des organisations qui les ont mis en œuvre.

Procédure de gestion stratégique (Nouvelle-Zélande)

La procédure de gestion stratégique en Nouvelle-Zélande illustre une forme de gestion horizontale qui fait appel à l'identification d'objectifs stratégiques, à la coordination d'actions et à la négociation d'ententes entre plusieurs acteurs gouvernementaux. Elle met en relation, les uns avec les autres, le Cabinet, les ministères et les autres organismes publics.

Gestion des ressources humaines (Alberta)

L'introduction de l'horizontalité dans la gestion des ressources humaines en Alberta est la résultante d'une importante réforme dans ce secteur de l'administration publique. Cette réforme a permis à l'administration d'assurer une unité d'action parmi les différents ministères et organismes en matière de gestion des ressources humaines.

Gestion horizontale et procédure budgétaire (Suède)

Le nouveau processus budgétaire de la Suède est un bon exemple de gestion horizontale sectorielle. Son élaboration et sa

mise en œuvre ont aidé la Suède à rétablir sa situation financière précaire, et ce, en très peu de temps.

Approche de gestion horizontale (Royaume-Uni)

La gestion horizontale au Royaume-Uni est présente à tous les niveaux et dans tous les organismes publics.

Services Nouveau-Brunswick (Nouveau-Brunswick)

Services Nouveau-Brunswick est une corporation provinciale vouée à la prestation de services. La gestion horizontale en fait partie intégrante en raison du rôle d'impartition qu'il joue auprès des autres organismes publics en matière de prestation de services.

Références :

BERNIER, BOURGAULT et BURLONE. *Expériences d'horizontalité dans divers pays*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 2002.

BOURGAULT, Jacques. *Horizontalité et gestion publique*, Québec, PUL, 2002, p. 33-35.

LECLERC, Jean. *Gérer autrement l'administration publique : La gestion par résultats*, Québec, PUQ, 2002, p.128.

Procédure de gestion stratégique (Nouvelle-Zélande)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

L'organisme principalement responsable de la procédure de gestion stratégique est le Department of the Prime Minister & Cabinet (le Cabinet). Cette procédure illustre bien comment l'administration publique néo-zélandaise utilise la gestion horizontale au niveau de l'appareil étatique central. Le Cabinet est responsable des décisions politiques et stratégiques pour le palier exécutif du gouvernement.

1.2 La situation avant le changement

Avant 1984, le gouvernement était fortement interventionniste. Il avait mis en place un système détaillé de réglementation de l'économie et de subventions aux entreprises et aux individus et fonctionnait dans le cadre d'une gestion fortement centralisée et cantonnée à l'intérieur des unités administratives.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

La procédure de gestion stratégique s'inscrit dans le contexte plus large de la réforme de l'administration publique néo-zélandaise. Cette réforme est venue en réaction à différentes difficultés économiques que connaissait le pays. Les transformations de l'appareil gouvernemental s'inscrivaient dans une optique d'efficacité, de réduction des coûts et d'allocation optimale des ressources. Dans le but de répondre à ces besoins, le gouvernement a mis en place une réforme du secteur public qui se fonde sur des principes de coordination et d'horizontalité des orientations. Par conséquent, l'introduction de l'actuelle procédure de gestion stratégique est l'aboutissement d'une réflexion qui visait à coordonner les efforts des actions gouvernementales.

2 Le modèle

2.1 La pratique

La procédure de gestion stratégique en Nouvelle-Zélande se focalise sur les résultats à moyen terme. Elle implique une interaction entre le Cabinet, les ministres, les directeurs exécutifs, les organismes centraux et les agences. Cette procédure s'appuie sur trois principes. D'abord, l'identification, par le Cabinet, d'un ensemble d'objectifs stratégiques susceptibles de s'appliquer à tous les organismes gouvernementaux (SRAs - strategic result areas). Ensuite, la mise en place d'une politique de coordination des actions des administrations publiques en vue de l'atteinte des objectifs stratégiques (strategic dialogue). Enfin, l'identification d'un ensemble d'ententes (KRAs - key result areas) négociées avec les différents acteurs de l'administration publique dans le but d'assurer l'atteinte des objectifs stratégiques identifiés dans les SRAs.

Cette approche vise à assurer un lien entre les objectifs gouvernementaux, les objectifs des organismes publics et la coordination des organismes dont les actions sont ou devraient être complémentaires.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les principaux acteurs visés par la pratique sont le Cabinet qui identifie les objectifs stratégiques, les ministères, qui doivent coordonner leurs actions pour assurer une approche complémentaire qui permettra d'atteindre les objectifs stratégiques et finalement le ministère des Finances qui alloue des ressources financières aux ministères.

