

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE



LES SONDAGES SUR LA QUALITÉ DES SERVICES AU CANADA ET AUX ÉTATS-
UNIS: DES PRÉTENTIONS DISCURSIVES UNIVERSELLES AUX
PARTICULARISMES DES CHOIX STRATÉGIQUES ET OPÉRATIONNELS

THÈSE
PRÉSENTÉE
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DU DOCTORAT EN ADMINISTRATION PUBLIQUE

PAR
PATRICIA GAZZOLI

AVRIL 2004

Queremos saber, o que vão fazer
 Com as novas invenções
 Queremos notícia mais séria
 Sobre a descoberta da anti-matéria
 E suas implicações
 Na emancipação do homem
 Das grandes populações
 Homens pobres das cidades
 Das estepes, dos sertões

Queremos saber, quando vamos ter
 Raio laser mais barato
 Queremos, de fato, um relato
 Retrato mais sério do mistério da luz
 Luz do disco-voador
 Pra iluminação do homem
 Tão carente, sofredor
 Tão perdido, na distância
 Da morada do Senhor

Queremos saber, queremos viver
 Confiantes no futuro
 Por isso se faz necessário prever
 Qual o itinerário da ilusão
 A ilusão do poder
 Pois se foi permitido ao homem
 Tantas coisas conhecer
 É melhor que todos saibam
 O que pode acontecer

De Gilberto Gil, intérprete Cassia Eller

Nous voulons savoir ce qu'ils vont faire
 Avec les nouvelles inventions
 Nous voulons des nouvelles plus sérieuses
 Sur la découverte de l'antimatière
 Et ses implications
 Sur l'émancipation de l'Homme
 Des grandes populations
 Les hommes pauvres des villes,
 Des prairies, des déserts

Nous voulons savoir quand est-ce que nous aurons
 Un rayon laser moins cher
 Nous voulons en fait, un rapport
 Un portrait plus sérieux du mystère de la lumière
 Lumière des soucoupes volantes
 Pour l'illumination de l'Homme
 Si dépourvu, si souffrant
 Si perdu dans la distance
 De la demeure du Seigneur

Nous voulons savoir, nous voulons vivre
 Ayant confiance dans l'avenir
 À cause de cela il faut prévoir
 L'itinéraire de l'illusion
 L'illusion du pouvoir
 Parce que si on a permis à l'Homme
 De connaître tant de choses
 Il faut que tous sachent
 Ce qu'il peut se passer...

*Chanson brésilienne composée par
 Gilberto Gil et interprétée par Cassia Eller*

Je dédie cette thèse à ma grand-mère et grande amie, Vovó Carminha, qui durant ces dix dernières années m'a donné de si loin tout le soutien et l'amour nécessaires pour relever les défis personnels et professionnels.

REMERCIEMENTS

Je remercie tous ceux qui m'ont accordé des entrevues au Canada et aux États-Unis et qui ont rendu possible la réalisation de cette étude. Je tiens à remercier tout particulièrement Brian Marson, du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et Bernie Lubran, du *Federal Consulting Government* du gouvernement américain pour leur soutien et leur disponibilité.

Je remercie la CAPES et le Ministère de l'Éducation brésilien qui m'ont conféré une bourse d'excellence durant quatre ans de mon doctorat, l'École nationale d'administration publique qui m'a également accordé une bourse d'excellence (bourse de finissants) et l'Office Québec-Amérique pour la jeunesse qui a défrayé une partie de mes dépenses de voyage, lors de ma recherche aux États-Unis.

Je tiens également à remercier :

Christian Rouillard et Éric Montpetit, co-directeurs de cette thèse, dont le soutien moral et intellectuel, ainsi que l'amitié, ont été décisifs dans l'accomplissement de mes études doctorales;

Isabelle Fortier et Daniel Lozeau, membres du comité de thèse qui, présents à l'Énap Montréal, ont pris la relève des directeurs de thèse pour m'offrir tout l'appui psychologique durant la rédaction de ma thèse. Je les remercie de leur amitié;

Patricia Pattyn, pour le travail de correction du français;

Nathalie Dubois, Anik Desmarais, Francis Garon, Isabelle Paré, Mathieu Jolicoeur et Camille Kubina, collègues de recherche, de doctorat et de couloir, qui ont contribué au maintien de mon équilibre personnel tout au long du doctorat.

Sylvain Massé, Serge Paquette, Francine Lanouette, Jocelyn Carron, Yves Brillon, Hélène Vallières et Suzie Rego, personnel de l'Énap, pour toute l'attention qu'ils consacrent aux étudiants de doctorat.

Aux amis que je me suis fait à Montréal, qui ont su célébrer la vie avec moi et m'offrir leurs épaules, lorsque j'en ai eu besoin. Un grand merci à Cinéa et Habib Daoud, Nathalie Abi-Nassif, Margareth Zanchetta, Julio Bernardes, Jair Cavalcanti, Carolina Araujo, Larissa Inoue et René Orea Sanchez.

Un merci spécial à Beatriz Ilari et à Maria Elisa Brandão Bernardes, mes modèles professionnels, pour leurs mots d'encouragements et leurs gestes qui m'ont montré jusqu'où une vraie amitié peut amener.

Mes amis de chez nous, Adriana, Renato, Leninha, Lu, Neissinha, Lili, Carlinhos e Fued, qui, même à distance, n'en étaient pas moins près de moi ces dix dernières années.

À Aude, Fernanda, Yann, Hannah, Michael, Felipe, Beatriz, Liz, Gabriel et Clarinha, enfants qui sont nés après le début de mon doctorat et qui m'ont toujours rappelé ce qui est vraiment important dans la vie.

Pablo, tu es en partie responsable de la conclusion de cette thèse. Merci beaucoup pour tout l'appui académique, la discipline et toutes tes formes d'encouragement.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	IV
TABLE DES MATIÈRES.....	VI
GLOSSAIRE.....	X
RÉSUMÉ.....	XI
ABSTRACT.....	XII
RESUMO.....	XIII
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE 1 : PRÉSENTATION DE LA PROBLÉMATIQUE	8
1.1 La mise en contexte.....	8
1.1. La problématique de recherche.....	14
1.2. Le modèle interprétatif de recherche.....	17
1.3.1 L'objet de notre recherche : les types de sondage	20
1.2.1. Les variables susceptibles d'influencer le type de sondage.....	25

CHAPITRE 2 : LE CADRE THÉORIQUE ET CONCEPTUEL	31
2.1 Les théories critiques	31
2.1.1 Le mythe de l'efficiencé réifié.....	31
2.1.2 L'éclatement de la rationalité organisationnelle	34
2.2 Les théories néo-institutionnelles	37
 CHAPITRE 3 : LA MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE	 43
 CHAPITRE 4 : LES RÉFORMES ADMINISTRATIVES AUX ÉTATS-UNIS ET AU CANADA ET LES SONDAGES DE SATISFACTION ADOPTÉS PAR LES DEUX PAYS	 55
4.1 Le nouveau management public et les réformes des années 80 et 90.....	56
4.2 Les États Unis.....	61
4.2.1 La réforme administrative aux États-Unis	61
4.2.2 Le modèle de sondage <i>ACSI</i>	80
4.3 Le Canada.....	91
4.3.1 La réforme administrative au Canada.....	91
4.3.2 Le modèle du sondage « Les citoyens d'abord ».....	112
4.3 Les valeurs affichées par les sondages de satisfaction vis-à-vis du public au Canada et aux États-Unis.....	120
4.4 La comparaison entre les sondages américain et canadien.....	132

CHAPITRE 5 : RÉPONDRE À LA QUESTION DE RECHERCHE : L'IMPORTANCE DES GROUPES D'ACTEURS ET DES ÉLÉMENTS INSTITUTIONNELS POUR COMPRENDRE LE TYPE DE SONDAGE DE SATISFACTION UTILISÉ AU CANADA ET AUX ÉTATS-UNIS	135
5.1 Le modèle interprétatif de départ	136
5.2 Les constats de la recherche.....	141
5.2.1 Les groupes d'acteurs responsables des sondages	141
5.2.2 Les éléments institutionnels d'influence.....	143
CHAPITRE 6 : LES GROUPES RESPONSABLES DE LA RÉALISATION DES SONDAGES.....	151
6.1 Le cas du Canada.....	152
6.2 Le cas des États-Unis	177
CHAPITRE 7 : WHITEHALL ET WHITE HOUSE : DEUX SYSTÈMES DISTINCTS DE GOUVERNANCE PUBLIQUE.....	200
7.1 La tradition canadienne : le modèle de <i>Whitehall</i>.....	201
7.2 La tradition américaine : le modèle de la <i>White House</i>.....	215
CHAPITRE 8 : LA COORDINATION FÉDÉRALE AUX ÉTATS-UNIS ET AU CANADA.....	230
8.1 L'administration fédérale américaine	230
8.1.1 La coordination administrative intergouvernementale aux États-Unis.....	231

8.1.2	La coordination administrative horizontale aux États-Unis.....	240
8.2	L'administration fédérale canadienne.....	244
8.2.1	La coordination administrative intergouvernementale au Canada.....	245
8.2.2	La coordination administrative interétatique au Canada	259
CHAPITRE 9 : LES IDÉES ET LES VALEURS DES GROUPES RESPONSABLES DES		
SONDAGES DE SATISFACTION		264
9.1	<i>Le National Performance Review, le Federal Consulting Group et la gestion de la</i> <i>qualité totale aux États-Unis</i>	264
9.2	Le Réseau des services axés sur le citoyen / Conseil sur la prestation des services du secteur public au Canada	276
CONCLUSION.....		297
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES		314
ANNEXES		352

