

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

SERVICE CANADA :
UN MODÈLE DE GOUVERNANCE HORIZONTALE

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE,
ADMINISTRATION ET POLITIQUES PUBLIQUES

PAR
NICOLINO FRATE

AVRIL 2014

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 -Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement n° 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Je remercie la fonction publique fédérale et tous ses ambassadeurs qui m'ont permis de produire ce mémoire. Je dédie ce travail à tous les fonctionnaires qui partagent ma passion de servir le Canada et ses citoyens.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES FIGURES.....	vii
LISTE DES TABLEAUX.....	viii
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES.....	ix
RÉSUMÉ.....	xi
INTRODUCTION.....	1
Une demande pour des services publics plus efficaces et plus adéquats.....	1
Service Canada comme expérience innovatrice de prestation de services.....	2
Démarche du mémoire.....	5
CHAPITRE I	
UNE NOUVELLE APPROCHE POUR LA PRESTATION DE BIENS	
PUBLICS : REVUE DE LITTÉRATURE.....	7
1.1 Efficacité et efficience.....	7
1.2 Le développement organisationnel et la nouvelle gestion publique.....	8
1.3 La nouvelle gestion publique et les politiques de prestation de services aux citoyens.....	11
1.4 Gestion par résultats.....	13
1.5 Gestion horizontale : définition et type de gestion horizontale.....	16
1.6 Les politiques publiques et la gouvernance.....	19
1.6.1 Politiques publiques.....	19
1.6.2 Gouvernance.....	20
1.7 Cadre conceptuel pour analyser l'émergence de Service Canada.....	22

CHAPITRE II	
HYPOTHÈSE ET MÉTHODE.....	24
2.1 Plusieurs types de gestion horizontales.....	24
2.2 Hypothèse.....	28
2.2.1 Besoins particuliers : efficience et services aux citoyens.....	29
2.2.2 Une formule adaptée au cadre gouvernemental.....	29
2.3 Critères de vérification de l'hypothèse.....	31
2.4 Méthodes : analyse de contenus de documents officiels, leurs avantages et leurs inconvénients.....	33
 CHAPITRE III	
HISTORIQUE DE L'INITIATIVE D'AMÉLIORATION DES SERVICES.....	36
3.1 Survol historique : l'évolution de la prise de conscience des attentes des citoyens au sein de l'administration publique canadienne.....	36
3.1.1 L'initiative d'amélioration des services.....	37
3.1.2 Gouvernement en direct.....	42
3.1.3 Les prescriptions de consensus des hauts fonctionnaires au sujet des initiatives de gestion horizontale.....	44
3.1.4 Le processus.....	45
3.1.5 Les systèmes de coordination et de décision.....	46
3.1.6 La culture.....	47
3.2 Les conditions de gestion d'un organisme horizontal au gouvernement du Canada : rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.....	49
3.2.1 Rôle des leaders ministériels.....	50
3.2.2 Rôle du cadre de gestion.....	50
3.3 Apprentissage continu.....	51
3.3.1 Le rôle de l'apprentissage organisationnel.....	52
3.3.2 Les outils portant sur les meilleures pratiques.....	52
3.4 La réflexion stratégique.....	53
3.5 Le gouvernement du Canada et ses initiatives : exemples récents de succès en gestion horizontale	54
3.5.1 Le cas des langues officielles dans le gouvernement fédéral.....	55
3.5.2 Le cas de Services partagés Canada.....	58

CHAPITRE IV	
HISTORIQUE DE SERVICE CANADA.....	60
4.1 La mise en route et le développement de Service Canada.....	60
4.2 Service Canada : phase de conceptualisation opérationnelle.....	60
4.2.1 Première phase (2000-2001) : adoption du modèle.....	62
4.2.2 Deuxième phase (2001-2002) : la mise en opération.....	66
4.2.3 Le raffinement de l'initiative de gestion horizontale (2002-2005).....	68
4.3 Enjeux de gouvernance.....	72
4.3.1 Gouvernance de Service Canada.....	73
4.3.1.1 Initiative de gouvernance pour la création de Service Canada.....	73
4.3.1.2 Gouvernance en continu.....	77
4.3.2 Dispositif de gouvernance d'impact national.....	78

CHAPITRE V	
SERVICE CANADA : UNE GESTION HORIZONTALE DE PARTENARIAT DE COMPLÉMENTARITÉ.....	82
5.1 Service Canada : un authentique partenariat de complémentarité?.....	82
5.2 Trois facteurs permettant l'émergence de gestion horizontale.....	84
5.2.1 Leadership.....	85
5.2.2 Légitimité du besoin.....	86
5.2.3 Reddition de comptes.....	87
5.3 Service Canada et ses résultats : une réussite?.....	88
5.3.1 Perceptions du Service 2006-2010.....	89
5.3.2 Rapport annuel de Service Canada 2005-2006.....	90
5.3.3 Rapport sur les plan et priorités 2012-1013 et Rapport ministériel sur le rendement 2011-2012.....	92
5.3.4 Plan d'activité intégré 2011 à 2014.....	94
5.3.5 Cadre de responsabilisation de gestion 2011-2012.....	95
5.3.6 Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux 2011.....	97
5.3.7 Plan d'action économique 2012 et Budget de 2012.....	98
5.3.8 Bureau du vérificateur général du Canada.....	99

CONCLUSION.....	104
BIBLIOGRAPHIE.....	111
Monographies, chapitres et articles.....	111
Législations.....	114
Publications gouvernementales.....	115
Sites Internet.....	115

LISTE DES FIGURES

Figure	Page
4.1 Rôles des agences centrales.....	68
4.2 Points de services au Canada en 2005.....	70
4.3 Cadre de la prestation des services de Service Canada 1999-2000.....	75
4.4 Structure de RHDCC en 2005.....	75
5.2 Cadre de responsabilisation de gestion (CRG).....	96

LISTE DES TABLEAUX

Tableau	Page
2.1 Plusieurs types de gestion horizontale.....	27
4.1 Principales organisations fédérales qui entreprennent d'importantes activités directes de prestations de services pour les Canadiens en 2000.....	63
4.2 Ministères et organismes directeurs de l'Initiative d'améliorations des services en 2000.....	64
5.1 Résultats pour Service Canada en 2005.....	88
5.2 Programmes et services en 2005-2012.....	91

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

AE	Assurance emploi
ARC	Agence du revenu du Canada
BCP	Bureau du Conseil privé
BVGC	Bureau du vérificateur général du Canada
CCG	Centre canadien de gestion
CCGFP	Comité consultatif sur la gestion de la fonction publique
CCSI	Comité consultatif des sous-ministres adjoints sur le service et l'innovation (un comité du SCTC)
CHGRR	Cadre horizontal de gestion de responsabilisation axé sur les résultats
CRG	Cadre de responsabilisation de gestion
CTC	Conseil du Trésor du Canada
DPS	Direction de la politique stratégique (un comité de l'ARC)
EDSC	Ministère de l'Emploi et du Développement social Canada
ÉFPC	École de la fonction publique du Canada
GED	Gouvernement en direct
IAS	Initiative d'amélioration des services
NAS	Numéro d'assurance sociale
PAE	Programme d'aide à l'emploi
RHDCC	Ministère des Ressources humaines et de Développement des compétences Canada
RMR	Rapports ministériels sur le rendement

RPC	Régime de pensions du Canada
RPP	Rapports sur les plans et les priorités
SAFF	Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux
SCTC	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
SMA	Sous-ministre(s) adjoint(s)
SM	Sous-ministre(s)
SRG	Supplément de revenu garanti
SV	Sécurité de la vieillesse
TPSGC	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
TPS	Taxe sur les produits et services
TVH	Taxe de vente harmonisée

RÉSUMÉ

Dans les années 70, la nouvelle gestion publique prône la modernisation des administrations publiques avec comme objectif l'amélioration du rapport entre le coût des services offerts aux citoyens et la qualité de la prestation de services aux citoyens. Ce mémoire porte sur la gestion horizontale et analyse ses façons de permettre à l'administration publique de réunir le plus grand nombre de partenaires qui ont un intérêt commun dans un programme ou une politique publique dans le but d'obtenir des résultats avec efficacité tout en réduisant les coûts.

Le gouvernement du Canada s'est engagé à fournir des services axés sur les citoyens et à accroître de manière mesurable le taux de satisfaction des Canadiens à l'égard de la prestation de ses services. La poursuite de la qualité du service aux citoyens en soi devient une politique publique qui exige la pratique de la bonne gouvernance et aura pour effet de renforcer la légitimité, l'inclusion et le capital social.

Service Canada, une direction logée dans le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences Canada (RHDC), est un guichet unique qui offre à la population canadienne un très vaste éventail de services gouvernementaux que ce soit en personne, par téléphone, par Internet ou par la poste. Service Canada se classe comme un partenariat de complémentarité, car il fait preuve d'une coordination volontaire d'une offre intégrée et unifiée de services de plusieurs organisations qui mettent en commun leurs ressources, budget, personnel, expertise, et qui couvre un territoire précis.

Pour y arriver, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCTC) a travaillé de concert avec les ministères et les organismes à la mise en œuvre d'une initiative d'amélioration des services (IAS). Cette initiative est axée sur les priorités que les citoyens ont exprimées en matière d'amélioration des services. Pour que cette initiative réussisse, les organismes centraux, les ministères et les organismes ont dû travailler en collaboration. La création d'une culture d'amélioration continue ne se fait pas du jour au lendemain. Elle est toutefois nécessaire si le gouvernement canadien veut accroître la satisfaction de ses citoyens à l'égard de ses services.

Suite au remaniement ministériel en juillet 2013, le gouvernement du Canada a renommé le ministère où est logé la direction de Service Canada. Dorénavant, le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences Canada (RHDC) portera le nom : ministère de l'Emploi et du Développement social Canada (EDSC). Ce changement n'a aucun impact sur le mémoire.

Mots clés: efficacité, efficience, nouvelle gestion publique (NGP), prestation de services, gestion par résultats (GPR), gestion horizontale, partenariats de complémentarité, politiques publiques et gouvernance.

Introduction

Une demande pour des services publics plus efficaces et plus adéquats

Au début des années 2000, le monde connaît d'importants changements sociaux, économiques et politiques à l'échelle internationale. Parmi les principaux facteurs qui ont contribué à cette grande période de changement mondial, nous pouvons certainement citer les changements climatiques, l'omniprésence de l'Internet dans toutes les sphères de notre vie, les développements technologiques tels que les médias sociaux, la crise financière mondiale qui a vu le jour aux États-Unis et qui persiste encore aujourd'hui surtout en Europe, ainsi que le climat de peur qui règne dans le monde depuis les attentats du 11 septembre 2001.

Les gouvernements de partout dans le monde, y compris le Canada, vivent des transformations importantes dans plusieurs domaines. La nouvelle gestion publique continue à faire pression sur les gouvernements afin que ceux-ci s'adaptent mieux à cette réalité des années 2000 qui évolue. Les gouvernements sont en concurrence à l'échelle mondiale et le service aux clients est un facteur de cette compétitivité. Les citoyens voient leurs gouvernements d'un œil plus critique. Aussi, les médias et les groupes de pression sont plus présents et plus enclins que jamais à critiquer, et influencent régulièrement l'opinion publique. Dans cette réalité, il devient impératif que les gouvernements développent des politiques publiques qui permettent d'offrir de meilleurs services à moindre coût pour leurs citoyens.

À cette époque, nous observons que plusieurs gouvernements se sont engagés dans des transformations administratives et tentent des formules novatrices pour relever les défis auxquels ils font face. Au Canada, le gouvernement fédéral favorise un mouvement qui consiste à créer des structures horizontales qui mettent en application des programmes relevant de plusieurs ministères et qui ont pour objectif de faciliter la prestation de services pour ses citoyens. Pensons par exemple à l'Agence des services

frontaliers du Canada, créée en 2003¹, qui met en application des programmes qui relèvent de Santé Canada, de l'Agence du revenu du Canada et de Citoyenneté et immigration Canada. Le cas de Service Canada est analogue. Cette direction, logée dans le ministère des Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC), met aussi en application des programmes relevant de plusieurs administrations. Nous allons aborder ce sujet plus tard dans ce mémoire. Plus spécifiquement, ce mémoire porte sur la création de Service Canada dans les années 2000 à titre d'exemple d'implantation de la gestion horizontale dans la fonction publique fédérale.

Service Canada comme expérience innovatrice de prestation de services

Dans les années 1990, les gouvernements font face à d'importantes dettes budgétaires et à des citoyens qui sont peu satisfaits de la gestion des dépenses publiques. Les citoyens commencent à revendiquer de leurs gouvernements une plus grande qualité des services publics et une diminution des coûts dans la prestation de ces services. Ils recherchent des services qui sont plus intégrés, un concept mieux connu sous le nom du guichet unique². Donc, les citoyens veulent avoir une structure horizontale qui est simplifiée. Cela s'avère être un grand défi pour les gouvernements qui, depuis les années 1970, privilégiaient une structure plutôt verticale au sein de leurs administrations mises en place par la nouvelle gestion publique³.

Nous savons aussi que les années 1990 ont amené pour le gouvernement canadien, comme pour tous les pays membres de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), des transformations majeures pour en arriver aux

¹ Lois du Canada : *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada*, L.C., 2005, ch. 38.

² Jacques Bourgault, « La gestion horizontale », in *Horizontalité et gestion publique*, Québec : Presses de l'Université Laval, 2002, p. 29.

³ *Ibid.*, p. 32.

gouvernements que nous connaissons aujourd'hui⁴. Plusieurs fonctionnaires ont été touchés par une importante vague de suppressions de postes, de programmes et services. Au Canada, la fonction publique passe de 227 000 employés à 198 000 et ses dépenses sont réduites de 40 milliards de dollars⁵. Selon Peters, cette vague de suppressions de postes, de programmes et services par les gouvernements membres de l'OCDE est un exemple d'une gestion horizontale, car, avec ces coupures, les gouvernements s'attendaient que ses fonctionnaires transforment leurs façons de faire pour offrir les services aux citoyens à moindre coût et avec plus d'efficacité⁶.

Jacques Bourgault note que l'OCDE croit qu'il faut : « [...] adopter des méthodes plus efficaces de collaboration entre les niveaux d'administration. Ce souhait témoigne de [la] prise de conscience de l'étendue des doubles emplois, des chevauchements et des coûts [que tout cela] entraînent »⁷. Nous constatons qu'il est important de créer des ponts entre les administrations afin d'éviter le travail en silo, d'améliorer la communication entre les ministères et de veiller à ce qu'ils cheminent efficacement vers les mêmes objectifs pour éliminer la multiplication de barrières organisationnelles. Il s'agit donc d'un sujet pertinent à étudier puisqu'il y en aura à l'avenir de plus en plus d'exemples de gestion horizontale, si les gouvernements veulent parvenir à surmonter leurs difficultés actuelles.

La présente recherche permet une autre vision de l'intérieur de l'administration publique du Canada. L'objectif premier est de bien comprendre le raisonnement des décideurs contemporains, d'observer le cheminement vers la détermination de formules

⁴ Jacques Bourgault, « Les réformes de gestion au gouvernement fédéral du Canada : un mouvement continu », in *L'espace canadien : mythes et réalités*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 2010, p. 263-305.

⁵ Peter Aucoin et Donald J. Savoie, « L'Examen des programmes: Leçons en vue d'un changement stratégique de la gouvernance », in *Gestion du changement stratégique Leçons à retenir de l'Examen des programmes*, sous la dir. de Peter Aucoin et Donald J. Savoie. Ottawa : Centre canadien de gestion, 1998, p. 323-331.

⁶ Guy B. Peters, *La gestion d'un gouvernement horizontal : l'aspect politique de la coordination*, Ottawa: Centre canadien de gestion, 1998, p. 1.

⁷ Jacques Bourgault, *Horizontalité et gestion publique*, Québec : Presses de l'Université Laval, 2002, p. 15.

novatrices de mise en oeuvre des politiques et programmes, et même, de faire la chronique de la mise en place d'une politique publique novatrice axée sur les services aux citoyens émanant d'un nombre important de ministères. Non seulement ce travail permet d'en apprendre davantage sur les écarts possibles entre la formulation des modèles de services et leur mise en œuvre, mais il permet également une réflexion sur une formule que les administrations contemporaines pratiquent de plus en plus, soit le guichet unique et intégré, étant donné à la fois les attentes du public pour un service de qualité et celles du gouvernement pour des coûts de prestations optimisés. Cette recherche nous permet d'observer et de comprendre le processus décisionnel tant à l'échelle du gouvernement qu'à l'intérieur d'un ministère. Elle permet enfin de jeter un regard analytique sur la gouvernance du dispositif interministériel pour mieux aligner ses décisions sur sa mission et réagir à ses résultats après la mise en place de son cadre stratégique.

L'objet de cette recherche est d'analyser comment Service Canada émane de la gestion horizontale et comment il l'a mise en application dans la prestation des services publics pour atteindre son objectif d'efficacité et d'efficience. Est-ce que le dispositif de Service Canada a porté les fruits attendus d'un dispositif de gestion horizontale? Il s'agira d'illustrer les processus, les systèmes et la culture qui ont permis la création et le développement de Service Canada en tant que dispositif de gestion horizontale.

Cette recherche s'inspire d'un cadre théorique provenant de nombreux travaux réalisés dans le domaine de la gestion publique, notamment de la nouvelle gestion publique, du développement des organisations et de l'analyse des politiques publiques. En effet, le modèle novateur que représente Service Canada est le résultat de prescriptions de la nouvelle gestion publique pour améliorer le service aux clients, comme le guichet unique, et pour diminuer les coûts de la prestation des services. Il propose une nouvelle formule organisationnelle qui favorise la collaboration de multiples organisations à l'aide de la gestion horizontale, dite transversale. Enfin, Service Canada permet non seulement de mettre en oeuvre des politiques et des programmes, mais il constitue l'expression d'une politique publique, celle de créer un gouvernement à la fois sans frontière organisationnelle et avec une synergie des ressources gouvernementales. Le

but est d'offrir de meilleurs services, plus compatibles avec les besoins des citoyens, et cela à meilleur coût.

Démarche du mémoire

Ce mémoire est composé de cinq chapitres. Le premier chapitre est la revue de littérature et du cadre théorique. Nous présenterons dans ce chapitre les concepts et les termes clés utilisés dans cette recherche. Nous allons définir et examiner les notions suivantes dans un premier sous-chapitre: la nouvelle gestion publique, le service aux citoyens par l'entremise du guichet unique, les notions d'efficacité et d'efficience, la gestion horizontale dans ses multiples formes et finalement la gouvernance. Ce chapitre contient deux sous-chapitres qui traitent de l'impact de la gestion horizontale sur les politiques publiques et des exemples d'initiatives de gestion horizontale du gouvernement canadien.

Dans le deuxième chapitre, nous allons présenter l'hypothèse et la méthodologie. Notre hypothèse est de démontrer le cas de Service Canada comme une initiative de gestion horizontale de type dite « partenariat de complémentarité ». Nous croyons que cette formule maximise les chances de succès d'une gestion horizontale. Nous étudierons les critères de vérification de l'hypothèse et analyserons le contenu des documents officiels en regardant les avantages et les inconvénients des sources. Le troisième chapitre fournit une description de Service Canada, y compris un survol historique, une analyse de son cadre stratégique et de ses priorités, son budget et enfin la façon dont Service Canada réussit à offrir des prestations de services aux citoyens canadiens.

Le Chapitre IV quatre traite de Service Canada comme initiative de gestion horizontale, plus particulièrement en se concentrant sur son émergence et sa gestion à titre d'organisme horizontal. Le cinquième chapitre porte sur les résultats de Service Canada selon les observations internes du gouvernement du Canada. Ce dernier chapitre compare le cas de Service Canada aux critères de vérification établis dans le Chapitre II afin de déterminer si l'initiative est un succès. Dans la conclusion, nous voulons parler

des dernières tendances de la gestion horizontale dans les politiques publiques ayant comme objectif d'offrir des meilleurs services avec moins de barrières organisationnelles et à moindre coût pour leurs citoyens.

Chapitre I

UNE NOUVELLE APPROCHE POUR LA PRESTATION DE BIENS PUBLICS: REVUE DE LA LITTÉRATURE

Ce chapitre présente les principaux concepts utilisés dans le mémoire, en effectuant une revue sélective de la littérature, et une problématique relative à la prestation de services publics dans la foulée de la remise en question provoquée par la mouvance de la nouvelle gestion publique. Nous traiterons donc (1.1) de l'efficacité et l'efficience, (1.2) du développement organisationnel et de la nouvelle gestion publique (NGP), (1.3) des politiques de prestation de service aux citoyens, (1.4) de la gestion par résultats (GPR), (1.5) de la gestion horizontale, ainsi que (1.6) des politiques publiques et de la gouvernance. Finalement, pour clore ce chapitre, nous présenterons (1.7) un cadre conceptuel pour analyser l'émergence de Service Canada.

1.1 Efficacité et efficience

D'après Calmé, Hamelin, Lafontaine *et al.*, l'efficacité est définie comme l'atteinte des objectifs⁸. Grimshaw, Thomas, MacLennan, *et al.* suggèrent une revue continue des critères d'efficacité et d'efficience: « ...to undertake a systematic review of the effectiveness and costs of different guideline development, dissemination and implementation strategies. To estimate the resource implications of these strategies»⁹ Elles servent à préciser les décisions à prendre.

⁸ Isabelle Calmé, Jordan Hamelin et Jean-Philippe Lafontaine *et al.*, *Introduction à la gestion*, Paris: Éditions Dunod, 3e éd., 2003, p 298.

⁹ Jeremy Grimshaw, Ruth Thomas, Graeme MacLennan *et al.*, « Effectiveness and Efficiency of Guideline, Dissemination and Implementation Strategies », in *Health Technology Assessment*, vol. 8, n°6, 2004, 72 p.

Selon le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCTC), l'efficacité est la mesure dans laquelle les conséquences d'une activité correspondent à l'objectif ou aux effets prévus de cette activité, tandis que l'efficience est les façons d'utiliser les ressources minimales pour en arriver à une meilleure quantité et à une meilleure qualité de données¹⁰.

Selon Etzioni cité par Alain Mikol, l'efficience tient compte de la façon d'utiliser les ressources disponibles. L'efficience compare les résultats prévus ou atteints aux moyens prévus ou utilisés. C'est donc une notion relative qui sous-entend une comparaison : si on se compare à d'autres objets ou d'autres personnes, on peut se rendre compte que l'on est plus ou moins efficient.¹¹

Globalement, nous pouvons dire que l'efficience implique en plus la notion de rendement : il faut être efficace en combinant les moyens alloués de la meilleure façon, produire la quantité demandée, tout en optimisant les coûts.

1.2 Le développement organisationnel et la nouvelle gestion publique

La question du développement organisationnel dans le secteur public vient du fait que les problèmes sont plus complexes et que les formules organisationnelles du 19^e siècle doivent évoluer avec les besoins des 20^e et 21^e siècles. Les citoyens exigent des meilleurs services et ils veulent que ces services publics soient les moins chers possible. Les organisations traditionnelles fonctionnent selon une hiérarchie verticale, dite en silo.¹² Bourgault explique que la pratique de la culture verticale est une approche

¹⁰ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2009, *Lexique : Guide de planification des ressources humaines*, en ligne, < <http://www.tbs-sct.gc.ca/gui/spgr/lexicon-lexique-fra.asp?for=execs> >, consulté le 5 juin 2013.

¹¹ Alain Mikol, « Le commissaire aux comptes l'audit d'efficacité et le conseil », in *Revue de droit comptable*, 1991, p. 107.

¹² Barry Bozeman, *Bureaucracy and Red Tape*, New Jersey: Prentice Hall, 1999, 210 p.

culturelle contreproductive. Il signifie par ceci qu'une administration verticale voit l'agent public d'un autre organisme comme un adversaire¹³.

Le haut dirigeant d'une administration verticale est plus intéressé par son statut que par le service au public. Il prône une culture fermée et encourage le sentiment d'appartenance à sa direction ministérielle plutôt qu'au gouvernement et au public. Bourgault explique que cette pratique culturelle aboutit à des accroissements bureaucratiques qui résultent en la création de dédoublements porteurs de conflits supplémentaires internes et externes¹⁴. Donc, les gouvernements veulent changer tout cela et cherchent une approche intégrée et dont le produit final est un service au public adéquat, rationnel et efficient.

La nouvelle gestion publique (NGP) est un concept de gestion né dans les années 1970 dans les milieux néo-libéraux. Elle prône la modernisation des administrations publiques dans le but d'améliorer le rapport entre le coût et le service offert aux citoyens. Elle prône également le pragmatisme de gestion. La nouvelle gestion publique est basée sur un partage des rôles entre le pouvoir politique, qui prend les décisions stratégiques et fixe les objectifs, et l'administration, qui prend les décisions opérationnelles¹⁵.

La nouvelle gestion publique (NGP) prétend améliorer les résultats des administrations publiques en offrant des meilleurs services à moindre coût pour les citoyens. Toutefois, les chercheurs Pollitt et Bouckaert affirment qu'il n'existe aucune évidence empirique de cette amélioration que prône la NGP. L'essentiel de l'argument de Pollitt et Bouckaert est qu'il n'existe pas de nouvelle gestion publique en soi, mais que la nouvelle gestion publique est située dans le système politique même, soit à l'intérieur de sa culture. La nouvelle gestion publique se retrouve donc dans son système de rapports

¹³ Jacques Bourgault, « La gestion horizontale », in *Horizontalité et gestion publique*, Québec : Presses de l'Université Laval, 2002, p.31.

¹⁴ *Ibid.*, p.30-31.

¹⁵ François-Xavier Merrien, « La nouvelle gestion publique : un concept mythique », in *Lien Social et Politiques, Revue internationale d'action communautaire*, n°41, Printemps 1999, p.102.

entre ses politiciens et ses hauts fonctionnaires, dans ses normes et ses symboles organisationnels issus de son histoire, de ses aspirations du monde économique qui, elles aussi, peuvent varier selon le pays¹⁶.

Pollitt et Bouckaert font ressortir des éléments clés à la NGP. Ils disent qu'elle augmente la capacité d'un gouvernement d'orienter le travail de ses administrations, qu'elle augmente la possibilité d'innover à l'intérieur des administrations et qu'elle permet des économies afin d'augmenter la performance de ses administrations. Les auteurs disent que cela peut être une contradiction car, pour augmenter la performance, il faut parfois des investissements initiaux, mais que, à long terme, il y a des économies. Pollitt et Bouckaert expliquent que tous ces éléments ont comme objectif de rendre le gouvernement plus responsable envers les citoyens¹⁷.

Pollitt et Bouckaert croient qu'il est essentiel de motiver le personnel et de promouvoir un changement de culture pour atteindre un climat propice à la NGP. Ils préconisent aussi un environnement plus propice à l'augmentation de la qualité des services et des programmes et à la diminution des coûts pour les citoyens. Ceci est parfois possible grâce à de nouveaux processus de travail ou de nouvelles technologies, mais pas toujours lorsque la diminution des moyens a atteint un seuil critique. Nous pouvons conclure après une analyse de Pollitt et Bouckaert que leur thèse offre globalement un regard critique. Tout en reconnaissant les changements culturels les plus marquants apportés par la NGP, nous notons qu'il persiste une sensibilité aux résultats, aux coûts et aux attentes des citoyens¹⁸.

Finalement, Hood affirme que la NGP ne se base pas sur des données empiriques solides. C'est pour cette raison que les premières évaluations des réformes expérimentales du secteur public démontrent qu'il n'y a pas de lien linéaire de cause à effet entre la pratique de la NGP et la réduction drastique de l'appareil administratif de

¹⁶ Christopher Pollitt et Geert Bouckaert, *Public Management Reform, a Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press, 2000, 314 p.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Op. cit.*

l'État et de la fonction publique¹⁹. En conclusion, Visscher et Varone résument que la nouvelle gestion publique doit orienter les activités administratives en fonction de la prestation des services à fournir aux citoyens plutôt qu'en fonction des règles procédurales²⁰.

1.3 La nouvelle gestion publique et les politiques de prestation de services aux citoyens :

Bernier et Angers lient la NGP aux politiques publiques et observent qu'en 1992 Osborne et Gaebler, expliquant les dix principes de la NGP, soulignent que l'on peut séparer la prestation de services de leur conception. Ils ajoutent que les gouvernements doivent voir les citoyens comme des clients en regard de la prestation de services. Enfin ils préconisent la collaboration entre instances gouvernementales. La gestion horizontale, plutôt que la compétition traditionnelle. Leur revue les amène à noter que Borins et Warrington en 1996 et Kettl en 2000 ont aussi classé les politiques de prestation adéquate de services gouvernementaux parmi les éléments fondateurs de la NGP²¹.

L'étude *Les citoyens d'abord*²² a demandé aux citoyens canadiens partout au pays ce qu'ils pensaient de la prestation des services, quelles étaient leurs attentes et quelles étaient, selon eux, les priorités pour apporter des améliorations. Parrainée par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, territoriaux ainsi que les administrations municipales, l'étude a répertorié les facteurs de satisfaction relativement à la prestation des services et mis en relief l'importance de normes de service.

¹⁹ Christopher Hood, *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*, Oxford: oxford University Press, 1995, 261 p.

²⁰ Christian de Visscher et Frédéric Varone, *La nouvelle gestion publique en action*, *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, 2004/2, p. 177-185.

²¹ Luc Bernier et Sébastien Angers, « Le NMP ou le nouveau management public », in *L'analyse des politiques publiques*, sous la dir. de Stéphane Paquin, Luc Bernier et Guy Lachapelle, Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 2010, p. 234-235.

²² L'Institut des services axés sur les citoyens, 1998, *Les citoyens d'abord*, en ligne, < <http://www.iccs-isac.org/research/citizens-first/citizens-first-1998/?lang=fr> >, consulté le 2 février 2010.

Marson et Heintzman croient que le succès de Service Canada est lié aux initiatives de recherche comme l'étude sur *Les citoyens d'abord*²³ qui a jeté les fondations des stratégies qui visent l'amélioration des services. L'étude était fondée sur une connaissance empirique des attentes et des besoins des citoyens, et comprenait les éléments favorisant la satisfaction des citoyens en matière la prestation de services du secteur public²⁴.