2.3 La gestion

Dans le cas de la Nouvelle-Zélande, la gestion horizontale permet d'identifier et de clarifier les objectifs stratégiques du gouvernement. Cette approche porte une attention particulière à la synergie et aux échanges afin d'augmenter les liens entre les organismes.

Les ministres et les gestionnaires responsables des différents organismes doivent développer une approche commune dans la mise en place de programmes et d'actions nécessaires en vue d'atteindre les objectifs SRAs mis de l'avant par le Cabinet. L'approche commune est centrale à la pratique, car ce n'est que suite à la mise en place d'une approche coordonnée d'interventions interministérielles permettant d'atteindre les objectifs identifiés dans les SRAs et suite à la négociation d'ententes entre les différents acteurs (KRAs) que le ministère des Finances alloue des ressources financières aux ministères. Par ailleurs, la Nouvelle-Zélande s'appuie depuis plusieurs années sur une gestion axée sur les résultats et les ministres et les autres acteurs impliqués bénéficient d'une grande liberté quant au choix des moyens à mettre en place pour y arriver.

tiques gouvernementales et permis à différents organismes de tisser des liens entre eux afin de rencontrer les résultats escomptés.

2.4 Les facteurs de succès

Le succès de la gestion horizontale mise de l'avant par la procédure de gestion stratégique repose sur un ensemble de facteurs. Toutefois, il est principalement tributaire de la volonté ferme de la part du Cabinet d'imposer aux ministères et aux organismes une approche coordonnée des actions. De plus, le succès de cette pratique ne serait pas ce qu'il est en l'absence de la flexibilité de gestion nécessaire aux gestionnaires dans la gérance des activités de planification et de prestation de services. Enfin, la définition d'objectifs clairs, réalistes et mesurables associés à la coordination interministérielle des actions et à la gestion axée sur les résultats sont aussi des facteurs de succès importants.

3 Le bilan

Le nouveau modèle de management public de la Nouvelle-Zélande a été acclamé partout dans le monde par les autres gouvernements et par les institutions. Cette approche a permis d'atteindre différents résultats intéressants; entre autres, elle a facilité la rencontre d'objectifs gouvernementaux, développé une synergie entre différentes poli-

Gestion des ressources humaines (Alberta)

1 Le contexte

1.1 Les organismes responsables

Deux organismes centraux assument des responsabilités dans le cadre de la gestion des ressources humaines de la fonction publique albertaine. Le Personnel Administration Office (PAO) est l'organisme central responsable de la gestion des ressources humaines. Le PAO fait partie du Ministry of Human Resources and Employment et il est administré par le Public Service Commissioner. Ce commissioner est, en fait, le ministre responsable de cet organisme. Il assume des responsabilités de planification et de développement de politiques. L'Alberta Corporate Service Centre (ACSC) a, quant à lui, la responsabilité de prestation de services aux ministères dans divers secteurs d'activité.

1.2 La situation avant le changement

Avant l'instauration de la réforme qui allait faire appel à une plus grande gestion horizontale, c'est le Ministry of Human Resources and Employment qui avait la responsabilité centralisée de la gestion des ressources humaines pour l'ensemble de la fonction publique du gouvernement albertain et chaque ministère avait sa propre unité de gestion des ressources humaine.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

Ces ajustements à la gestion des ressources humaines ont été associés à une réforme générale de l'administration publique amorcée en 1997 par le gouvernement conservateur dont l'objectif était tout particulièrement associé à l'atteinte de l'équilibre budgétaire.

2 Le modèle

2.1 La pratique

Le Personnel Administration Office, en partenariat avec les ministères et organismes,

élabore des stratégies de gestion d'ensemble relativement aux ressources humaines. Il offre également un service de support dans le but de permettre aux ministères d'atteindre les objectifs spécifiques à leur plan stratégique. Le PAO a comme fonction, non pas d'imposer, mais de coordonner, de fournir des pistes d'action et de suggérer des directions à prendre en vue d'assurer une gestion horizontale, globale et efficace des ressources humaines.