GLOSSAIRE

États-Unis

ACSI – American Customer Satisfaction Index

FCG – Federal Consulting Group

FQI – Federal Quality Institute

GSA – General Service Administration

NPR – National Performance Review

GPRA – Government Performance Results Act

NPRG – National Partnership for Reinventing Government

NQRC – National Quality Research Center

OMB – Office and Management Bureau

PMC – President's Management Council

SES – Senior Executive Service

Canada

CCG - Centre canadien de gestion

CDPISP - Comité des dirigeants principaux de l'information du secteur public

CPSSP - Conseil sur la prestation des services du secteur public

CSPS - Forum de cadres supérieurs de la prestation des services

OMC – Outil de Mesures Communes

SCT – Secrétariat du Conseil du Trésor

BCP – Bureau du Conseil Privé

IAPC - Institut d'administration publique du Canada

ISAC - Institut des services axés sur le citoyen

RSAC – Réseau des services axés sur le citoyen

RÉSUMÉ

Dans le cadre de mes études doctorales, j'ai étudié les modalités d'élaboration, d'administration et d'interprétation des sondages nationaux canadiens et américains sur la satisfaction des individus (clients-citoyens) envers les services publics. L'utilisation de ce type d'outil va dans le sens des réformes administratives introduites durant les années quatre-vingt-dix, essentiellement inspirées par le mouvement du nouveau management public. Cette approche managérielle propose, entre autres, que la qualité des services et des programmes gouvernementaux soit évaluée à partir du point de vue de l'utilisateur des services, le seul considéré apte à les juger, selon ses besoins et ses attentes subjectives. Contrairement à ce qu'on pourrait présumer d'un mouvement aux prétentions universelles comme celles du nouveau management public, les sondages adoptés aux États-Unis et au Canada présentent des différences à la fois multiples et significatives.

Ma recherche visait à définir et expliquer la nature et l'origine des différences prononcées qu'on retrouve dans les sondages adoptés par les gouvernements fédéraux aux États-Unis et au Canada. Lors de la recherche sur le terrain, l'intention était de recréer le contexte historique et institutionnel qui a donné lieu aux décisions quant à l'adoption d'un outil de gestion spécifique. Je croyais ainsi être capable de mieux comprendre tant l'initiative des sondages que quelques caractéristiques plus générales des réformes administratives mises en place par les gouvernements canadien et américain. Les théories managérielles critiques et les théories néo-institutionnelles ont orienté l'approche de ma question de recherche.

Deux constatations importantes se dégagent. Premièrement, l'un des facteurs les plus influents dans la configuration des stratégies de sondages se réfère au groupe d'acteurs gouvernementaux qui a planifié et mis en place ces enquêtes. Le profil du groupe d'acteurs responsable des sondages dans les deux pays diffère de manière importante et constitue un facteur décisif en relation au sondage adopté. Les différences entre ces groupes peuvent s'expliquer, entre autres, par l'existence de différents systèmes de gouvernance au Canada et aux États-Unis (système de *Whitehall* et système de la *White House*), ce qui donne comme résultat de hauts gestionnaires de profils différents. Cependant, la présence d'un groupe particulier d'acteurs n'est pas suffisante pour comprendre les différences entre les approches de sondage choisies aux États-Unis et au Canada, ce qui amène à un deuxième constat. Ma thèse est que, une fois que ces acteurs ont eu l'idée ou ont reçu le mandat de réaliser les sondages de satisfaction, ils ont cherché des éléments institutionnels qui pourraient légitimer leur approche. Cette légitimation garantissait, d'un côté, l'accord des instances décisionnelles pour réaliser le sondage. D'un autre côté, elle favorisait aussi l'adhésion de l'ensemble de services ou de juridictions participantes à l'idée même du sondage. Deux éléments institutionnels ont été examinés d'une manière détaillée, soit : 1) la coordination fédérale au sein des deux pays, tant au niveau interagences fédérales qu'au niveau intergouvernemental; 2) les valeurs qui ont animé les réformes dans les deux pays, particulièrement celles qui caractérisent la relation entre les administrations et leur public.

ABSTRACT

In this doctoral study I analyze the modalities of elaboration, employment and interpretation of national surveys which inquire individuals about their satisfaction towards public services. The use of this managerial tool follows from the administrative reforms which took place last decade, inspired mostly from the New Public Management. It is based on the premise that the quality of public services and programs must be evaluated from the clients' point of view, as they are the only ones entitled to judge them, according to their personal needs and personal expectations. However, even if the New Public Management claims universal proposals, we can notice important differences between the surveys adopted in Canada and the United States.

My research aims to define and explain the nature and origin of the pronounced differences between the satisfaction surveys adopted by the federal governments in the United States and Canada. In my field research, I tried to recreate the historical and institutional contexts which gave place to the decisions for the adoption of this particular managerial tool. So doing, I purport to better understand the initiative of surveys as well as some general characteristics of the administrative reforms held by the Canadian and American governments. The critical managerial theories and the neo-institutional theories guided the research .

Through my study, I arrived at two important conclusions. First, one of the most influent elements in the configuration of surveys strategies is the group of governmental actors who planned and carried on these surveys. The profile of the group of actors responsible for the surveys in the countries studied differ in important ways. Their particular profile constitutes an important factor to explain the differences in the surveys adopted. The differences between these groups can be understood by the presence of two different governance systems in Canada and in the United States (Whitehall and Whitehouse systems) which cause the emergence of different senior civil servant profiles. However, the presence of a particular group of actors isn't *per se* sufficient to understand the differences between the survey approaches adopted in the United States and Canada, which leads us to a second conclusion. My thesis is that, once those actors got the mandate to carry on satisfaction surveys, they used institutional elements to legitimize their approach. On one hand, this legitimacy guaranteed the approval of decision makers to realize the survey. On the other hand, it made possible the adhesion of services and jurisdictions which were supposed to participate in the survey. Two institutional elements were examined in detail: 1) the Federal coordination in both countries, both among federal agencies and in inter-governmental relations; 2) the values that oriented the reforms in the United States and Canada, particularly those which characterize the relations between the administration and the public.

RESUMO

Meu estudo de doutorado se dedicou à compreensão das modalidades de elaboração, de administração e de interpretação das sondagens nacionais canadense e americana sobre a satisfação dos indivíduos (clientes – cidadãos) em relação aos serviços públicos. A utilização desse instrumento de pesquisa se insere no contexto das reformas administrativas introduzidas nos anos 90, inspiradas fundamentalmente no movimento da Nova Gestão Pública. Essa abordagem da gestão propõe, entre outras coisas, que a qualidade dos serviços e dos programas do governo seja avaliada a partir do ponto de vista do usuário dos serviços, que é o único considerado apto a realizar um julgamento sobre os mesmos segundo suas necessidades e expectativas pessoais. Contrariamente ao que se poderia presumir de um movimento de pretensões universais como a Nova Gestão Pública, as sondagens realizadas nos Estados Unidos apresentam várias diferenças significativas em relação às realizadas no Canadá.

A pesquisa de doutorado objetivou definir e explicar a natureza e a origem das diferenças que se encontram nas sondagens adotadas pelos governos federais nos Estados Unidos e no Canadá. A pesquisa de campo foi realizada com a intenção de retratar o contexto histórico e institucional que conduziu à adoção desse instrumento de gestão específico. Assim, acreditava poder compreender melhor tanto a iniciativa das sondagens como algumas características mais gerais das reformas administrativas empreendidas pelos governos estudados. A pesquisa foi orientada pelas teorias críticas de gestão e pelas teorias neo-institucionais.

Meu estudo chegou a duas constatações importantes. Primeiramente, que um dos fatores mais influentes na configuração das estratégias de sondagens se refere ao grupo de atores governamentais que planejaram e realizaram essas sondagens. O perfil do grupo de atores responsáveis por essas sondagens nos dois países difere de maneira importante, e esse é um fator decisivo para explicar as diferenças entre as sondagens realizadas. As particularidades desses dois grupos podem explicar-se, entre outros fatores, pela existência de sistemas de governança diferentes no Canadá e nos Estados Unidos (sistema de Whitehall e sistema da White House), que faz com que os altos funcionários desses países apresentem perfis diferentes. No entanto, somente a presença de um grupo específico de atores não é suficiente para a compreensão das diferenças nas sondagens adotadas pelo Canadá e pelos Estados Unidos. Minha tese é que, uma vez que esses atores receberam o mandato de realizar as sondagens de satisfação, eles buscaram elementos institucionais que poderiam legitimar sua abordagem. Essa legitimação garantia, por um lado, o acordo das instâncias decisórias para a realização das sondagens. Por outro lado, ela favorecia também a adesão do conjunto de serviços ou jurisdições que participavam da sondagem. Para comprovar essa tese, dois elementos institucionais foram examinados em maior detalhe: 1) a coordenação federal nos dois países, tanto entre as organizações públicas federais quanto entre os governos da federação; 2) os valores que orientaram as reformas nos dois países, particularmente aqueles que caracterizam a relação entre as administrações e o seu público.

INTRODUCTION

Invoquant la volonté de mieux servir le citoyen et d'améliorer la qualité des services publics, plusieurs gouvernements ont réalisé des efforts importants visant à se rapprocher du citoyen et à connaître ses besoins et ses attentes vis-à-vis de la sphère publique. Au cours de la dernière décennie, ces efforts se sont de plus en plus manifestés par des initiatives issues de la sphère administrative des gouvernements qui cherche à connaître davantage son public et à adapter les services offerts afin de combler les attentes de celui-ci.

Une foule d'outils sont utilisés à cette fin, notamment les sondages d'opinion publique, traditionnellement employés dans la recherche politique électorale ou dans la recherche de marketing de l'entreprise privée. Depuis la deuxième moitié des années 90, plusieurs pays ont adopté des directives afin que les clientèles des organisations publiques soient périodiquement sondées sur leur satisfaction à l'égard des services publics.