Depuis 1997, le gouvernement du Canada a entrepris une multitude de recherches sur l'importance du service aux citoyens avec l'objectif d'améliorer la prestation des services du secteur public. Même avec la nouvelle gestion publique qui est axée sur la question de performance, le Canada comme plusieurs pays de l'OCDE, a toujours eu de la difficulté à afficher des résultats concrets et cohérents. Selon Marson et Heintzman, depuis que les initiatives poursuivies sont fondées sure les attentes des citoyens, le Canada détient les outils pour finalement mesurer ses résultats et les améliorer. La clé de ce succès a été la mise en œuvre de quatre initiatives:

- Établir des communautés de pratique pour fournir des plates-formes de travail collaboratives.
- Donner suite aux sondages des citoyens pour améliorer les services et leur offrir ce qu'ils veulent à l'aide de services par guichet unique et de passerelles électroniques.
- Favoriser des services qui mettent l'accent rigoureusement sur des moyens de satisfaction des citoyens envers la prestation de services gouvernementaux.
- Standardiser les outils de mesure et les enquêtes qui facilitent l'analyse comparative et la mesure des résultats²⁵.

²³ L'Institut des services axés sur les citoyens, 1998, *Les citoyens d'abord*, en ligne, < <http://www.iccs-isac.org/research/citizens-first/citizens-first-1998/?lang=fr> >, consulté le 2 février 2010.

²⁴ Brian Marson et Ralph Heintzman, March 2009 « From Research to Results: A decade of results-based service improvement in Canada », in *New Directions Series*, Toronto: The Institute of Public Administration of Canada, 46 p. en ligne, <https://sirius.enap.ca/OWA/?ae=PreFormAction&a=Reply&t=IPM.Note&id=RgAAAACW1qJ7t5ItRZV4zRuklC7JBwBSCPSkzmB5Sr25CYCKTBhAAAAABWacAAASnFK8mU3uQYcf0ebYPejBAJeudyEMAAAJ#_ftnref1>, consulté le 5 juin 2013.

²⁵ *Ibid.*

Rouillard et Burlone croient que toutes les recherches menées au Canada sur le service aux citoyens ont eu pour objectifs d'alléger les structures et de donner aux fonctionnaires la latitude d'action pour trouver des solutions aux problèmes d'efficacité et d'efficience de la fonction publique²⁶. Nous avons les cadres dirigeants qui vont être responsables du développement des prestations de services pour la population canadienne et les employés de première ligne qui vont faciliter les opérations en donnant les services.

1.4 Gestion par résultats

Pour Mazouz et Leclerc, la gestion par résultat (GPR) est fondée sur un principe d'engagement à la réalisation. Ils expliquent qu'il ne suffit pas aux gestionnaires de se fixer des objectifs, il faut aussi qu'ils s'engagent à les atteindre. Ils poursuivent en stipulant qu'il faut gérer la rareté des ressources et des moyens mis à la disposition des gestionnaires, la conformité aux règles, aux normes et aux pratiques juridico-administratives en vigueur, et la satisfaction des citoyens, ceux-ci étant considérés comme clients et au centre de l'action²⁷. Le gouvernement du Canada vise la gestion axée sur les résultats. Pourtant, le vérificateur général du Canada a établi que le changement fondamental de perspective, passant des processus aux résultats, ne s'est pas encore produit à l'échelle de la fonction publique fédérale.

Pour le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCTC), il demeure important de gérer en fonction des résultats dans tous les ministères. Pour le SCTC, il est important de signaler la nécessité d'utiliser l'information sur le rendement afin d'améliorer les programmes et de cerner les bonnes pratiques. Se fondant sur l'information recueillie, le SCTC peut modifier ses activités courantes ou revoir ses objectifs opérationnels et stratégiques. Ainsi il peut rendre compte à des partenaires extérieurs de ce qu'il a

²⁶ Christian Rouillard et Nathalie Burlone, « Vers un renouvellement de la pensée en administration publique? Culture organisationnelle, leadership et gestion horizontale dans le secteur public fédéral canadien », in *Les politiques publiques au Canada : Pouvoir, conflits et idéologies*, sous la dir. de Dimitrios Karmis et Linda Cardinal, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2009, p. 135-154.

²⁷ Bachir Mazouz et Jean Leclerc, *La gestion intégrée par résultats*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 2008, 464 p.

accompli. Les fonctionnaires de programmes gouvernementaux ont besoin d'obtenir de l'information des mêmes sources s'ils désirent gérer en fonction des résultats²⁸.

Au Canada, nous mettons l'accent sur l'importance de s'entendre sur les processus qui concrétiseront les composantes du modèle de gestion axée sur les résultats, autant au niveau ministériel que pour chaque programme et initiative. Ces ententes se font au moyen de documents à présenter obligatoirement au Conseil du Trésor, soit la structure de planification, de rapport et de responsabilisation, et les cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats. La gestion axée sur les résultats permet au gouvernement de définir les objectifs de ses politiques à l'égard de résultats stratégiques à atteindre.

Les résultats recherchés sont généralement la réponse que l'on veut apporter à des besoins sociaux observés. C'est pour répondre à ces besoins sociaux que des organisations ont été créées au sein du secteur public, que des politiques sont écrites et que des programmes sont conçus. Par contre, ces besoins sont généralement très difficiles à opérationnaliser.

La gestion axée sur les résultats permet à un ministère de faire le déploiement ou l'alignement de ses objectifs dans l'ensemble de son organisation. Par la planification opérationnelle, une hiérarchie de cibles peut être établie permettant de relier les objectifs de haut niveau à des cibles pour les politiques des différents secteurs, pour les ministères ou organisations offrant des services publics, pour les unités administratives, pour les gestionnaires et finalement pour le personnel à la base de la hiérarchie²⁹

²⁸ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2012, *Lexique de la gestion axée sur les résultats*, en ligne, < <http://www.tbs-sct.gc.ca/cee/pubs/lex-fra.asp> >, consulté le 5 juin 2013.

²⁹ Stevenson, Peter, *La gestion par résultats au ministère de la Justice du Québec : Une réalité qui s'installe?* Sainte-Foy : École nationale d'administration publique, 1999, p.12.

La mesure des résultats est essentielle à la gestion axée sur les résultats. En effet, sans cette mesure, il est impossible de déterminer si les résultats sont adéquats, ce qu'il reste à faire pour atteindre le niveau souhaité, les correctifs à apporter et les efforts nécessaires pour y arriver. La mesure des résultats vise à encourager chez les employés certains comportements en ligne avec les objectifs de l'organisation. Par contre, des mesures mal choisies peuvent avoir des effets pervers. Il est donc important à l'étape de l'élaboration des mesures de porter attention à la façon dont les personnes les percevront et comment elles y réagiront³⁰.

Ces effets pervers risquent surtout de se présenter si les décideurs tiennent compte des mesures, sans laisser place à l'interprétation ou sans tenir compte du contexte. Les fonctionnaires sont alors tentés de concentrer leurs efforts à l'obtention d'une bonne note selon les mesures au détriment d'une bonne performance³¹. Pour minimiser les effets pervers, il faut d'abord s'assurer de choisir les mesures en fonction de leur nécessité et non en fonction de leur seule disponibilité.³²

Plusieurs auteurs ont examiné les caractéristiques idéales des mesures de résultats dans la fonction publique. Ils ont retenu comme caractéristiques la légitimité perçue des mesures, autant par les employés que par les gestionnaires, la validité des mesures, c'est-à-dire leur robustesse interne, la fonctionnalité des mesures, faisant référence à la contribution qu'elles apportent au développement de l'organisation, la stabilité ou la continuité des mesures dans le temps, l'uniformité des mesures, un format standardisé facilitant la lecture et la comparaison, la parcimonie— un trop grand nombre de mesures peut mener à un portrait confus de la situation—ainsi que l'insertion des mesures dans un cadre général de gestion. Les mesures doivent servir à l'amélioration et être en lien avec

³⁰ Geert Bouckaert, « Measurement and Meaningful Management », in *Public Productivity and Management Review*, vol.17, n°1, 1993, p. 34-38.

³¹ Christopher Pollitt, « Techniques de gestion pour le secteur public : de la doctrine à la pratique », in *Les nouveaux défis de la gouvernance*, sous la dir. de Guy B. Peters et Donald J. Savoie, Centre canadien de gestion, Québec : Les presses de l'Université Laval, 1995, p. 192.

³² *Ibid.*

l'approche et les objectifs des gestionnaires. Finalement, les mesures doivent être transparentes, peu coûteuses et ne pas trop alourdir la tâche des gestionnaires pour leur élaboration³³.

1.5 Gestion horizontale : définition et type de gestion horizontale

Bourgault définit la gestion horizontale comme « un élargissement de l'horizon des préoccupations du gestionnaire lorsqu'il réalise son travail : quand il prépare des politiques ou des programmes, les met en place ou les gère »³⁴. Bourgault précise que cet élargissement est très vaste et peut inclure plusieurs acteurs de différents paliers gouvernementaux et de la société civile³⁵. Il est important de la distinguer de la gestion de projet et de la gestion matricielle qui ont « en commun avec la gestion horizontale de miser sur des équipes diversifiées »³⁶.

Morsain explique que la gestion de projet nécessite une constitution temporaire d'équipes multidisciplinaires pour mener à terme un projet³⁷. La gestion matricielle est définie par Kimmons comme « l'addition temporaire d'une organisation parallèle, elle prend ses ressources d'une organisation fonctionnelle permanente jusqu'à ce que son mandat soit terminé »³⁸.

³³ Christopher Pollitt, « Comment parvenons-nous à évaluer la qualité des services public? », in *La gouvernance au XXIème siècle : Revitaliser la fonction publique*, sous la dir. de Guy B. Peters et Donald J. Savoie, Centre canadien de gestion, Québec : Les presses de l'Université Laval, 2001 p. 85-110.

³⁴ Jacques Bourgault, « La gestion horizontale », in *Horizontalité et gestion publique*, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2002, p. 25.

³⁵ *Ibid.*, p. 25-26.

³⁶ *Op. cit.*, p. 26.

³⁷ Marie-Agnès Morsain, *Dictionnaire du management stratégiques*, Paris; Belin, 2000, p. 106-107.

³⁸ Robert L. Kimmons, *Project Management: a Step by Step Approach*, and New York: Marcel Dekker, 1990, p.17.

Du côté de Bourgault, la gestion horizontale peut prendre plusieurs formes et elle varie selon le besoin des partenaires impliqués. Certaines formes possibles sont la prestation de services aux citoyens par l'entremise des guichets uniques, les entreprises gérées en partenariat, les actions conjointes sur la population, les mises en commun de bases de données, l'expertise, les ressources matérielles, etc. Bourgault met le lecteur en garde contre le fait que la gestion horizontale « ne prétend pas résoudre toutes les difficultés propres aux bureaucraties, mais elle peut contribuer à résoudre certaines limitations propres aux structures et cultures verticales ».³⁹

Rouillard et Burlone observent une variable importante pour la gestion horizontale. « Celle-ci permet de modifier les attitudes des participants et de façonner leur comportement, ce qu'ils considèrent comme la manipulation des acteurs. Ils appellent cette approche fonctionnaliste. Sous l'approche fonctionnaliste, le style de gestion favorisée est un pouvoir monopolistique à travers l'ensemble de l'organisation⁴⁰ ».

Ces auteurs soulignent l'importance du concept du leadership dans la gestion horizontale. « Ils postulent que c'est un leadership dynamique qui est poursuivi. Ce type de leadership permet au leader d'obtenir une participation supérieure de ses subordonnés en raison de leurs compétences cognitives, de gestion, relationnelles et personnelles⁴¹ ». Nous croyons que le leadership est essentiel à chaque niveau de gestion pour garantir le succès de la gestion horizontale dans les organismes fédéraux. Les dirigeants agissent comme champion de cette nouvelle façon de travailler pour arriver à mobiliser les employés dans l'atteinte des objectifs.

³⁹ Jacques Bourgault, « La gestion horizontale », in *Horizontalité et gestion publique*, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2002, p. 26.

⁴⁰ Christian Rouillard et Nathalie Burlone, « Vers un renouvellement de la pensée en administration publique? Culture organisationnelle, leadership et gestion horizontale dans le secteur public fédéral canadien », in *Les politiques publiques au Canada : Pouvoir, conflits et idéologies*, sous la dir. de Dimitrios Karmis et Linda Cardinal, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2009, p. 144-145.

⁴¹ *Ibid.*, p.140-143.

Selon le vérificateur général du Canada, une gestion horizontale suppose absolument un appui provenant de la haute gestion des ministères. Les hauts fonctionnaires qui se font les champions d'une question veillent à ce que tout le soutien nécessaire, notamment le soutien financier, y soit consacré. Les questions horizontales qui bénéficient de cet appui de haut niveau sont mieux placées avec de meilleures ressources. Le leadership est nécessaire tant dans le ministère responsable que dans les ministères partenaires. Cela est particulièrement important lorsqu'aucun accord n'a été signé et qu'il n'existe pas de cadre officiel définissant les responsabilités de chaque partie. Même lorsque ces documents existent, les ministères responsables d'une question peuvent faire beaucoup pour que les partenaires fournissent l'apport attendu et soient tenus responsables des résultats⁴².

Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada se base sur un cadre qui permet de bien gérer un programme ou un service horizontal, appelé aussi pangouvernemental, d'après les résultats. Le cadre contient quatre éléments :

- favoriser un climat organisationnel qui valorise la gestion horizontale axée sur les résultats;
- s'entendre sur les résultats escomptés;
- mesurer les résultats réels afin d'améliorer le rendement;
- communiquer efficacement l'information sur le rendement ⁴³.

Pour clore, selon Bourgault dans les trente dernières années, il y a eu la mise en place de nouvelles approches « intra-organisationnelles ainsi qu'inter-organisationnelles » dans la fonction publique pour atteindre les objectifs et réduire les dépenses. Ces nouvelles approches composent la gestion de l'horizontalité. Bourgault a fait comprendre que cette nouvelle approche implique qu'un gestionnaire, lorsqu'il se retrouve avec un enjeu, doit se poser la question suivante :

⁴² Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport du vérificateur général du Canada : La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats*, Rédigé par BVGC, Ottawa : Bureau du vérificateur général du Canada, 2000, p. 42.

⁴³ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2012, *Orientations générales sur la gouvernance et la gestion des évaluations des initiatives horizontales*, en ligne, < <http://www.tbs-sct.gc.ca/cee/gmehi-ggeih/gmehi-ggeih04-fra.asp> >, consulté le 5 juin 2013.

Qui parmi les autres acteurs gouvernementaux et de la société peut y avoir un intérêt? Lorsqu'il conclut qu'il y a d'autres acteurs, il doit essayer d'établir un partenariat avec eux de manière à atteindre les buts. [Bourgault fait comprendre que] la gestion horizontale dépend des acteurs et parfois c'est simplement une tactique pour préparer leur propre gestion verticale⁴⁴.

1.6 Les politiques publiques et la gouvernance

La première partie porte sur les politiques publiques, et conclut que le service aux citoyens est une politique publique. La seconde traitera des rapports entre la gouvernance et les politiques publiques.

1.6.1 Politiques publiques

Peters écrit que les politiques sont la somme des activités du gouvernement qui, grâce à l'administration publique, ont un impact sur la vie des citoyens⁴⁵. Les politiques illustreraient une certaine logique centrée sur des buts sociétaux qui sous-tend les multiples actions des gouvernements⁴⁶. Les politiques se fondent sur cette logique pour produire et livrer des biens publics⁴⁷. Pour Bellavance, les politiques sont « ce que les autorités gouvernementales décident de faire ou de ne pas faire, et ce qu'elles font. »⁴⁸

⁴⁴ Jacques Bourgault, « La gestion horizontale », in *Horizontalité et gestion publique*, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2002, p. 26-33.

⁴⁵ Guy B Peters, « Back to the Centre? Rebuilding the State », in *The Political Quarterly*, Volume 75, Issue Supplement s1, 2004, p. 4-5.

⁴⁶ Harold Lasswell et Abraham Kaplan, *Power and society: A framework for political inquiry*, New Haven: Yale University Press, 1950, 295 p.

⁴⁷ Jean Mercier, *L'administration publique. De l'École classique au nouveau management public*, Québec: Les Presses de l'Université Laval, 2002, p. 27.

⁴⁸ Michel Bellavance, *Les politiques gouvernementales : élaboration-gestion-évaluation*, Montréal; Agence d'Arc, 1985, p. 30.

Lasswell et Kaplan écrivent que c'est un « ensemble programmé de valeurs et buts ainsi que de pratiques concrètes [sic] »⁴⁹. Dunn souligne l'aspect procédural de l'évolution des politiques: « *long series of more or less related choices (including decisions not to act) made by governmental bodies and officials, are formulated in issue areas which range from defence, energy, and health to education, welfare, and crime control* ».⁵⁰ Le cycle des politiques comprend leur émergence, leur élaboration et leur formulation; puis viennent leur adoption, leur implantation, leur gestion et leur évaluation.

Selon Kingdon, il y a trois facteurs d'apparition des politiques: l'avènement d'une crise, d'un scandale ou d'un événement fortuit; des problèmes et solutions envisagées au sein de la fonction publique; les priorités qui découlent des idéologies et du programme politique du gouvernement⁵¹. Les politiques ont évidemment des effets : elles visent la formation de lois, de programmes, de mesures, de structures, de directives, de processus et justifient l'affectation de certaines ressources juridiques et financières.

Nous pouvons maintenant vérifier le concept que le service aux citoyens est une volonté globale et délibérée d'action gouvernementale, donc qu'il est une politique publique. De plus, la politique de services aux citoyens sert les autres politiques et programmes, par exemple l'assurance-emploi, les pensions de la vieillesse, etc. Cependant, il faut s'intéresser à la manière dont s'arriment l'intention d'offrir des services et la prestation de ces services. La gouvernance jouera ici un rôle capital.

1.6.2 Gouvernance

La légitimité des institutions n'est plus acquise automatiquement. L'État est de plus en plus chargé de responsabilités, tant envers sa population qu'envers la

⁴⁹ Harold Kasswell et Abraham Kaplan, *Power and society: A framework for political inquiry*, New Haven: Yale University Press, 1950, 295 p.

⁵⁰ William N. Dunn, *Public policy analysis: an introduction*, Toronto: Prentice-Hall, 1981, p.47.

⁵¹ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston: Little, Brown, 1984; 2nd ed., New York: Harper Collins, 1995, 304 p.

communauté internationale. Il faut s'organiser pour prendre les meilleures décisions dans l'intérêt commun. La bonne gouvernance y contribue. Bourgault explique que la gouvernance est une somme d'interactions entre la société civile, les institutions politiques et l'État, de même qu'au sein de chacun d'eux. La gouvernance se fonde sur des règles et des méthodes qui favorisent l'inclusion et l'échange pour organiser la réflexion, la décision et le contrôle de l'application des décisions. La gouvernance comporte des composants institutionnels et sociaux comme la culture et le capital social⁵². La gouvernance peut être analysée « comme un système démocratique de gestion ». Comme la démocratie, elle « repose [d'abord] sur un espace régulé de jeu, où chacun peut et doit jouer ».⁵³

La gouvernance requiert l'égalité de principe entre les acteurs, ce qui permet la participation et l'engagement moral de chacun dans une initiative commune. La bonne gouvernance repose sur quatre dimensions : la légitimité, la reddition de comptes, la gestion éthique et la gestion participative. La pratique de la bonne gouvernance aura pour effet de renforcer la légitimité, l'inclusion et le capital social, en plus d'accroître la qualité décisionnelle intrinsèque⁵⁴. Les effets de la gouvernance dépendent du niveau d'efficacité de la structuration des échanges des renseignements, des expériences, des expertises, des avis et des propositions d'acteurs et observateurs plus ou moins divers et en quantité plus ou moins grande⁵⁵.

La qualité du service aux citoyens a un impact sur la légitimité du gouvernement, et le dispositif mis en place pour créer et gérer Service Canada est l'objet d'une certaine

⁵² Jacques Bourgault, « Gouvernance et institutions politico-administratives : le développement politique », in *La gouvernance*, sous la dir. de J. Corkery, I.I.A.S. : Bruxelles, juillet 1999, p. 173-189.

⁵³ Thomas Mouries, 2003, *La Gouvernance*, Note de lecture sur l'ouvrage de Philippe Moreau-Defarges, en ligne < <http://www.institut-gouvernance.org/en/document/fiche-document-51.html> >, consulté le 5 juin 2013.

⁵⁴ Jacques Bourgault, *op. cit.*, p. 173-189.

⁵⁵ Observatoire du Dialogue et de l'Intelligence Sociale (ODIS), 2011, « Le portail de l'intelligence sociale », en ligne, < <http://www.intelligencesociale.org/detail.php?groupeID=4294967295&type=definition&ID=671> >, consulté le 5 juin 2013.

gouvernance. Il importe de vérifier dans quelle mesure les composants de la bonne gouvernance ont présidé à la création et la gestion de Service Canada.

1.7 Cadre conceptuel pour analyser l'émergence de Service Canada

Nous avons complété un bref survol des principaux concepts utilisés dans le mémoire : l'efficacité et l'efficience, la nouvelle gestion publique (NGP), les politiques de prestation de service aux citoyens, la gestion par résultats (GPR), la gestion horizontale ainsi que les politiques publiques et la gouvernance. Il est maintenant possible de poursuivre avec la présentation du cadre conceptuel pour analyser l'émergence de Service Canada.

Les gouvernements ont moins de ressources (efficience), les citoyens réclament de meilleurs services (efficacité et politique de services aux citoyens), la NGP propose des approches nouvelles : la gestion horizontale en est une, la GPR en est une autre. Il faut donc une gouvernance particulière de Service Canada en tant qu'initiative horizontale de prestation de services aux citoyens.

Lahey croit qu'il faut des prescriptions particulières pour réussir à avoir une bonne gestion horizontale. Elle requiert l'établissement d'une culture de collaboration et de confiance⁵⁶. Cela signifie que, pour qu'une initiative de gestion horizontale fonctionne, elle nécessite que les organismes impliqués soient interdépendants et qu'ils se fassent confiance, remplaçant leur nature de méfiance et de protection qui prévaut entre les organismes parties prenantes à la gestion horizontale.

Peters dit que la mobilisation des acteurs est un autre critère essentiel pour atteindre une bonne gestion horizontale. Il est important pour les organismes impliqués dans une initiative d'avoir une reconnaissance légitime du besoin à l'origine de cette

⁵⁶ James Lahey, *De l'effort héroïque au travail quotidien : les enseignements découlant de la direction de projets horizontaux*, Ottawa: Centre canadien de gestion, 2001, 64 p.

initiative et de sa mise en application à un moment opportun⁵⁷. Enfin, Lahey explique qu'une initiative horizontale a besoin d'un leadership de la part des hauts dirigeants et des politiciens⁵⁸. Ce leadership est nécessaire en termes de responsabilisation et de reddition de comptes.

La gestion horizontale n'est pas une panacée universelle et ne vient pas dans une formule unique. Son succès demande une configuration adéquate. Voilà pourquoi on vérifiera l'hypothèse selon laquelle Service Canada a voulu répondre à des besoins particuliers au moyen d'une formule particulière, cela dans un cadre organisationnel particulier, celui de l'appareil administratif que l'on trouve au sein du gouvernement du Canada.

⁵⁷ B. Guy Peters, *La gestion d'un gouvernement horizontal : L'aspect politique de la coordination*, Ottawa : Centre canadien de gestion, 1998, 144 p.

⁵⁸ James Lahey, *Utiliser des outils horizontaux pour transcender les frontières : leçons apprises et indicateurs de réussite*, Ottawa : Centre canadien de gestion, 2002, 96 p.

Chapitre II

HYPOTHÈSE ET MÉTHODE

Ce chapitre veut justifier l'étude d'une hypothèse principale autour de Service Canada, décrire cette hypothèse et ses indicateurs de vérification, pour enfin présenter les méthodes utilisées pour sa vérification.

2.1 Plusieurs types de gestion horizontale

Nous avons vu que la nouvelle gestion publique (NGP) a marqué la conception des politiques et programmes dans l'ensemble des pays de l'ODCE, y compris celui du gouvernement du Canada. Cette NGP qui cherche plus d'efficacité et d'efficience comporte une composante fondamentale basée sur la qualité du service aux citoyens. Cette qualité du service aux citoyens comporte des dispositifs de gestion horizontale et, à leur tour, ces dispositifs de gestion horizontale requièrent des modes de gouvernance plus sophistiqués. C'est ainsi que nous assistons à l'émergence d'une politique publique centrée sur le service aux citoyens au gouvernement du Canada. Le Canada se révèle un pionnier dans le domaine grâce aux nombreuses initiatives horizontales dans les années 1990.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCTC) reçoit le mandat de mener ces initiatives pour le gouvernement du Canada, et le Canada devient un leader sur la question. Il contribue encore davantage en établissant un centre de recherche et, finalement, nous constatons la création de plusieurs agences dans cette période, dont Service Canada. La structure de gouvernance de Service Canada semble offrir des services plus efficacement parce qu'elle permet d'agir au nom d'un grand nombre de ministères. En conséquence, ses services seraient mieux intégrés pour les citoyens, ce qui résulterait en une économie de ressources et se traduirait par une plus grande efficience.

Ceci ne se fait pas sans difficulté. La conception de ce dispositif a dû relever plusieurs défis et notre mémoire en fera état de certains.

Peters explique que la gestion horizontale est vue par le gouvernement du Canada comme une bonne façon de diminuer les dépenses et d'offrir des services plus efficaces à ses citoyens. Il fait comprendre que pour atteindre une gestion plus efficiente et efficace avec l'horizontalité, il faut plus qu'un simple remaniement structurel entre les partenaires; il faut un changement de comportement des acteurs. Peters démontre que la plupart du temps, cette coordination survient aux échelons inférieurs des organismes plutôt qu'aux échelons supérieurs. Il existe une division entre la fonction qui contrôle le budget et élabore les politiques publiques au niveau supérieur et la fonction qui se retrouve au niveau inférieur pour exécuter l'application des politiques publiques et offrir les services aux citoyens. Selon Peters, il faut éviter cette situation pour atteindre une bonne gestion horizontale⁵⁹.

Ce système à deux paliers peut générer une structure verticale dans les échelons inférieurs, structure qui va éventuellement nuire aux développements des politiques publiques. Selon Peters, les partenaires sont réticents à collaborer. Il faut choisir le moment qui sera propice à la mise en place de la coordination des politiques publiques. Peters dit que le but des gouvernements est de manipuler leurs structures et d'avoir les meilleures conditions possible pour une coordination efficace avec l'objectif de sauver de l'argent. Par contre, il croit qu'il n'y a pas de simple solution pour 'atteindre l'objectif et qu'il faut s'attendre à ce que la plupart des moyens utilisés pour résoudre les problèmes de la coordination horizontale vont aussi créer des problèmes. Il croit que, sans l'intervention du leader, la réussite des politiques publiques dans un partenariat de gestion horizontale n'est pas possible à cause de la compétition entre les organismes.⁶⁰

⁵⁹ B. Guy Peters, *La gestion d'un gouvernement horizontal : L'aspect politique de la coordination*, Ottawa : Centre canadien de gestion, 1998, p. 22.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 23-24.

La littérature montre que les dispositifs de gestion horizontale peuvent présenter un certain nombre de défis. Un de ces défis est la conceptualisation large et flexible de l'horizontalité. Le défi réside dans la difficulté de la distinguer nettement d'autres formes de coopération caractérisées par les sciences sociales. Hooghe et Marks, nous démontrent que l'horizontalité va plus loin qu'une simple collaboration entre acteurs publics, mais qu'elle vise une collaboration avec une multiplicité de niveaux⁶¹. Dans son analyse, Bourgault a trouvé que la gestion horizontale n'est pas une panacée universelle. Parmi les limites principales, il cite la difficulté pour la gestion horizontale à s'imposer face à la lourdeur du modèle sectoriel et le défi constant de mettre des intérêts opposés en coordination⁶².

Préfontaine, Ricard et Ramonjavelo montrent que, puisque la gestion horizontale est axée sur les résultats, elle présente toujours plusieurs défis pour les gouvernements⁶³. Pour Préfontaine, Ricard et Ramonjavelo, les acteurs travaillent à définir des objectifs collectifs et à partager l'information. Par contre, il est toujours difficile pour les acteurs impliqués dans la gestion axée sur les résultats de gérer leurs initiatives. Les acteurs ont de la difficulté à trouver les ressources financières et le personnel. Par conséquent, ils sont forcés de remanier leurs programmes et leurs services. Selon le Bureau du vérificateur général du Canada (BVGC), un leadership de la part des acteurs est un facteur essentiel pour que ces initiatives horizontales soient efficaces, mènent à l'atteinte des résultats, évitent la duplication des tâches, réduisent les coûts et permettent une meilleure gestion du temps⁶⁴.

⁶¹ Liesbet Hooghe et Gary Marks, *Multi-level governance and European integration*, New York: Rowman & Littlefield, 2001, 251 p.

⁶² Jacques Bourgault, « La gestion horizontale », in *Horizontalité et gestion publique*, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2002, p. 25-47.

⁶³ Lise Préfontaine, Line Ricard et Valéry Ramonjavelo, « Initiative Service Canada : Secrétariat du Conseil du Trésor, Gouvernement du Canada », in *Nouveaux modèles de collaboration*, Montréal : Groupe Pivot, 2002, p. 1-20.

⁶⁴ Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport du vérificateur général du Canada : La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats*, rédigé par BVGC, Ottawa : Bureau du vérificateur général du Canada, 2000, p. 40.

Le Bureau du vérificateur insiste sur le fait qu'il soit nécessaire de renforcer les mécanismes de mesure des résultats pour que la gestion horizontale soit vraiment efficace. Le Bureau du vérificateur soulignait aussi en 2000 les défis particuliers associés à la gestion des questions horizontales et recommandait que le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada joue un rôle plus prépondérant pour mieux appuyer les ministères à cet égard⁶⁵.