De plus, afin d'assurer une unité d'action dans les ministères et les organismes, le gouvernement a mis en place l'Alberta Corporate Service Centre. L'horizontalité de la gestion en matière de gestion des ressources humaines est, en grande partie, assurée par l'ACSC qui fournit plusieurs services aux ministères et organismes. Après entente, le personnel de l'ACSC est détaché et affecté aux ministères. Dans le cadre des activités de gestion des ressources humaines, ces employés ont, à titre d'exemple, la responsabilité de la gestion des opérations courantes (paie, recrutement, évaluation des emplois, etc.) du ministère ou de l'organisme, et ce, durant la durée du contrat. Il est important de souligner que les ministères et organismes n'ont pas de liberté de choix quant à l'embauche de leur personnel. Ils doivent nécessairement utiliser les services de l'ACSC.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Le Personnel Administration Office, l'Alberta Corporate Service Centre ainsi que tous les ministères et organismes sont des acteurs visés par la pratique : Le PAO en raison du fait qu'il est responsable, en collaboration avec les ministères, d'élaborer les politiques générales en matière de gestion des ressources humaines et l'ACSC parce qu'il assure, en lien avec les ministères, la gestion des services.

2.3 La gestion

La réforme mise en œuvre par le gouvernement conservateur en matière de gestion des ressources humaines a assuré une approche horizontale en mettant en place deux

organismes sous la tutelle du Ministry of Human Resources and Employment dont la responsabilité est d'assurer une unité d'action dans l'ensemble des ministères et organismes en matière de gestion des ressources humaines.

Le Personnel Administration Office établit les politiques et les cadres légaux nécessaires à la gestion des ressources humaines en tenant compte des suggestions et des commentaires émis par chacun des ministères. Il encadre le processus décisionnel en collaboration étroite avec les ministères, ce qui lui permet d'être informé des besoins réels et de procéder à des remaniements dans les politiques de gestion des ressources humaines.

L'Alberta Corporate Services Centre est un organisme centralisé de prestation de services qui travaille directement dans les ministères afin d'assurer une approche identique et coordonnée dans tous les organismes publics. L'ACSC a la responsabilité de donner des services aux ministères et aux organismes publics dans divers secteurs d'activité, notamment en matière d'administration, de finances, de ressources humaines et de technologies de l'information.

2.4 Les facteurs de succès

Le succès de la gestion des ressources humaines selon l'approche de gestion horizontale repose notamment sur le désir de coopération des acteurs et leur habileté à communiquer. Toutefois, ce qui fait vraiment le succès de cette pratique, c'est la coordination des politiques entre l'organisme responsable (PAO) et les ministères et le support d'un organisme unique (ACSC) qui a comme responsabilité de mettre en œuvre ces politiques dans les ministères.

3 Le bilan

Depuis la mise en place de cette réforme, les ministères ont tous des ententes avec l'ACSC dont le personnel est localisé dans chacun des ministères. Par ailleurs, les ministères sont responsables du respect des

orientations énoncées par le PAO lors du développement et de la mise en œuvre des programmes.

La mise en place de cette approche a permis de gérer de façon coordonnée certaines actions centrales, comme la gestion de la paie ou encore la formation, ce qui a permis de sauver sur les dépenses et a assuré une unité d'action dans l'ensemble des actions des organismes.

Gestion horizontale et procédure budgétaire (Suède)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable

Le ministère des Finances et le Conseil des ministres travaillent en collaboration avec les ministères et les agences dans le processus budgétaire. La responsabilité du processus est partagée parmi plusieurs intervenants qui ont tous des responsabilités et des rôles différents mais ce sont le ministère des Finances et le Conseil des ministres qui ont le rôle prépondérant.

1.2 La situation avant le changement

Avant la réforme du processus budgétaire, chaque proposition visant à faire augmenter la part du budget alloué aux ministères et aux agences était débattue dans des comités distincts. En bout de ligne, les budgets présentés au Parlement étaient souvent incomplets et faisaient l'objet de très peu de réajustements, ce qui pouvait résulter en une augmentation significative du budget global.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

Au début des années 90, la Suède affichait le plus important déficit des pays de l'OCDE. En l'espace de cinq ans, le niveau de la dette brute s'était accru de la moitié. La Suède devait absolument trouver une façon de mieux gérer son processus budgétaire et contrôler son augmentation.

2 Le modèle

2.1 La pratique

Reconnaissant les avantages associés à la gestion horizontale, la Suède décida d'en implanter les principes à son processus budgétaire. Le cadrage budgétaire est maintenant pluriannuel avec un horizon triennal qui sert de base aux différentes phases du nouveau processus. Le budget global est divisé en 27 secteurs budgétaires qui transcendent les frontières entre les agences et

les ministères. Chaque secteur reçoit un budget global du Conseil des ministres sous la recommandation du ministre des Finances.