Le mouvement le plus récent relativement à l'utilisation des sondages par le secteur public est la réalisation d'enquêtes nationales qui visent à faire connaître l'opinion des citoyens sur l'ensemble des services publics offerts par toute une juridiction, voire dans un pays. Plusieurs objectifs ont justifié cette pratique, comme une meilleure communication avec le public, la comparaison de la satisfaction des individus vis-à-vis des services offerts par le secteur privé, le changement de la culture des administrations publiques vers des actions axées davantage sur les résultats, le développement de l'efficience et de l'efficacité des administrations et la possibilité d'établir des *benchmarkings*, soit la comparaison des niveaux de qualité des services publics.

Notre recherche doctorale se concentre sur ces sondages réalisés au niveau national, particulièrement sur les sondages menés par les gouvernements fédéraux du Canada et des États-Unis. Une analyse exploratoire du sujet nous a amenés à constater que ces sondages sont effectués selon des approches différentes, bien qu'ils soient justifiés par le même discours de modernisation du secteur public et d'amélioration de la qualité des services. Selon Dinsdale et Marson (1999), il s'agit de deux formes distinctes d'enquête sur plusieurs

services à la fois. Aux États-Unis, on a opté pour la production d'un index : dans un premier temps, on évalue chaque service par des sondages qui suivent un modèle commun, adapté aux spécificités du service. Dans un deuxième temps, on pondère les résultats de plusieurs services pour obtenir l'index de satisfaction à l'égard de l'ensemble des services offerts par une juridiction¹.

En 1998, l'*American Customer Satisfaction Index (ACSI)*, de l'Université du Michigan, qui était déjà employé par l'industrie américaine depuis 1994, a été adapté au secteur public. On a gardé cependant la même structure logique du modèle afin de pouvoir comparer les résultats des secteurs privé et public. Il s'agissait d'un sondage téléphonique, de courte durée, réalisé de façon centralisée par le *National Quality Research Center (NQRC)*, de l'Université du Michigan. L'échantillonnage était aléatoire, mais pour 18 services (sur 32) les répondants ont été puisés dans une liste de consommateurs fournie par l'agence qui offrait le service en question. Chaque agence appelée à participer à l'*ACSI* devait choisir au moins un service à sonder (et, par conséquent, le groupe de consommateurs de ce service) ainsi que trois facteurs qui, selon l'agence, influençaient la satisfaction vis à vis du service.

Au Canada, on a opté pour un instrument de sondage normalisé, conçu par *Erin Research*, qui enquête sur plusieurs services à la fois, offerts par tous les paliers de gouvernement confondus. Ce sondage aborde différentes informations, telles la satisfaction des usagers, leurs priorités en termes d'améliorations, les facteurs déterminants de leur satisfaction et les normes de service souhaitées. Il s'agit d'un sondage assez long qui comprend même des questions ouvertes. Il est envoyé par la poste à un échantillon aléatoire de la population canadienne, ce qui entraîne, comme conséquence négative, des taux de réponses assez bas (environ 10%), taux attendus pour les sondages postaux.

Nous nous sommes demandé alors pourquoi les sondages fédéraux au Canada et aux États-Unis étaient si différents. Dès 1954, Huff Darrel, dans son livre *How to Lie with Statistics*, osait mettre en doute l'objectivité des informations produites par les sondages,

¹ Selon les responsables du sondage américain, les indices de satisfaction des agences sont additionnés et pondérés selon la participation du budget relatif à ce segment de consommateurs dans le budget fédéral.

alors que les recherches d'opinion constituaient pourtant un créneau très récent (Blondiaux, 1991). Nous remettons en question l'objectivité, et surtout l'univocité des processus qui conduisent à la réalisation des sondages par les administrations publiques. Nous nous demandons pourquoi ceux-ci donnent lieu à des approches quantitatives absolument distinctes, à partir d'un même sujet d'enquête, d'acceptation universelle : la satisfaction des citoyens vis-à-vis des services publics.

Notre question de recherche s'énonçait de la manière suivante : « Pourquoi les sondages de satisfaction réalisés au Canada et aux États-Unis à l'initiative du gouvernement fédéral sont-ils si distincts dans leur format et leur contenu, même si ces sondages sont justifiés par un discours universel de modernisation de l'administration publique, un souci de qualité de la gestion et une administration axée davantage sur son public ? »

Si, d'une part, le Canada et les États-Unis se prêtaient bien à une recherche comparative, étant établi que les similitudes aux niveaux du développement économique, démocratique et administratif ne suggéraient aucune explication immédiate sur les différences des types de sondage employés, d'autre part, le credo de la modernisation administrative et du nouveau management public ne nous laissait pas entrevoir la raison d'approches si particulières.

Les théories critiques (Kirkpatrick et Lucio, 1995; Alvesson et Willmott, 1996; Rouillard, 1999; Alvesson et Deetz, 2000) et les approches néo-institutionnelles (DiMaggio et Powell, 1991; Thelen et Steinmo, 1992; Hall et Taylor, 1996; Pierson et Skocpol, 2000) nous fournissent pourtant des pistes de réflexion sur notre problématique. Ces deux ensembles théoriques s'avèrent complémentaires. D'un côté, les théories critiques rejettent la réification de la rationalité instrumentale et, par voie de conséquence, l'efficience organisationnelle, et défendent la prise en considération d'autres dimensions de la rationalité dans l'action humaine et l'interaction sociale. D'un autre côté, les théories néo-institutionnelles précisent comment se réalise le processus de construction sociale, influencé par les différentes dimensions de la rationalité. Ainsi, ces théories se penchent sur la dynamique de reproduction et de changement social.

Nous épousons une épistémologie interprétative, où la réalité est construite à partir des perceptions des acteurs et de l'interprétation que le chercheur donne aux événements étudiés. Nous croyons que les institutions, telles les administrations publiques, constituent des filtres entre les principes universels de grandes théories et les phénomènes concrets qui en découlent, lorsque les acteurs adoptent ces théories dans leur organisation. Les institutions fournissent des cadres cognitifs, affectifs et des valeurs par le biais desquels on réinterprète les principes managériaux de prétention généralisatrice. Ainsi, nous déréifions la rationalité instrumentale qui n'est plus sensée être la seule à déterminer le comportement humain et organisationnel. D'autres logiques affectives et morales, très souvent méprisées par le discours managérial des réformes axées sur l'efficacité économique des organisations, entrent en ligne de compte lorsqu'on privilégie une façon d'administrer ou même le choix d'un outil de gestion.

En accord avec notre approche épistémologique, nous avons développé l'analyse des sondages nationaux et l'étude des processus qui ont amené les gouvernements à les adopter dans une perspective fondamentalement qualitative. Deux méthodes de recherche ont alors été employées : a) l'analyse du discours écrit des administrations fédérales, constitué de rapports de gestion et de documents sur les réformes administratives mises en place, particulièrement concernant la question de la qualité des services et l'approche client, ainsi que l'analyse des sondages mis en place par les gouvernements; b) la réalisation d'entrevues semi-dirigées avec les individus qui ont été responsables de l'initiative des sondages dans les deux pays et ont ainsi participé à la planification des sondages, à leur mise en oeuvre, à l'analyse des résultats et à leur divulgation. Notre cohorte d'interviewés était constituée autant d'individus appartenant aux administrations publiques que d'individus de l'extérieur du gouvernement, comme ceux qui travaillent ou travaillaient dans les firmes de sondage et de consultation ayant participé à l'initiative des sondages.

Deux constatations importantes se dégagent de notre étude. Premièrement, l'un des facteurs les plus influents dans la configuration des différentes stratégies de sondages tient au profil du groupe d'acteurs gouvernementaux qui ont planifié et mis en place ces enquêtes. Comme nous le verrons, des contextes institutionnels très distincts ont donné naissance à ces groupes. Le partage du pouvoir entre les sphères administrative et politique et la

configuration des profils des hauts-gestionnaires des deux administrations constitue un aspect fondamental desdits contextes. Deuxièmement, des éléments institutionnels ont légitimé leur approche. Deux éléments institutionnels ont été examinés d'une manière détaillée, soit : 1) le mécanisme de coordination fédérale privilégié par le gouvernement en place, qu'il soit intraétatique (entre les agences fédérales) ou intergouvernemental (entre l'État central et les gouvernements des provinces ou des États); 2) les valeurs qui ont animé les réformes dans les deux pays, particulièrement celles qui caractérisent la relation entre les administrations et leur public; ce dernier étant considéré, dans les cas étudiés, en tant que citoyen ou consommateur de services.

Dans le premier chapitre de cette thèse, nous présentons la problématique sur laquelle nous nous penchons. Nous commençons par remettre dans leur contexte les sondages de satisfaction utilisés par les administrations publiques et poursuivons avec la spécification de la problématique de recherche, soit les différences existant entre les sondages réalisés au Canada et aux États-Unis. Nous présentons alors un modèle interprétatif qui, en accord avec une méthodologie constructiviste, ne se veut pas un modèle à confirmer ou à refuser, mais plutôt un point de départ pour notre recherche sur le terrain. Le deuxième chapitre introduit la discussion des théories critiques et néo-institutionnelles qui ont orienté cette étude. Dans le troisième chapitre, nous abordons la méthodologie et les méthodes de recherche que nous avons utilisées lors de notre investigation.