La gestion horizontale se manifeste en plusieurs types de formules. Bourgault en a recensé neuf types⁶⁶:

Tableau 2.1 - Plusieurs types de gestion horizontale

But	Modus operandi
1. Le partage d'information	Les organismes partagent l'information de façon <i>ad hoc</i> .
2. La consultation	Les organismes recueillent l'opinion d'autres organismes.
3. La concertation	Les organismes agissent indépendamment, mais tentent sincèrement de créer une convergence <i>de facto</i> entre leurs interventions.
4. La coordination	Les organismes s'entendent pour agencer leurs actions individuelles afin de les rendre complémentaires.
5. La mise en commun de ressources matérielles et d'expertise	Les organismes en situation de nécessité passent des ententes pour accéder aux ressources.
6. Les partenariats de complémentarité sectorielle, disciplinaire, fonctionnelle, juridictionnelle ou géographique	Les organismes sont conscients de leurs forces, leurs faiblesses et leurs besoins et signent des ententes formelles pour associer leurs actions afin d'en tirer le maximum. Ces nouvelles ententes peuvent générer une nouvelle entité d'action qui reçoit des ressources de chacun des organismes parents.
7. Les actions conjointes	Les organismes décident de mener des actions de manière conjointe et chacun conserve la possibilité de se retirer.

⁶⁵ Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport du vérificateur général du Canada : La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats*, rédigé par BVGC, Ottawa : Bureau du vérificateur général du Canada, 2000, p. 40.

⁶⁶ Jacques Bourgault, « La gestion horizontale », in *Horizontalité et gestion publique*, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2002, p. 35-37.

8. L'intervention intégrée de mandats verticaux	Les organismes s'entendent sur une intervention commune et y délèguent des représentants qui représentent leurs intérêts.
9. L'intervention intégrée d'inventions en situation d'autonomie	Les organismes intègrent leurs compétences dans la réalisation d'un projet et leurs représentants reçoivent une large marge d'autonomie décisionnelle à la table de gestion horizontale. Ils ont des conseils d'administration formés de personnes provenant des organismes parents et ils peuvent prendre des décisions dans leurs propres intérêts.

Bourgault explique que chacun de ces neuf types de gestion horizontale présente des avantages et des inconvénients ainsi que des facteurs essentiels de réussite.

Bakvis et Juillet rajoutent à ce que Bourgault a recensé et ils soulignent l'importance des efforts qu'exige l'horizontalité. Toute horizontalité réussie doit s'appuyer sur un engagement ferme des participants, y compris celui des acteurs au sommet de la hiérarchie. Malgré l'engouement qu'elle soulève dans le discours réformiste, l'horizontalité reste toujours difficile à réussir⁶⁷.

2.2 Hypothèse

Rouillard et Burlone identifient trois pistes d'analyse essentielles pour rendre possible la gestion horizontale dans la fonction publique. Premièrement, les dirigeants politico-administratifs doivent faire preuve de leadership. Ces leaders doivent agir comme champions et clairement soutenir les initiatives qui sont déterminées. Deuxièmement, il doit y avoir des objectifs clairs liés aux initiatives ou aux projets déterminés. Troisièmement, il doit y avoir un suivi par une agence centrale, tel que Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCTC). Ceci est requis pour s'assurer que les initiatives ou les projets ciblés progressent⁶⁸. Mais, plus fondamentalement, il faut que

⁶⁷ Herman Bakvis et Luc Juillet, *Le défi de l'horizontalité ministères responsables, organismes centraux et leadership*, Ottawa : École de la fonction publique du Canada, 2004, 85 p.

⁶⁸ Christian Rouillard et Nathalie Burlone, « Vers un renouvellement de la pensée en administration publique? Culture organisationnelle, leadership et gestion horizontale dans le secteur public fédéral canadien », in *Les politiques publiques au Canada : Pouvoir, conflits et idéologies*, sous la dir. de Dimitrios Karmis et Linda Cardinal, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2009, p. 144-145.

le dispositif structurel de la gestion horizontale corresponde à ses ambitions, d'où l'importance d'analyser le mode de création et les dispositifs de Service Canada.

Pour ces raisons, nous estimons pertinent de soumettre l'hypothèse suivante : Service Canada est une initiative horizontale de type « partenariat de complémentarité ». Cette formule particulière maximise les chances de succès pour satisfaire des besoins particuliers, cela dans un cadre organisationnel particulier, celui de l'appareil administratif que l'on trouve au sein du gouvernement du Canada.

2.2.1 Besoins particuliers : efficience et services aux citoyens

Bourgault croit que la gestion horizontale offre plusieurs avantages et qu'elle permet aux organisations de mieux atteindre leurs objectifs, et ceci en utilisant moins de moyens. Le tout est possible, car les organisations impliquées dans une gestion horizontale partagent un objectif commun qui est, dans notre cas, la prestation de services aux citoyens. L'auteur poursuit en expliquant que la gestion horizontale offre aussi des avantages financiers importants, car elle permet de partager les coûts de base et les coûts fixes. Elle donne aussi la possibilité aux organisations partenaires de partager leur expertise. Cette coordination crée une gestion plus efficiente puisque les ressources gouvernementales sont mieux gérées, ce qui fait que le ratio entrée-sortie est plus équilibré. La gestion horizontale produit alors des meilleurs résultats; elle permet une plus grande efficacité parce que la diversité des multiples partenaires permet une analyse plus complète et plus riche. Tous ces avantages vont engendrer moins de cynisme de la part des citoyens et, en conséquence, ceux-ci seront moins désabusés⁶⁹.

2.2.2 Une formule adaptée au cadre gouvernemental

Par contre, Bourgault nous dit qu'il faut être vigilant et que nous ne devrions pas voir la gestion horizontale comme un remède à tous les maux de la gestion publique. Il

⁶⁹ Jacques Bourgault, « La gestion horizontale », in *Horizontalité et gestion publique*, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2002, p. 34-37.

souligne surtout les difficultés de responsabilité et d'évaluation de performance pour les organisations impliquées dans ce type de partenariat⁷⁰.

En nous appuyant sur les recherches effectuées par Bourgault, nous situons Service Canada entre les types 6, 8, et 9 (Tableau 2.1). Nous croyons que Service Canada correspond plus au type 6 (les partenariats de complémentarité) en raison de sa typologie, mais l'instance créée devient encore plus autonome que la plupart des partenaires d'origine du fait de son intégration relative dans une des organisations fondatrices, le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences Canada (RHDCC). Demeurent cependant certains facteurs de distinction : son statut légal distinct, son propre sous-ministre, son budget, son sigle, etc.

Nous avons écarté le type 8 (l'intervention intégrée de mandats verticaux), même s'il est vrai que Service Canada représente un exemple d'intervention intégrée de mandat vertical. Le problème avec ce choix c'est que, une fois que Service Canada intègre un mandat vertical dans sa structure, il n'est plus autonome, mais devient partie intégrante de RHDCC et ses représentants représentent uniquement les intérêts de cette direction logée dans RHDCC.

Nous avons également écarté l'option 9, l'intervention intégrée d'inventions en situation d'autonomie, car ce choix requiert que les partenaires dans cette gestion horizontale possèdent un conseil d'administration formé de personnes provenant des organismes parents et qu'ils peuvent prendre des décisions dans leurs propres intérêts. Nous savons que cela n'est pas le cas de Service Canada. Cette organisation possède sa structure administrative sous la direction de son propre sous-ministre, lequel est supervisé par la structure politico-administrative de l'ensemble du gouvernement du Canada.

Conceptuellement, un « partenariat de complémentarité » fait référence à la complémentarité de sa composition, sa direction, son financement, sa gouvernance, sa

⁷⁰ Jacques Bourgault, « La gestion horizontale », in *Horizontalité et gestion publique*, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2002, p. 36.

prestation de services. Les organisations s'allient assez volontairement, mettent des ressources, un budget, du personnel, de l'expertise en commun, couvrent un territoire précis, proposent une offre intégrée et unifiée de services. Il y a donc une grande coordination. Nous pouvons même y trouver une meilleure qualité d'offre et des coûts plus bas qui génèrent une économie d'échelle et d'infrastructures. Nous voulions voir si ce degré de complémentarité existe réellement dans Service Canada ou si nous avons plutôt appliqué une formule assez conventionnelle. Il faut se montrer prudent au sujet des implications de l'appellation « partenariat de complémentarité », car les organisations fondatrices ne pourront vraisemblablement pas, d'elles-mêmes, revenir en arrière pour en sortir et réaliser leur mission comme avant. En ce qui a trait à la notion de succès, elle fait référence tout simplement au principe d'atteindre les buts visés : s'assurer que les services sont de qualité adéquate avec un coût plus bas que si les organisations prestataires avaient continué d'opérer de façon isolée et parallèle comme avant. Nous devons donc voir si Service Canada répond à cette notion de succès.

2.3 Critères de vérification de l'hypothèse

Service Canada est une initiative de gestion horizontale d'un type particulier, dite « partenariat de complémentarité ». Il s'agit de voir comment l'horizontalité dans l'administration publique fédérale émerge d'un partenariat entre des acteurs ayant un intérêt commun dans une politique publique pour obtenir des résultats efficaces et efficaces en réduisant leurs coûts. Pour être considéré un « partenariat de complémentarité », selon Bourgault, nous avons besoin de retrouver les indicateurs suivants :

- une participation de plusieurs organismes;
- plus d'efficacité dans la prestation de leurs services;
- une entente formelle entre les organismes;
- la création d'une nouvelle entité;
- une association de leurs actions;
- une facilitation de leurs actions;
- un partage des ressources de chacun;

- une complémentarité sectorielle, disciplinaire, fonctionnelle, juridictionnelle ou géographique des organismes⁷¹.

Si nous réussissons à cerner ces indicateurs dans le cas de Service Canada, nous pourrions affirmer qu'il s'agit bien d'un « partenariat de complémentarité ».

Notre approche est de comparer les énoncés des dirigeants politico-administratifs de Service Canada quant à sa forme, ses processus et ses résultats attendus aux résultats obtenus dans les cinq années depuis sa création. Les documents officiels nous donnent d'importants avantages. Premièrement, ils nous font connaître le type de leadership exercé en la matière par les dirigeants politiques et administratifs lors de la gestation et de la gestion de Service Canada.⁷² Deuxièmement, ils documentent le besoin légitime à l'origine de l'initiative de la part des acteurs principaux pour justifier sa mise en place⁷³. Finalement, ils font état des résultats mesurables recherchés et réalisés à l'occasion de la reddition de compte, ce qui confirme le degré de succès obtenu⁷⁴.

Si nous retrouvons les critères prédéfinis, il s'agit donc d'une gestion horizontale de « partenariat de complémentarité ». Si nous n'avons pas plusieurs de ces éléments, nous devons rejeter notre hypothèse. Nous allons essayer de déterminer les particularités de Service Canada et nous allons supposer que ces particularités vont maximiser ses chances de succès, car ils offrent un cadre de gestion adéquate à l'égard des buts visés et des caractères des acteurs impliqués. Nous vérifierons ensuite les résultats de Service Canada pour voir s'il a obtenu les résultats escomptés contenus dans ses objectifs, sa mission et ses plans et priorités.

⁷¹ Jacques Bourgault, « La gestion horizontale », in *Horizontalité et gestion publique*, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2002, p. 36.

⁷² James Lahey, *Utiliser des outils horizontaux pour transcender les frontières : leçons apprises et indicateurs de réussite*, Ottawa : Centre canadien de gestion, 2002, 96 p.

⁷³ B. Guy Peters, *La gestion d'un gouvernement horizontal : L'aspect politique de la coordination*, Ottawa : Centre canadien de gestion, 1998, 75 p.

⁷⁴ Bachir Mazouz et Jean Leclerc, *La gestion intégrée par résultats*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 2008, 464 p.

2.4 Méthodes : analyse de contenus de documents officiels, et leurs avantages et leurs inconvénients

Cette analyse utilise une méthode empirique inductive et privilégie l'étude de cas. Dépelteau explique que l'induction est une démarche scientifique qui nous permet de connaître la réalité grâce à nos sens. Il s'agit avec cette démarche de procéder à des observations particulières et rigoureuses du phénomène étudié, d'en tirer le maximum d'observations puis d'en déduire des postulats généraux qui rendent compte du phénomène⁷⁵. Yin écrit que l'étude de cas permet une recherche qualitative; ceci permet d'examiner en profondeur l'analyse de l'objet. L'analyse documentaire est privilégiée dans ce mémoire. L'étude de cas est une approche qui peut être considérée comme l'une des plus stimulantes méthodes pour un chercheur, car elle comporte des exigences qui sont illustrées par les défis théoriques et méthodologiques qu'elle pose. L'étude de cas est une analyse systématique d'une situation dans le but de trouver une solution et de résoudre le problème. Elle se caractérise par le fait qu'elle ne prétend de pouvoir toujours répondre à toutes les questions du phénomène étudié, que chaque cas est unique et, surtout, que l'auteur doit faire preuve de jugement⁷⁶.

Nous savons que l'étude de cas est dans la plupart des cas une théorie idiosyncrasique, car elle se concentre sur un élément uniquement et qu'elle est souvent considérée comme ayant d'importantes limites et contraintes pour arriver à valider la question de recherche. Nous comprenons aussi qu'il est facile de vouloir généraliser quand nous choisissons de faire une étude de cas. C'est pour tous ces motifs que nous allons appuyer ce choix par une analyse des sources documentaires. Amanda Coe croit qu'une étude de cas est un succès si elle se fonde sur l'expérience. Elle dit: « *Case writing is an art, and a good case is definitely a literary accomplishment* »⁷⁷. Nous étions aussi méfiants sur le plan de la validité externe de l'étude de cas, car, à titre de

⁷⁵ François Dépelteau, *Les fondements des sciences humaines*, Paris : De Boeck, 2009, 430 p.

⁷⁶ Robert K. Yin, *Case Study Research: Design and Methods*, California: Sage, 1994, 171 p.

⁷⁷ Amanda Coe, *Government Online in Canada: Innovation and Accountability in 21st Century Government*, Cambridge: Kennedy School of Government Graduate Research Paper, 2004, p. 25.

fonctionnaire fédéral, il était important de ne pas agir comme fonctionnaire, mais plutôt comme chercheur qui cherche à démontrer et valider sa question de recherche.

Le fonctionnement des processus internes pour les prestations de services à la population canadienne est peu connu, et notre objectif est tout simplement d'étudier Service Canada et d'analyser s'il a réussi à bien administrer ses différents programmes et services aux citoyens canadiens depuis sa création. Nous avons voulu encore une fois nous mettre à l'abri des critiques qui peuvent mettre en question l'objectivité du travail. Pour éviter ces critiques, il est nécessaire de comparer les résultats à ceux d'autres études de cas trouvées dans la documentation, par exemple le travail présenté par Carole Boucher qui nous démontre que grâce aux travaux de Bourgault et Peters, «la dimension administrative de l'approche horizontale a été plus amplement exploitée»⁷⁸.

Les documents officiels que nous allons consulter sont des lois, des règlements et plusieurs rapports gouvernementaux. Ce choix de sources peut être critiqué, car elles proviennent toutes de l'acteur principal, le gouvernement du Canada. Toutefois, le Canada a pris un engagement public, sérieux et exhaustif envers les citoyens et cela démontre la valeur de ces sources. L'autre danger est que le pouvoir politico-administratif produit des arguments auto-justificateurs pour expliquer le succès du cas et pour éviter de susciter des controverses politiques.

Dans le domaine de la gestion horizontale au Canada, les auteurs et les sources sont peu nombreux. Les sources énumérées dans la bibliographie sont utilisées comme sources primaires pour appuyer la recherche. La fonction publique fédérale est un milieu très bureaucratisé et il y a plusieurs niveaux hiérarchiques et protocoles à respecter quand nous effectuons des recherches. Nous avons premièrement déposé une demande du projet de mémoire auprès de la directrice générale du Conseil fédéral du Québec (CFQ), organisme régional du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCTC) qui facilite la coordination interministérielle et interrégionale. Ensuite, nous avons acheminé la

⁷⁸ Carole Boucher, *Analyse de l'approche horizontale dans les politiques publiques de développement régional au Québec de 1983 à 2001: vers une vision horizontale*, Rimouski: L'Université du Québec à Rimouski, 2005, p. 115.

demande au SCTC pour obtenir l'autorisation de rédiger le mémoire. De plus, nous avons obtenu une autorisation pour obtenir accès à leur bibliothèque et leurs archives pour pouvoir consulter des documents internes. Grâce à mon statut de fonctionnaire, nous avons pu rencontrer un certain nombre de hauts fonctionnaires fédéraux afin de colliger les renseignements présentés dans ce mémoire.

Notre hypothèse classe Service Canada comme un exemple de « partenariat de complémentarité ». Il reste à déterminer si Service Canada a réuni divers partenaires par l'entremise d'ententes formelles avec comme objectif principal l'amélioration de la prestation de service aux citoyens. De plus, nous allons aussi examiner si Service Canada a agi dans l'intérêt commun des partenaires en associant leurs actions afin d'obtenir des résultats plus efficaces et efficients pour les citoyens canadiens tout en réduisant leurs coûts. Le prochain chapitre se penchera sur ces questions en examinant la création et le développement des initiatives d'amélioration des services (IAS) et notamment de Service Canada.

Chapitre III

HISTORIQUE DE L'INITIATIVE D'AMÉLIORATION DES SERVICES

Le présent chapitre présente l'historique de l'initiative d'amélioration des services (IAS) comme un nouveau programme du gouvernement. L'IAS est conçue pour satisfaire la population canadienne en ce qui concerne la qualité des services offerts au Canada.

3.1 Survol historique : l'évolution de la prise de conscience des attentes des citoyens au sein de l'administration publique canadienne

Le Gouvernement du Canada mène un exercice important connu sous le nom d'Examen des programmes dans les années 1990. Le nouveau gouvernement de Jean Chrétien, élu en 1993, cherchait à réduire ses dépenses et éventuellement son déficit. Le gouvernement espérait donc trouver des façons novatrices de faire plus avec moins. Tous les organismes du Gouvernement du Canada étaient soumis à cet exercice. Aucoin et Savoie expliquent que l'Examen des programmes a été un exercice important pour examiner l'efficacité et l'efficience des programmes et services⁷⁹.

Suivant l'Examen des programmes, le Bureau du Conseil privé (BCP), l'organisme central de la fonction publique qui appuie le Premier ministre ainsi que le Cabinet et ses structures décisionnelles de façon impartiale, a confié un mandat spécial aux sous-ministres en créant un groupe de travail portant sur les questions horizontales⁸⁰. Le gouvernement explore des méthodes novatrices pour atteindre son objectif et le fait en s'inspirant du courant du nouveau management public. En favorisant des pratiques de

⁷⁹ Aucoin, Peter et Donald J. Savoie, «L'Examen des programmes: Leçons en vue d'un changement stratégique de la gouvernance», in *Gestion du changement stratégique Leçons à retenir de l'examen des programmes*, sous la dir. de Peter Aucoin et Donald J. Savoie, Ottawa : Centre canadien de gestion, 1998, p. 323-340.

⁸⁰ École de la fonction publique du Canada, 1996, *Groupe de travail sur les questions horizontales*, en ligne, < <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC93-8-1996-3F.pdf> >, consulté le 14 février 2011, p. 2-5.

coordination horizontale, le BCP et l'autre organisme central, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCTC), réévaluent ses prestations de services.

En 1998, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCTC) reçoit du gouvernement le mandat d'explorer une approche intégrée dans la prestation des services aux citoyens canadiens⁸¹. Le SCTC prépare un cadre stratégique que doivent utiliser les ministères et organismes afin d'améliorer le service offert aux Canadiens. L'initiative gouvernementale comporte trois volets : la prestation de services, le gouvernement électronique et la gestion horizontale.

3.1.1 L'initiative d'amélioration des services

Au printemps de 1998, l'initiative d'amélioration des services (IAS) met l'accent sur deux priorités : les attentes des citoyens canadiens et l'engagement de prestation de services centrés sur les citoyens. L'IAS est unique au programme du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCTC) et ne se retrouve pas ailleurs au gouvernement au moment de son instauration. Par contre, depuis l'IAS, plusieurs autres initiatives horizontales ont été mises en place par le SCTC comme l'Agence du revenu du Canada (ARC) par exemple. L'IAS est conçue pour modéliser et réaliser, de manière mesurable et continue, le taux de satisfaction de la population canadienne en matière de qualité des services offerts par les ministères et organismes fédéraux⁸².

Pour respecter ses priorités, le gouvernement du Canada a divisé l'IAS en trois initiatives. La première est Service Canada, un dispositif horizontal particulier qui aidera les citoyens à obtenir facilement les services gouvernementaux dans les deux langues officielles. L'objectif consiste à les aider à recevoir les services auxquels ils ont droit de façon rapide, pratique, logique et uniforme. La deuxième initiative abordée dans le cadre

⁸¹ Lise Préfontaine, Line Ricard et Valéry Ramonjavelo, « Initiative Service Canada : Secrétariat du Conseil du Trésor, Gouvernement du Canada », in *Nouveaux modèles de collaboration*, Montréal : Groupe Pivot, 2002, p. 2-3.

⁸² Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2004, *Collectivité d'amélioration des services*, en ligne, < <http://www.tbs-sct.gc.ca/si-as/community/comm-collect-fra.asp> >, consulté le 2 février 2010.

stratégique de l'IAS, est le rendement du gouvernement du Canada en matière de prestation de services. Elle constitue une façon de générer des résultats pour les Canadiens en accroissant de manière importante et quantifiable la satisfaction de la clientèle dans le premier plan quinquennal de Service Canada 2000-2005. La troisième, d'ordre plus technologique, concerne le gouvernement en direct⁸³.

Au cours de 1998, le Réseau des services axés sur les citoyens du Centre canadien de gestion (CCG), le précurseur de l'École de la fonction publique du Canada, produit le rapport *Les citoyens d'abord*⁸⁴. Il s'agit du premier sondage national qui établit les attentes, le degré de satisfaction et les priorités des Canadiens pour ce qui est de l'amélioration du service. Le rapport démontre que les Canadiens recherchent un meilleur accès aux services gouvernementaux et une meilleure prestation des services.

À l'automne 1998, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCTC) confie le mandat au Comité consultatif des sous-ministres adjoints sur le service et l'innovation (CCSI). Celui-ci est chargé de l'aider à mettre au point pour le gouvernement du Canada cette stratégie du service axé sur le citoyen qui répondrait aux besoins des citoyens. Une série de groupes de travail ont été mis sur pied afin de mener ces travaux, y compris le sous-comité de la planification et de la mise en œuvre de l'amélioration des services. Les objectifs du sous-comité de la planification et de la mise en œuvre de l'amélioration des services consistaient à aider les ministres, les ministères et les organismes à accroître de manière notable, mesurable et durable la satisfaction de la population à l'égard des services du gouvernement du Canada⁸⁵.

Le sous-comité a pour mandat d'établir des pratiques exemplaires en matière d'amélioration des services, de recommander l'adoption de méthodes et de lignes

⁸³ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2004, *Collectivité d'amélioration des services*, en ligne, < <http://www.tbs-sct.gc.ca/si-as/community/comm-collect-fra.asp> >, consulté le 2 février 2010.

⁸⁴ L'Institut des services axés sur les citoyens, 1998, *Les citoyens d'abord*, en ligne, < <http://www.iccs-isac.org/research/citizens-first/citizens-first-1998/?lang=fr> >, consulté le 2 février 2010.

⁸⁵ *Ibid.*

directrices pangouvernementales afin d'accroître de façon continue la satisfaction des citoyens, et de collaborer avec les ministères et les organismes à la mise en œuvre des approches et des lignes directrices recommandées. En procédant à des recherches au sujet des pratiques exemplaires adoptées dans le secteur public, le sous-comité a mis au point l'approche de planification et de mise en œuvre de l'amélioration des services en vue d'améliorer de manière continue la qualité du service au gouvernement du Canada⁸⁶.

Le sondage national *Les citoyens d'abord* réalisé en 1999 rapporte que :

les citoyens évaluent à 6 sur 10 leur degré de satisfaction à l'égard d'un éventail de services publics fédéraux offerts par Service Canada, soit une note à peu près identique au taux de satisfaction exprimé à l'égard des services du secteur privé, mais légèrement inférieure au taux exprimé de 6,2 sur 10 pour les services provinciaux et de 6,4 sur 10 pour les services municipaux. Quand les organisations publiques satisfont aux attentes des citoyens pour ce qui est du temps de réponse, de la courtoisie, de la compétence, de l'équité et du résultat, leurs services sont évalués à 8 sur 10 et même plus. Les problèmes d'accès, l'attente au téléphone et la lenteur du temps de réponse constituent les plus grandes causes de frustration pour les citoyens⁸⁷.

L'initiative d'amélioration des services établit une stratégie globale pour le gouvernement du Canada, et comprend des plans ministériels d'amélioration des services visant à répondre aux priorités des citoyens en matière d'amélioration de la prestation des services. Tout au long de la mise en œuvre de cette initiative dans les cinq années suivantes, outre les activités de mesure du taux de satisfaction de la clientèle exercées dans les ministères, le Secrétariat du Conseil du Trésor continue de collaborer avec les ministères et les autres paliers d'administration au Canada afin de procéder au sondage national *Les citoyens d'abord* sur une base bisannuelle afin d'évaluer le succès de l'initiative d'amélioration des services. L'initiative d'amélioration des services (IAS) fournit aux ministères et aux organismes un cadre d'amélioration de la prestation des services qui adopte le point de vue du citoyen, qui est axé sur les résultats et qui part des priorités et des attentes exprimées par les clients en matière d'amélioration des services.

⁸⁶ L'Institut des services axés sur les citoyens, 1998, *Les citoyens d'abord*, en ligne, < <http://www.iccs-isac.org/research/citizens-first/citizens-first-1998/?lang=fr> >, consulté le 2 février 2010.

⁸⁷ *Ibid.*

De considérables recherches menées par le Comité consultatif des sous-ministres adjoints sur le service et l'innovation (CCSI) auprès d'organisations à rendement élevé ont permis de déterminer que le meilleur moyen d'accroître de façon continue la satisfaction de la clientèle consiste à fixer des objectifs d'amélioration constante dans le cadre du processus de planification des activités. Il faut aussi veiller à ce que les plans annuels d'amélioration des services soient fondés sur les priorités des clients en matière d'amélioration de la prestation des services⁸⁸.

En mai 2000, le SCTC a approuvé l'IAS comme un nouveau programme du gouvernement. Le SCTC a donné le mandat à 48 ministères et organismes d'établir leurs propres cibles en vue de contribuer à l'atteinte de l'objectif fédéral consistant à améliorer « d'au moins 10 % le taux de satisfaction générale des clients et de faire un rapport au Parlement chaque année »⁸⁹. La planification et la mise en œuvre de l'amélioration des services axée sur les résultats renforcent l'engagement du gouvernement du Canada en matière de prestation de services pour les citoyens. Le cadre stratégique s'applique aux ministères et aux organismes qui exercent d'importantes activités directes de prestation des services pour les Canadiens ainsi qu'aux sociétés d'État intéressées à participer.

Après étude et analyse, le Comité consultatif des sous-ministres adjoints sur le service et l'innovation (CCSI) conclut que le succès de l'initiative d'amélioration des services (IAS) est fondé sur une prescription de six facteurs [*sic*]⁹⁰ :

Premièrement, l'initiative doit se concentrer sur les attentes des citoyens et sur leur degré de satisfaction en matière d'amélioration des services reçus. Deuxièmement, elle requiert un leadership coordonné. Cela signifie qu'il faut faire de l'amélioration

⁸⁸ L'Institut des services axés sur les citoyens, 1998, *Les citoyens d'abord*, en ligne, < <http://www.iccs-isac.org/research/citizens-first/citizens-first-1998/?lang=fr> >, consulté le 2 février 2010.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Lise Préfontaine, Line Ricard et Valéry Ramonjavelo, « Initiative Service Canada : Secrétariat du Conseil du Trésor, Gouvernement du Canada », in *Nouveaux modèles de collaboration*, Montréal : Groupe Pivot, 2002, p. 1-20.

continue des services et de l'accroissement constant de la satisfaction de la clientèle des priorités des ministères à tous les niveaux. Des consultations continues à l'intérieur du SCT permettent d'assurer l'ouverture des communications entre les secteurs de manière à ce que les ministères obtiennent de l'information à jour. Troisièmement, l'amélioration des services doit être systématiquement planifiée au niveau ministériel et incorporée aux mécanismes de rapports et aux processus de planification des activités existants, comme les rapports sur les plans et priorités (RPP) et les rapports ministériels sur le rendement (RMR).

Quatrièmement, il est essentiel de partager avec les membres du personnel les résultats des sondages auprès de la clientèle et des groupes de discussion, et d'obtenir des renseignements sur la satisfaction du personnel, les priorités en matière d'amélioration des services et la qualité du milieu de travail.

Cinquièmement, chaque ministère et organisme doit être responsable d'établir un plan annuel d'amélioration des services fondé sur la mesure des besoins, des attentes et des priorités exprimés par la clientèle en matière d'amélioration des services. Ce plan doit tenir compte des principaux facteurs de satisfaction à l'égard du service : la rapidité, la compétence, la courtoisie, l'équité et le résultat. L'élaboration et la mise en œuvre de plans annuels d'amélioration des services fondés sur les priorités des clients en matière d'amélioration des services sont des éléments centraux de l'Initiative d'amélioration des services.

Sixièmement, un suivi de la performance à offrir par rapport à des normes de service doit devenir une caractéristique clé de l'initiative, et elle est essentielle à la gestion des attentes des clients. L'amélioration réelle des services dépend toutefois de l'obtention d'un accroissement quantifiable du taux de satisfaction de la clientèle et de l'intégration des deux objectifs et de la mesure des résultats aux systèmes de planification des activités et de reddition de comptes de l'organisation. Le fait d'utiliser des questions clés et des instruments de mesure normalisés basés sur des mesures communes permet d'établir des jalons et de comparer les résultats obtenus. Finalement, les ministères sont

invités à présenter des rapports sur les résultats qu'ils obtiennent et sont encouragés à souligner et récompenser les progrès réalisés au chapitre de l'accroissement du taux de satisfaction de la clientèle.

Il est évident après une analyse de l'initiative d'amélioration des services (IAS) que c'est une priorité pour le gouvernement du Canada d'accroître la satisfaction des prestations des services offerts à ses citoyens. Par contre, nous constatons que pour atteindre les cibles fixées par l'IAS il a fallu un leadership de tous les niveaux de la haute direction. Les sous-ministres se sont donné la responsabilité d'atteindre les cibles fixées en les intégrant aux objectifs de leurs ministères respectifs. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a assuré un suivi auprès des ministères et appuyé les sous-ministres.