Chaque ministre coordonne différents secteurs budgétaires et, chaque secteur étant associé à plusieurs agences, le processus requiert du ministre responsable qu'il coordonne les actions des agences dont les activités se retrouvent sous un secteur budgétaire. Cette approche horizontale assure que les objectifs mis de l'avant par le gouvernement sont coordonnés et que les agences poursuivent le même objectif. En fait, les argents sont alloués en fonction des objectifs poursuivis plutôt que selon les structures organisationnelles.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

La pratique vise tous les organismes publics. Toutefois, le ministre des Finances et le Conseil des ministres sont particulièrement ciblés en raison du fait qu'ils assument la direction du processus. De plus, les ministères et les agences administratives sont touchés par ce nouveau processus budgétaire. Par conséquent, les ministres et les directeurs d'agences doivent maintenant travailler en collaboration.

2.3 La gestion

Les objectifs à long terme sont déterminés par le gouvernement et transmis par les ministères aux agences accompagnés de directives. Les ministres doivent en premier lieu s'assurer de la complémentarité des actions, par la suite ils établissent les objectifs généraux dans une lettre de mission propre à chaque agence. Cette lettre de mission présente les résultats attendus des agences qui définissent, elles-mêmes, les objectifs opérationnels qui devront être approuvés par le ministre. Les agences gèrent aussi leurs programmes et soumettent au gouvernement leur budget et leur analyse de la performance des programmes. Ils sont donc responsables des résultats atteints. Finalement, le Conseil des ministres et le ministre des Finances approuvent les objectifs et autorisent les dépenses. Les ministres

tres, quant à eux, sont responsables de la coordination et de la complémentarité des actions des agences pour l'atteinte d'objectifs communs.

Le cycle budgétaire comprend aussi la réalisation de trois rapports par les agences. Le premier rapport, le plus important, consiste en l'analyse des résultats obtenus au cours des cinq années précédentes et des résultats anticipés sur un cycle de trois ans. Le deuxième rapport, rédigé après la première année du cycle budgétaire, vise à proposer des ajustements budgétaires, alors que le troisième fait le point sur les mesures de performance des programmes au cours des 12 derniers mois. Ces rapports permettent aux ministres de vérifier la complémentarité des actions des agences exécutives.

2.4 Les facteurs de succès

Le dialogue entre le ministère des Finances, le Conseil des ministres, les ministères et les agences de même que l'obligation faite, à chaque ministre, de s'assurer de la complémentarité des actions des agences dans les secteurs dont il a la responsabilité font partie des deux principaux facteurs qui assurent le succès de cette pratique. La réalisation de trois rapports, permettant d'effectuer un meilleur suivi, est aussi un des facteurs de succès associés à cette pratique.

3 Le bilan

Grâce à son nouveau processus budgétaire, la Suède est passée du pire déficit des pays de l'OCDE à un important excédent budgétaire, et ce, très rapidement. Depuis, la Suède est montrée comme un pays à l'avant-garde des évolutions en matière de processus budgétaire. Elle représente aussi l'un des pays de l'OCDE où les gestionnaires bénéficient d'une grande souplesse.

Références :

AUGER, Jacques. « Les agences administratives dans trois pays de l'OCDE », *Coup d'œil*, vol. 6, n° 2, 2000.

FRANCE. INSTITUT DE LA GESTION ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE. *Perspective et Gestion publique. Agences, un modèle en expansion?*, n° 5, 2003.

OCDE. COMITÉ DE LA GESTION PUBLIQUE. *La procédure budgétaire en Suède*, Puma, 1998.

OCDE. *En quête de résultats : pratiques de gestion des performances*, Puma, 1997.

OCDE. *Le secteur public au XXIe siècle : repenser le leadership*, Gouvernance, 2001.

WILKS, S. « Reform of the national budget process in Sweden », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 8, n° 2, 1995.

Approche de gestion horizontale (Royaume-Uni)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable et ses responsabilités

Le Cabinet Office, par l'entremise de son Strategy Unit, l'ancien Performance and Innovation Unit, est l'organisme principalement responsable de la gestion horizontale au Royaume-Uni. Son mandat consiste, entre autres, à améliorer la capacité du gouvernement à développer une approche de gestion horizontale susceptible d'améliorer l'innovation et la prestation de services.