Dans le chapitre 4, nous plongeons au cœur de l'objet de notre étude, soit les sondages de satisfaction américain et canadien, ainsi que les réformes administratives au sein desquelles les sondages de satisfaction s'insèrent. Pour chacun des pays, nous présentons brièvement un historique de leur réforme plus récente qui s'inspire, dans les deux cas, du managérialisme et des principes de gestion proposés par le nouveau management public. Nous avons couvert les principales initiatives entreprises depuis les années 1980 jusqu'à nos jours, en ciblant particulièrement les projets et programmes qui touchaient plus spécifiquement à la question de la qualité des services et à l'approche client. Celles-ci sont d'un grand intérêt pour nous, car elles fournissent le contexte de la réalisation des sondages de satisfaction. Après avoir discuté de la réforme administrative, nous présentons, encore pour chaque pays, le modèle du sondage adopté, mettant en relief ses aspects stratégique et

méthodologique. Finalement, nous faisons un parallèle entre les valeurs affichées par les sondages américain et canadien vis-à-vis du public et présentons une comparaison schématique entre les approches de sondage mises en œuvre aux États-Unis et au Canada.

Dans le chapitre 5, nous procédons à une discussion théorique sur les éléments de réponse à la question de recherche, qui se réfèrent à la fois aux acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux et à des éléments institutionnels des administrations. Selon notre thèse, les profils des groupes d'acteurs responsables de la mise en place des sondages constituent un élément clef pour la compréhension des différences entre les sondages. Cependant, des éléments institutionnels qui exercent une influence directe sur ces groupes sont également responsables de la configuration des sondages américain et canadien. À partir du modèle interprétatif de départ, nous vérifions les modifications qu'il a subies en cours de route, afin d'aboutir à un modèle interprétatif constructiviste qui englobe des éléments actanciels et institutionnels, comme la culture et la coordination horizontale entre les agences du gouvernement fédéral ainsi qu'entre les gouvernements fédérés et le gouvernement central.

Le chapitre 6 porte sur l'une des composantes les plus importantes de la thèse. Nous traitons des groupes d'acteurs responsables de la réalisation des sondages au Canada et aux États-Unis, que nous croyons être l'élément le plus important ayant influencé la configuration des sondages et les stratégies de leur mise en œuvre. Après avoir minutieusement examiné le profil des groupes responsables des sondages dans chaque pays au chapitre 6, dans le chapitre 7, nous examinons les contextes institutionnels qui, selon nous, ont facilité la constitution des profils de ces groupes d'acteurs. Nous abordons ainsi la forme de gouvernance interne existant au sein de chaque administration, soit la division des pouvoirs entre les paliers administratif et politique. La tradition de *Whitehall* ou *Westminster*, présente au Canada, et la tradition de la *White House*, qui caractérise le gouvernement américain, seront discutées. Les hauts gestionnaires, qui se trouvent être à la frontière entre l'administratif et le politique, vivent les conséquences de cette division et

présentent, en conséquence, un profil spécifique. Or, la plupart des responsables des sondages de satisfaction mis en place dans les pays étudiés sont des hauts gestionnaires².

Ensuite, nous nous penchons sur deux autres éléments institutionnels qui ont conféré une légitimité aux sondages adoptés aux États-Unis et au Canada. D'abord, dans le chapitre 8, nous traitons de la coordination fédérale dans les deux pays, dans ses dimensions intraétatique (soit entre les agences fédérales) et intergouvernementale (soit entre les paliers de gouvernement). Comme nous le verrons, chaque pays a privilégié le renforcement d'une de ces dimensions par le biais du sondage de satisfaction. Ensuite, le chapitre 9 analyse les cultures administratives du gouvernement fédéral du Canada et des États-Unis, surtout en ce qui touche à la relation que l'administration doit entretenir avec le public, même si elle ne s'exprime qu'au niveau symbolique. Nous abordons plus particulièrement les valeurs que les groupes qui ont réalisé le sondage de satisfaction entretiennent vis-à-vis du public, entre autres, parce que ceux-ci ont été le vecteur de transmission de la culture administrative au sondage réalisé.

Nous finissons par une synthèse des conclusions auxquelles nous sommes arrivés au long de notre étude. L'idée était de schématiser nos interprétations sur le sujet étudié de manière à ce qu'elles puissent être facilement saisies par le lecteur. Dans la conclusion de cette thèse nous discutons également de la valeur ajoutée de notre étude, sous les plans théorique et empirique. À partir, entre autres, des constats de notre thèse, nous suggérons alors des pistes pour la réalisation d'autres études dans l'avenir sur les sondages ou, plus largement, sur de nouveaux outils de gestion.

² Sous-ministres, sous-ministres adjoints, leurs assistants directs et les directeurs de service (ou leur équivalent) pour ce qui est du Canada, et *deputy ministers* et fonctionnaires du *Senior Executive Service*, aux États-Unis.

CHAPITRE I : PRÉSENTATION DE LA PROBLÉMATIQUE

1.1 La mise en contexte

Dès la fin des années 80, les principes de la gestion de la qualité totale (*Total Quality Management - TQM*) font leur apparition dans le secteur public dans l'espoir de réajuster le tir des réformes administratives qui avaient été introduites durant la décennie précédente. La qualité n'était cependant pas une technique de gestion nouvelle, car ses fondements remontaient à l'après-guerre avec les travaux de Deming (1950) et de Juran (1951)³, travaux basés sur le contrôle statistique de la qualité des produits⁴. Cette technique avait surtout été utilisée par le secteur manufacturier japonais et était considérée comme l'un des facteurs du succès de l'industrie dans ce pays. Réappropriée au début des années 80 par le secteur privé des États-Unis afin de faire face à la concurrence internationale, la gestion de la qualité totale avait déjà été utilisée dans le secteur privé des services et des biens à l'échelle mondiale lorsqu'elle a pénétré le secteur public.

Les fondements de la qualité totale, soit, en gros, le maintien ou la réduction des coûts et le développement continu de la qualité des produits, des biens et de toute autre activité de l'entreprise selon des paramètres clairs établis a priori⁵, la constitution d'une chaîne de travail où tous les acteurs sont des fournisseurs et/ou des consommateurs de produits⁶, ainsi

3 Pour connaître davantage le développement de la gestion de la qualité totale, voir, entre autres, Gogue, 1996, et Dingwall, 1996.

4 Les recherches de Walter A. Shewhart (1891-1967) sur les mesures de la production de *Bell Telephone Laboratories*, à New York, depuis 1924, et l'utilisation des contrôles statistiques par le ministère de l'Agriculture des États-Unis (depuis 1936) constituent les premiers travaux de contrôle statistique de la production (Gogue, 1996 : 23).

5 Le souci d'efficacité, ajouté au développement continu de la qualité des biens et produits, donne comme résultat une performance accrue. Or, selon Leclerc (1997 : 23-24), la performance est l'objectif clef de la gestion de la qualité totale (voir aussi Éthier, 1994 : 16).

6 Tuckman (1995 : 58-59) croit que dans la formation de chaînes de fournisseurs-clients, la gestion de la qualité totale légitime un processus de « *commodification of relations both inside the hierarchy as well as ... between hierarchies and individual consumers* ». La reconstruction de relations de marché, bien que de façon

que les efforts en vue de satisfaire les attentes des clients⁷, ont suscité l'intérêt des administrateurs publics (voir Séguin, 1991 ; Éthier, 1994 ; Émery, 1996). On s'intéressait surtout aux deux derniers volets de la *TQM*, puisqu'une grande partie de l'assainissement des dépenses publiques était déjà en oeuvre dans le secteur public, s'inspirant surtout de la réforme managérielle initiée en Grande-Bretagne par le Premier ministre Margaret Thatcher (1979).

Christopher Pollitt (1990), à l'instar d'autres analystes des réformes administratives, constate que l'orientation managérielle, qui visait le transfert des pratiques du secteur privé au secteur public, n'avait pas donné les résultats escomptés. Globalement, le souci de productivité n'avait pas réussi à éradiquer la crise financière de l'État, ni à rendre le secteur public plus moderne, efficace ou imputable. Pire encore, selon Pollitt, du moins au Royaume-Uni, la décentralisation des services, les réformes budgétaires fondées sur la contractualisation, et les privatisations semblaient fortement corrélées avec la perte de légitimité de l'administration publique qui se manifestait par des taux de crédibilité à la baisse et par la perte de motivation des fonctionnaires. La survalorisation du mode de fonctionnement du secteur privé, l'affaiblissement des syndicats, le manque de vision, la réduction des budgets et du personnel, les contrôles plus stricts et la réduction de l'autonomie professionnelle ont provoqué une crise sévère parmi les fonctionnaires, surtout parmi ceux qui étaient en contact direct avec le citoyen (Walsh, 1995). Ces derniers remettaient en cause non seulement leur productivité, mais les fondements mêmes du secteur public (*public realm*) (Pollitt, 1990 : chapitre 5 ; voir aussi Chapin, 1995, à propos

métaphorique, est considérée par l'auteur comme la preuve tangible de la forte pénétration de l'idéologie néolibérale au sein de la production de biens et de produits.

7 Pour le moment, nous utilisons le mot « client » afin de caractériser l'approche plus générale et théorique qui conseille aux organisations de s'orienter vers ceux qui reçoivent les services ou utilisent les produits au lieu de s'en tenir aux besoins nourris par la machine bureaucratique interne. Ainsi, la gestion de la qualité totale et le nouveau management public prônent une « approche client ». Nous avons choisi ce terme parce que, selon Pollitt (1995) et Bouchard (1996), les clients sont des acteurs moins passifs que les utilisateurs ou les consommateurs. Dans la relation professionnelle, ils ont leur mot à dire, étant donné que le professionnel doit tenir compte des intérêts et des attentes de leur clientèle. Comme nous le verrons plus tard, les deux pays étudiés diffèrent dans leur ré-interprétation de l'approche client. Tandis qu'aux États-Unis, on parle des services et de l'administration tournés vers les consommateurs, au Canada on parle d'un gouvernement axé sur les citoyens.

des fonctionnaires canadiens et Ingraham, Thompson et Eisemberg (1995) et Ban (2000) pour ce qui est des fonctionnaires américains).