Service Canada, qui voit le jour en 2005 par une collaboration interministérielle de plusieurs organisations fédérales et avec l'appui du gouvernement, offre un moyen de s'assurer que les Canadiens obtiennent ce qu'ils veulent et ce dont ils ont besoin : des services gouvernementaux remodelés en fonction de leurs besoins, ainsi que des programmes et des services plus nombreux, plus efficaces et mieux adaptés à ces besoins. Service Canada est ainsi le fruit d'une analyse et d'une planification soignées. Le gouvernement avait recueilli les commentaires des Canadiens, favorables et défavorables, au sujet des services gouvernementaux, et a examiné comment les meilleurs organismes de services publics et privés dans le monde obtenaient l'adhésion de leurs utilisateurs. Il a ainsi pu cerner ce qui importe le plus aux Canadiens en matière de services et élaborer des stratégies de service qui donneront les résultats escomptés.

3.1.2 Gouvernement en direct

L'initiative Gouvernement en direct (GED), sera un facteur essentiel d'amélioration de l'accès aux services et du rendement offert en matière de prestation de services. Jean-François Hamel écrit :

Le Gouvernement en direct ne se ramène pas simplement à créer des sites Web et à numériser l'information. Le gouvernement a adopté une stratégie plus fondamentale, qui vise à repenser les services offerts et à déterminer comment l'utilisation judicieuse

d'Internet et des technologies de l'information peut [profiter] à l'économie et à la société canadiennes⁹¹.

Hamel poursuit en disant :

[le Gouvernement] a l'ambition de faire en sorte que tous les services gouvernementaux soient disponibles électroniquement en 2005. Le gouvernement veut que tous les ministères produisent une stratégie d'affaires (e-Business) pour l'implantation du gouvernement électronique selon les normes techniques en matière de technologies de l'information⁹².

« Il s'agit de renverser la pyramide pour structurer l'information et les services en fonction des besoins des citoyens plutôt qu'en fonction des structures gouvernementales ». [Le gouvernement veut ainsi, notamment], « améliorer l'efficacité du gouvernement du Canada, offrir en direct l'information sur les programmes et les services ainsi que les principaux formulaires du gouvernement, et repenser la façon d'offrir des services transactionnels, appuyés par l'élaboration de réseaux sécurisés»⁹³.

Hamel fait le point en 2000 et écrit que:

pour y arriver, il faut continuer à rendre l'information et les services gouvernementaux plus accessibles et structurés selon les besoins des clients, offrir en direct les services les plus utilisés, mettre en place une infrastructure protégée afin de permettre des transactions sécurisées qui respectent la vie privée des citoyens et solliciter de manière régulière et fréquente, les impressions des Canadiens sur les progrès réalisés⁹⁴.

Le président du Conseil du Trésor a ensuite présenté un rapport au Parlement au sujet de la nouvelle approche axée sur le citoyen adoptée par le gouvernement en matière de prestation des services. À la fin des années 1990, les ministres du Conseil du Trésor ont approuvé une initiative visant à donner, en deux ans, un nouveau visage aux services offerts par le gouvernement du Canada.

⁹¹ Jean-François Hamel, 2000, *Les gouvernements électroniques*, en ligne, < <http://grds.ebsi.umontreal.ca/presentations/2003/0501-e-government/diapo18-0.htm> >, p. 18, consulté le 2 février 2010.

⁹² *Ibid.*, p.28.

⁹³ *Op. cit.*, p. 19.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 19-20.

3.1.3 Les prescriptions du consensus des hauts fonctionnaires au sujet des initiatives de gestion horizontale

La gestion horizontale fut précédemment définie comme une collaboration d'activités entre deux ou plusieurs acteurs n'ayant pas de contrôle hiérarchique les uns sur les autres et permettant de générer des résultats qui ne peuvent pas être atteints par les unités travaillant individuellement. Bourgault et Lapierre écrivent que l'horizontalité existe sous diverses formes dans le gouvernement canadien pour organiser une collaboration entre les différents organismes du gouvernement. Les auteurs avancent que la gestion horizontale débute par un exercice formel :

on se demande qui d'autre a des intérêts dans le cas présent (une personne ou une organisation) et chercherait à s'associer au développement du dossier dans l'intérêt général. Cette approche se démarque radicalement de l'approche verticale traditionnelle de travailler en silos⁹⁵.

Pour le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCTC) la gestion horizontale vise à faciliter l'atteinte des résultats, à réduire la duplication des tâches, à réduire les coûts et à mieux gérer le temps. Elle recherche le maximum d'efficacité et d'efficience dans la prestation de services à la population canadienne⁹⁶.

L'étude des auteurs retenus pour ce mémoire, les plus importants dans la littérature canadienne, a permis de comprendre que l'objectif de la gestion horizontale est une coordination entre plusieurs partenaires, qu'ils soient privés ou publics. La coordination des partenaires doit veiller à ne pas créer de duplication ou des lacunes de services pour les citoyens. « Le gouvernement canadien a plusieurs choix en matière de

⁹⁵ Jacques Bourgault et René Lapierre, *Horizontalité et gestion publique*, Ottawa : Centre canadien de gestion, 2000, p. 1.

⁹⁶ Peter Aucoin et Donald J. Savoie, «L'Examen des programmes: Leçons en vue d'un changement stratégique de la gouvernance», in *Gestion du changement stratégique Leçons à retenir de l'Examen des programmes*, sous la dir. de Peter Aucoin et Donald J. Savoie. Ottawa : Centre canadien de gestion, 1998, p. 323-331.

coordination, qui varient d'une approche minimale de simple consultation à une approche maximale d'intégration des organisations »⁹⁷.

Peters favorisait une approche maximale dans le cas des objectifs poursuivis par Service Canada. Cela implique une stratégie gouvernementale globale qui établit des priorités pour l'ensemble des partenaires. Le SCTC forme à la fin des années 1990 un groupe de travail sur la gouvernance horizontale dans la prestation de services et l'élaboration des politiques⁹⁸. Ce groupe s'est penché sur trois points d'importance pour le gouvernement canadien en lien avec la question d'horizontalité: son processus, ses systèmes et sa culture. « Les trois éléments sont essentiels pour formuler une offre de service qui soit mieux adaptée aux besoins des citoyens, d'une qualité supérieure et offerte à un moindre coût »⁹⁹.

3.1.4 Le processus

« Les principaux facteurs qui soutiennent la gestion des questions horizontales ne sont ni nouveaux ni révolutionnaires »¹⁰⁰. Il faut simplement connaître le but de l'initiative et ses résultats prévus, et avoir une compréhension claire des rôles et des responsabilités des acteurs impliqués. « [Dans] tous les dossiers stratégiques, ces quatre critères représentent les éléments fondamentaux du processus d'élaboration des

⁹⁷ B. Guy Peters, *La gestion d'un gouvernement horizontal : L'aspect politique de la coordination*, Ottawa : Centre canadien de gestion, 1998, p. 9.

⁹⁸ École de la fonction publique du Canada, 1996, *Groupe de travail sur les questions horizontales*, en ligne, < <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC93-8-1996-3F.pdf>>, consulté le 14 février 2011, p.43-44.

⁹⁹ Mark Sproule-Jones, « Horizontal Management: Implementing Programs across Interdependent Organizations », in *Canadian Public Administration*, Toronto: The Institute of Public Administration of Canada, 2000, vol. 43, p. 75.

¹⁰⁰ École de la fonction publique du Canada, 1996, *Groupe de travail sur les questions horizontales*, en ligne, < <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC93-8-1996-3F.pdf>>, consulté le 14 février 2011, p. 14.

politiques »¹⁰¹. Chaque grande initiative du gouvernement fédéral est analysée par divers comités de sous-ministres pour en déterminer l'impact selon les quatre critères essentiels du processus d'élaboration et de formulation des politiques. « Cependant, en raison des pressions d'ordre stratégique qui caractérisent ces initiatives, il faut d'emblée prendre tout le temps nécessaire pour bien mettre en place tous les éléments fondamentaux »¹⁰².

Les progrès dans la formulation des politiques, et c'est le cas aussi pour une politique de prestation des services, ont démontré que le succès dépend fortement des efforts déployés en vue de l'excellence des politiques et de la reconnaissance du fait que la collaboration et la coopération interministérielles peuvent mener à de meilleures politiques. Il suppose également que les ministres et les ministères comprennent l'importance de s'acquitter aussi bien de leurs obligations individuelles envers leurs clients et autres intervenants que de leurs responsabilités collectives vis-à-vis de l'intérêt public général. Cette dernière considération peut amener à prendre des décisions contre-culturelles, comme l'abandon de champs de compétence ou de segments de la prestation de services à une tierce organisation. Ces efforts et cette compréhension doivent se manifester à tous les paliers et dans tous les secteurs de la fonction publique¹⁰³.

Sans cette compréhension commune, les débats et conflits surviendront même après la mise en place de l'initiative horizontale.

3.1.5 Les systèmes de coordination et de décision

Les systèmes d'élaboration des politiques doivent se prêter à une collaboration pangouvernementale. Pour bien fonctionner, ils nécessitent l'engagement et la bonne volonté des ministres et des hauts fonctionnaires. [Nous devons] les considérer comme un investissement dans la mise en place d'une orientation et d'une compréhension communes parmi les ministres et les ministères. Depuis plusieurs années, un bon nombre des systèmes gouvernementaux de prise de décisions et de planification sont axés sur le volet de la gestion. De plus en plus, à mesure que le gouvernement met l'accent sur le noyau de ses responsabilités stratégiques et législatives, il importe de repenser ces systèmes pour étayer plus solidement l'élaboration des politiques publiques. Le groupe de travail sur l'horizontalité a recommandé l'établissement de mécanismes visant à

¹⁰¹ École de la fonction publique du Canada, 1996, *Groupe de travail sur les questions horizontales*, en ligne, < <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC93-8-1996-3F.pdf> >, consulté le 14 février 2011, p. 14.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *Op. cit.*, p.15.

consolider le soutien fourni en matière de politiques aux comités du Cabinet, la rationalisation des systèmes décisionnels de façon à ce qu'ils consacrent plus de temps à l'examen des enjeux stratégiques et, finalement, à encourager la collaboration et la coopération entre les ministères¹⁰⁴.

Plus précisément, le groupe de travail mis en place en 1995 sur les questions d'horizontalité a fait les six recommandations suivantes :

- Fournir un soutien aux comités du Cabinet pour permettre des discussions d'ordre stratégique;
- Rationaliser la filière décisionnelle pour que les ministres et les hauts fonctionnaires puissent consacrer plus de temps aux dossiers stratégiques;
- Permettre aux comités de hauts fonctionnaires d'élaborer des politiques;
- Créer des groupes de travail temporaires. Les membres y seraient détachés à temps plein, avec pour mandat de livrer un produit bien défini;
- Créer un comité permanent pour la planification des politiques à long terme;
- Investir dans l'élaboration des politiques. Il est essentiel d'investir dans les activités de recherche stratégique et d'analyse et d'élaboration des politiques, pour bâtir le capital intellectuel.¹⁰⁵

Les systèmes suivants ont été mis à contribution :

- La prise de décision au Cabinet;
- La réflexion stratégique des comités ministériels;
- La réflexion institutionnelle et fonctionnelle des comités de sous-ministres;
- Les dispositifs décisionnels et budgétaires du Secrétariat du Conseil du trésor.

3.1.6 La culture

[...] La dimension culturelle de la gestion des questions horizontales a posé un dilemme au groupe de travail. Celui-ci a reconnu l'absence de recettes infaillibles qui garantissent l'avènement d'une culture de collégialité et de collaboration. Le virage culturel recherché est prononcé et il sera difficile à réaliser. Il nécessitait un engagement solide et soutenu de la haute gestion dans la fonction publique. [...] Dans les faits, les valeurs de l'organisation affichées par ses cadres supérieurs sont plus puissantes que toutes les mesures ponctuelles qui peuvent être choisies. Cela exige un engagement à

¹⁰⁴ École de la fonction publique du Canada, 1996, *Groupe de travail sur les questions horizontales*, en ligne, < <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC93-8-1996-3F.pdf> >, consulté le 14 février 2011, p. 23

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 24-25.

long terme et l'adoption de mesures cohérentes qui favorisent la coopération, la collégialité et la collaboration au sein des ministères et entre eux. En gérant horizontalement les dossiers prioritaires, on voulait amener plus grande horizontalité dans la culture de la fonction, un élément essentiel pour réaliser un changement réel et durable¹⁰⁶.

[Le groupe de travail a spécifié que les hauts dirigeants doivent] prendre des mesures pour raffermir et louer les initiatives de travail en équipe, en s'inspirant des recommandations formulées dans les sections des processus et des systèmes. Par exemple, il faut systématiquement démontrer concrètement la vision commune et l'engagement dont fait preuve la haute gestion à l'égard de la coopération et de la collaboration dans toute la fonction publique sur les questions horizontales¹⁰⁷.

Plus précisément le groupe de travail de 1995 a fait les sept recommandations suivantes au sujet de la culture requise pour atteindre une saine gestion horizontale [*sic*]:

- La haute gestion et les organismes centraux devraient constamment s'assurer, dans leurs communications, de témoigner de leur appui à la collaboration et au travail en équipe au niveau interministériel, et concrétiser cet engagement dans la planification et la prise de décisions;
- Dans le cadre de leurs programmes généraux visant à encourager le personnel, tous les ministères devraient décerner un prix réservé aux équipes et aux chefs d'équipe, en reconnaissant spécialement la collaboration interministérielle;
- La haute gestion devrait consolider les prévisions de rendement par le truchement des activités quotidiennes et de la prise de décisions;
- L'aptitude et l'expérience dans la formulation collégiale de politiques devraient figurer parmi les critères importants de promotion et de recrutement, particulièrement aux paliers supérieurs;
- Le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique devraient se pencher sur les obstacles à la mobilité dans la fonction publique, en vue de formuler des recommandations soutenant les affectations temporaires ou la création de groupes de travail temporaires;

¹⁰⁶ École de la fonction publique du Canada, 1996, *Groupe de travail sur les questions horizontales*, en ligne, < <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC93-8-1996-3F.pdf> >, consulté le 14 février 2011, p. 31.

¹⁰⁷ *Ibid.*, 32.

- À l'échéance de chaque projet pilote, il faut évaluer les leçons tirées, faire le profil des réussites et récompenser l'innovation;
- Finalement, apprendre des expériences acquises et raffiner les méthodes de collaboration.¹⁰⁸

Toutes ces recommandations ont eu pour objectif d'agir sur la culture organisationnelle afin d'atteindre une gestion horizontale efficiente et efficace. Les recommandations sont importantes, car elles démontrent la confiance dont avait besoin le gouvernement canadien pour mettre en place Service Canada. Elle a permis par exemple de soutenir les démarches nécessaires pour des projets horizontaux futurs du gouvernement tels que la centralisation de la paye à Miramichi au Nouveau-Brunswick ou la création de Services partagés Canada en 2012, ou enfin pour centraliser et standardiser les systèmes informatiques du gouvernement. En résumé, le groupe de travail sur la gouvernance horizontale dans la prestation de services et l'élaboration des politiques a démontré qu'il est essentiel de satisfaire les trois conditions de la gestion d'horizontale: les processus, les systèmes et la culture.

3.2 Les conditions de gestion d'un organisme horizontal au gouvernement du Canada : rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Les acteurs principaux impliqués dans la gestion de Service Canada sont nombreux et leurs relations sont complexes. Le projet est mené par le principal organisme de gestion du gouvernement, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCTC). Il est un organisme central du gouvernement et est chargé 'de la responsabilité, de l'éthique, du budget, du personnel et de l'administration, du contrôle ainsi que de l'approbation des règlements et de la plupart des décrets en conseil'¹⁰⁹.

¹⁰⁸ École de la fonction publique du Canada, 1996, *Groupe de travail sur les questions horizontales*, en ligne, < <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC93-8-1996-3F.pdf> >, consulté le 14 février 2011, p. 32-33.

¹⁰⁹ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2006, *Rapport sur les plans et les priorités 2005-2006*, en ligne, < <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2006-2007/hrsd-rhdsc/hrsd-rhdsc04-fra.asp> >, consulté le 2 février 2010.

3.2.1 Rôle des leaders ministériels

Selon Bakvis et Juillet, le SCTC atteint l'objectif du gouvernement après que gouvernement ait décidé d'adopter une approche plus axée sur le service à clientèle et qui assure des politiques publiques plus centrées sur les besoins des Canadiens et non sur ceux des acteurs gouvernementaux¹¹⁰. Les auteurs expliquent que la réussite de tout projet axé sur l'amélioration des services à la population canadienne exige un leadership soutenu de la part des ministères et un appui constant du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. Le SCTC explique cette réalité également en disant que les ministères et les organismes fédéraux ont besoin de leadership pour atteindre un partenariat entre les différents acteurs. Service Canada a eu besoin d'un plan stratégique, d'un suivi constant et de normes de services claires.

Rouillard et Burlone écrivent que la gestion horizontale requière une intervention intensive des leaders politico-administratifs pour vraiment connaître le succès. Il est difficile pour les organismes individuels de céder leur pouvoir au nom de l'intérêt collectif¹¹¹. Un exemple de cette intervention de leadership politique est très bien expliqué, quand ils parlent de la création de Service Canada comme un guichet unique offrant tous les services à la population. C'est le gouvernement libéral de Paul Martin qui poursuit des pourparlers avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCTC) pour assurer le succès de ce partenariat entamé dès les années 1990.

3.2.2 Rôle du cadre de gestion

Les auteurs Rouillard et Burlone montrent que toutes les réformes au Canada ont l'objectif d'alléger les structures et de donner aux fonctionnaires la latitude d'action

¹¹⁰ Herman Bakvis et Luc Juillet, *Le défi de l'horizontalité ministères responsables, organismes centraux et leadership*, Ottawa : École de la fonction publique du Canada, 2004, p. 46-47.

¹¹¹ Christian Rouillard et Nathalie Burlone, « Vers un renouvellement de la pensée en administration publique? Culture organisationnelle, leadership et gestion horizontale dans le secteur public fédéral canadien », in *Les politiques publiques au Canada : Pouvoir, conflits et idéologies*, sous la dir. de Dimitrios Karmis et Linda Cardinal, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2009, p. 135-154.

nécessaire pour trouver des solutions aux problèmes d'efficacité et d'efficience de la fonction publique. Ces objectifs auront des impacts sur les cadres de gestion autorisés dans la cascade des habilitations qui partent du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et atteignent éventuellement les acteurs de première ligne¹¹².

Rouillard et Burlone, comme Peters, expliquent que cela va amener la division du processus de production des politiques publiques en deux pôles : les penseurs (cadres dirigeants) responsables la conceptualisation et de l'élaboration des politiques publiques et les facilitateurs (employés) responsables pour la mise en œuvre de ces politiques publiques par l'entremise des services et divers programmes¹¹³. Des exemples de cette double composante existent dans d'autres organismes fédéraux comme à l'Agence du revenu du Canada (ARC) pour la plupart des projets qui y sont mis en place. Cependant nous y trouvons une structure très rigide qui approuve tous les projets. Une intervention d'un haut dirigeant peut être requise dans les cas où le projet novateur reste coincé dans la bureaucratie.

3.3. Apprentissage continu

Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada continue à apporter des modifications à la gestion interne pour promouvoir une mise en œuvre efficace des politiques publiques. Le comité des sous-ministres membres du Comité consultatif sur la gestion de la fonction publique (CCGFP) a conclu en 2012 que malgré que la gestion des questions horizontales soit un défi de taille pour les ministères, elle demeurera une priorité pour le gouvernement.

¹¹² Christian Rouillard et Nathalie Burlone, « Vers un renouvellement de la pensée en administration publique? Culture organisationnelle, leadership et gestion horizontale dans le secteur public fédéral canadien », in *Les politiques publiques au Canada : Pouvoir, conflits et idéologies*, sous la dir. de Dimitrios Karmis et Linda Cardinal, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2009, p. 135-154.

¹¹³ *Ibid.*, p. 141.

3.3.1 Le rôle de l'apprentissage organisationnel

Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada continue d'assurer un suivi serré des principales initiatives de collaboration et de veiller à ce que les leçons apprises soient partagées. Il examine aussi la manière dont il pourrait assurer un meilleur leadership et fournir un soutien à l'appui de ces nouveaux défis¹¹⁴.

Les sous-ministres visent, dans les années 2000, à formuler des recommandations pratiques sur la gestion des questions horizontales en mettant l'accent sur une meilleure cohérence et une collaboration accrue. Les sous-ministres avaient pleine liberté quant à la façon de s'acquitter des mandats qui leur étaient confiés par le greffier du Conseil privé. Certains ont opté pour des consultations nationales alors que d'autres ne se sont adressés qu'aux principaux intervenants. Dans certains cas, ils ont produit des rapports et des recommandations; dans d'autres, ils ont mis au point des outils comme la base de données sur la présence fédérale et la trousse de scénarios éventuels destinés à tester les options.

3.3.2 Les outils portant sur les meilleures pratiques

Dans chaque ministère, un vaste éventail d'initiatives a été mis en œuvre dans le but de moderniser les mécanismes de prestation des services, et les conclusions tirées se renforcent l'une l'autre. Il est important de se rappeler que les sous-ministres sont des fonctionnaires et qu'ils agissent en principe comme principale source de soutien et de conseils stratégiques pour les ministres. Donc, les sous-ministres sont en mesure de conseiller les ministres sur les moyens qu'il convient de prendre pour assurer

¹¹⁴ Christian Rouillard et Nathalie Burlone, « Vers un renouvellement de la pensée en administration publique? Culture organisationnelle, leadership et gestion horizontale dans le secteur public fédéral canadien », in *Les politiques publiques au Canada : Pouvoir, conflits et idéologies*, sous la dir. de Dimitrios Karmis et Linda Cardinal, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2009, p.135-154.

l'intégration des activités dans leur portefeuille, dans le respect des obligations de rendre compte et des mandats prévus dans les lois¹¹⁵.

3.4 La réflexion stratégique

Le Bureau du Conseil privé (BCP) et les sous-ministres membres du Comité consultatif sur la gestion de la fonction publique (CCGFP) peuvent contribuer à la gestion des enjeux stratégiques et horizontaux en cernant les questions qui présentent une importante dimension horizontale, ainsi qu'en amorçant la formulation des politiques et en surveillant l'avancement des travaux. À cette fin, le BCP et les ministères doivent utiliser certaines prescriptions comme une liste de contrôle pour réfléchir sur les questions horizontales et stratégiques. Il s'agit de bonnes pratiques pour la totalité des enjeux stratégiques, et elles s'avèrent particulièrement importantes pour les grandes priorités.

Ainsi, les sous-ministres vont prendre le temps de définir l'enjeu et de prévoir, et vont s'adjoindre les autres ministères et partenaires au début du stade conceptuel. Voilà la première étape critique dans la gestion des questions horizontales. Il est primordial de définir clairement la portée et l'objet de l'intervention. Ensuite, il est nécessaire de délimiter clairement les responsabilités respectives des ministères responsables et des ministères partenaires. « Le fait de délimiter clairement les responsabilités des ministères responsables permet à ces derniers de jouer un rôle central et d'exercer un leadership, tout en assurant la coopération des ministères partenaires, qui se voient comme des collaborateurs de plein droit dans l'initiative »¹¹⁶.

¹¹⁵ Christian Rouillard et Nathalie Burlone, « Vers un renouvellement de la pensée en administration publique? Culture organisationnelle, leadership et gestion horizontale dans le secteur public fédéral canadien », in *Les politiques publiques au Canada : Pouvoir, conflits et idéologies*, sous la dir. de Dimitrios Karmis et Linda Cardinal, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2009, p. 135-154.

¹¹⁶ École de la fonction publique du Canada, 1996, *Groupe de travail sur les questions horizontales*, en ligne, < <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC93-8-1996-3F.pdf> >, consulté le 14 février 2011, p. 15.

Pour de nombreux ministères, la consultation externe telle que les «think tank» est devenu un volet important de la formulation des politiques. Elle doit être intégrée avec efficacité et efficience à la totalité du processus d'élaboration des politiques. Cette étape est devenue cruciale, car on peut ainsi puiser à même un plus vaste bassin de compétences et de ressources durant la formulation des politiques¹¹⁷.

Nous avons vu jusqu'ici les trois volets de l'initiative gouvernementale au sujet de la prestation de services : l'initiative d'amélioration des services, le gouvernement en direct et l'approche horizontale, qui donnera finalement lieu à la création de Service Canada. Les trois volets émanent d'une préoccupation gouvernementale, se situent dans un contexte de recherche d'efficience et d'efficacité des services et sont basés sur la contribution tant technique que de leadership de la haute fonction publique du Canada et des services ministériels.

3.5 Le gouvernement du Canada et ses initiatives : exemples récents de succès en gestion horizontale

Gow est d'avis que le caractère formel des structures administratives dans le gouvernement canadien empêche souvent la créativité et l'innovation en lien avec le développement de nouveaux projets horizontaux. Il croit que les fonctionnaires cherchent toujours l'appui de leurs cadres supérieurs et des organismes centraux pour initier des projets horizontaux. Gow croit que la taille et la richesse des administrations sont des facteurs essentiels pour déterminer si elles vont entreprendre de nouveaux projets horizontaux. L'auteur poursuit en disant que le coût de l'initiative (entrée ou input) et la performance obtenue (sortie ou output) sont des composantes qui vont déterminer l'approbation de ces nouveaux projets horizontaux¹¹⁸.

¹¹⁷ École de la fonction publique du Canada, 1996, *Groupe de travail sur les questions horizontales*, en ligne, < <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC93-8-1996-3F.pdf> >, consulté le 14 février 2011, p. 15.

¹¹⁸ James Iain Gow, *Learning from others: administrative innovations among Canadian governments*, Toronto: Institute of Public Administration of Canada, 1994, p 75-125.

3.5.1 Le cas des langues officielles dans le gouvernement fédéral

En examinant le cas des langues officielles dans le gouvernement fédéral, nous arriverons à expliquer comment la gestion horizontale vise à encourager la cohérence des politiques et à gérer les programmes offerts par les différents organismes du gouvernement¹¹⁹. Les langues officielles représentent un enjeu de type horizontal de grande importance à cause de l'historique du débat identitaire au Canada. La *Loi sur les langues officielles*¹²⁰ s'applique à toutes les institutions fédérales et oblige celles-ci à s'engager fermement à favoriser l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et à promouvoir la dualité linguistique du Canada. La *Loi sur les langues officielles* prévoit donc d'assurer le respect du français et de l'anglais au Canada. Elle précise aussi les pouvoirs et les obligations des institutions fédérales en matière de langues officielles.

Grâce à cette loi, le gouvernement canadien rend public en 2005 le programme des langues officielles mieux connu sous le nom de Cadre horizontal de gestion de responsabilisation axé sur les résultats (CHGRR)¹²¹. Le CHGRR supervise toutes les actions que la fonction publique fédérale a le droit d'entreprendre pour atteindre les objectifs visés par la *Loi sur les langues officielles*. Donc, le gouvernement canadien privilégie les organismes centraux, comme le Bureau de Conseil privé (BCV), pour assurer un degré de synchronisation entre les acteurs. Les organismes centraux comme le BVC sont clés dans la gestion horizontale. Ils transmettent une orientation générale distincte à tous les programmes et les services du gouvernement canadien tout en conciliant les perspectives des acteurs conflictuels.¹²²

¹¹⁹ Mark Sproule-Jones, « Horizontal Management: Implementing Programs Across Interdependent Organizations », in *Canadian Public Administration*, Toronto: The Institute of Public Administration of Canada, 2000, vol. 43, p. 93.

¹²⁰ Lois du Canada: *Loi sur les langues officielles*, L.R., 1985, ch. 31 (4^e suppl.).

¹²¹ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2005, *Cadre horizontale de gestion de responsabilisation axé sur les résultats 2005*, en ligne, < <http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/index-fra.asp> >, consulté le 2 février 2010.

¹²² Herman Bakvis et Luc Juillet, *Le défi de l'horizontalité ministères responsables, organismes centraux et leadership*, Ottawa : École de la fonction publique du Canada, 2004, p. 13.

Les auteurs, Cardinal Lang et Sauvé décrivent eux aussi qu'à partir des années 1990 le gouvernement fédéral cherche à réduire ses dépenses et à équilibrer son budget. Alors, il veut offrir des services efficaces et efficients aux Canadiens. Le gouvernement sélectionne un système horizontal qui est concentré sur les résultats. Les auteurs argumentent que le mécanisme établi par la gestion horizontale fait partie de l'environnement bureaucratique et gouvernemental canadien et touche maintenant tous les domaines des politiques publiques et des services, y compris les langues officielles¹²³.

Le gouvernement canadien donne le mandat au CHGRR de promouvoir le développement et l'épanouissement des minorités linguistiques des communautés francophones et anglophones au Canada, et de promouvoir la pleine reconnaissance du français et de l'anglais dans la société canadienne. Les auteurs se posent deux questions pour étudier le but que s'est fixé le CHGRR :

- « Est-ce que les acteurs considèrent que la gouvernance horizontale contribue à une meilleure formulation des politiques à l'égard des minorités de langues officielles?
- Quelles leçons peuvent être apprises par la mise en place de la gouvernance horizontale dans le développement et l'épanouissement des minorités linguistiques au Canada? ¹²⁴».

Cardinal, Lang et Sauvé ont réalisé 32 entretiens avec différents organismes gouvernementaux et communautaires. Pour pouvoir répondre à leurs deux questions, ils ont organisé leurs résultats en trois catégories : le leadership, les connaissances, et les ressources. Ils ont déterminé que le leadership des acteurs est primordial, celui-ci étant un critère essentiel pour assurer un succès et un dynamisme dans une gestion horizontale

¹²³ Linda Cardinal, Stéphane Lang et Anik Sauvé, « La coordination des langues officielles et la formulation des politiques publiques: apprendre à travailler autrement », in *Les politiques publiques au Canada : Pouvoir, conflits et idéologies*, sous la dir. de Dimitrios Karmis et Linda Cardinal, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2009, p. 173.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 156-157.

efficace. Cardinal, Lang et Sauvé expliquent que les hauts fonctionnaires et les élus sont les acteurs principaux pour influencer les résultats. Grâce à leurs interventions, les politiques publiques dans le domaine des langues officielles ont avancé plus rapidement. Un autre élément important est d'avoir un mandat clair, car cela permet de mieux attribuer la responsabilité et la reddition des comptes des divers acteurs impliqués. Finalement, la représentation des acteurs communautaires dans le domaine des langues officielles est importante pour garantir que les enjeux de la communauté seront entendus par les leaders¹²⁵.