1.2 La situation et le problème avant le changement

Nonobstant toute une série de réformes mises en place depuis 1988, le gouvernement du Royaume-Uni notait plusieurs lacunes au niveau de la prise de décision centrale, notamment concernant les liens entre la formulation des politiques et leur mise en œuvre dans les secteurs qui concernent plus d'un ministère. Dans plusieurs cas, les structures existantes et l'organisation du travail empêchaient la mise en place d'une gestion horizontale.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

C'est dans la foulée des réformes administratives axées vers la recherche d'efficacité et d'efficacité des services publics que la volonté d'accroître la place accordée à la gestion horizontale a vu le jour.

2 Le modèle

2.1 La pratique

Lorsqu'un domaine d'activité touche plusieurs organisations et n'est plus exclusivement la responsabilité propre d'un organisme, une approche horizontale et plus globale est développée par le Cabinet Office. Cette approche cherche à coordonner les intérêts, les ressources et les contraintes

des différents acteurs qui interviennent dans le domaine d'activité visé.

Cette gestion horizontale a comme objectif de renverser la bureaucratie traditionnelle et elle est une alternative durable qui favorise les approches de décentralisation et de partenariat. Elle possède les caractéristiques suivantes : regroupement des activités par complémentarité et par objectifs, engagement des administrateurs de haut niveau, allocation de budget en fonction de l'atteinte de l'objectif et poursuite de l'atteinte de résultats.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Le personnel de la fonction publique, les gestionnaires et les ministres sont tous des acteurs visés par la pratique.

2.3 Le cadre de gestion

Le développement de la gestion horizontale au Royaume-Uni s'appuie sur le Cabinet Office qui est directement impliqué et donne aux organismes publics tout le support nécessaire à la mise en place de cette approche.

Tout d'abord, les employés qui sont associés à la préparation des politiques et à la planification stratégique ont été formés de façon à ce qu'ils soient sensibles à l'importance d'assurer la coordination de problématiques complémentaires. De plus, la flexibilité budgétaire indispensable à l'implantation de l'approche a été assurée par la mise en commun de ressources lorsque nécessaire. Grâce à ces mesures, l'horizontalité des actions fait désormais partie des attentes aux cadres supérieurs et aux dirigeants d'organisme.

En vue de favoriser l'horizontalité de gestion, plusieurs outils sont utilisés dont les principaux sont : les ajustements organisationnels, les fusions de structures et de budgets, les groupes de travail, la gestion conjointe de budgets, l'identification d'objectifs et de mesures de performance conjoints et les échanges d'information et de données.

2.4 Les facteurs de succès

Le succès de cette forme de gestion horizontale repose essentiellement sur la création d'un environnement favorable à l'application de solutions au problème de cloisonnement réalisée grâce à un engagement ferme du premier ministre, des ministres et des hauts dirigeants concernant la priorité qu'ils accordent à l'implantation de la gestion horizontale. La flexibilité de gestion nécessaire à la mise en commun de ressources de même que la formation des personnes impliquées à la préparation des politiques sont également des facteurs de succès importants.

3 Le bilan

Selon le Cabinet Office, les bénéfices induits par la pratique de gestion horizontale sont nombreux. Elle a, notamment, permis aux acteurs de coordonner les actions de plusieurs ministères dans divers secteurs d'intervention. De plus, la gestion horizontale a permis de développer et de maximiser l'efficacité des politiques et des services. L'amélioration des services à la clientèle en ce qui concerne la convivialité est aussi vue comme une conséquence positive du décloisonnement associé à la pratique de la gestion horizontale.

Références :

ROYAUME-UNI. CABINET OFFICE. *Wiring It Up: Whitehall's Management of Cross-Cutting Policies and Services, A Performance and Innovation Unit Report*, 2000.

BERNIER, BOURGAULT et BURLONE. *Expériences d'horizontalité dans divers pays*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 2002.

Services Nouveau-Brunswick (Nouveau-Brunswick)

1 Le contexte

1.1 L'organisme responsable et ses responsabilités

Services Nouveau-Brunswick (SNB) est une corporation de la Couronne provinciale, administrée par un conseil d'administration et rattachée au ministère d'Entreprises Nouveau-Brunswick. C'est à elle que revient, notamment, le rôle de concrétiser l'initiative du gouvernement électronique. SNB offre de nombreux services gouvernementaux par l'entremise de différents canaux : le téléphone, Internet et les centres d'accès.