Le souci de combler les attentes des clients, surtout dans le processus de production des services où les clients ont une part active dans l'édification des outputs de qualité⁸, semblait une raison plus que suffisante pour que le secteur public adopte la *TQM*. En 1991, l'Angleterre a lancé la première Charte des citoyens où l'on suggérait l'adoption de paramètres minimaux de qualité dans le service public. Par la suite, *L'Executive Order 12862* (1993) aux États-Unis et le document *Quality Service : An Overview*, au Canada (1995)⁹ ont également promu l'offre de services publics de qualité. Selon Pollitt (1990 : 180), la formation du nouveau management public¹⁰ qui a orienté la plupart des réformes administratives dans le monde au cours des années suivantes résulte de l'association des pratiques managérielles et de la qualité totale.

De prime abord, la notion de qualité ne présentait pas de conflit par rapport à l'éthique publique et elle contribuait au changement des systèmes bureaucratiques en les réorientant vers les demandes externes. On espérait diriger l'attention et l'action des fonctionnaires vers les besoins du public qui sont la raison intrinsèque de l'existence des services de l'État. Par le biais de la gestion de la qualité, un concept issu du secteur privé, on tentait de contrer la crise de légitimité de l'administration publique engendrée par les réformes managérielles récentes. Or, il est vrai qu'au fil des années, le marché n'avait pas cessé de gagner en crédibilité au sein de la société, tandis que les concepts de « politique » et de

8 Voir, à propos des différences entre la gestion de la qualité des services et la gestion de la qualité des biens : Berry, Parasuraman et Zeithaml, 1990 ; Dingwall, 1996 ; et Guolla et Large, 1997.

9 L'orientation du gouvernement canadien vers une administration centrée sur le citoyen était déjà exprimée dans le rapport *Fonction publique 2000*. La même idée est réaffirmée dans le document *An Overview of Quality and Affordable Service in Canada*, et détaillée dans le document *Quality Service: An Overview*, publié en 1995 (Gow, 1995).

10 Les auteurs divergent quant à leur interprétation des débuts du nouveau management public et quelques-uns considèrent les réformes managérielles introduites en Angleterre durant les années 80 comme les premières manifestations du NMP (voir, par exemple, Charih et Rouillard, 1997). Toutefois, il est important de souligner que bien que plusieurs auteurs présentent différemment les éléments du NMP, celui-ci se fonde, dans sa forme plus complète, sur deux piliers : les réformes managérielles importées du secteur privé et la qualité des services, évaluée par le consommateur public.

«bureaucratie » perdaient de leur force dans l’imaginaire social (Kirkpatrick et Lucio, 1996 : 7, 8, 71).

L’attention accordée aux besoins, aux attentes et aux demandes du client et la revalorisation du public par les services de l’État s’inscrivent dans un contexte idéologique plus large qui souligne la prise en charge, la responsabilisation et l’individualisme, tant du côté de l’employé fournisseur de produits et de biens que de celui du client. C’est au cours de ces années que la crise de l’État keynésien est devenue évidente et que l’on a assisté à la montée de la nouvelle droite politique qui trouvait dans les lois du marché et dans la rationalité individuelle la solution à tous les problèmes (Webb, 1995 : 105).

Afin de donner suite à l’implantation des principes du nouveau management public et de concrétiser aux yeux des fonctionnaires et des clients publics la réorientation de l’administration dans un souci de qualité, plusieurs initiatives et changements ont été introduits dans le service public. Notons parmi les réformes structurelles majeures qui visaient à rapprocher les services de l’État des clients: la séparation entre les fonctions de planification et d’exécution et la conséquente implantation des agences, la décentralisation des services publics vers le palier local, les partenariats avec les secteurs privé et communautaire et les guichets uniques où l’individu peut se procurer des services complémentaires. D’autres initiatives, comme la réorganisation des bottins téléphoniques publics par types de services, les lignes uniques, les centres d’information locaux, les unités mobiles et l’investissement dans la technologie « web » cherchaient à faire en sorte que les services soient davantage accessibles aux utilisateurs (Ford et Zussman, 1997 ; Coutinho, 2000).

Les organisations ont également adopté des façons de faire qui les ont amenées à mieux connaître leurs clients, leurs besoins et leurs attentes. Ainsi, on a eu recours aux bureaux de plaintes, aux politiques de redressement des pertes, à l’écoute des employés de première

ligne et à plusieurs méthodes de recherche de marché, comme les groupes de discussion, les réunions avec les leaders sectoriels et les sondages d'opinion¹¹.

Les sondages de satisfaction, ou sondages de qualité, réalisés par les gouvernements centraux, s'insèrent dans cet ensemble d'efforts. Comme c'est le cas pour les sondages d'opinion utilisés dans le secteur privé, on visait à segmenter le marché des biens et services publics et à connaître la satisfaction des individus en ce qui concerne les services, leurs priorités en termes d'améliorations et leurs préférences.

Ce n'était pas la première fois que le pouvoir public faisait appel aux sondages. Les sondages d'opinion politique, ou ceux qui mesurent la popularité des politiques publiques, des réformes politiques et administratives et des décisions juridiques, constituaient des moyens reconnus. L'administration publique avait aussi déjà réalisé, sous l'influence de l'école du *Public Choice*, des sondages de préférence sur les politiques publiques, où on invitait le citoyen à y prendre part à titre de payeur de services et de consommateur individuel, jouissant du droit de choix sur les services publics à utiliser. Plusieurs sondages du type « combien seriez-vous prêt à payer pour tel service » ont été réalisés, surtout au niveau municipal aux États-Unis où l'on cherchait aussi à faire le lien entre les opinions sur les politiques publiques et le profil des villes ou des individus¹².

Cependant, les sondages de satisfaction ou sondages sur la qualité sont les seuls qui se concentrent surtout sur le volet administratif de la gestion publique. Ils invitent le citoyen à exprimer sa satisfaction, en tant que consommateur public, sur la qualité de la prestation des services, domaine administratif par excellence. Les sondages de satisfaction présentent

11 Voir, entre autres, Blythe et Marson, 1997 ; Borgeat, 1999 ; Coutinho, 2000.

12 Voir Lyons, Lowery et De Hoog (1992), Hartry, H.P., L.H. Blair, D.M. Fisher, J.H. Greiner, J.R. Hall Jr., P.S. Schaenman (1977), *How Effective Are your Community Services? Procedures for Monitoring the Effectiveness of Municipal Services*, Washington, D.C.: Urban Institute; Heiss, F.W.(1980), "Listening to the City: Citizen Surveys", *Urban Affairs Papers*, 2, summer; Hoffman, W.L. et T.N. Clark (1975), "Citizen Preferences and Urban Policy Types", in Blair, J.P., D. Nachmas (éds.), *Fiscal Retrenchment and Urban Policy. Urban Affairs Annual Reviews*, Beverly Hills, Sage Publications; Stipak, B. (1979), "Citizen Satisfaction with Urban Services: A Potential Misuses as a Performance Indicator", *Public Administration Review*, 39, Jan./Feb.; Stipak, B. (1979), "Are There Sensible Ways to Analyse and Use Subjective Indicators of Urban Service Quality?", *Social Indicators Research*, 6, Oct.; Stipak, B. (1979), "Local Governments' Use of Citizen Surveys", *Public Administration Review*, 40, Sept./Oct.

une différence importante par rapport aux sondages inspirés du *Public Choice* : au lieu d'enquêter sur quels services offrir, soit sur le fond des politiques publiques, les sondages de satisfaction enquêtent sur la qualité de la prestation de services, soit sur la forme de ces derniers. Cela diminue le champ d'expression des citoyens, mais diminue aussi – au grand soulagement des administrations – les demandes et contestations générées par les sondages sur le contenu des politiques publiques. Une autre différence importante est à souligner : elle se réfère au momentum de la participation du répondant au sondage. Tandis que les consultations sur les contenus des politiques publiques sont réalisées avant la conception de celles-ci, en amont, les sondages de satisfaction sont des outils d'évaluation, employés en aval, après l'offre des services.

Premièrement, tant aux États-Unis qu'au Canada, les sondages de satisfaction ont été utilisés dans le secteur public ciblant certains produits ou services : la plupart des fois, ces sondages faisaient partie du processus d'évaluation des programmes. Des institutions publiques, comme les CLSC et les hôpitaux (RRSSS Montréal-Centre, 1994), les aéroports (l'aéroport international de Vancouver, voir Blythe et Marson, 1999), et même les ministères et agences (comme Parcs Canada et le DRHC région du Québec, idem) ont aussi utilisé les sondages afin de vérifier la satisfaction de leurs usagers. Finalement, les gouvernements, comme un tout, ont mis en place des sondages à caractère juridictionnel, pour consulter les gens à propos de leur satisfaction vis-à-vis de plusieurs services à la fois.

En 1998, dans le cadre du programme « *Services First* »¹³, l'Angleterre a réalisé un premier sondage de qualité au niveau national afin de vérifier si la population était satisfaite du service public anglais sous différents aspects. À partir du sondage anglais sur les services publics du Royaume-Uni¹⁴, plusieurs autres pays ont réalisé à leur tour des

13 Après la publication du livre blanc *Modernising Government* en mars 1999, le programme *Services First* a été remplacé par le programme *Modernising Public Service (MPS)*, dont l'*Effective Performance Division du Cabinet-Office* s'occupait des sondages de satisfaction au niveau national au Royaume-Uni (*Select Committee on Public Administration, Minutes of Evidence, Memoranda Submitted by the Cabinet Office, 07-12-1999*, et *Select Committee on Public Administration, Minutes of Evidence, Examination of Witness – Questions 101 – 119, 07-12-1999*).