Le partage de l'expertise et des connaissances est nécessaire pour que le partenariat horizontal ait un succès. La recherche et le temps d'apprentissage commun sont des outils que tous les acteurs utilisent pour faire avancer leur cause dans le domaine des langues officielles et ils font partie intégrante d'un mécanisme horizontal. Le partage des ressources examine l'importance des ressources financières, car elles donnent aux organismes impliqués les moyens de soutenir la cause des langues officielles dans une gestion horizontale¹²⁶.

Cardinal, Lang et Sauvé expliquent que l'horizontalité exige un changement de culture. Cette transformation doit être organisationnelle. Les auteurs ont démontré avec leur recherche que la gestion horizontale ne contribue pas à une meilleure formulation des politiques à l'égard des minorités de langues officielles. Leurs résultats illustrent que la gestion horizontale n'offre pas plus d'avantages que le système classique vertical. Selon les auteurs, la clé est vraiment que les partenaires communiquent clairement entre eux, et qu'ils ont l'argent pour mener à terme leurs initiatives et le support des leaders pour faire avancer leurs dossiers des langues officielles¹²⁷.

¹²⁵ Linda Cardinal, Stéphane Lang et Anik Sauvé, « La coordination des langues officielles et la formulation des politiques publiques: apprendre à travailler autrement », in *Les politiques publiques au Canada : Pouvoir, conflits et idéologies*, sous la dir. de Dimitrios Karmis et Linda Cardinal, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2009, p. 168.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 170-173.

¹²⁷ *Op. cit.*, p. 174-178.

3.5.2 Le cas de Services partagés Canada

La création de Services partagés Canada (SPC) en 2012 est un autre exemple récent d'une initiative horizontale du gouvernement canadien¹²⁸. SPC a été créé dans le but de transformer les services de TI à l'échelle du gouvernement fédéral et d'optimiser les dépenses dans ce domaine. SPC a le mandat de rationaliser les services de TI du gouvernement et d'en réduire les doublons. Une utilisation plus efficace de la technologie permettra d'accroître la productivité dans tous les ministères et de bâtir un secteur public plus moderne. Services partagés Canada (SPC) rend compte de ses activités au Parlement par l'intermédiaire du ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux. Il a le mandat de fournir des services sur la base de recouvrement des coûts. Son budget pour l'exercice 2012-2013 est approximativement de 1,7 milliard de dollars. Afin d'améliorer l'efficacité, la fiabilité et la sécurité de l'infrastructure de TI du gouvernement, SPC réunit les ressources humaines et technologiques ainsi que les biens de 44 ministères et organismes du gouvernement fédéral¹²⁹.

La priorité de SPC pour cette première année de fonctionnement est de fusionner les systèmes de courriels actuels des 44 ministères et agences à un système unique de courriels efficace, sécuritaire et moderne, de passer de 320 centres de données à 20 centres et d'offrir des services de télécommunications à ses organisations partenaires et aux autres ministères et organismes du gouvernement, comme les systèmes de téléconférences afin de réduire les voyages des fonctionnaires pour les réunions et la formation¹³⁰. Comme Service Canada, le modèle novateur que représente Services partagés Canada (SPC) aussi un exemple de prescriptions de la nouvelle gestion publique pour améliorer le service aux clients et diminuer les coûts de prestation des services. SPC aussi emploie une nouvelle formule organisationnelle qui organise la collaboration de

¹²⁸ Lois du Canada: *Loi sur Services partagés Canada*, L.C. 2012, ch. 19, art. 711.

¹²⁹ Services partagés Canada, 2013, *Plan d'affaires intégrées 2012 – 2013*, en ligne, < <http://www.ssc-spc.gc.ca/pages/ibp-pai-2012-2013-fra.html> >, consulté le 3 mai 2013.

¹³⁰ *Ibid.*

multiples organisations par l'entremise de la gestion horizontale, dite transversale. Elle permet non seulement d'offrir des services à ses clients, mais aussi de faire preuve d'une meilleure gestion de fonds publics, ce qui démontre une responsabilisation vers les citoyens canadiens.

Dans la revue de littérature, nous avons vu que les politiques illustrent une certaine logique tel que démontré par Lasswell et Kaplan : « centrée sur des buts sociétaux qui veulent sous-tendre les multiples actions des gouvernements »¹³¹. À cet égard, l'amélioration des services gouvernementaux est sans aucun doute une politique délibérée du gouvernement du Canada depuis au moins 1998.

Kingdon a mentionné trois facteurs d'apparition des politiques : l'avènement d'un événement (crise, scandale ou événement fortuit), de problèmes et solutions envisagées au sein de la fonction publique, et les priorités qui découlent des idéologies et du programme politique du gouvernement¹³². Ici la crise des finances publiques et le déficit de confiance des citoyens constituent le premier facteur, l'implication des fonctionnaires le second et la volonté du gouvernement Martin en particulier, le troisième.

Le cycle des politiques comprend leur émergence, leur élaboration et leur formulation. Puis viennent leur adoption, leur implantation, leur gestion et leur évaluation. Nous avons vu la politique d'amélioration des services gouvernementaux à la lumière de toutes ces étapes, sauf l'évaluation, dans le présent chapitre. La volonté de rehausser la prestation de services apparaît donc comme une politique, car elle en a les propriétés. Voyons maintenant comment Service Canada est une manifestation de cette politique de prestation des biens publics rattachés aux autres politiques. Il est donc aussi un instrument des politiques sectorielles.

¹³¹ Harold Lasswell et Abraham Kaplan, *Power and society: A framework for political inquiry*, New Haven: Yale University press, 190, 295 p.

¹³² John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston: Little, Brown, 1984; 2nd ed., New York: Harper Collins, 1995, 304 p.

CHAPITRE IV

HISTORIQUE DE SERVICE CANADA

Ce chapitre présente l'historique du développement de Service Canada comme dispositif central de la politique de prestation des services et en tant que dispositif organisationnel horizontal. Ceci nous amène à aussi examiner les éléments particuliers de la gouvernance de Service Canada.

4.1 La mise en place et le développement de Service Canada

Ce chapitre présente comment, avec Service Canada, nous passons du service aux citoyens sur une base relativement expérimentale et informelle à une forme de gestion horizontale plus institutionnalisée, soit une politique intégrée. Service Canada devient, comme initiative horizontale, un dispositif central de la politique d'amélioration des services gouvernementaux. Nous traiterons de l'évolution de Service Canada ainsi que des dispositifs horizontaux et des enjeux de sa gouvernance.

4.2 Service Canada : phase de conceptualisation opérationnelle

Dans le discours du Trône du 12 octobre 1999, le gouvernement annonce qu'il s'engage à offrir à ses citoyens des services en direct. C'est le début de l'institutionnalisation de Service Canada¹³³. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCTC) met en place la stratégie du Gouvernement en direct (GED) pour arriver à respecter l'engagement que le gouvernement a fait aux Canadiens dans le discours du Trône du 12 octobre 1999.

¹³³ Bureau de Conseil privé, 2010, *Discours du Trône (12 octobre 1999)*, en ligne, < <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra> >, consulté le 2 février 2010.

La stratégie GED soutient Service Canada ainsi que la vision d'un service à guichet unique axé sur la clientèle et en utilisant tous les moyens de communication, que ce soit en personne, par téléphone ou de façon électronique. Cette stratégie mettra en place le réseau de base des liens électroniques au sein du gouvernement. Ce réseau est nécessaire à une prestation moderne et uniforme des services par tous les moyens de communication, et il donnera aux fonctionnaires l'information et les outils électroniques dont ils ont besoin pour servir les Canadiens. Le projet Gouvernement en direct (GED) du gouvernement du Canada visait à offrir en direct les 130 services les plus couramment utilisés, et ce en tout temps, n'importe où et dans les deux langues officielles. Cette initiative avait pour but d'exploiter les technologies de l'information et des communications afin d'offrir aux Canadiens un accès amélioré à des services de qualité, intégrés et axés sur les citoyens¹³⁴.

Plus spécifiquement, suivant la stratégie GED, tous les principes suivants doivent être présents : tous les services en direct du gouvernement du Canada doivent être bilingues et axés sur la clientèle; accessibles à partir du domicile, du lieu de travail ou des points d'accès publics 24 heures par jour et 7 jours par semaine; intuitifs, conviviaux et de navigation facile, y compris pour les citoyens ayant des besoins particuliers; respectueux de la vie privée, de la sécurité et de la confidentialité et offerts de manière donner aux Canadiens le choix de la façon d'accéder aux services gouvernementaux.

La stratégie GED a été présentée au public canadien en trois étapes:

- la première étape permet une présence en direct de base pour les ministères et les organismes, et voit l'implantation d'un nouveau portail pour le gouvernement à compter de décembre 2000 ;
- la deuxième étape a permis d'organiser tous les principaux services en ligne du gouvernement liés aux besoins des citoyens, et a examiné la possibilité de traiter les applications en ligne en temps réel et d'exécuter des transactions financières;

¹³⁴ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2007, *Gestion par analyse de résultat: Leçons apprises et pratiques exemplaires*, en ligne, < <http://www.tbs-sct.gc.ca/emf-cag/outcome-resultat/lessons-lecons/lessons-lecons02-fra.asp> >, consulté le 2 février 2010, p.1.

- la troisième étape a permis d'exploiter les initiatives de prestation des services inter-juridictionnels et d'offrir ainsi une prestation conjointe des services électroniques avec certaines provinces, les territoires, les municipalités, les entreprises, les organisations de bénévoles et les partenaires internationaux¹³⁵.

Le travail préliminaire visé par la stratégie Gouvernement en direct (GED) et par l'initiative d'amélioration des services (IAS) a permis de bien établir Service Canada. Service Canada a été déployé en trois phases distinctes. La première phase de l'initiative, prévue pour 2000-2001, consistait à déterminer les principaux ministères essentiels à la mission de mise en œuvre initiale de l'initiative d'amélioration des services. Les deuxième et troisième phases ont été la mise en œuvre progressive de l'initiative en fonction des leçons apprises à la première phase¹³⁶.

4.2.1 Première phase (2000-2001) : adoption du modèle

La première phase consiste à mettre en œuvre l'initiative d'amélioration des services (IAS) dans les principaux ministères afin de mettre au point l'approche à privilégier avant de l'étendre à l'ensemble de l'administration gouvernementale. L'initiative a démontré beaucoup d'ambition dès le début, comme le montre au tableau 4.1 ci-dessous. Le tableau illustre bien le nombre et la diversité des organisations fédérales qui ont participé à l'IAS dès son début en 2000. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCTC) confie à ces 29 ministères et organismes la responsabilité d'entreprendre d'importantes activités directes de prestation des services pour les Canadiens. Ils doivent déterminer les principaux services publics à inclure dans l'initiative d'amélioration des services, établir des normes relatives aux principaux

¹³⁵ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2007, *Gestion par analyse de résultat: Leçons apprises et pratiques exemplaires*, en ligne, < <http://www.tbs-sct.gc.ca/emf-cag/outcome-resultat/lessons-lecons/lessons-lecons02-fra.asp> >, consulté le 2 février 2010, p.1.

¹³⁶ Tan, Kwang Cheak, « Service Canada: A New Paradigm in Government Service Delivery », in *Preparing Leaders for Governance in a Digital-Enabled, Networked World*, Boston: John F. Kennedy School of Government, 2007, p. 1-16.

services publics et rendre compte sur celles-ci, et finalement établir les mesures et standard de référence en matière de satisfaction de la clientèle¹³⁷:

Tableau 4.1 - Principales organisations fédérales qui entreprennent d'importantes activités directes de prestation des services pour les Canadiens en 2000

- Agriculture et Agroalimentaire
- Environnement Canada
- Diversification de l'économie de l'Ouest Canada
- Justice Canada
- Affaires étrangères et du Commerce international
- Affaires indiennes et du Nord canadien
- Anciens combattants
- Pêches et Océans
- Ressources naturelles
- Transports Canada
- Travaux publics et des Services gouvernementaux
- Patrimoine canadien
- Agence du revenu du Canada
- Citoyenneté et Immigration Canada
- Développement social Canada
- Industrie Canada
- Ressources humaines et Développement des compétences Canada
- Santé Canada
- Agence des Services frontaliers du Canada
- Société canadienne des postes
- Agence canadienne d'inspection des aliments
- Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec
- Agence de promotion économique du Canada atlantique
- Agence canadienne de développement international
- Agence Parcs Canada
- Bureau des Passeports
- Commission de la fonction publique
- Gendarmerie royale du Canada
- Statistique Canada

La première phase de l'adoption de l'initiative d'amélioration des services consiste à déterminer les principaux organismes à y inclure. Les trois critères suivants servent à déterminer les programmes et services visés par l'initiative:

- Ils s'adressent à une importante proportion de Canadiens;
- Ils sont liés aux grandes priorités déterminées dans le sondage *Les citoyens d'abord*;

¹³⁷ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2007, *Principales organisations fédérales exerçant d'importantes activités directes de prestations de services pour les Canadiens*, en ligne, < <http://www.tbs-sct.gc.ca/emf-cag/outcome-resultat/lessons-lecons/lessons-lecons02-fra.asp> >, consulté le 2 février 2010.

- Ils comportent des échanges directs avec des citoyens ainsi qu’avec des gens d’affaires ou des groupes particuliers¹³⁸.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCTC) attribue des rôles additionnels à huit des 29 ministères et organismes pour agir comme directeurs de l’initiative d’amélioration des services afin d’assurer la livraison des premières prestations de programmes et service aux citoyens en 2000. Le tableau 4.2 présente la liste de ces organisations et permet de constater qu’elles touchent un très vaste échantillon des domaines de services aux citoyens et à l’industrie canadienne.

Tableau 4.2 - Ministères et organismes directeurs de l’Initiative d’amélioration des services en 2000

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Agence du revenu du Canada • Citoyenneté et Immigration Canada • Développement social Canada • Industrie Canada • Ressources humaines et Développement des compétences Canada • Santé Canada • Agence des Services frontaliers du Canada • Société canadienne des postes |
|---|

Ce groupe est responsable de développer les plans d’amélioration des services en fonction des priorités exprimées par les clients, d’établir les objectifs annuels à réaliser au chapitre de l’accroissement de la satisfaction de la clientèle, d’assurer le suivi des principales priorités établies par les clients, de déterminer le rendement, l’évaluer et en rendre compte. Ils doivent faire tout ceci la première année dans la mesure du possible, dans le cadre des Rapports sur les plans et les priorités (RPP) et des Rapports ministériels sur le rendement (RMR)¹³⁹.

Service Canada a identifié des trois niveaux de besoins et de services selon leur degré de spécification et la fréquence de leur demande. Les services de première ligne,

¹³⁸ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2006, *Rapport sur les plans et les priorités 2005-2006*, en ligne, < <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2006-2007/hrsdsc-rhdsc/hrsdsc-rhdsc04-fra.asp> >, consulté le 2 février 2010.

¹³⁹ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2000, *Un cadre stratégique pour l’amélioration de la prestation des services au gouvernement du Canada*, en ligne, < http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/sipubs/si_as/pfsitb-fra.asp >, consulté le 2 février 2010.

moins spécialisés et plus fréquemment requis par les citoyens, sont offerts par Service Canada dès que ses employés ont reçu une formation technique à cet effet, des guides et outils de référence technique. Lorsqu'une question ou demande dépasse le niveau de connaissances du préposé ou de son superviseur, elle est transférée au niveau 2. Ce deuxième niveau comprend des employés spécialisés dans un programme, par exemple la Pension de la Sécurité de la vieillesse, et qui ont reçu une accréditation interne en excellence du service. La formation qui donne lieu à l'accréditation est axée sur l'aspect pratique et vise l'acquisition des connaissances et des compétences liées à l'adoption des comportements essentiels pour assurer l'excellence du service. Elle est fondée sur cinq principes directeurs : la connaissance, la promptitude, l'équité, les résultats et le désir d'aller au-delà des attentes du citoyen. De plus, des séances de formation sont données pour les gestionnaires. Ces séances sont axées sur l'encadrement, et permettent aux gestionnaires de perfectionner leurs compétences en leadership pour bien gérer les ressources humaines et assurer une culture d'excellence du service pour les citoyens. Les demandes peuvent être transmises à troisième niveau de traitement, composé de spécialistes ministériels si elles sont très exceptionnelles et spécialisées, ou si elles concernent un domaine où la ligne directrice du ministère n'est pas encore tout à fait fixée¹⁴⁰.

Il importe de prévoir des objectifs annuels en lien avec les plans et les améliorations à apporter au service, ainsi que des normes relatives à tous les principaux services publics pour chaque réseau de service, y compris des normes de rapidité du service par téléphone, en personne, par des communications électroniques et par courrier ordinaire. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCTC) travaille de concert avec le Bureau du Conseil privé (BCP) afin d'intégrer des objectifs d'amélioration des services aux accords de responsabilisation conclus avec les sous-ministres¹⁴¹. Cela

¹⁴⁰ Service Canada, 2011, *L'excellence du service élevée au rang de culture*, en ligne, < http://www.servicecanada.gc.ca/fra/ausujet/rapports/ra_0607/chapitre5.shtml >, consulté le 21 juin 2013.

¹⁴¹ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2000, *Un cadre stratégique pour l'amélioration de la prestation des services au gouvernement du Canada*, en ligne, < http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/sipubs/si_as/pfsitb-fra.asp >, consulté le 2 février 2010.

signifie de rendre responsables les ministères et les organismes impliqués dans l'initiative d'amélioration des services, ainsi que les sous-ministres qui les dirigent.

4.2.2 Deuxième phase (2001-2002) : la mise en opération

Les activités entreprises par tous les ministères et organismes impliqués dans d'importantes activités directes de prestation des services aux Canadiens pendant la deuxième phase sont identiques à celles qui sont énumérées pour les ministères directeurs dans la première phase¹⁴².

Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCTC), dans cette deuxième phase, joue un rôle particulier qui consiste à fournir un sommaire des résultats des ministères et des organismes dans le rapport annuel au Parlement¹⁴³. La réussite de l'élaboration et de la mise en œuvre de l'initiative d'amélioration des services exige un leadership soutenu de la part des ministères et un appui du SCTC. Dans le respect de principes et d'objectifs pangouvernementaux, les ministères et les organismes auront toute la latitude et l'autorité voulues pour établir le rythme et l'ordre de réalisation de l'objectif quinquennal¹⁴⁴.

Le Comité consultatif des sous-ministres adjoints sur le service et l'innovation assure l'orientation générale de la mise en œuvre de l'initiative. Une équipe d'amélioration des services, au sein du Secteur du service et de l'innovation du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCTC), appuie les ministères et les organismes, et les informe d'une manière continue. Un comité directeur formé des organismes directeurs a été mis sur pied pour guider l'initiative, y compris mettre au

¹⁴² Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2000, *Un cadre stratégique pour l'amélioration de la prestation des services au gouvernement du Canada*, en ligne, < http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/sipubs/si_as/pfsitb-fra.asp >, consulté le 2 février 2010.

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ Lise Préfontaine, Line Ricard et Valéry Ramonjavelo, « Initiative Service Canada : Secrétariat du Conseil du Trésor, Gouvernement du Canada », in *Nouveaux modèles de collaboration*, Montréal : Groupe Pivotal, 2002, p. 8-13.

point et examiner les politiques, les cadres et les outils qui permettent d'appuyer l'amélioration des services. La méthode adoptée en matière de planification et de mise en œuvre de l'amélioration des services dans le cadre de l'initiative d'amélioration des services est fondée sur de saines pratiques de gestion. Le SCTC fournit des outils et des services consultatifs afin d'aider les ministères et les organismes à élaborer et à mettre en œuvre l'amélioration du service.

Le rôle de l'équipe de mise en œuvre de l'amélioration des services, au sein du secteur du service et de l'innovation du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, est le suivant [*sic*]:

- fournir des conseils de grande qualité aux ministères et aux organismes au sujet de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans d'amélioration des services, de l'évaluation et des rapports sur la satisfaction de la clientèle, de l'élaboration et de l'application de normes de service axées sur les clients, et de l'amélioration de la prestation des services;
- mesurer tous les deux ans les taux de satisfaction de la clientèle à l'échelle nationale et régionale afin d'évaluer le succès et de rendre compte de celui-ci;
- instaurer à l'intention des ministères et des organismes des activités d'apprentissage dans la Région de la capitale nationale et dans les autres régions dans le cadre de l'initiative;
- préparer des outils de mise en œuvre visant à aider les ministères et les organismes à mettre au point des sondages sur la satisfaction de la clientèle, des plans d'amélioration, etc.;
- chercher des pratiques exemplaires et les plus récents progrès en matière d'amélioration des services aux plans provincial, fédéral et international, et les communiquer;
- préparer des lignes directrices sur la mise en œuvre et la présentation de rapports, de concert avec les ministères et les organismes;
- renforcer et appuyer les réseaux externes pour les ministères¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2000, *Un cadre stratégique pour l'amélioration de la prestation des services au gouvernement du Canada*, en ligne, < http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/sipubs/si_as/pfsitb-fra.asp >, consulté le 2 février 2010.

Nous constatons donc qu'il existe un processus bien établi peu importe le service ou programme que le gouvernement du Canada met en œuvre. Le Bureau du Conseil privé (BCP) contribue à l'intégration horizontale des politiques entre les ministères par l'entremise du Cabinet et de ses comités. Pour ce faire, le BCP coordonne les divers comités des sous-ministres et ses comités donnent des occasions aux sous-ministres de discuter des enjeux clés et d'adopter une approche fédérale intégrée sur les grandes initiatives stratégiques du gouvernement.

En revanche, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCTC) fournit des conseils sur les politiques, les directives, les règlements et les dépenses des services ou programmes afin de favoriser une gestion judicieuse des ressources gouvernementales. De plus, il assume un leadership et fournit des conseils sur les fonctions de gestion au sein des organismes fédéraux. Finalement, ce sont les ministères et les agences qui vont assurer la prestation des services ou programmes aux citoyens. La Figure 4.1 ci-dessous montre bien les rôles joués par les agences centrales :

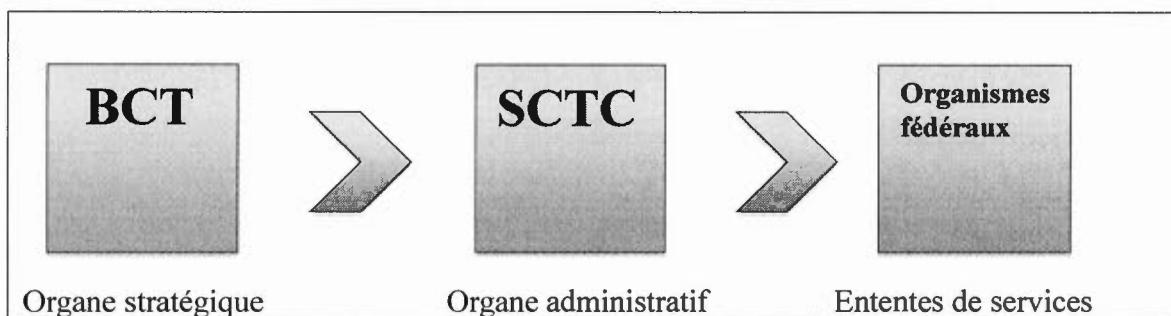


Figure 4.1 - Rôles des agences centrales

4.2.3 Le raffinement de l'initiative de gestion horizontale (2002-2005)

Le gouvernement du Canada s'était engagé à assurer la prestation de services centrés sur les citoyens et à accroître de manière quantifiable le taux de satisfaction des Canadiens à l'égard de la prestation de ses services sur une période de cinq années, soit de 1999 à 2004. Pour ce faire, le Conseil du Trésor et son Secrétariat ont travaillé de concert avec les ministères et les organismes à la mise en œuvre d'une initiative

d'amélioration des services pangouvernementaux axée sur les priorités exprimées par les citoyens en matière d'amélioration des services¹⁴⁶.

Tous les ministères et organismes ayant d'importantes activités de prestations de services ont présenté un rapport annuel sur les progrès réalisés « en vue d'atteindre leur objectif d'accroissement du taux de satisfaction de la clientèle d'au moins 10 % à l'horizon de 2005 »¹⁴⁷. Le rapport annuel du président du Conseil du Trésor au Parlement et les rapports ministériels au Parlement, les Rapports sur les plans et les priorités (RPP) et les Rapports ministériels sur le rendement (RMR) ont constitué les principaux véhicules de présentation des objectifs et des résultats de l'initiative. Même si tous les ministères sont déjà tenus de présenter un rapport sur la qualité du service, des lignes directrices sont élaborées de concert avec les organismes directeurs et mises à l'essai dans le cadre de la première phase de l'initiative d'amélioration des services. Ces lignes directrices ont ensuite été distribuées à tous les ministères dans le cadre de la deuxième et de la troisième phase de l'initiative *Les Citoyens d'abord*. « Les résultats du sondage indiquent que 96 pour cent des Canadiens voient d'un bon œil l'accès à la majorité des services gouvernementaux à partir d'un même organisme ou ministère fédéral »¹⁴⁸.

L'initiative d'amélioration des services mène progressivement à la création de Service Canada. Quand le gouvernement fédéral a commencé ses négociations avec les différents organismes fédéraux en 1999, il offrait près de 1 000 différents programmes et services dans 11 000 points d'accès, sur 450 sites Web et exploitait 122 centres d'appels à travers le Canada. Tout ceci coûtait un coût de plus de 1,6 milliard de dollars. Cependant, le plus gros défi était que tous ces programmes et services étaient administrés par plusieurs organismes fédéraux. Service Canada a reçu pour mandat d'améliorer le service

¹⁴⁶ L'Institut des services axés sur les citoyens, 1998, *Les citoyens d'abord*, en ligne, < <http://www.iccs-isac.org/research/citizens-first/citizens-first-1998/?lang=fr> >, consulté le 2 février 2010.

¹⁴⁷ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2000, *Un cadre stratégique pour l'amélioration de la prestation des services au gouvernement du Canada*, en ligne, < http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/sipubs/si_as/pfsitb-fra.asp >, consulté le 2 février 2010.

¹⁴⁸ L'Institut des services axés sur les citoyens, *op. cit.*

aux Canadiens en s'unissant à ses partenaires, les différents organismes fédéraux, pour fournir l'accès à l'éventail complet de prestations et de services gouvernementaux que les Canadiens veulent et dont ils ont besoin, en personne, par téléphone, par Internet et par la poste¹⁴⁹.

Selon le gouvernement canadien les avantages de cette gestion horizontale sont : le partage de coûts, le partage d'expertise, l'économie d'échelle, l'accroissement d'efficience et d'efficacité, la réduction des conflits, la légitimation de l'image publique auprès des citoyens, la réduction de la duplication des tâches et finalement l'accroissement de la motivation des employés. Service Canada offre aussi des services mobiles et externes aux Canadiens qui vivent dans des collectivités éloignées, rurales ou du Nord auparavant mal desservies. Peu après sa création, en mars 2006, on comptait déjà plus de 320 Centres Service Canada et 96 points de services mobiles et externes¹⁵⁰.

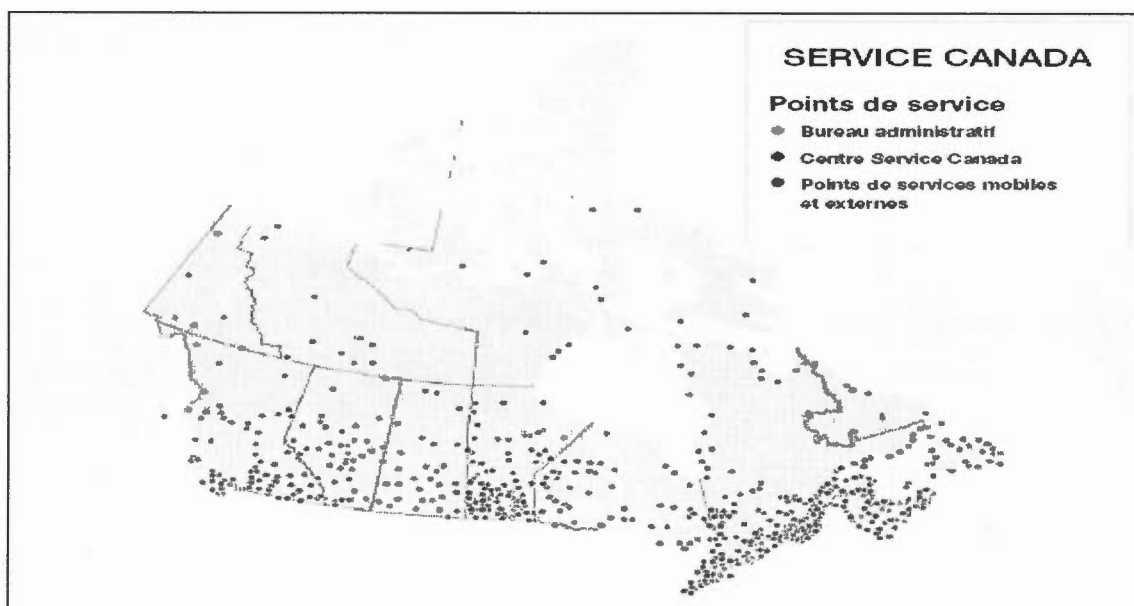


Figure 4.2 - Points de service au Canada en 2005

¹⁴⁹ Lise Préfontaine, Line Ricard et Valéry Ramonjavelo, « Initiative Service Canada : Secrétariat du Conseil du Trésor, Gouvernement du Canada », in *Nouveaux modèles de collaboration*, Montréal : Groupe Pivot, 2002, p. 3.

¹⁵⁰ Service Canada, 2006, *Rapport annuel de Service Canada 2005-2006*, en ligne, < http://www.servicecanada.gc.ca/fra/ausujet/rapports/ra_0506/index.shtml >, consulté le 2 février 2010.

Le mandat de Service Canada est codifié dans plusieurs lois fédérales, mais son pouvoir d'agir se retrouve dans la loi constituant le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences Canada (RHDCC). Le cadre juridique de Service Canada se retrouve dans la *Loi sur le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences*¹⁵¹. Le budget de Service Canada est inclus dans les prévisions de RHDCC et le Secrétariat du Trésor du Canada y transfèrera les fonds requis pour ses opérations, soit 1,3 milliard, et cela, à partir d'autres budgets ministériels.