1.2 La situation et le problème avant le changement

Avant l'implantation de SNB, les organisations géraient la prestation de services en vase clos. Le manque d'interdépendance et de communication faisait en sorte que des chevauchements et des duplications d'activités réduisaient l'efficacité et l'efficacité de la prestation de services gouvernementaux. Un manque de coordination entre les activités des ministères, organismes ou municipalités était observable.

1.3 L'environnement dans lequel s'inscrit le changement

C'est suite à la volonté du premier ministre de revoir l'administration du gouvernement que la gestion horizontale a été introduite au sein de l'administration du Nouveau-Brunswick. Réalisée en grande partie par SNB, cette initiative est l'une des premières initiatives de modernisation de l'État que le Nouveau-Brunswick ait connue.

2 Le modèle

2.1 La pratique

La gestion horizontale passe par Services Nouveau-Brunswick, une initiative de prestation de services à guichet unique. SNB suit un modèle de gestion qui intègre la prestation des services au public par télé-

phone, par Internet et au comptoir. Elle utilise une approche contractuelle avec des organismes des gouvernements fédéral et provincial et les municipalités. Cette approche lui permet de coordonner l'offre de service de différents organismes lorsque ces derniers sont complémentaires, ce qui assure une approche horizontale à l'offre de service.

2.2 Les acteurs visés par la pratique

Les acteurs visés par la pratique sont les organismes publics et les citoyens qui bénéficient des services offerts par SNB.

2.3 Le cadre de gestion

SNB suit un modèle de gestion qui intègre la prestation de services au public. Il joue un rôle d'impartition, permettant à ses partenaires d'affaires, d'autres organismes publics, de miser davantage sur leurs compétences de base. Ils laissent à SNB la responsabilité d'offrir les services qu'ils seraient autrement tenus de dispenser. Par conséquent, SNB est lié aux opérations de plusieurs organismes d'une manière intégrée et continue.

Selon les recommandations de la Table ronde du premier ministre sur eNB et l'innovation, SNB doit élaborer les mesures nécessaires (politiques et objectifs) afin d'inciter tous les ministères à utiliser conjointement avec SBN un guichet unique de prestation électronique de services pour tous les services gouvernementaux pertinents. SNB doit donc, après analyse des services et des clientèles visés, identifier les complémentarités des actions qui peuvent être entreprises et, de concert avec les organismes, mettre en place une prestation de services adaptée aux besoins des différents intervenants.

2.4 Les facteurs de succès

Le succès de SNB est intrinsèquement lié au dynamisme et au caractère innovateur qui caractérise son personnel. À cela, s'ajoute un leadership politique fort, une vision claire de ce qu'on entend faire ainsi qu'une gestion flexible permettant de

s'ajuster facilement selon les différentes situations.

3 Le bilan

Après quelques années de fonctionnement, SNB est devenu un point de repère pour plusieurs administrations publiques. Par cette approche horizontale, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a choisi d'offrir l'ensemble des services gouvernementaux par le biais d'un organisme central, SNB, et dont l'accès est organisé autour de thématiques précises ou encore axé sur les événements qui affectent la vie d'un individu.

Un sondage national, Citoyens d'abord 2002, a confirmé que Services Nouveau-Brunswick est un chef de file pour la satisfaction des clients. En outre, ce même sondage a attesté que la qualité des services influe, de façon significative, sur la confiance qu'ont les citoyens envers leur gouvernement et que la prestation électronique de services peut augmenter la cote de satisfaction.

De plus, depuis sa création, SNB a toujours enregistré des bénéfices nets positifs d'environ deux millions de dollars. Aujourd'hui, les prévisions des recettes de la Corporation se chiffrent à plus de 50 millions de dollars. Ses réalisations sont nombreuses et presque toujours couronnées de succès.

Références :

NOUVEAU-BRUNSWICK (Page consultée le 16 décembre 2003). *Rapport annuel 2000-2001 de Services Nouveau-Brunswick*, [en ligne], www.snb.ca/d_t/SNBFRpdf2001.pdf

NOUVEAU-BRUNSWICK (Page consultée le 16 décembre 2003). *Rapport annuel / États financiers 2002-2003 de Services Nouveau-Brunswick*, [en ligne], www.snb.ca/d_t/AnnualReport2002-2003F.pdf

SERVICES NOUVEAU-BRUNSWICK (Page consultée le 16 décembre 2003). *Site de SNB*, [en ligne], www.snb.ca