14 La Suède semble être le premier pays au monde à avoir réalisé un sondage de ce type, par le biais du *Swedish Customer Satisfaction Barometer*, en 1989. Toutefois, c'est vraiment l'expérience anglaise qui a ouvert la voie à la diffusion de l'initiative à d'autres pays du monde.

sondages à l'échelle nationale. Nous avons concentré notre étude doctorale sur les sondages nationaux menés aux États-Unis et au Canada, qui semblaient présenter des différences significatives dans leur approche, bien qu'ils visaient un objectif commun : élever le niveau de la qualité des services publics.

1.1. La problématique de recherche

Nous avons suivi avec un intérêt particulier les sondages réalisés par les gouvernements fédéraux du Canada et des États-Unis. Ces sondages sont sensés fournir une appréciation générale de la qualité des services publics du pays, du moins en ce qui concerne la juridiction fédérale. Tant aux États-Unis qu'au Canada, la gestion de la qualité ou, plus particulièrement, l'administration publique centrée sur le client, a mobilisé des groupes de travail bien établis qui ont développé un agenda comprenant plusieurs initiatives afin d'implanter ce nouveau mode de gestion. Dans ce contexte, les sondages font partie de l'effort de réorientation et d'accroissement de la performance des administrations publiques.

Les documents publiés au sujet des sondages, les sites gouvernementaux et les présentations officielles des résultats soulignent toujours un virage culturel au sein des administrations canadienne et américaine : on tente de relativiser les préoccupations procédurières et bureaucratiques et de se centrer davantage sur les clients, leurs besoins et attentes. La voix des clients, amplifiée par le biais des sondages, rendrait possible la prestation de services de qualité : aux clients publics de juger de l'efficacité des gouvernements. Conjuguant qualité et efficience, les administrations devraient voir leur performance accrue (Éthier, 1994). Il s'agit de réduire le plus possible le coût des produits tout en s'assurant de la qualité des bénéfices qu'ils génèrent.

Les mots « modernisation », « qualité » et « performance » reviennent très souvent dans les documents sur les sondages, qu'ils soient américains ou canadiens, et réaffirment ainsi les orientations à l'unisson des sondages vers les principes du nouveau management public (Wilkinson et Willmott, 1995 : 1-2). Il en va de même pour la signification de ces mots : dans le jargon managériel, ils sont considérés comme univoques,

c'est-à-dire qu'ils se réfèrent toujours à des concepts similaires. Moderniser la machine publique veut dire dépasser le modèle organisationnel bureaucratique; produits ou services de qualité répondent aux attentes des consommateurs ; et la performance d'une organisation se mesure par la qualité de sa production, conjuguée à l'efficacité des processus de production. Dans cette perspective, la gestion de la qualité prend la forme d'un « ... *universal process that comprises a number of technical functions* » (Alvesson et Willmott, 1996 : 10).

Cependant, lorsqu'on compare les sondages réalisés aux États-Unis et au Canada, il est étonnant de constater que pour atteindre une même qualité maximale, on utilise des outils fondamentalement différents. Les différences entre les sondages réalisés au Canada et ceux effectués aux États-Unis sont si marquées qu'elles nous amènent à affirmer qu'elles représentent des types différents de sondages.

Dans les faits, la réalisation des sondages contredit donc les lois universelles du management et nous conduit à une réflexion critique à propos des techniques de gestion. Selon Alvesson et Willmott (1996 : 35-36), il faut alors mettre en doute des croyances telles que les « ... *managers routinely espouse the goal of making their organizations more efficient and effective, as if the practical meaning of such objectives were value-free, self-evident and beyond doubt* ».

Contrairement à ce que nous font croire les manuels de gestion, l'utilisation des techniques de gestion ne se déroule pas dans un vacuum historique ou social. Les contextes historique, social, économique, culturel et organisationnel au sein des deux gouvernements fédéraux doivent influencer l'adoption d'une nouvelle technique managérielle, jusqu'au point même où elle devient tout à fait distincte de celle adoptée dans un autre pays. « *Technical conceptions of management are actually expressions of the particular circumstances in which the theory and practice of management develops* » (*idem* : 10).

À partir du constat des différences entre les sondages réalisés par les gouvernements fédéraux du Canada et des États-Unis, nous nous sommes alors interrogées sur les facteurs et les circonstances particulières qui avaient influencé l'adoption de types si distincts de sondages.

Jusqu'à présent, le thème des sondages de satisfaction juridictionnels a été peu exploré. La plupart des articles sur ce sujet sont produits par la presse rattachée aux gouvernements qui les utilisent ou par les gouvernements eux-mêmes afin de décrire et de justifier leurs expériences (voir Hyde, 1999; Blythe et Marson, 1999; les sites *Customerservice.gov*, *GovExec.com*, *Centre canadien de gestion, Service et Innovation*, *Le Réseau du Leadership*). D'autres écrits faisant référence aux sondages de satisfaction proposent des approches globales sur la qualité des services et la satisfaction des individus (voir Berry, Parassuraman et Zeithaml, 1990; Guolla et Large, 1997; Madill, 1998). D'autres encore sont consacrés à des sondages réalisés exclusivement par une agence ou le palier municipal (voir Brown and Coulter, 1983; Parks, 1984; Miller et Miller, 1991; Lyons, Lowery et DeHoog, 1992; et Melkers et Thomas, 1998 pour le palier municipal; Prévost, Fafard et Nadeau (1998), pour une régie régionale de santé; et Gauvin, Large et Guolla, 1998; Hatry, Marcotte, Van Houten et Weiss, 1999 et Blythe et Marson : 1999, pour ce qui est des agences).

Le faible nombre de publications sur les sondages de satisfaction réalisés au niveau national s'explique par le fait que ces sondages ont débuté récemment, soit en 1998 en Angleterre (le premier sondage canadien a été réalisé en 1998 et le premier sondage américain en 1999). En outre, la documentation existant est peu critique à l'égard de ces sondages, d'autant plus qu'elle est produite presque exclusivement par les administrations qui adoptent cet outil de gestion.

Nous pensons qu'une recherche comparative sur les sondages de satisfaction nationaux réalisés au Canada et aux États-Unis pouvait être un bon point de départ à l'exploration du thème, surtout à un moment où d'autres gouvernements partout dans le monde commençaient à adopter le même outil pour le contrôle de la qualité des services publics. Nous voulions apporter un point de vue multiple sur les sondages, car notre recherche aborde deux types différents de sondages mis en place dans les deux pays. D'une part, on espérait montrer qu'un outil de gestion, malgré le fait qu'il ait été prescrit selon une logique univoque de modernisation des administrations, pouvait prendre des formes distinctes, selon les caractéristiques des administrations qui les ont adoptés. D'autre part, l'étude de différents types d'enquêtes ouvrait la voie à une critique plus approfondie des sondages, de

leurs formats et contenus, de leurs subtilités et de leur adéquation aux contextes de gestion, étude sur laquelle les théories managérielles critiques et les courants néo-institutionnels n'ont fait qu'apporter un regard plus mûr et réfléchi, capable de susciter des questions et d'explorer à fond le phénomène d'utilisation des sondages de satisfaction par les gouvernements.

1.2. Le modèle interprétatif de recherche

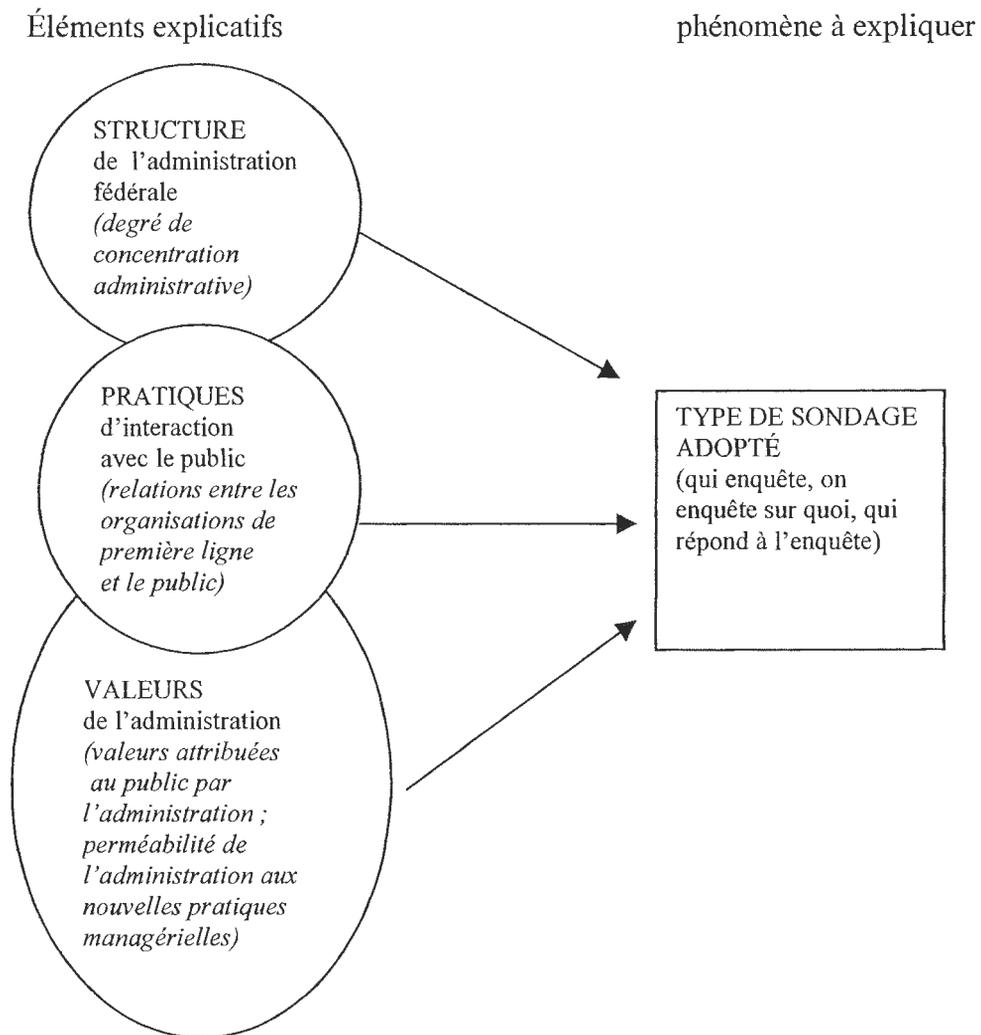
Afin de connaître les raisons pour lesquelles les gouvernements fédéraux du Canada et des États-Unis ont utilisé différents types de sondage, nous avons élaboré un modèle théorique où nous avons identifié trois variables qui pouvaient influencer le choix du type de sondages. Ces variables étaient inspirées des théories critiques et des courants néo-institutionnels, à savoir : la structure institutionnelle de l'administration publique dans le pays, les valeurs culturelles de l'administration vis-à-vis des individus administrés et le type d'interaction qui s'établit couramment entre les services de première ligne et la population (voir fig. 1).