Dès 2005, Service Canada agit comme interfaces entre plusieurs ministères. Il se voit confier les objectifs d'offrir des services homogènes et axés sur les citoyens, par l'entremise d'un service de guichet unique et intégré, fondés sur les besoins des citoyens, pour obtenir de meilleurs résultats stratégiques. Ceci a pour conséquence d'accroître l'intégrité des programmes en réalisant des économies. Service Canada adopte des approches pangouvernementales en matière de service pour appuyer le partage de l'information, la prestation intégrée de services et les investissements stratégiques au bénéfice des citoyens. Service Canada instaure une culture d'excellence du service en offrant aux employés une formation et des outils efficaces, en encourageant l'innovation et en appuyant l'émergence du leadership et des capacités pour offrir des services axés sur les citoyens¹⁵².

Aujourd'hui, en 2013, Service Canada est l'un des plus gros employeurs de la fonction publique. Il possède à la fois un grand effectif professionnel et un grand effectif saisonnier, soit un total de 22 000 employés. Il mène ses activités à l'échelle du pays dans plus de 122 bureaux¹⁵³. Service Canada entretient des contacts avec plus de Canadiens que tout autre organisme gouvernemental au Canada. Comme ses activités ont une

¹⁵¹ Lois du Canada: *Loi sur le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences*, L.C., 1995, ch. 34, art. 84.

¹⁵² Service Canada, 2006, *Rapport annuel de Service Canada 2005-2006*, en ligne, < http://www.servicecanada.gc.ca/fra/ausujet/rapports/ra_0506/index.shtml >, consulté le 2 février 2010.

¹⁵³ Service Canada, 2013, *Service Canada : Au service des gens*, en ligne, < <http://www.servicecanada.gc.ca/fra/accueil.shtml> >, consulté le 30 mai 2013.

incidence immédiate sur les Canadiens et les entreprises canadiennes, il doit être à l'écoute de leurs besoins et de leurs préférences, et doit constamment chercher à améliorer le service ainsi que l'administration des finances et des prestations.

4.3 Enjeux de gouvernance

Rappelons d'abord les éléments-clés de la gouvernance tels que présentés dans la définition des concepts :

- La gouvernance comporte des composants institutionnels et sociaux comme la culture et le capital social. Elle produit des règles et des méthodes qui favorisent l'inclusion et l'échange. L'égalité de principe entre les acteurs permet la participation et l'engagement moral de chacun dans l'initiative commune. Elle se fonde sur la légitimité, la reddition de comptes, la gestion éthique et la gestion participative.
- La bonne gouvernance accroît la qualité décisionnelle intrinsèque et renforce la légitimité, l'inclusion et le capital social.

Le concept de gouvernance sert de deux manières pour analyser Service Canada. Premièrement, nous observerons la gouvernance de Service Canada comme la régie d'une agence en voie de création, puis dans sa gestion courante. Deuxièmement, nous observons Service Canada comme dispositif de gouvernance nationale qui contribue à la légitimité du gouvernement du Canada par la qualité des prestations et le rehaussement du niveau de satisfaction des citoyens¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Service Canada, 2006, *Rapport annuel de Service Canada 2005-2006*, en ligne, < http://www.servicecanada.gc.ca/fra/ausujet/rapports/ra_0506/index.shtml >, consulté le 2 février 2010.

4.3.1 Gouvernance de Service Canada

Avant la création de Service Canada, le gouvernement canadien opérait un des systèmes les plus complexes de services et de programmes offerts à ses citoyens. Plusieurs centaines de programmes et services dans une multitude de points d'accès existaient, de même qu'un réseau complexe de sites Web et de centres d'appels partout au pays. Le coût opérationnel de ces systèmes pour les organismes fédéraux était de plusieurs milliards de dollars¹⁵⁵.

4.3.1.1 Initiative de gouvernance pour la création de Service Canada

Au début, le projet n'est pas marqué par une authentique collaboration de tous. En réalité, il avance plutôt difficilement dans les organismes fédéraux impliqués. La résistance que manifestent les organismes fédéraux est due à la culture même de la fonction publique : chacun veut protéger son territoire, la pathologie du « *bureaucratic turf* », comme le décrit Bozeman¹⁵⁶. Le fait que le projet soit mené par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCTC) en fait une initiative qui semble top-down et crée un malaise chez les organismes participants. La plupart des acteurs voient le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCTC) comme une agence de contrôle et non comme une agence de soutien et développement. De plus, les organismes ont toujours favorisé une culture verticale plutôt qu'horizontale dans la gestion de projet d'envergure. Cette initiative de collaboration va donc nécessiter un grand changement de culture. Pour que cette initiative fonctionne, les organismes ont dû évoluer, collaborer et démontrer un leadership hors pair pour mieux répondre aux besoins de leurs clients¹⁵⁷.

¹⁵⁵ Lise Préfontaine, Line Ricard et Valéry Ramonjavelo, « Initiative Service Canada : Secrétariat du Conseil du Trésor, Gouvernement du Canada », in *Nouveaux modèles de collaboration*, Montréal : Groupe Pivot, 2002, p. 3.

¹⁵⁶ Barry Bozeman, *Bureaucracy and Red Tape*, New Jersey: Prentice Hall, 1999, p. 44-45.

¹⁵⁷ Lise Préfontaine, Line Ricard et Valéry Ramonjavelo, *op. cit.*, p. 9.

Ce projet a fait réaliser à tous les participants que l'horizontalité, pour des projets de grande envergure et à caractère durable dans le temps, nécessite un cadre de gouvernance plus formel en matière de partenariat. Les organismes fédéraux doivent pouvoir résoudre, grâce à la bonne gouvernance, des problèmes tels que la responsabilité des résultats, les coûts reliés à la coordination horizontale et l'établissement d'un cadre réglementaire pour les accords avec des tierces parties. Les organismes fédéraux avaient plusieurs questionnements sur la responsabilité financière et des ressources humaines, car ils se retrouvaient pour la première fois à travailler à l'extérieur de leur structure verticale traditionnelle, dite en silo¹⁵⁸.

Pour surmonter ce défi de taille, les sous-ministres membres du Comité consultatif sur la gestion de la fonction publique (CCGFP) se sont engagés à assurer la prestation de services centrés sur les citoyens et à accroître de manière quantifiable le taux de satisfaction des Canadiens à l'égard de la prestation de ses services, cela au moyen d'un « partenariat de complémentarité » : les ministères et organismes sectoriels restaient responsables de l'intégrité des politiques et des programmes dont ils sont responsables, tandis que Service Canada se spécialiserait dans le raffinement des systèmes de prestation de services aux citoyens. Le fait qu'un comité de sous-ministres, toujours proche du greffier du Conseil privé, se soit attribué cette question, et en ait pris la responsabilité, témoigne d'un leadership de gouvernance pour faire émerger l'initiative de Service Canada.

Le processus pour que les 13 organismes fédéraux impliqués arrivent à un accord a été ardu et a requis 21 protocoles d'ententes entre les acteurs¹⁵⁹. Mais à la fin, la collaboration horizontale a prévalu. Un an après l'entrée en service de Service Canada en 2006, le gouvernement fédéral était en mesure d'offrir trois types de prestations de services à la population canadienne. Les trois types de services sont : offrir des

¹⁵⁸ Lise Préfontaine, Line Ricard et Valéry Ramonjavelo, « Initiative Service Canada : Secrétariat du Conseil du Trésor, Gouvernement du Canada », in *Nouveaux modèles de collaboration*, Montréal : Groupe Pivot, 2002, p. 12.

¹⁵⁹ *Ibid.*

Service Canada est dirigée par un ministre responsable et un sous-ministre délégué qui a le même statut et le même traitement organisationnel que tout autre sous-ministre du gouvernement du Canada. Service Canada fonctionne de la même manière que tout autre ministère avec ses directions, ses paliers hiérarchiques, ses instances décisionnelles internes et ses mécanismes de consultation externe. La seule exception, pour des raisons de simplification administrative, est que le budget de Service Canada est inclus dans celui de Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC).

Service Canada jouit d'une plus grande autonomie opérationnelle pour déterminer ses besoins et établir ses règles de fonctionnement grâce à sa structure légale qui est beaucoup moins rigide que celle de son ministère, (RHDCC)¹⁶². Habituellement, les structures des ministères sont rigides et dictées par leurs dispositions législatives tandis que Service Canada n'étant pas un ministère possède une structure qui est plus fluide, car ce sont ses programmes et services qui sont légiférés par exemple le programme d'assurance emploi. Par conséquent, Service Canada peut plus facilement continuer d'améliorer le service avec davantage d'efficience et d'efficacité. Il met l'accent sur les opérations des programmes et la prestation des services plutôt que sur l'élaboration des politiques.

Cette structure présente un certain degré de gestion matricielle : les ministères demeurent responsables du contenu des politiques et des programmes qui font partie de leur mandat. Service Canada, de son côté, assume la responsabilité de la prestation des services. Service Canada et ses ministères partenaires partageront la responsabilité de l'harmonisation des résultats des services et des politiques et travailleront ensemble pour produire les rapports et s'assurer que les résultats attendus sont bien atteints.

¹⁶² Lois du Canada: *Loi sur le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences*, L.C., 1995, ch. 34, art. 84.

4.3.1.2 Gouvernance en continu

En guise de gouvernance pluripartite, des comités de coordination, de consultation et des groupes de travail plus techniques, comprenant des membres provenant de tous les organismes concernés, fonctionnent en continu et assurent le bon arrimage des deux types de responsabilités. En ayant une plus grande souplesse pour gérer ses propres ressources humaines, Service Canada est davantage en mesure d'attirer et de conserver l'expertise dont il a besoin, ce qui lui permet d'offrir au public un service plus rapide et mieux adapté. Il faut, en effet, préserver l'intégrité des politiques et des programmes sectoriels, malgré les pressions pour la simplification, l'intégration et les économies de coûts de prestation. Les ministères et autres organismes fédéraux sont consultés par Service Canada au moyen d'une interface informatisée. Service Canada va aussi profiter d'un soutien constant des agences centrales ainsi que des différents organes horizontaux tels que les comités de sous-ministres et les conseils fédéraux dans les régions.

Les auteurs Rouillard et Burlone montrent que, malgré le succès qu'ils attribuent à Service Canada, plusieurs problèmes de gouvernance existent avec l'application de la gestion horizontale. Ils citent les problèmes suivants : « l'ambiguïté des rôles, des fonctions et des responsabilités, l'engagement limité des unités organisationnelles; la complexité des liens de communication formels et informels; le fractionnement de la responsabilité administrative interne et externe; et un processus décisionnel politico-bureaucratique ». Ils notent que les tensions existent entre les différents acteurs en lien avec la mise en place et la gestion des politiques publiques. De plus, ils estiment qu'avec le temps ces nouveaux organismes vont créer de nouveaux paliers de gestion interne, une nouvelle forme de gestion verticale¹⁶³.

¹⁶³ Christian Rouillard et Nathalie Burlone, « Vers un renouvellement de la pensée en administration publique? Culture organisationnelle, leadership et gestion horizontale dans le secteur public fédéral canadien », in *Les politiques publiques au Canada : Pouvoir, conflits et idéologies*, sous la dir. de Dimitrios Karmis et Linda Cardinal, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2009, p. 141-144.

4.3.2 Dispositif de gouvernance d'impact national

Lorsque Service Canada débute en 2005, il réunit les structures et services suivants sous sa bannière :

- un réseau de 320 bureaux locaux administrés par Ressources humaines et Développement social Canada (RHDSC) et qui offrent des services en personne, en externes et par la poste aux collectivités desservies;
- des services de traitement des prestations du régime d'assurance-emploi, du Régime de pensions du Canada (RPC) et de la Sécurité de la vieillesse (SV);
- des services téléphoniques comme la ligne 1-800-O-Canada, gérée par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), et des centres d'appels pour des programmes comme l'assurance-emploi, le RPC et la SV;
- le site Web canada.gc.ca, géré par TPSGC;
- trois centres voués aux communautés minoritaires de langue officielle au Manitoba, qui sont issus d'un partenariat entre la ville de Winnipeg, le gouvernement du Manitoba et le gouvernement du Canada.

Service Canada, en fournissant des services de meilleure qualité à bas coûts, peut contribuer à rendre le gouvernement du Canada plus acceptable, cela par la qualité des prestations et le rehaussement de la cote de satisfaction des citoyens¹⁶⁴.

Service Canada vise alors à transformer les services offerts aux Canadiens d'une manière évidente et mesurable, de même qu'à accroître l'efficacité de la prestation des services¹⁶⁵. Service Canada offre des programmes et des services au nom d'un certain nombre de ministères fédéraux et d'autres partenaires, une pratique qui est toujours utilisée. Pour y arriver, Service Canada crée le Collège Service Canada qui est son établissement d'enseignement national. Le Collège Service Canada est l'un des piliers qui

¹⁶⁴ Service Canada, 2006, *Rapport annuel de Service Canada 2005-2006*, en ligne, « http://www.servicecanada.gc.ca/fra/ausujet/rapports/ra_0506/index.shtml », consulté le 2 février 2010.

¹⁶⁵ *Ibid.*

lui permettent d'atteindre son objectif : l'excellence du service. Il offre la formation du personnel en développant des cours qui s'inscrivent dans un programme d'études national offert au moyen des réseaux informatiques renforcés. Il reconnaît formellement la prestation de services comme une profession et fait valoir celle-ci comme une carrière valable dans la fonction publique fédérale avec des recrutements concentrés sur le service¹⁶⁶.

En résumé, la création de Service Canada a permis de bien situer le centre de responsabilité chargé de la prestation des services au gouvernement du Canada. Les futures ententes sur la gouvernance de Service Canada, ainsi que le futur statut légal de l'organisation ne sont pas annoncés. L'organisation se développe de manière graduelle et prudente. Si Service Canada devenait un organisme tout à fait autonome, il posséderait les pouvoirs dont il a besoin pour mettre en œuvre plus facilement sa transformation. Il serait davantage en mesure d'encourager les ministères et de leur permettre de lui transférer leurs activités dans le domaine de la prestation de services. Il aurait ainsi complété le cycle de vie des initiatives horizontales. Bourgault et Lapierre réfèrent à ce phénomène comme une institutionnalisation. Ils font toutefois une mise en garde : un accroissement de la rigidité bureaucratique interne et une sédimentation de leurs processus peuvent générer la verticalisation de cette organisation horizontale¹⁶⁷.

Service Canada par contre devra surmonter plusieurs difficultés en matière de gouvernance de façon à parvenir aux meilleures ententes possible en vue d'exécuter le programme de transformation souhaité. Il faut y intégrer les dimensions verticale et horizontale de la responsabilité, de solides stratégies de gestion du rendement fondées sur les résultats de l'intégration, un financement garanti et stable pour la livraison horizontale

¹⁶⁶ Service Canada, 2012, *Le Collège Service Canada*, en ligne, « <http://www.servicecanada.gc.ca/fra/ausujet/college.shtml> », consulté le 10 juin 2013.

¹⁶⁷ Jacques Bourgault et René Lapierre, « Cycle et destins des projets horizontaux », in *Horizontalité et gestion publique*, Ottawa : Centre canadien de gestion, 2000, p. 281-282.

des services, ainsi que des modalités et des pouvoirs qui garantissent l'efficacité des partenariats¹⁶⁸.

La gouvernance comporte des composants non seulement institutionnels, mais aussi sociaux comme la culture et le capital social. Elle produit des règles et des méthodes qui favorisent l'inclusion et l'échange. Il s'agit ici des dispositifs de consultation et de coordination avec les organisations partenaires.

L'égalité de principe entre les acteurs permet la participation et l'engagement moral de chacun dans l'initiative commune. Dans l'initiative de Service Canada, chaque type de partenaire joue pleinement le rôle qui correspond à ses responsabilités, de la conception à la livraison et est aussi consulté sur des aspects périphériques à son rôle.

La gouvernance se fonde sur la légitimité. Ici la spécialisation et la consultation rendent acceptable le partage des rôles. La consultation et les exercices de coordination créent la gestion participative des partenaires. La gouvernance exige la reddition de comptes et la transparence. Service Canada est soumis à cet égard aux mêmes règles et processus que tous les partenaires fédéraux. Ceci signifie qu'il y a des processus officiels de reddition de comptes et qu'en plus il s'en trouve au sein même du fonctionnement interne et quotidien du gouvernement.

La gestion éthique, autre condition de la bonne gouvernance, s'impose autant à Service Canada qu'aux autres partenaires. La bonne gouvernance accroit la qualité décisionnelle intrinsèque et renforce la légitimité, l'inclusion et le capital social au sein de l'appareil gouvernemental fédéral. La gouvernance qui a permis l'émergence de Service Canada est un exemple de condition favorable à la gestion horizontale dans le gouvernement fédéral. Pour ce faire, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCTC) a travaillé de concert avec les ministères et les organismes à la mise en œuvre d'une initiative d'amélioration des services. Cette initiative est considérée comme un

¹⁶⁸ Amanda Coe, « Service Canada », in *L'institut des services axés sur les citoyens*, 2008, p. 32-43.

service pangouvernemental axé sur les priorités exprimées par les citoyens en matière d'amélioration des services. Pour que cette initiative réussisse, les organismes centraux, les ministères et les organismes ont dû travailler, de manière durable, en étroite collaboration. Par ailleurs, la création d'une culture d'amélioration continue est nécessaire pour accroître la satisfaction des citoyens à l'égard des services gouvernementaux. Il s'agit d'un défi supplémentaire à ceux déjà imposants de la gestion horizontale et de la bonne gouvernance.

Les relations de Service Canada avec ses principaux partenaires (les provinces et les territoires, divers ministères et organismes privés, ainsi que les Premières nations) s'améliorent au cours des années, comme en témoignent plusieurs réflexions, notamment celles du Vérificateur général, de comités sous-ministériels ou de chercheurs, appuyés sur les travaux empiriques dirigés entre autres par Bourgault¹⁶⁹ et ses collègues. Par exemple, la bonne gouvernance de cette initiative horizontale fait que Service Canada met en œuvre des programmes spéciaux et prend des mesures particulières pour répondre aux besoins spécifiques de ses partenaires. Chaque réussite de ce type par Service Canada solidifie la confiance mutuelle et la relation de travail avec ses partenaires.

Au cours du développement de Service Canada nous avons vu toutes les étapes du cycle des politiques : leur émergence, leur élaboration et leur formulation; puis viennent leur adoption, leur implantation, et leur gestion. Dans le présent chapitre, Service Canada est apparu comme un dispositif central de la politique d'amélioration des services gouvernementaux. Après avoir considéré le développement institutionnel de Service Canada et ses impératifs de bonne gouvernance, il s'agira maintenant de voir dans quelle mesure Service Canada est vraiment une initiative de gestion horizontale d'un type particulier.

¹⁶⁹ Jacques Bourgault, « La gestion horizontale », in *Horizontalité et gestion publique*, Québec : Presses de l'Université Laval, 2002, p.29.

Chapitre V

SERVICE CANADA : UNE GESTION HORIZONTALE DE PARTENARIAT DE COMPLÉMENTARITÉ

Ce chapitre vise d'une part à vérifier notre hypothèse selon laquelle Service Canada est un véritable partenariat de complémentarité et d'autre part à vérifier le caractère adéquat de la formule choisie, en fonction des résultats obtenus.

5.1 Service Canada : un authentique partenariat de complémentarité?

Notre hypothèse d'origine était la suivante : Service Canada est une initiative horizontale de type partenariat de complémentarité. Cette formule maximise les chances de succès dans le cadre organisationnel du gouvernement fédéral du Canada. Il y avait sept indicateurs de partenariat de complémentarité : il faut y trouver plusieurs organismes qui participent, les organismes participants recherchent une efficience accrue dans ce partenariat, il y a une entente formelle, le partenariat crée une nouvelle entité, les partenaires vont associer leurs actions, les partenaires vont trouver des moyens pour faciliter leurs actions, les partenaires utiliseront les ressources de chacun et nous y retrouverons une complémentarité entre les partenaires qui est soi. Cette complémentarité peut être sectorielle disciplinaire, fonctionnelle, juridictionnelle, géographique ou un mélange de ces éléments.

Les données révélées par notre recherche établissent que plusieurs organismes et programmes recherchent plus d'efficience dans la prestation des services aux citoyens en 2000. Il y a les 29 organismes fédéraux impliqués dans la création de Service Canada (Tableau 4.1) ainsi que les provinces et les territoires, des organismes privés, et les Premières nations.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCTC), agissant comme acteur principal dans la création de Service Canada, a travaillé étroitement avec une série d'autres partenaires :

Travaux Publics et Services gouvernementaux Canada, Ressources humaines et développement des compétences Canada (RHDCC), Patrimoine canadien, Postes Canada, Industrie Canada, Agriculture Canada, Citoyenneté et Immigration, Bureau de l'information du Canada, Revenu Canada et Passeport Canada. Deux acteurs vont jouer un rôle central dans le projet avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCTC). Tout d'abord Travaux Publics parce qu'il gère le centre d'appel 1-800, possède la base de données sur l'ensemble des services gouvernementaux et gère le site Web du gouvernement. L'autre pilier est RHDCC, qui opère un réseau important de centres d'accès en personne et a développé au cours des années une vaste expérience en matière de service à la clientèle¹⁷⁰.

Un cadre formel a été généré pour créer une nouvelle entité et le processus a requis 21 protocoles d'ententes entre les acteurs. Le cadre formel n'a pas pris la forme d'une entente générale entre des organisations totalement souveraines et autonomes. Il a plutôt pris la forme de modifications à des textes législatifs, réglementaires et administratifs touchant des organisations relevant toutes du Parlement du Canada. Il s'agissait plutôt d'une décision qui a formellement pris l'aspect de *top-down*. Ces modifications ont été orchestrées par les instances centrales du Gouvernement du Canada : le Cabinet, le Bureau du Conseil Privé (BCP), le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCTC), Justice Canada et chaque ministère. Il faut Cependant se méfier des apparences; ces changements ont tout de même été le fruit d'une entente entre les dirigeants politico-administratifs du gouvernement du Canada. Cette entente est le résultat d'un consensus au sujet de la synergie possible en matière de prestation de services afin de permettre des économies de coûts, une meilleure qualité d'accès et un plus grand professionnalisme du service de première ligne¹⁷¹.

¹⁷⁰ Lise Préfontaine, Line Ricard et Valéry Ramonjavelo, « Initiative Service Canada : Secrétariat du Conseil du Trésor, Gouvernement du Canada », in *Nouveaux modèles de collaboration*, Montréal : Groupe Pivot, 2002, p. 8-9.

¹⁷¹ *Ibid*, p.9-11.

Il y a eu mise en commun de ressources financières. Le Secrétariat du Conseil du trésor a financé Services Canada à partir des fonds de prestation de services de plusieurs ministères et organismes. À défaut d'une entente formelle et spontanée d'organismes autonomes, le consensus au sommet de l'appareil politico-administratif, c'est-à-dire chez les ministres et les hauts-fonctionnaires, a permis de mettre en commun la livraison de certains services dans un organisme spécialisé et auquel chacun contribuerait depuis ses fonds. Les organismes ont associé et facilité des actions communes pour exploiter des programmes et offrir des services à différents groupes de la société canadienne, par exemple les jeunes et les aînés¹⁷².

Service Canada a tiré profit de la complémentarité. Celle-ci n'était pas vraiment disciplinaire, au sens de disciplines scientifiques complémentaires, à tout le moins pas de façon plus prononcée que dans toute organisation verticale. Elle était sectorielle, avec des programmes tels que le numéro d'assurance social et la sécurité de vieillesse. Elle était fonctionnelle, car la raison d'être même de Service Canada est d'offrir des services de première ligne aux citoyens. Elle était juridictionnelle, car la plupart des partenaires sont des organismes fédéraux. Et finalement, elle était géographique (Figure 4.2).

Nous avons écrit que, si nous ne retrouvions pas les indicateurs dans l'étude empirique, cela signifierait il n'y avait donc pas une gestion horizontale. En conséquence, nous devrions rejeter notre hypothèse.

5.2 Trois facteurs permettant l'émergence de gestion horizontale

Trois facteurs permettent de faciliter l'émergence de la gestion horizontale. Ces trois facteurs sont :

- Un leadership exercé par les dirigeants politiques et administratifs;¹⁷³

¹⁷² Lise Préfontaine, Line Ricard et Valéry Ramonjavelo, « Initiative Service Canada : Secrétariat du Conseil du Trésor, Gouvernement du Canada », in *Nouveaux modèles de collaboration*, Montréal : Groupe Pivot, 2002, p. 9-11.

¹⁷³ James Lahey, *Utiliser des outils horizontaux pour transcender les frontières : leçons apprises et indicateurs de réussite*, Ottawa : Centre canadien de gestion, 2002, 96 p.

- l'existence obligatoire d'un besoin légitime à l'origine de l'initiative de la part des acteurs principaux pour justifier sa mise en place¹⁷⁴;
- Finalement, des résultats mesurables permettant une meilleure reddition de compte pour le gouvernement du Canada¹⁷⁵.

5.2.1 Leadership

Dans des cas de partenariat, comme Service Canada, une gestion horizontale suppose absolument un appui de la haute gestion des ministères et des ministres. Les hauts fonctionnaires qui se font les champions d'une question veillent à ce que tout le soutien nécessaire, notamment le soutien financier, y soit consacré. Les questions horizontales qui bénéficient de cet appui de haut niveau sont mieux placées avec de meilleures ressources. Le leadership est nécessaire tant dans le ministère responsable que dans les ministères partenaires. Cela est particulièrement important lorsqu'aucun accord n'a été signé et qu'il n'existe pas de cadre officiel définissant les responsabilités de chaque partie. Dans ces cas, il devient essentiel que les partenaires fournissent l'apport attendu et soient tenus responsables des résultats¹⁷⁶.

Pour profiter pleinement de son statut unique auprès du ministère des Ressources humaines et du Développement compétences Canada (RHDCC), Service Canada vit un changement de culture à partir de l'intérieur de l'organisation. Il regarde comment les gestionnaires évoluent depuis un système hiérarchique vertical vers un élargissement de leur horizon d'exécution du travail. Dans le passé, les gestionnaires se concentraient sur des intérêts à court terme, et souvent ceux de leur secteur aux dépens de l'intérêt de

¹⁷⁴ B. Guy Peters, *La gestion d'un gouvernement horizontal : L'aspect politique de la coordination*, Ottawa : Centre canadien de gestion, 1998, 144 p.

¹⁷⁵ Bachir Mazouz et Jean Leclerc, *La gestion intégrée par résultats*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 2008, 464 p.

¹⁷⁶ Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport du vérificateur général du Canada : La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats*, rédigé par BVGC, Ottawa : Bureau du vérificateur général du Canada, 2000, p. 42.

l'organisation, tandis qu'aujourd'hui, il y a une ouverture de la part des gestionnaires dans la réalisation de leurs fonctions.

Selon Bourgault, il y a eu un tournant de la gestion verticale traditionnelle dans la fonction publique canadienne en faveur d'une gestion horizontale. Il identifie trois facteurs pour cette évolution : « l'interdépendance entre les acteurs, les structures à plusieurs niveaux et le besoin de hausser le degré de consensus dans les décisions où les acteurs sont interdépendants »¹⁷⁷. Nous pouvons à ce point dire que le premier critère de leadership est présent dans le cas de Service Canada.

5.2.2 Légitimité du besoin

Le deuxième facteur est le besoin de légitimité, qui vient directement des citoyens canadiens qui réclament du gouvernement du Canada des meilleurs services à moindre coût à la fin des années 1990. Il nous est évident que les citoyens et le gouvernement du Canada sont préoccupés par le poids de la dette publique et motivés par les expériences positives britannique et néo-zélandaise de gestion horizontale qui mise sur l'innovation, le service à la clientèle et la responsabilisation des fonctionnaires pour résoudre les problèmes. Nous avons vu avec Rouillard et Burlone que le service aux citoyens a pour objectif d'alléger les structures et de donner aux fonctionnaires la latitude d'action pour trouver des solutions aux problèmes d'efficacité et d'efficience de la fonction publique¹⁷⁸. Le Canada a choisi de se limiter aux prestations de services mentionnés ci-dessus et de ne pas passer à des formes plus agressives de cybergouvernement, telle que la sous-traitance au secteur privé que nous avons vue en Australie et en Angleterre¹⁷⁹.

¹⁷⁷ Jacques Bourgault, « La gestion horizontale », in *Horizontalité et gestion publique*, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2002, p. 25.

¹⁷⁸ Christian Rouillard et Nathalie Burlone, « Vers un renouvellement de la pensée en administration publique? Culture organisationnelle, leadership et gestion horizontale dans le secteur public fédéral canadien », in *Les politiques publiques au Canada : Pouvoir, conflits et idéologies*, sous la dir. de Dimitrios Karmis et Linda Cardinal, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2009, p. 135-154.

¹⁷⁹ Civil Service Commission, *E-Government as an Instrument of Public Management Reform*, Rédigé par Gordon Stauffacher, London: Civil Service Commission, 2005, p. 35.

Pour le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCTC), l'efficacité réfère aux moyens que nous prenons pour atteindre les objectifs tandis que l'efficience signifie l'optimisation des outils mis en œuvre pour parvenir aux objectifs¹⁸⁰. La création de Service Canada est le moyen que prend le gouvernement fédéral au Canada pour arriver à fournir des services aux citoyens à moindre coût. Service Canada fait preuve d'efficience grâce aux négociations et aux ententes que les ministères fondateurs concluent pour arriver à offrir des services aux citoyens à moindre coût. Alors, nous sommes d'avis que le deuxième critère est respecté.

En 1999, le gouvernement du Canada se veut à l'écoute des Canadiens. Il commence à améliorer la prestation des services, considérant ce que les Canadiens veulent. Ceux-ci sont à la recherche de services adaptés, axés sur le client et faciles d'accès, à l'instar des excellents services offerts dans le secteur privé. Ils veulent aussi la possibilité de choisir la façon d'obtenir ces services, que ce soit auprès d'employés bien renseignés dans un bureau, au moyen du libre-service automatisé, partout et en tout temps. De plus, ils requièrent l'utilisation efficace de leur argent, qui donne lieu à une réduction des coûts pour eux et à des économies à réinvestir dans l'amélioration des services. Donc, le gouvernement du Canada crée Service Canada et procède à son implantation le 14 septembre 2005. Il vise alors à transformer les services offerts aux Canadiens d'une manière évidente et mesurable, de même qu'à accroître l'efficacité de la prestation des services.