Pourtant, cela ne veut pas dire que notre recherche empirique visait tout simplement à valider ce modèle, à l'instar des recherches de type quantitatif. Nous étions conscients que le cadre théorique choisi demandait une démarche de recherche inductive où il était important d'entendre les points de vue des acteurs responsables de la réalisation des sondages aux États-Unis et au Canada. Toutefois, le choix d'un type de sondages pouvait être attribué à une foule de facteurs qui allaient du caractère personnel des décideurs à la conjoncture internationale. Il était alors important d'arriver sur le terrain avec une orientation sur les facteurs les plus susceptibles d'avoir influencé l'adoption d'un type particulier de sondages. Cela nous aidait à sélectionner les points à aborder et à concentrer notre analyse sur des facteurs qui nous semblaient les plus aptes à expliquer le façonnement des sondages de satisfaction.

Nous n'avons pas pour autant ignoré les pistes de recherche soulevées par les acteurs eux-mêmes, qui ont beaucoup contribué, par leur point de vue particulier, à mieux comprendre le phénomène étudié. Par exemple, le fait que le profil des groupes responsables de

l'implantation des sondages constituait un facteur influent dans la configuration de ces derniers est une idée qui provient de la recherche sur le terrain. Nous n'avons intégré cet élément, qui a altéré de façon significative la proposition interprétative initiale, qu'après la réalisation de la recherche empirique. Nous sommes ainsi demeurés ouverts à tout changement dans le modèle proposé et à son adaptation à la réalité empirique appréhendée. Cette discussion sera approfondie un peu plus loin lors de la présentation de notre méthodologie de recherche.

FIGURE 1 : LE MODÈLE INTERPRÉTATIF PROPOSÉ



1.3.1 L'objet de notre recherche : les types de sondage

Par « type de sondage », nous entendons l'existence de modèles, de versions de sondage d'opinion qui se répètent. Nous avons constaté que deux types de sondage présentant des caractéristiques bien différentes ont été utilisés par les gouvernements des États-Unis et du Canada. Cependant, nous soulignons que ces deux types ne résument pas tous les sondages réalisés à travers le monde, la tendance naturelle étant que chaque pays adopte un type de sondage spécifique à sa culture et à sa structure organisationnelle ainsi qu'aux besoins de son administration publique.

En plus d'avoir un style qui se répète, un « type de sondage » reflète quelques concepts et présume de l'existence de relations entre certaines variables. Ainsi, cet outil de recherche quantitative traduit les valeurs et les théories qui le soutiennent. De la même façon qu'un modèle théorique est la simplification abstraite globale de la réalité, un type de sondage, basé sur des références théoriques, doit recueillir des données empiriques selon une certaine organisation conceptuelle abstraite de la réalité.

Nous faisons un parallèle entre les types de sondage et ce que Scarpino, Dunn et Mitroff (1982) appellent « modèles conceptuels ». Dans leur travail, les auteurs étudient la relation entre les modèles conceptuels, soit les façons de saisir et d'interpréter les faits, et les décisions relatives aux politiques publiques. Selon eux, les modèles conceptuels influencent les décisions de trois manières : a) ils sélectionnent les types de problèmes qui demandent des décisions (*decision problems*) ; b) ils déterminent la façon d'aborder le problème et les outils à employer dans cette approche (*inquiry models*) ; et c) ils indiquent ce qui est important et ce qui ne l'est pas en termes politiques (*cognitive styles*) (Scarpino, Dunn et Mitroff, 1982 : 2).

Le même processus s'applique aux types de sondage : ils reflètent l'opinion des chercheurs sur ce qui doit être considéré comme un « problème » du ressort politique ou administratif ; cet outil de recherche d'opinions renvoie l'analyste à un modèle conceptuel pour qu'il soit capable de reconstituer le sens des données empiriques ; enfin, les types de sondage établissent un ordre d'importance des problèmes en termes d'orientations politiques.

Selon les mêmes auteurs, tout modèle conceptuel comprend des propriétés formelles qui nous permettent de les décrire; tout modèle doit avoir une certaine importance contextuelle qui justifie son utilisation et tout modèle entraîne des conséquences empiriques lors de son utilisation. Si, dans notre recherche doctorale, nous sommes partis de descriptions solides des différentes propriétés formelles des sondages réalisés au Canada et aux États-Unis, l'importance contextuelle du modèle de sondage a constitué le cœur de notre recherche. Les effets du choix de modèles n'ont été abordés dans la recherche que par quelques inférences comparatives.

Soulignons qu'un type de sondage ne se caractérise pas uniquement par le questionnaire de recherche utilisé. Plusieurs autres éléments qui interfèrent dans les résultats des sondages doivent être pris en compte, tels l'échantillonnage, soit la taille et le mode de sélection de l'échantillon, la réalisation même du sondage, soit le moyen de communication employé, l'organisation des intervieweurs, l'approche des personnes interviewées, le temps et la période de réalisation du sondage, la forme de traitement de données, et enfin la présentation et la publication des résultats.

Afin de pouvoir déterminer ce qui constitue un type de sondage, nous avons retenu quelques dimensions formelles des sondages. Ces dimensions ne sont pas exhaustives, mais nous croyons qu'elles rendent possibles la différenciation des types de sondages utilisés au Canada et aux États-Unis.

1) *L'organisation qui réalise le sondage : « Qui enquête ? »*

Étant donné que les sondages, qui constituent notre objet d'étude, sont des initiatives du secteur public, en particulier du gouvernement fédéral, nous désirions savoir, dans cette dimension, quels autres paliers de gouvernement avaient participé à l'enquête, quelles instances administratives au sein des gouvernements avaient été responsables de l'enquête et quelles agences y avaient participé. Le sondage pouvait se restreindre à un palier de gouvernement (comme dans le cas américain) ou incorporer d'autres paliers dans un effort commun d'enquête (comme au Canada). Au sein d'un gouvernement, le sondage pouvait être administré de manière très centralisée (le cas canadien) ou, par contre, laisser aux

agences du gouvernement une marge de manœuvre dans la réalisation du sondage (le cas américain).

Nous voulions également connaître comment s'était déroulée la participation des autres paliers de gouvernement ou des agences dans la planification du sondage de satisfaction. Les gouvernements ou les agences avaient-ils eu un pouvoir de décision en ce qui concerne le questionnaire et sur la forme de réalisation de l'enquête? Avaient-ils pu participer à la rédaction du questionnaire ou seulement préciser le contenu spécifique des questions relatives aux services fournis par l'agence, adaptant ainsi un questionnaire standard à leurs besoins particuliers (ce qui s'est passé dans le sondage américain)? Les gouvernements ou les agences auraient-ils également pu participer au choix de la population cible et interférer dans l'échantillonnage, par exemple, en fournissant des listes de clients de services (phénomène également présent dans le sondage américain)?

Quant à l'administration de l'enquête, il était nécessaire de bien préciser le rôle des consultants et des firmes de sondage, leur positionnement et leur influence dans le processus de prise de décision lors de la préparation, de la mise en œuvre et de l'analyse du sondage.

L'administration du sondage, le traitement des données et la publication des résultats sont également des tâches qui pouvaient être prises en charge par les firmes de sondage, les agences centrales, les agences sondées ou les deux dernières à la fois, selon les arrangements réalisés lors de la planification de l'enquête. Il nous a fallu procéder aux entrevues auprès des responsables des sondages de satisfaction afin de clarifier ces questions.

2) Le contenu du sondage : « On enquête sur quoi ? »

Les sondages dont nous avons discuté se rapportent surtout à la prestation des services publics. Toutefois, les gouvernements ont dû définir précisément quels services constituaient l'objet de l'enquête : les services publics d'un pays (comme dans le sondage canadien) ou bien les services d'une seule sphère administrative (comme aux États-Unis)? S'intéresse-t-on davantage aux services d'un secteur ou d'une région géographique? Vise-t-

on à en savoir plus sur les services les plus traditionnels ou sur ceux implantés plus récemment ? La mission du service est-elle un facteur déterminant pour qu'il soit retenu dans l'enquête ? Tout service public doit-il faire l'objet du sondage ou la participation des organisations publiques dans les enquêtes nationales doit-elle être volontaire ?