5.2.3 Reddition de comptes

Le troisième facteur de réussite gestion horizontale touche la présence de résultats mesurables qui permettent une meilleure reddition de comptes pour le gouvernement du Canada. Nous savons que la gestion axée sur les résultats requiert l'établissement de

¹⁸⁰ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2009, *Lexique : Guide de planification des ressources humaines*, en ligne, < <http://www.tbs-sct.gc.ca/gui/hrpg/hrpg-prh-02-fra.asp?for=mngslexaccount> >, consulté le 5 juin 2013.

cibles et de résultats mesurables pour tous les programmes et tous les projets. Service Canada, avec tous ses rapports publics et son évaluation systématique de ses résultats obtenus, démontre ses intentions de viser une vraie reddition de compte aux divers comités du Parlement à des fins d'information. Ces rapports publics illustrent comment Service Canada analyse ses écarts vis-à-vis les résultats attendus, afin de favoriser la diffusion et l'adoption de pratiques exemplaires de gestion pour améliorer son rendement et réussir à livrer des résultats dans les cinq années suivant sa création. Les résultats de Service Canada dans sa première année sont présentés dans tableau 5.1 ci-dessous¹⁸¹ :

Tableau 5.1 - Résultats de Service Canada en 2005

- Versement des prestations du gouvernement—un total de 70 milliards de dollars (190 million de dollars par jour)—à près de huit millions de Canadiens;
- Octroi de paiements de 124 millions destinés aux Canadiens dans le cadre du Régime d'assurance-emploi, du Régime de pensions du Canada, de la Sécurité de la vieillesse et d'autres programmes;
- Traitement plus de cinq millions de demandes de prestations;
- Réception de 1,5 million de demandes de numéro d'assurance sociale;
- Affichage de 800 000 postes vacants pour des employeurs;
- Réception de plus de 56 millions d'appels des Canadiens;
- Fourniture de services électroniques à plus de 2,5 millions de Canadiens chaque semaine;
- Réalisation de 500 000 entrevues auprès de Canadiens au sujet des services et des programmes requis;
- Utilisation de services externes pour communiquer directement avec plus de 250 000 Canadiens dans les collectivités rurales et éloignées;
- Envoi plus de 20 millions de lettres par la poste;
- Collaboration avec plus de 55 000 organismes communautaires;
- Réalisation d'économies de 292 millions de dollars pour l'exercice 2005-2006.

De par cette vérification des indicateurs, nous pouvons finalement affirmer que Service Canada est un exemple de gestion horizontale de type « partenariat de complémentarité » et qu'il a bénéficié des facteurs favorisant le succès de l'initiative.

5.3 Service Canada et ses résultats : une réussite?

Dans la présente section du mémoire nous analysons Service Canada et ses résultats, à l'aide des observations internes au gouvernement du Canada. La majorité des

¹⁸¹ Service Canada, 2006, *Rapport annuel de Service Canada 2005-2006*, en ligne, « http://www.servicecanada.gc.ca/fra/ausujet/rapports/ra_0506/index.shtml », consulté le 2 février 2010.

rapports proviennent du gouvernement, ce qui pourrait entacher leur crédibilité lorsque vus de l'externe. Toutefois, Good souligne que les rapports du gouvernement canadien peuvent bien illustrer aussi les difficultés vécues, comme ce fut le cas du rapport sur les subventions et contributions¹⁸². De plus, certaines des données utilisées viennent du Bureau du vérificateur général du Canada, est un organisme indépendant qui relève du Parlement et non du gouvernement¹⁸³.

5.3.1 Perceptions du service 2006-2010

Les résultats obtenus au cours de l'année qui a suivi la mise en service de Service Canada, en 2006, montrent que les perceptions du service étaient en grande partie favorables. En effet, une majorité des clients sondés étaient satisfaits. De plus, une majorité d'entre eux ont dit qu'ils étaient très satisfaits du service à une exception près, soit au sujet de l'effort supplémentaire fourni par le personnel:

- le service est offert dans la langue officielle de leur choix (95 % des répondants étaient d'accord);
- l'accessibilité du service était satisfaisant (79 % des répondants étaient d'accord);
- l'information obtenue était claire et facile à comprendre (77 % des répondants étaient d'accord)¹⁸⁴.

Le niveau de satisfaction tend à être élevé pour les différents aspects de la prestation de services (77%), des modes de communication (84%), cela, selon les segments de la clientèle, les régions et les groupes démographiques. Cela a constitué un fondement solide permettant d'offrir un service de qualité à l'avenir¹⁸⁵.

¹⁸² David a. Good, *The Politics of Public Management: The HRDC Audit of Grants and Contributions*, Toronto: University of Toronto press, 2003, 240 p.

¹⁸³ Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport du vérificateur général du Canada : La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats*, rédigé par BVGC, Ottawa : Bureau du vérificateur général du Canada, 2000, 51 p.

¹⁸⁴ Service Canada, 2013, *Enquêtes sur la satisfaction de la clientèle de Service Canada: Perceptions du Service 2006-2010*, en ligne, « <http://www.servicecanada.gc.ca/fra/ausujet/rop/referencesc2010/partie5.shtml> », consulté le 22 juin 2013.

¹⁸⁵ *Ibid.*

Service Canada se concentrera sur l'étude du lien entre le degré de satisfaction d'une part et le nombre de communications effectuées et de modes de communication utilisées (en personne, par téléphone, par Internet ou par la poste) d'autre part. Cet élément est particulièrement important puisque l'approche de prestation de services à guichet unique est conçue, du moins en partie, de façon à ce que les utilisateurs de plusieurs services puissent en tirer avantage lors d'une seule et même occasion de transaction.

Dans le sondage, la perception de la compétence du personnel et de la qualité des renseignements obtenus constituent deux composants centraux de la satisfaction générale. Ceci laisse croire que les améliorations apportées dans ces domaines sont celles qui auront les plus grandes répercussions sur la satisfaction. Une forte corrélation existe entre ces deux facteurs (compétence et qualité). Elle laisse entendre que, pour les clients, la compétence du personnel et la qualité des méthodes de prestation sont très interdépendants. Voilà qui confirme l'importance de la formation du personnel et de l'élaboration de systèmes¹⁸⁶.

5.3.2 Rapport annuel de Service Canada 2005-2006

L'utilisation relativement élevée de plusieurs programmes et services renforce le modèle utilisé par Service Canada pour la prestation de services, et l'approche à guichet unique offre des avantages importants aux citoyens canadiens qui utilisent plusieurs programmes et services. Le grand succès des services est possible en raison de leur étendue à travers le Canada¹⁸⁷. En effet, en 2010 seulement, plus de 2,5 millions de Canadiens comptent sur Service Canada pour obtenir des services chaque semaine¹⁸⁸. Les

¹⁸⁶ Service Canada, 2013, *Enquêtes sur la satisfaction de la clientèle de Service Canada: Perceptions du Service 2006-2010*, en ligne, « <http://www.servicecanada.gc.ca/fra/ausujet/rop/referencesc2010/partie5.shtml> », consulté le 22 juin 2013.

¹⁸⁷ Service Canada, 2006, *Rapport annuel de Service Canada 2005-2006*, en ligne, < http://www.servicecanada.gc.ca/fra/ausujet/rapports/ra_0506/index.shtml >, consulté le 2 février 2010.

¹⁸⁸ *Ibid.*

programmes et les services ont évolué depuis la création de Service Canada et une multitude de nouveaux services et programmes, illustrés au Tableau 5.2, ont été ajoutés¹⁸⁹. Cette comparaison est utile pour démontrer que l'expansion reflète le succès obtenu.

Tableau 5.2 - Programmes et services en 2005 et 2012

2005	2012
• Régime de pensions du Canada (RPC) • Invalidité RPC • Sécurité de la vieillesse (SV) • Supplément de revenu garanti (SRG) • Assurance emploi (AE) • Programme d'aide à l'emploi (PAE) • Numéro d'assurance sociale (NAS) • Passeport	• Numéro d'assurance sociale (NAS) • Assurance-emploi (AE) • Crédit pour la TPS/TVH • Passeport • Subventions aux apprentis • Guichet emplois • Pension de la Sécurité de la vieillesse • Pension de retraite du Régime de pensions du Canada • Supplément de revenu garanti (SRG) • Paiement d'expérience commune • Inscription des Indiens et listes de bandes • Services de santé non assurés • Le relevé d'emploi sur le Web • Embaucher des employés • Gérer les défis liés à l'effectif • Prestation fiscale canadienne pour enfants • Assurance-emploi et prestations de maternité et parentales • Prestation universelle pour la garde d'enfants • Programme fédéral d'expérience de travail étudiant • Prêts aux étudiants • Programme de citoyenneté • Visa de résident temporaire • Carte de résident permanent • Partenariat et programmes de financement • Prestation d'invalidité du Régime de pensions du Canada • Fonds d'intégration • Aide à la remise en état des logements • Pension d'invalidité • Programme pour l'autonomie des anciens combattants • Allocation d'anciens combattants

¹⁸⁹ Service Canada, 2006, *Rapport annuel de Service Canada 2005-2006*, en ligne, < http://www.servicecanada.gc.ca/fra/ausujet/rapports/ra_0506/index.shtml >, consulté le 2 février 2010.

La dimension horizontale est importante dans le domaine de la prestation de services pour qu'elle soit mieux adaptée à moins de coûts et meilleure qualité. Voici quelques données sur la prestation de Service Canada à la population canadienne en 2010 :

- près de 80 milliards de dollars en prestations du gouvernement;
- quelque 33 millions de visiteurs sur leur site Web;
- plus de 3,4 millions de sessions Internet fournies dans les bureaux;
- plus de 52,1 millions d'appels reçus au sujet des programmes et des services du gouvernement du Canada dans leurs centres d'appels généraux et spécialisés;
- moins de 18 secondes de temps de réponse à 87 % des 1,8 million d'appels reçus au centre d'appels de la ligne d'information 1 800 O-Canada;
- 9,8 millions de visiteurs accueillis dans ses 608 points de service à partout au Canada¹⁹⁰.

5.3.3 Rapport sur les plans et les priorités 2012-2013 et le Rapport ministériel sur le rendement 2011-2012

Comme Service Canada est une direction logée au ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences Canada (RHDCC), nous avons cherché les derniers résultats de Service Canada dans les documents internes de RHDCC. Chaque année, tous les ministères et les organismes fédéraux préparent le *Rapport sur les plans et les priorités* (RPP) et le *Rapport ministériel sur le rendement* (RMR). Le RPP et le RMR sont conçus pour rendre compte du programme gouvernemental axé sur les citoyens, en décrivant les avantages que procure le ministère à la population canadienne et la valeur réelle que rapporte chaque dollar de revenus fiscaux dépensé.

Le *Rapport ministériel sur le rendement* (RMR) et le *Budget des dépenses* 2011-2012¹⁹¹ indiquent que Service Canada a géré environ 127,9 millions d'interactions avec les Canadiens, dont 9 millions de demandes effectuées en personne, près de 41,9 millions

¹⁹⁰ Service Canada, 2006, *Rapport annuel de Service Canada 2005-2006*, en ligne, < http://www.servicecanada.gc.ca/fra/ausujet/rapports/ra_0506/index.shtml >, consulté le 2 février 2010.

¹⁹¹ Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Rapport ministériel sur le rendement et Budget des dépenses 2011-2012*, rédigé par RHDCC, Ottawa : Ressources humaines et Développement des compétences Canada, 2012, p. 5-26.

d'appels, et plus de 76 millions de visites sur le site Web de Service Canada, avec un budget d'opération de 1,3 milliard. Le *Rapport sur les plans et les priorités* (RPP) et le *Budget des dépenses* 2012-2013 ¹⁹² établissent que c'est Service Canada qui a la responsabilité d'offrir les services aux citoyens pour le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences Canada (RHDCC).

Tant le *Rapport sur les plans et les priorités* (RPP) que le *Rapport ministériel sur le rendement* (RMR) nous apprennent qu'au cours de 2012, Service Canada doit devenir plus souple et plus moderne dans sa façon de fournir ses services aux Canadiens.

Le RMR 2011-12 constate que l'activité de Service Canada vise toujours à améliorer la prestation des services gouvernementaux en offrant à la population un service central personnalisé, dans les deux langues officielles, et facilement accessible en personne, par téléphone, par Internet et par courrier. Service Canada suit des stratégies globales de service à la clientèle et compte sur des partenariats avec les autres ministères, les paliers de gouvernement et les partenaires communautaires pour assurer la prestation de programmes et services. Ceux-ci comprennent la Sécurité de la vieillesse, le Régime de pensions du Canada, l'assurance-emploi, les prêts et bourses d'études fédérales, la Prestation nationale pour enfants et la Prestation universelle pour la garde d'enfants.

Le RPP 2012-13 nous apprend que le mandat de Service Canada continuera d'encourager la population canadienne à utiliser les services électroniques et les options de libre-service pour chercher des renseignements ou effectuer des opérations. Service Canada entreprendra plusieurs projets visant à améliorer la prestation de ses services en ligne. Notamment, il s'assurera que ses sites Web sont accessibles à tous les Canadiens et qu'ils offrent des renseignements sur tous les programmes et toutes les prestations auxquels les citoyens ont droit. De nouvelles fonctions seront également ajoutées à Mon dossier, un outil en ligne sécurisé qui permet aux citoyens de consulter et de mettre à jour leurs renseignements sur l'assurance-emploi, le Régime de pensions du Canada et la Sécurité de la vieillesse.

¹⁹² Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Rapport sur les plans et les priorités* et le *Budget des dépenses* 2012-2013, rédigé par RHDCC, Ottawa : Ressources humaines et Développement des compétences Canada, 2013, 64 p.

Par ailleurs, l'approche de communication avec la clientèle de Service Canada sera développée de manière qu'il puisse répondre aux demandes d'information des citoyens dès qu'ils communiquent avec Service Canada pour la première fois. Il s'agit d'un élément essentiel pour s'assurer que les centres d'appels respectent les pratiques exemplaires de l'industrie et qu'ils mettent en œuvre la vision du service propre au portefeuille.

En 2013, Service Canada appliquera une stratégie de prestation de services intégrés visant à maximiser la résolution des demandes au premier contact. Ceci pourra être fait en dirigeant les clients vers les options de libre-service pour les opérations simples et courantes, en offrant de l'aide en temps réel pour les options de libre-service et en mobilisant les centres d'appels afin qu'ils puissent s'occuper des interactions qui nécessitent des opérations plus complexes et importantes. Ces améliorations ont été développées en réponse aux défis que le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences Canada (RHDCC) avait déterminés dans ses derniers *Rapport sur les plans et les priorités* (RPP) 2012-2013 et le *Rapport ministériel sur le rendement* (RMR) 2011-2012 qui ont été présentés au Parlement.

5.3.4 Plan d'activités intégré 2011 à 2014

Dans un autre document interne, RHDCC présente plus spécifiquement à la population canadienne son *Plan d'activités intégré 2011 à 2014*¹⁹³ pour Service Canada. Ce plan vise une transformation de ses activités dans quatre domaines pour réussir à d'offrir des meilleurs services avec moins de barrières organisationnelles et tout ça à moindre coût pour les citoyens :

- l'automatisation du programme de l'assurance-emploi;
- la modernisation du Régime de pensions du Canada et la Sécurité de la vieillesse;
- l'autorisation des paiements en direct sur le Web;

¹⁹³ Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Plan d'activités intégré 2011 à 2014*, rédigé par RHDCC, Ottawa : Ressources humaines et Développement des compétences Canada, 2011, 41 p.

- l'élargissement de la prestation de services offerts par plusieurs ministères.

Le dernier élément signifie que Service Canada continuera de négocier des ententes de prestation de services avec d'autres ministères. Grâce à cette pratique, les Canadiens pourront facilement accéder à plus de services gouvernementaux, par l'entremise de Service Canada, comme des services liés à Passeport Canada ou encore à Citoyenneté et Immigration Canada. De plus en 2012–2013, le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences Canada (RHDCC) a restructuré le site Web de Service Canada pour en améliorer la convivialité. RHDCC examinera aussi de nouvelles approches afin d'assurer un service continu, de qualité et facile d'accès pour les Canadiens, de la façon la plus efficace et rentable qui soit. De fait, en 2013, l'accès à Passeports Canada a effectivement ajouté à l'éventail de services de Service Canada. Cet ajout témoigne de son efficacité, de son efficience et de son adéquation.

Service Canada a aussi évolué sur le plan organisationnel depuis son instauration en 2005. Comme le montre la Figure 4.4, Service Canada n'avait aucun sous-ministre adjoint sous sa direction alors qu'aujourd'hui il compte quatre sous-ministres adjoints sous la direction du sous-ministre délégué principal de Ressources humaines et Développement des compétences et chef de l'exploitation pour Service Canada. Cette consolidation auprès du leadership d'un sous-ministre permet de mieux gérer les activités de Service Canada, tout en assurant un support au sous-ministre de Ressources humaines et Développement des compétences pour des fonctions opérationnelles et ministérielles variées à l'échelle de RHDCC.

5.3.5 Cadre de responsabilisation de gestion 2011-2012

Le progrès de la section Service Canada de RHDCC est mesuré par le Cadre de responsabilisation de gestion (CRG), un outil de gestion du rendement qui permet au gouvernement fédéral d'améliorer les pratiques de gestion à l'échelle des ministères et organismes. Cet outil analyse dix éléments de performance de chaque ministère, comme l'illustre le schéma qui suit : Valeurs de la fonction publique; Régie et orientation stratégique; Politiques et programmes; Personnes; Services axés sur les citoyens; Gestion des risques; Gérance; Responsabilisation; Résultats et rendement; Apprentissage,

innovation et gestion du changement¹⁹⁴.



Figure 5.1 - Cadre de responsabilisation de gestion (CRG)

Chaque organisation fédérale reçoit des cotes pour chacune des dix variables, et cela chaque année. Les résultats du CRG 2011-2012 démontrent que le ministère des Ressources humaines et Développement des compétences Canada a maintenu la même quantité de cotes « Acceptable » et a totalement éliminé ses cotes « Possibilité d'amélioration » pour toutes les catégories.

Pour cette analyse, nous allons nous concentrer sur le cinquième élément du Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) : Service axés sur les citoyens. En 2011-2012, RHDCC a obtenu une cote lui donnant le maximum de points pour cet élément. La raison de cette cote serait que le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences Canada (RHDCC) tient compte du point de vue du public lors de l'élaboration des politiques, de ses programmes, de ses services et de ses

¹⁹⁴ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2012, *Cadre de responsabilisation de gestion*, en ligne, < <http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/index-fra.asp> >, consulté le 24 février 2013.

initiatives¹⁹⁵.

Malgré la cote élevée dans le CRG 2012, nous savons que Service Canada a quand même fait face à plusieurs défis en lien avec le service offert aux citoyens canadiens. Service Canada a annoncé en 2011 la fermeture de certains bureaux dans les provinces de l'Atlantique, y compris des bureaux qui offraient un service en français. En conséquence, Service Canada voit présentement des plaintes acheminées auprès du Commissariat aux langues officielles pour violation la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* qui prévoit que toutes les institutions fédérales ont l'obligation juridique de prendre des mesures positives pour remplir leur engagement à veiller à ce que le français et l'anglais aient un statut égal dans la société canadienne¹⁹⁶. Récemment, Service Canada a fait face à un autre problème qui pouvait nuire au maintien d'une cote élevée pour le service à clientèle : les nombreuses manifestations partout au pays en opposition aux changements apportés au programme de l'assurance-emploi dans le budget 2013-14. Cela aura sûrement un effet sur les résultats futurs du CRG pour RHDCC. Ici, l'organisme chargé de la prestation des services risque de payer le prix des décisions du concepteur des services.

5.3.6 Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux 2011

Examinons aussi les résultats du Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux (SAFF) qui est effectué tous les trois ans depuis 1999. Les résultats du sondage permettent aux gestionnaires et aux employés de discuter des points forts et des points à améliorer dans la gestion des organisations. Le plus récent SAFF remonte à 2011. Ce rapport est important, car il démontre le niveau de satisfaction des employés d'un ministère en lien avec la livraison des priorités du ministère. Le SAFF 2011¹⁹⁷ révèle que

¹⁹⁵ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2012, *Cadre de responsabilisation de gestion*, en ligne, < <http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/index-fra.asp> >, consulté le 24 février 2013.

¹⁹⁶ Joncas, Danny. 2011. *Service Canada sévèrement critiquée dans l'est du pays*. En ligne. < <http://francopresse.ca/?voir=journal&id=58882> >. Consulté le 24 février 2013.

¹⁹⁷ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2013, *Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux de 2011*, en ligne, < <http://www.tbs-sct.gc.ca/pses-saff/2011/introduction-fra.asp> >, consulté le 24 février 2013.

RHDCC a obtenu la cote « Acceptable », mais il démontre aussi qu'il reste du travail à faire pour que le ministère soit toujours en mesure de former ses employés pour qu'ils puissent toujours offrir les services aux citoyens canadiens.

5.3.7 Plan d'action économique 2012 et Budget de 2012

Ceci est devenu encore plus difficile quand le ministre des Finances du Canada, M. Flaherty, a déposé le 29 mars dernier le budget fédéral 2012-2013. Ce budget porte le nom de *Plan d'action économique 2012: Un plan pour les emplois, la croissance et la prospérité à long terme*¹⁹⁸. Le budget prévoit un train de compressions budgétaires, qui devraient permettre des économies annuelles de l'ordre de 5,2 milliards de dollars et permettre de retrouver le l'équilibre budgétaire en 2016-2017.

Ces économies auront comme résultat l'abolition de 19 200 postes de fonctionnaires, soit environ 4,8 % de la main-d'œuvre publique. Le gouvernement Harper voit le *Plan d'action économique 2012* comme une série d'importantes mesures pour remédier à ses difficultés structurelles et assurer la viabilité des finances publiques et des programmes sociaux, comme ceux offerts par Service Canada, pour les générations à venir¹⁹⁹. Ici nous noterons que les compressions de ressources risquent d'avoir injustement des effets perceptuels négatifs sur la formule elle-même. Aucune formule organisationnelle ne peut survivre à la réduction de ses effectifs.

¹⁹⁸ Gouvernement du Canada, 2012, *Plan d'action économique 2012*, en ligne, < <http://www.actionplan.gc.ca/fr> >, consulté le 5 septembre 2012.

¹⁹⁹ Gouvernement du Canada, 2012, *Le budget de 2012*, en ligne, < <http://www.budget.gc.ca/2012/home-accueil-fra.html> >, consulté le 9 avril 2012.

5.3.8 Bureau du vérificateur général du Canada

L'enquête table aussi sur une autre source d'information : le Bureau du vérificateur général du Canada (BVGC). Celui-ci s'est doté d'un mécanisme pour recevoir les plaintes ou les allégations liées aux manquements des organismes fédéraux. Dernièrement, le BVGC a examiné comment le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences Canada fixe des normes de service, surveille leur rendement en lien avec ces normes et rend compte de leurs résultats. Les travaux du BVGC dans son dernier rapport en 2010 ont révélé les observations suivantes :

- Service Canada possède un réseau de prestation des services qui compte plus de 300 Centres Service Canada en 2010 d'un bout à l'autre du pays où les Canadiens peuvent recevoir des services en personne;
- plus de 200 visites externes sont effectuées chaque année pour fournir des services gouvernementaux dans les collectivités rurales et éloignées²⁰⁰.

Nous nous souviendrons qu'il a été observé qu'en 2005, le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences Canada (RHDCC) a offert aux clients un service personnalisé et facile d'accès. En 2006, ses normes de service ont défini le niveau de service auquel les clients sont en droit de s'attendre. Et en 2010, RHDCC indiquait avoir 15 objectifs en matière de services associés à des normes internes de service pour mesurer le rendement en matière de prestation des principaux services. Le BVGC donnait l'exemple d'un particulier qui présente une demande de prestations. Ce particulier peut s'attendre à recevoir un avis de réception de sa demande dans les sept jours suivants. Le BVGC notait que Service Canada prévoyait en 2010, atteindre cet objectif dans 80 % des demandes²⁰¹.

²⁰⁰ Bureau du vérificateur général du Canada, 2011, *Budget des dépenses 2010-2011 Rapport sur le rendement*, en ligne, < <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2010-2011/inst/aud/aud-fra.pdf> >, consulté le 24 février 2013.

²⁰¹ *Ibid.*

Le rapport du BVGC a aussi révélé en 2010 que RHDCC avait sollicité la rétroaction de groupes de discussion et qu'il avait cherché à savoir de quelle manière les organismes de services des secteurs public et privé avaient obtenu l'appui de leur clientèle. Donc, le BVGC constate avec satisfaction en 2010 que le ministère utilise divers outils pour vérifier la satisfaction de ses clients. Il a aussi constaté que le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences Canada (RHDCC) communiquait clairement et uniformément ses normes de service aux clients dans ses Centres Service Canada, sur le site Web de Service Canada et dans les publications imprimées et les rapports destinés au public. Il a également communiqué clairement ses normes de service et ses objectifs en matière de services à ses employés au moyen de formations obligatoires données par le Collège Service Canada, l'institution d'apprentissage de Service Canada²⁰². Il est important de mentionner que le Collège Service Canada ne possède plus les mêmes capacités depuis les dernières compressions en 2012.

Le rapport du Bureau du vérificateur général du Canada (BVGC) fait valoir qu'avant les compressions budgétaires de 2012, le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences Canada (RHDCC) offrait chaque année à plus de 1 000 employés du service à la clientèle la possibilité de suivre le Programme d'accréditation en excellence du service du ministère. RHDCC renforçait également l'importance du service à la clientèle par l'entremise d'une formation et d'un encadrement continu, de bulletins, d'activités de communications et d'incitatifs pour les employés afin d'assurer la prestation de services de grande qualité²⁰³.

RHDCC mesure son rendement en matière de prestation des services principalement en effectuant le suivi mensuel des résultats réels, qu'il compare aux objectifs en matière de service prévus. Il utilise cette information comme fondement pour

²⁰² Bureau du vérificateur général du Canada, 2011, *Budget des dépenses 2010-2011 Rapport sur le rendement*, en ligne, < <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2010-2011/inst/aud/aud-fra.pdf> >, consulté le 24 février 2013.

²⁰³ *Ibid.*

produire un rapport sur le rendement de Service Canada en matière de prestation des services, qui est destiné au Parlement et au public. Le BVGC constate que les rapports ministériels présentaient les résultats de manière claire et uniforme.

Les autres activités de RHDCC comprennent des exercices de client mystère au cours desquels des évaluateurs jouent le rôle de clients afin d'évaluer la qualité du service. Il vérifie également la qualité du service offert par les agents lors des demandes de renseignements par téléphone et au cours des interactions dans des Centres Service Canada à propos de services précis. Les gestionnaires utilisent les rapports de surveillance découlant de ces activités pour déterminer dans quel secteur les employés ont besoin d'un encadrement et d'une formation supplémentaires. RHDCC fait également le suivi des demandes faites en personne pour les différents services offerts dans les Centres Service Canada²⁰⁴.

De plus, en 2005, le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences Canada (RHDCC) a mis sur pied le Bureau de la satisfaction des clients pour recevoir et examiner la rétroaction des clients, et y donner suite. Le Bureau de la satisfaction des clients a reçu plus de 3 000 plaintes au cours de l'exercice 2008-2009 de Service Canada. De plus, RHDCC a indiqué qu'au cours de l'exercice 2008-2009, près de 23 000 clients ont rempli les fiches de commentaires pour y donner de la rétroaction, y compris pour émettre des suggestions, des compliments ou des plaintes sur le service qu'ils venaient de recevoir. Selon l'analyse de la rétroaction et d'autres sources par RHDCC, les plaintes les plus fréquentes comprennent le temps d'attente et le nombre insuffisant d'employés dans les Centres Service Canada, la difficulté à obtenir la ligne pour les demandes par téléphone, et le temps de traitement des demandes d'assurance-emploi. Toutefois, en général, la majorité des clients se sont dits satisfaits de la rapidité

²⁰⁴ Bureau du vérificateur général du Canada, 2011. *Budget des dépenses 2010-2011 Rapport sur le rendement*,

en ligne, < <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2010-2011/inst/aud/aud-fra.pdf> >, consulté le 24 février 2013.

avec laquelle ils avaient obtenu le service (71 %)²⁰⁵.

Nous pouvons conclure après une analyse de toutes ces observations internes du gouvernement du Canada que Ressources humaines et Développement des compétences Canada, par l'entremise de Service Canada, a pris plusieurs mesures pour offrir un meilleur service aux canadiens. Malgré tous ces efforts, Service Canada fait toujours face à des questions existentielles pour lesquelles ses hauts dirigeants n'ont pas encore de réponses définitives :

- De quelle façon Service Canada va-t-il intégrer les médias sociaux et les divers outils du Web 2.0 pour fournir des meilleurs services aux Canadiens ?
- Quel sera le statut organisationnel légal de Service Canada dans le futur?

Actuellement, sur son site Web, Service Canada utilise les médias sociaux, par exemple Twitter, comme une extension de son site pour livrer des messages précis. Cette utilisation de l'outil ouvre les portes aux citoyens canadiens à communiquer directement et d'exiger de Service Canada un échange d'idées sur les services et les programmes qu'il offre.

Dernièrement, nous constatons que le gouvernement du Canada vise à centraliser de plus en plus ses opérations. Deux exemples récents sont la centralisation du système de la paie et des pensions à Miramichi en 2011, et la création de Services partagés Canada en 2012 qui a pour objectif de transformer l'infrastructure des technologies de l'information du gouvernement du Canada. Services partagés Canada est un organisme horizontal qui a beaucoup emprunté au modèle de Service Canada. Ces transformations importantes ont comme but de réduire les dépenses des fonds publics et augmenter l'efficacité de la fonction publique.

²⁰⁵ Bureau du vérificateur général du Canada, 2011. *Budget des dépenses 2010-2011 Rapport sur le rendement*, en ligne, < <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2010-2011/inst/aud/aud-fra.pdf> >, consulté le 24 février 2013.

Donc, les résultats de Service Canada en matière de service, d'adéquation et de coûts semblent très positifs. Ceci témoigne non seulement de l'adéquation du modèle de complémentarité en milieu gouvernemental canadien mais aussi de la qualité de sa mise en œuvre et de sa gestion dans un cadre de bonne gouvernance satisfaisante. D'une part les résultats d'adéquation aux besoins sont probants; la formule satisfait les clients, comble les besoins et tend non seulement à prendre de l'expansion, mais à être copiée, par exemple à Services partagés Canada. Deuxièmement, la performance en matière de coûts est satisfaisante puisque le gouvernement élargit la gamme des programmes dispensés.

Conclusion

Le mémoire a permis de présenter dans le chapitre I les principaux concepts utilisés : l'efficacité et l'efficience, la nouvelle gestion publique (NGP), les politiques de prestation de services aux citoyens, la gestion par résultats (GPR), la gestion horizontale, les partenariats de complémentarité, les politiques publiques et la gouvernance, grâce à une revue de littérature sélective. Le Chapitre II nous présente l'hypothèse et la méthodologie que nous avons privilégié. Nous avons avancé l'hypothèse suivante : Service Canada est une initiative horizontale de type « partenariat de complémentarité » et nous avons vu comment cette formule a permis à Service Canada de maximiser ses chances de succès.

Dans le Chapitre III nous avons démontré que l'Initiative d'amélioration des services (IAS) a été conçue pour satisfaire aux demandes de la population canadienne en ce qui concerne la qualité des services offerts au Canada. Le Chapitre IV présente l'historique du développement de Service Canada comme dispositif central de la politique et en tant que dispositif organisationnel horizontale. Dans le chapitre final nous avons vérifié notre hypothèse selon laquelle Service Canada est un exemple de partenariat de complémentarité en présentant quelques résultats depuis sa création au début des années 2000.

Nous avons observé que la nouvelle gestion publique (NGP) a eu un impact positif au Canada pour mieux servir les citoyens canadiens grâce à ses formes organisationnelles moins rigides et mieux adaptées. Cette flexibilité offre la possibilité de créer des agences avec des services spécifiques. Nous avons vu aussi que le service aux citoyens n'est pas seulement un élément d'une politique sectorielle (ex. assurance emploi ou pensions pour les aînés), mais que c'est en lui-même une politique gouvernementale qui accroît la légitimité des gouvernements en améliorant le service et l'efficience.

Le mémoire a permis d'observer que cette politique a émergé en fonction des prédictions de Kingdon qui explique qu'il y a trois facteurs d'apparition des politiques sont : l'avènement d'une crise, d'un scandale ou d'un événement fortuit²⁰⁶. De plus, il explique qu'elle a évolué selon tous les stades d'évolution des politiques publiques qui se retrouvent dans la pratique de la bonne gouvernance, et elle aura pour effet de renforcer la légitimité, l'inclusion et le capital social²⁰⁷.

Le mémoire a exploré le monde de la gestion horizontale comme réponse à certains défis organisationnels contemporains. L'hypothèse était à l'effet que la gestion horizontale doit être adaptée aux défis spécifiques de l'entreprise poursuivie. Ici nous avons vérifié un modèle particulier de gestion horizontale le partenariat de complémentarité. Les défis étaient de montrer la présence des sept indicateurs nécessaire dans ce type de partenariat : la participation de plusieurs organismes, la recherche d'une plus grande efficience par les partenaires, une entente formelle, la création d'une nouvelle entité, l'association de leurs actions, la facilitation de leurs actions, la contribution de ressources par chacun des partenaires et finalement une complémentarité sectorielle, disciplinaire, fonctionnelle, juridictionnelle et géographique²⁰⁸.

Les aspects particuliers de ce modèle reposent sur trois facteurs qui permettent de faciliter l'émergence de gestion horizontale. Premièrement, il faut y retrouver un leadership exercé par les dirigeants politiques et administratifs.²⁰⁹ Deuxièmement, il y a un besoin impératif de légitimité à l'origine de l'initiative de la part des acteurs

²⁰⁶ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston: Little, Brown, 1984; 2nd ed., New York: Harper Collins, 1995, 304 p.

²⁰⁷ Jacques Bourgault, « Gouvernance et institutions politico-administratives : le développement politique », in *La gouvernance*, sous la dir. de J. Corkery, I.I.A.S. : Bruxelles, juillet 1999, p. 173-189.

²⁰⁸ Jacques Bourgault, « La gestion horizontale », in *Horizontalité et gestion publique*, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2002, p. 35-37.

²⁰⁹ James Lahey, *Utiliser des outils horizontaux pour transcender les frontières : leçons apprises et indicateurs de réussite*, Ottawa : Centre canadien de gestion, 2002, 96 p.

principaux pour justifier sa mise en place²¹⁰. Finalement, des résultats mesurables permettant une meilleure reddition de compte pour le gouvernement du Canada²¹¹. Il y a donc eu une adéquation du modèle avec les besoins identifiés pour assurer la participation des ministères et des organismes pour créer Service Canada et pour gérer les décisions au quotidien. .

Aujourd'hui, nous vivons une période importante de changements avec le développement fulgurant des nouvelles technologies, notamment en production et en communications, et une plus grande volonté de participation active de la part des citoyens dans la sphère publique. Le monde de plus en plus branché change la façon dont les organismes publics informent, servent et rendent des comptes aux citoyens. Certains pourraient croire qu'il est plus facile aujourd'hui pour les organismes publics de satisfaire leurs citoyens, mais la vérité est toute autre. Les technologies modernes de la communication ont accru les attentes et raccourci les délais de service. Traditionnellement, l'administration publique valorisait une communication avec ses citoyens qui prévoyait l'identification de priorités à court, moyen et long termes. Aujourd'hui, les fonctionnaires doivent gérer tous ces délais en même temps, en se concentrant sur ce qui se passe en temps réel, sans perdre de vue ce qui importe le plus pour l'avenir²¹².

En parallèle, nous sommes témoins de l'évolution constante des moyens de communication entre les gouvernements et leurs citoyens. Outillés de technologies de communication et de collaboration instantanées, les citoyens exigent de jouer un plus grand rôle dans l'élaboration des politiques publiques ainsi que dans la conception et la prestation de services. Les citoyens d'aujourd'hui demandent d'avoir accès aux données

²¹⁰ B. Guy Peters, *La gestion d'un gouvernement horizontal : L'aspect politique de la coordination*, Ottawa : Centre canadien de gestion, 1998, 144 p.

²¹¹ Bachir Mazouz et Jean Leclerc, *La gestion intégrée par résultats*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 2008, 464 p.

²¹² Jocelyne Bourgon, *A New Synthesis of Public Administration : Serving in the 21st century*, Kingston : McGill-Queen's University Press, 2011, p. 29-30.

du gouvernement et que ses institutions soient plus transparentes avec ses données²¹³. Ces demandes de la part des citoyens ne sont pas reçues uniquement au Canada, mais à l'échelle mondiale²¹⁴. Mondialement, nous vivons dans une ère de transformations pour les gouvernements. Un aspect de cette transformation est connu sous l'appellation de gouvernement ouvert (open government).

L'administration publique canadienne vise la collaboration, l'innovation et la simplification de ses processus, le rendement supérieur de ses services et de ses programmes, ainsi que la souplesse avec ses systèmes et sa culture afin d'atteindre l'excellence auprès des citoyens. Le greffier du Conseil privé indique clairement dans son 19^e rapport annuel²¹⁵ au Premier ministre sur l'état de la administration publique du Canada que le guichet unique de Service Canada permet aux citoyens d'accéder à un large éventail de services gouvernementaux, mais que pour atteindre l'excellence en matière de prestation de services, Service Canada doit cependant resserrer ses liens avec les autres paliers de gouvernement et avec les organismes non gouvernementaux, et mieux faire participer les citoyens à la conception et à la prestation des services qui les concernent²¹⁶.

Les services et les programmes de Service Canada sont de plus en plus directement axés sur les besoins des citoyens. Cependant, les citoyens doivent néanmoins encore naviguer parmi de nombreuses sources pour trouver les services dont ils ont besoin. Il demeure essentiel que les ministères continuent de trouver les moyens de concilier leur responsabilisation verticale et la nécessité de travailler dans un environnement de plus en plus horizontal et fondé sur la collaboration. Il y a présentement plus de 80 organisations

²¹³ Bureau du Conseil privé, *Dix-neuvième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, rédigé par BCP. Ottawa : Bureau du Conseil privé, 2012, p. 2.

²¹⁴ Canadian Government Executive, 2012, *Rethinking government*, en ligne, < <http://www.canadiangovernmentexecutive.ca/transformation/renewal/item/1064-tony-clement-rethinking-government.html> >, consulté le 23 juin 2013.

²¹⁵ Bureau du Conseil privé, *Dix-neuvième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, rédigé par BCP. Ottawa : Bureau du Conseil privé, 2012, p. 9-10.

²¹⁶ *Ibid.*

fédérales qui emploient les technologies du Web 2.0 et les médias sociaux pour partager de l'information, recueillir des données ou échanger avec les citoyens²¹⁷. Service Canada est parmi ces organisations fédérales qui utilisent Twitter pour communiquer directement avec les Canadiens pour transmettre des renseignements sur ses programmes et ses services²¹⁸.

Notre recherche avait comme objectif d'analyser comment Service Canada applique la gestion horizontale dans les prestations publiques pour atteindre son mandat d'efficacité et d'efficience. La question à laquelle nous voulions répondre était : Est-ce que le dispositif de Service Canada a porté les fruits attendus d'un dispositif de gestion horizontale? Après notre analyse du sujet nous avons retenu les faits saillants suivants :

Encore tout récemment de nouveaux services gouvernementaux ont été ajoutés à Service Canada comme la livraison des passeports à compter de juillet 2013. Ceci est certainement un signe empirique de succès. Les bénéfices de la gestion horizontale à Service Canada sont le partage de coûts, le partage d'expertise, l'économie d'échelle, l'accroissement d'efficience et d'efficacité, la réduction des conflits, la légitimation de l'image publique auprès des citoyens, la réduction de la duplication des tâches et finalement l'accroissement de la motivation des employés. Suite à notre analyse documentaire, l'efficacité et l'efficience de la gestion horizontale dans le cas de Service Canada mériteraient maintenant d'être analysés par les experts avec d'autres méthodes, soit des analyses factuelles et des études sur la base d'information de gestion. Il faut démontrer concrètement les bénéfices apportés pour consolider le soutien des hauts fonctionnaires et des politiciens.

De plus, le mécanisme actuel de l'horizontalité crée certaines structures verticales qui viennent réduire son efficacité. Peters l'a très bien expliqué quand il a démontré qu'il existe une réelle division entre ceux qui contrôlent le budget, ceux qui élaborent les

²¹⁷ Bureau du Conseil privé, *Dix-neuvième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, rédigé par BCP. Ottawa : Bureau du Conseil privé, 2012, p. 5.

²¹⁸ Le compte Twitter de Service Canada en français est: @ServiceCanada_F

politiques publiques et ceux qui les exécutent dans les administrations. Selon Peters, il n'est pas toujours possible d'éviter ceci dans l'application d'une gestion horizontale, mais que le leadership permet de contrôler l'impact de cette problématique²¹⁹. De plus, il y a toujours le risque que, dans le cycle de développement d'une organisation horizontale, celle-ci devienne une structure verticale opérant en silo et coupe les liens avec les organisations d'origine qui lui ont fourni les buts de son action. Par exemple, l'intégrité des politiques et des programmes sera-t-elle mise en jeu pour satisfaire les impératifs de la prestation rapide et simplifiée des services aux usagers?

C'est donc dire qu'une meilleure gestion et surveillance est requise si la gestion horizontale est destinée à devenir l'outil d'efficacité et d'efficience souhaité par le gouvernement canadien. Aujourd'hui, Service Canada doit continuer d'évoluer pour répondre aux exigences des citoyens canadiens et pour atteindre son objectif d'efficience et d'efficacité, comme le greffier l'explique dans son 19^e rapport annuel au Premier Ministre²²⁰ sur l'état de la fonction publique canadienne :

[...] Outillés de technologies de communication et de collaboration instantanées, les citoyens exigent de jouer un plus grand rôle dans l'élaboration des politiques publiques ainsi que dans la conception et la prestation de services. Ils veulent avoir plus facilement accès aux données du gouvernement, et demandent que leurs institutions fassent preuve de plus d'ouverture et de transparence.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada maintient encore aujourd'hui son important soutien aux organismes fédéraux dans les initiatives horizontales, cela toujours dans la perspective de livrer de meilleurs résultats à moindre coût aux citoyens canadiens. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada continue de suivre le cas de Service Canada, notamment l'exercice du leadership de la part de sa haute direction et lui apporte un soutien continu pour que Service Canada atteigne ses objectifs. Aujourd'hui, nous comprenons que Service Canada continue de faire face à plusieurs défis pour arriver à

²¹⁹ B. Guy Peters, *La gestion d'un gouvernement horizontal : L'aspect politique de la coordination*, Ottawa : Centre canadien de gestion, 1998, p. 22.

²²⁰ Bureau du Conseil privé, *Dix-neuvième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, rédigé par BCP. Ottawa : Bureau du Conseil privé, 2012, p. 2-5.

répondre aux besoins des citoyens canadiens. Service Canada sera toujours appelé à évoluer avec la société canadienne.

BIBLIOGRAPHIE

Monographies, chapitres et articles

Aucoin, Peter et Donald J. Savoie. 1998. « L'Examen des programmes: Leçons en vue d'un changement stratégique de la gouvernance ». In *Gestion du changement stratégique Leçons à retenir de l'Examen des programmes*, sous la dir. de Peter Aucoin et Donald J. Savoie, p. 323-342. Ottawa : Centre canadien de gestion.

Bakvis, Herman et Luc Juillet. 2004. *Le défi de l'horizontalité ministères responsables, organismes centraux et leadership*, Ottawa : École de la fonction publique du Canada, 85 p.

Bellavance, Michel. 1985. *Les politiques gouvernementales : élaboration-gestion-évaluation*, Montréal : Agence d'Arc, 268 p.

Bernier, Luc, Guy Lachapelle, et Stéphane Paquin. 2010. *L'analyse des politiques publiques*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 426 p.

Bernier, Luc, et Sébastien Angers. 2010. « Le NMP ou le nouveau management public ». In *L'analyse des politiques publiques*, sous la dir. de Stéphane Paquin, Luc Bernier et Guy Lachapelle, p. 234-235. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.

Boucher, Carole. 2005. « Analyse de l'approche horizontal dans les politiques publiques de développement régional au Québec de 1983 à 2001: vers une vision horizontale ». Rimouski: Mémoire de maîtrise, Rimouski, Université du Québec à Rimouski, 129 p.

Bouckaert, Geert. 1993. « Measurement and meaningful management ». *Public Productivity and Management Review*, vol.17, n°1, p. 34-38.

Bourgault, Jacques. 2010. « Les réformes de gestion au gouvernement fédéral du Canada : un mouvement continu ». In *L'espace canadien : mythes et réalités*, p. 263-305. Québec : Presses de l'Université du Québec.

Bourgault, Jacques. 2002. *Horizontalité et gestion publique : expériences fédérales au Québec*. Québec : Les Presses de l'Université Laval, 357 p.

Bourgault, Jacques. 2002. *Horizontalité et gestion publique*. Québec : Les Presses de l'Université Laval, 355 p.

Bourgault, Jacques. 2002. « La gestion horizontale ». In *Horizontalité et gestion publique*. Québec : Les Presses de l'Université Laval, p. 25-47.

Bourgault, Jacques et René Lapierre. 2002. « Cycle et destins des projets horizontaux ». In *Horizontalité et gestion publique*. Québec : Les Presses de l'Université Laval, p. 279-299.

Bourgault, Jacques et René Lapierre. 2000. *Horizontalité et gestion publique*. Ottawa : Centre de gestion, 37 p.

Bourgault, Jacques. 1999. « Gouvernance et institutions politico-administratives : le développement politique ». In *La gouvernance*, sous la dir. de J. Corkery, juillet, p. 173-189. I.I.A.S.: Bruxelles.

Bourgon, Jocelyne. 2011. *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st century*. Kingston: McGill-Queen's University Press, 414 p.

Bozeman, Barry. 1999. *Bureaucracy and Red Tape*. New Jersey: Prentice Hall, 268 p.

Calmé, Isabelle, Jordan Hamelin et Jean-Philippe Lafontaine *et al.* 2003. *Introduction à la gestion*. Paris: Éditions Dunod, 3e éd., 464 p.

Cardinal, Linda, Stéphane Lang et Anik Sauvé. 2009. « La coordination des langues officielles et la formulation des politiques publiques: apprendre à travailler autrement ». In *Les politiques publiques au Canada : Pouvoir, conflits et idéologies*, sous la dir. de Dimitrios Karmis et Linda Cardinal, p. 155-179. Québec : Les Presses de l'Université Laval.

Coe, Amanda. 2008. « Service Canada ». In *L'Institut des services axés sur les citoyens*, 43 p.

Coe, Amanda. 2004. *Government Online in Canada: Innovation and Accountability in 21st Century Government*. Cambridge: Kennedy School of Government Graduate Research Paper, 25 p.

Dépelteau, François. 2009. *Les fondements des sciences humaines*. Paris: De Boeck, 430 p.

Dunn, William N. 1981. *Public policy analysis: an introduction*, Toronto: Prentice-Hall, 388 p.

Good, David A. 2003. *The Politics of Public Management: The HRDC Audit of Grants and Contributions*, Toronto: University of Toronto Press, 240 p.

Gow, James Iain. 1994. *Learning from others: administrative innovations among Canadian governments*, p 75-125. Toronto: Institute of Public Administration of Canada.

Grimshaw, Jeremy, Ruth Thomas, Graeme MacLennan *et al.* 2004. « Effectiveness and Efficiency of Guideline, Dissemination and Implementation Strategies ». In *Health Technology Assessment*, vol. 8, n°6, 72 p.

Hood, Christopher. 1995. *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*, Oxford: Oxford University Press, 261 p.

Hooghe, Liesbet et Gary Marks. 2001. *Multi-level governance and European integration*. New York: Rowman & Littlefield, 251 p.

Kimmons, Robert L. 1990. *Project Management: a Step by Step Approach*, New York: Marcel Dekker, 352 p.

Kingdon, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown, 1984; 2nd ed., New York: Harper Collins, 1995, 304 p.

Lahey, James. 2002. *Utiliser des outils horizontaux pour transcender les frontières : leçons apprises et indicateurs de réussite*. Ottawa : Centre canadien de gestion, 96 p.

Lahey, James. 2001. *De l'effort héroïque au travail quotidien : les enseignements découlant de la direction de projets horizontaux*. Ottawa: Centre canadien de gestion, 64 p.

Lasswell, Harold et Abraham Kaplan. 1950. *Power and society: A framework for political inquiry*. New Haven: Yale University press, 295 p.

Mazouz, Bachir et Jean Leclerc. 2008. *La gestion intégrée par résultats*. Québec : Presses de l'Université du Québec, 464 p.

Mikol, Alain. 1991. *Le commissaire aux comptes l'audit d'efficacité et le conseil*. In *Revue de droit comptable*, 107 p.

Mercier, Jean. 2002. *L'administration publique. De l'École classique au nouveau management public*. Québec: Les Presses de l'Université Laval, 520 p.

Morsain, Marie-Agnès. 2000. *Dictionnaire du management stratégique*, Paris; Belin, 217 p.

Merrien, François-Xavier. « La nouvelle gestion publique : un concept mythique ». *Lien Social et Politiques, Revue international d'action communautaire*, n°41, Printemps 1999, p.102.

Peters, Guy B. 2004. « Back to the Centre? Rebuilding the State ». *The Political Quarterly*, Volume 75, Issue Supplement s1, p. 4-5.

Peters, B. Guy. 1998. *La gestion d'un gouvernement horizontal : L'aspect politique de la coordination*, Ottawa : Centre canadien de gestion, 144 p.

Pollitt, Christopher et Geert Bouckaert. 2000. *Public Management Reform, a Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press, 314 p.

Pollitt, Christopher. 2001. « Comment parvenons-nous à évaluer la qualité des services public? ». In *La gouvernance au XXIème siècle : Revitaliser la fonction publique*, sous la dir. de Guy B. Peters et Donald J. Savoie, p. 85-110. Centre canadien de gestion. Québec : Les presses de l'Université Laval.

Pollitt, Christopher. 1995. « Techniques de gestion pour le secteur public: de la doctrine à la pratique ». In *Les nouveaux défis de la gouvernance*, sous la dir. de Guy B. Peters et Donald J. Savoie, p. 192. Centre canadien de gestion. Québec : Les presses de l'Université Laval.

Préfontaine, Lise, Line Ricard et Valéry Ramonjavelo. 2002. « Initiative Service Canada : Secrétariat du Conseil du Trésor, Gouvernement du Canada ». In *Nouveaux modèles de collaboration*, p. 1-20. Montréal: Groupe Pivot.

Rouillard, Christian et Nathalie Burlone. 2009. «Vers un renouvellement de la pensée en administration publique? Culture organisationnelle, leadership et gestion horizontale dans le secteur public fédéral canadien». In *Les politiques publiques au Canada : Pouvoir, conflits et idéologies*, sous la dir. de Dimitrios Karmis et Linda Cardinal, p. 135-154. Québec : Les Presses de l'Université Laval.

Sproule-Jones, Mark. 2000. « Horizontal Management: Implementing Programs Across Interdependent Organizations ». In *Canadian Public Administration*. Toronto: The Institute of Public Administration of Canada, vol. 43, p. 93-109.

Stevenson, Peter. 1999. *La gestion par résultats au ministère de la Justice du Québec : Une réalité qui s'installe?* Sainte-Foy : École nationale d'administration publique, 118 p.

Tan, Kwang Cheak. 2007. « Service Canada: A New Paradigm in Government Service Delivery ». In *Preparing Leaders for Governance in a Digital-Enabled, Networked World*, p. 1-16. Boston: John F. Kennedy School of Government.

Visser, Christian de et Frédéric Varone. 2004/2, La nouvelle gestion publique en action, *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, p. 177-185.

Yin, Robert K. 1994. *Case study Research, Designs and Methods*. Californie: Sage Publications, 171 p.

Législations

Lois du Canada: *Loi sur le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences*, L.C., 1995, ch. 34.

Lois du Canada: *Loi sur Services partagés Canada*, L.C. 2012, ch. 19, art. 711.

Lois du Canada : *Loi fédérale sur la responsabilité*, L.C., 2006, ch. 9.

Lois du Canada: *Loi sur les langues officielles*, L.R., 1985, ch. 31 (4^e suppl.).

Lois du Canada : *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada*, L.C., 2005, ch. 38.

Publications gouvernementales

Bureau du vérificateur général du Canada. 2000. *Rapport du vérificateur général du Canada : La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats*. Ottawa : Bureau du vérificateur général du Canada, ch. 20, 51 p.

Bureau du Conseil privé. 2012. *Dix-neuvième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*. Ottawa : Bureau du Conseil privé, 22 p.

Centre canadien de gestion. 1999. *Services axés sur les citoyens : Répondre aux besoins des Canadiens*. Ottawa : Centre canadien de gestion, p. 1-19.

Ressources humaines et Développement des compétences Canada. *Rapport ministériel sur le rendement et Budget des dépenses 2011-2012*. Ottawa : Ressources humaines et Développement des compétences Canada, 111 p.

Ressources humaines et Développement des compétences Canada. *Rapport sur les plans et les priorités et le Budget des dépenses 2012-2013*. Ottawa : Ressources humaines et Développement des compétences Canada, 64 p.

Ressources humaines et Développement des compétences Canada. *Plan d'activités intégré 2011 à 2014*. Ottawa : Ressources humaines et Développement des compétences Canada, 41 p.

Service Canada. 2010. *Rapport annuel de Service Canada 2009-2010*. Ottawa : Ressources humaines et du Développement des compétences Canada, 168 p.

Sites Internet

Hamel, Jean-François. 2000. *Les gouvernements électroniques*. En ligne.
< <http://grds.ebsi.umontreal.ca/presentations/2003/0501-e-government/diapo18-0.htm> >.
Consulté le 2 février 2010.

Joncas, Danny. 2011. *Service Canada sévèrement critiquée dans l'est du pays*. En ligne.
< <http://francopresse.ca/?voir=journal&id=58882> >. Consulté le 24 février 2013.

Marson, Brian et Ralph Heintzman. March 2009. « From Research to Results: A decade of results-based service improvement in Canada ». In *New Directions Series*, Toronto: The Institute of Public Administration of Canada, 46 p. En ligne.

<https://sirius.enap.ca/CookieAuth.dll?GetLogon?curl=Z2FOWAZ2FZ3FaeZ3DPreFormActionZ26aZ3DReplyZ26tZ3DIPM.NoteZ26idZ3DRgAAAACW1qJ7t5ItRZ5AV4zRukIC7JBwBSCPSkzmB5Sr25CYCKTBhAAAAABWacAAASnFK8mU3uQYcf0ebYPejBAJeudyEMAAAJ&reason=0&formdir=1#_ftnref1>. Consulté le 5 juin 2013.

Mouries, Thomas. 2003. *La Gouvernance*, Note de lecture sur l'ouvrage de Philippe Moreau-Defarges. En ligne. < <http://www.institut-gouvernance.org/en/document/fiche-document-51.html> >. Consulté le 5 juin 2013.

Bureau de Conseil privé. 2010. *BCP*. En ligne. < <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra> >. Consulté le 2 février 2010.

Bureau du vérificateur général du Canada. 2010. *BVGC*. En ligne. < http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/admin_f_41.html >. Consulté le 2 février 2010.

Bureau de Conseil privé. 2010. *Discours du Trône (12 octobre 1999)*. En ligne. < <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra> > Consulté le 2 février 2010.

Canadian Government Executive. 2010. *CGE*. En ligne. < <http://www.canadiangovernmentexecutive.ca> >. Consulté le 2 février 2010.

École de la fonction publique du Canada. 2011. *ÉFPC*. En ligne. < http://www.cspsefpc.gc.ca/pbp/pub/pdfs/actionc_f.pdf >. Consulté le 14 février 2011.

École de la fonction publique du Canada. 1996. *Groupe de travail sur les questions horizontales*. En ligne. < <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC93-8-1996-3F.pdf> >. Consulté le 14 février 2011.

Gouvernement du Canada. 2012. *Le budget de 2012*. En ligne. < <http://www.budget.gc.ca/2012/home-accueil-fra.html> >. Consulté le 9 avril 2012.

Gouvernement du Canada. 2011. *Gouvernement ouvert*. En ligne. < <http://www.ouvert.gc.ca> >. Consulté le 3 décembre 2011.

L'Institut des services axés sur les citoyens. 1998. *Les citoyens d'abord*. En ligne, < <http://www.iccs-isac.org/research/citizens-first/citizens-first-1998/?lang=fr> >. Consulté le 2 février 2010.

Observatoire du Dialogue et de l'Intelligence Sociale (ODIS). 2011. « Le portail de l'intelligence sociale ». En ligne. < <http://www.intelligencesociale.org/detail.php?groupeID=4294967295&type=definition&ID=671> >. Consulté le 5 juin 2013.

Plan d'action économique du Canada. 2012. *Plan d'action économique 2012*. En ligne. < <http://www.actionplan.gc.ca/fr> >. Consulté le 5 septembre 2012.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. 2012. *Lexique de la gestion axée sur les résultats*. En ligne. < <http://www.tbs-sct.gc.ca/cee/pubs/lex-fra.asp> >. Consulté le 5 juin 2013.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. 2012. *Orientations générales sur la gouvernance et la gestion des évaluations des initiatives horizontales*. En ligne. < <http://www.tbs-sct.gc.ca/cee/gmehi-ggeih/gmehi-ggeih04-fra.asp> >. Consulté le 5 juin 2013.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. 2010. SCTC. En ligne. < <http://www.tbs-sct.gc.ca/ps-es-saff/2011/introduction-fra.asp> >. Consulté le 24 février 2013.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. 2009. *Lexique : Guide de planification des ressources humaines*. En ligne. < http://www.tbs-sct.gc.ca/gui/spgr/lexicon-lexique-fra.asp?for=execs_ >. Consulté le 5 juin 2013.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. 2007. *Gestion par analyse de résultat: Leçons apprises et pratiques exemplaires*. En ligne. < <http://www.tbs-sct.gc.ca/emf-cag/outcome-resultat/lessons-lecons/lessons-lecons02-fra.asp> >. Consulté le 2 février 2010.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. 2007. *Principales organisations fédérales exerçant d'importantes d'activités directes de prestations de services pour les Canadiens*. En ligne. < <http://www.tbs-sct.gc.ca/emf-cag/outcome-resultat/lessons-lecons/lessons-lecons02-fra.asp> >. Consulté le 2 février 2010.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. 2006. *Rapport sur les plans et les priorités 2005-2006*. En ligne. < <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2006-2007/hrsdsc-rhdsc/hrsdsc-rhdsc04-fra.asp> > Consulté le 2 février 2010.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. 2005. *Cadre horizontale de gestion de responsabilisation axé sur les résultats 2005*. En ligne. < <http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/index-fra.asp> >. Consulté le 2 février 2010.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. 2004. *Collectivité d'amélioration des services*. En ligne. < <http://www.tbs-sct.gc.ca/si-as/community/comm-collect-fra.asp> >. Consulté le 2 février 2010.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. 2000. *Un cadre stratégique pour l'amélioration de la prestation des services au gouvernement du Canada*. En ligne. < http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/sipubs/si_as/pfsitb-fra.asp >. Consulté le 2 février 2010.

Service Canada. 2013. *Service Canada : Au service des gens*, En ligne. < <http://www.servicecanada.gc.ca/fra/accueil.shtml> >. Consulté le 30 mai 2013.

Service Canada, 2012, *Le Collège Service Canada*, en ligne, < <http://www.servicecanada.gc.ca/fra/ausujet/college.shtml> >, consulté le 10 juin 2013.

Service Canada. 2006. *Rapport annuel de Service Canada 2005-2006*. En ligne. < http://www.servicecanada.gc.ca/fra/ausujet/rapports/ra_0506/index.shtml >. Consulté le 2 février 2010.

Services partagés Canada. 2013. *Plan d'affaires intégrées 2012 – 2013*. En ligne. < <http://www.ssc-spc.gc.ca/pages/ibp-pai-2012-2013-fra.html> >. Consulté le 3 mai 2013.