Il était également nécessaire de préciser ce que l'on cherchait à savoir à propos des services publics qui faisaient l'objet de l'enquête. En général, nous faisons référence à ce type de sondage comme à des « sondages de satisfaction ». Cependant, voulait-on mesurer seulement la satisfaction des usagers, soit la relation entre leurs attentes et la qualité du service fourni ? Ou alors, la considération de la qualité des services selon des critères plus objectifs devait-elle également être prise en compte ? Les répondants devaient-ils se prononcer sur les facteurs qui influencent leur appréciation de la prestation des services ou sur les normes de service acceptables, rendant ainsi le sondage plus « prescriptif » et non seulement descriptif des niveaux de satisfaction ? Les priorités en termes d'améliorations importaient-elles ?

Afin de pouvoir différencier les types de sondages, il était également important de faire attention à la signification des mots employés pour désigner le contenu des sondages. Ainsi, nous avons constaté que la signification du mot « satisfaction » n'était pas toujours la même, puisqu'on utilise différentes mesures pour vérifier la satisfaction des individus. Si, dans le sondage américain, la satisfaction est un ratio entre les attentes des usagers et la qualité du service, dans le sondage canadien, la différence entre la qualité des services et la satisfaction de l'utilisateur n'est pas toujours claire pour le répondant. L'appellation des éléments sensés influencer la satisfaction vis-à-vis des services publics n'est pas univoque non plus. L'expression « accès aux services » avait des significations complètement différentes selon les sondages. Dans les sondages américains de quelques agences, il signifiait le droit au service (« *entitlement* »); dans d'autres, il exprimait la possibilité d'y accéder physiquement. Dans le sondage canadien, « l'accès » signifiait la possibilité d'entrer en contact avec le service recherché.

3) *La population visée : « Qui répond à l'enquête ? »*

Pour réaliser un sondage, il faut déterminer qui nous voulons ou devons entendre. Sommes nous intéressés par les opinions de tous les citoyens d'un pays (intention du sondage canadien) ou par celles d'un groupe particulier de citoyens, défini par l'âge, l'occupation, l'état de santé ou la fréquence des contacts avec le service public ? Veut-on connaître les opinions précises des clients d'une agence ou d'un groupe particulier de clients (comme c'est le cas dans l'enquête américaine)? L'opinion des individus qui n'utilisent pas les services publics nous intéresse-t-elle ? Les usagers potentiels constituent-ils également une cible ?

Les calculs d'échantillonnage suivent la définition de la population cible, puisque dans l'échantillon des recherches quantitatives, nous recherchons toujours la représentativité de la population. Quand on se réfère à l'échantillonnage, le nombre d'individus à retenir comme répondants de l'enquête compte tout autant que la façon dont ces individus sont choisis. La sélection de l'échantillon, qu'elle soit réalisée de façon aléatoire, par quotas ou par grappes, influence définitivement les résultats des sondages. Il faut également tenir compte que l'échantillonnage est toujours le résultat de la conjugaison du cheminement idéal indiqué par les statisticiens avec les réelles possibilités de sélection de l'échantillon et de réalisation du sondage sur le terrain.

À partir des trois dimensions définissant les types de sondage mis en place au Canada et aux États-Unis, nous avons pu constituer le tableau suivant qui résume les caractéristiques des sondages étudiés. Les informations contenues dans le tableau 1 seront approfondies tout au long du quatrième chapitre où nous explorons en détail ces sondages.

TABLEAU 1 : TABLEAU COMPARATIF DES SONDAGES AUX É-U ET AU CANADA

	QUI RÉALISE	SUR QUOI	QUI RÉPOND
États-Unis	<ul style="list-style-type: none"> - Le gouvernement fédéral - groupe de travail formé par : <i>National Performance Review</i> <i>Federal Consulting Group</i> <i>Arthur Andersen LLP</i> <i>National Quality Research Institute</i> (Un. du Michigan) (En 2001 le <i>NPR</i> a été démantelé par le gouvernement Bush et l'<i>AA LLP</i> a également été exclue du sondage) - Autorité du groupe de travail responsable du sondage sur la participation des agences qui se gardaient, par contre, le pouvoir de déterminer le service à sonder et les facteurs influençant la satisfaction vis-à-vis de ce service. - Sondage réalisé de manière centralisée 	<ul style="list-style-type: none"> - La qualité des services - La satisfaction des répondants - La satisfaction envers les facteurs considérés responsables de la satisfaction vis-à-vis les services 	<p>Les consommateurs de services publics</p> <p>Sondages :</p> <p>1999, 2000 - les consommateurs de 32 services fournis par 31 agences fédérales</p> <p>2001 – les consommateurs de 52 services de 27 agences fédérales</p> <p>2002 – les consommateurs de 39 services de 24 agences fédérales</p> <p>n = 8000 par an</p>
Canada	<ul style="list-style-type: none"> - Le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces, réunis au sein du Réseau des services axés sur le citoyen, plus tard devenu le Conseil sur la prestation des services du secteur public. Conception du sondage par <i>Erin Research</i>. - Perception générale : partenariat entre les gouvernements fédéral et provinciaux dans une initiative conjointe d'amélioration des services. Participation surtout des fonctionnaires des agences centrales. - Sondage réalisé de manière centralisée 	<ul style="list-style-type: none"> - La satisfaction des répondants / qualité des services - Les facteurs responsables de la satisfaction des répondants - Les normes de service souhaitées - Les priorités en termes d'amélioration de services 	<p>Les « citoyens » canadiens des 13 provinces et du Yukon</p> <p>n 1998 = 2900</p> <p>n 2000 = 6040</p> <p>n 2002 = 9000</p>

1.2.1. Les variables susceptibles d'influencer le type de sondage

Dans notre étude de doctorat, nous cherchions à comprendre le comportement des gouvernements par rapport aux sondages à partir de trois dimensions : structurelle, culturelle et comportementale, toujours considérées en relation avec les administrations étudiées. Nous suggérons ainsi des contraintes institutionnelles qui, possiblement, orientaient les gouvernements quant à l'adoption de l'un ou l'autre type d'enquête.

Une fois encore, nous soulignons que ces dimensions ont servi seulement de guide pour la réalisation de notre recherche sur le terrain dans la conduite des entrevues semi-dirigées avec les responsables des sondages. Elles nous ont permis de nous concentrer sur quelques éléments du discours des répondants ou des documents officiels des administrations.

Nous présentons ensuite brièvement ces dimensions, car elles seront discutées plus à fond dans les huitième et neuvième chapitres de cette thèse, lorsque nous examinerons les facteurs institutionnels qui ont influencé le type de sondage adopté dans chaque pays.

Dans la dimension structurelle, nous avons considéré les possibles contraintes formelles relativement aux choix des types de sondage, contraintes dues à la conformation des administrations publiques au sein de chaque pays. Nous avons choisi d'étudier un aspect de la structure des administrations en particulier, qui semblait être fortement lié au choix des types de sondage : le degré de centralisation des administrations américaine et canadienne. Nous avons l'intention d'étudier la centralisation existante tant dans les relations entre les agences centrales et les autres agences fonctionnelles du gouvernement fédéral qu'entre le gouvernement fédéral et les autres paliers de gouvernement aux États-Unis et au Canada.

Cette dimension semblait influencer le type de sondage choisi aux États-Unis et au Canada. Tandis que le sondage américain était restreint au palier fédéral, dont les agences ont bénéficié d'une certaine liberté par le biais du choix du service à sonder, du groupe de consommateurs ciblé et des éléments sensés influencer la satisfaction de leurs consommateurs, le sondage au Canada a été le fruit de la collaboration entre les paliers fédéral et provincial. Bien que le fédéral ait financé une grande partie des coûts des sondages, ceux-ci se sont penchés sur les services offerts par les trois paliers de gouvernement. Contrairement aux États-Unis, un seul sondage a été employé à l'échelle nationale, c'est-à-dire que les provinces participantes au sondage n'ont pas eu de marge de manœuvre pour adapter ou altérer le sondage utilisé, après que celui-ci eut été approuvé¹⁵.

15 C'est, d'ailleurs, une critique que le gouvernement du Québec a faite du sondage Citoyens d'abord. Selon l'interviewé de cette province, une grande partie du questionnaire ne s'applique pas aux services publics offerts au Québec, qui sont organisés différemment des autres provinces canadiennes.

Comme nous le verrons, cette variable a été peaufinée suite à notre recherche sur le terrain, et est devenue la coordination horizontale fédérale (entre les agences fédérales) et la coordination intergouvernementale (entre les paliers de gouvernement). Ces deux types de coordination exercée par le gouvernement fédéral ont exercé une influence différente au sein de chaque pays.

La dimension culturelle se référait aux contraintes symboliques qui confèreraient signification et légitimité aux modèles d'enquête. « *Whether deliberately or inadvertently, management practices invariably assume, promote and reward certain values and behaviours as they frustrate and punish the pursuit of competing agendas* » (Alvesson et Willmott, 1996 : 17-18). Ainsi, nous croyions que les valeurs promues par les sondages correspondraient à des valeurs qui sont chéries, cultivées et défendues au sein des administrations en question. Les sondages seraient ainsi, entre autres, le reflet des cultures administratives des gouvernements canadien et américain. Adoptant ces valeurs, les sondages chercheraient une plus grande acceptation, soit légitimité, au sein des administrations. En outre, délibérément ou non, les sondages contribueraient à renforcer les valeurs adoptées par les gouvernements.

Nous nous intéressions particulièrement aux valeurs des administrations à l'égard de la participation du public et à l'image que ces administrations ont du public, en tant qu'usager, client, citoyen ou consommateur des services. Suite à une brève analyse des sondages américain et canadien, nous avons constaté qu'aux États-Unis on se référait toujours au répondant du sondage en tant que « consommateur de services », tandis qu'au Canada on l'appelait « citoyen », même si les sondages étaient des sondages de satisfaction, s'inscrivant dans « l'approche client » défendue par les réformes managérielles des deux dernières décennies.

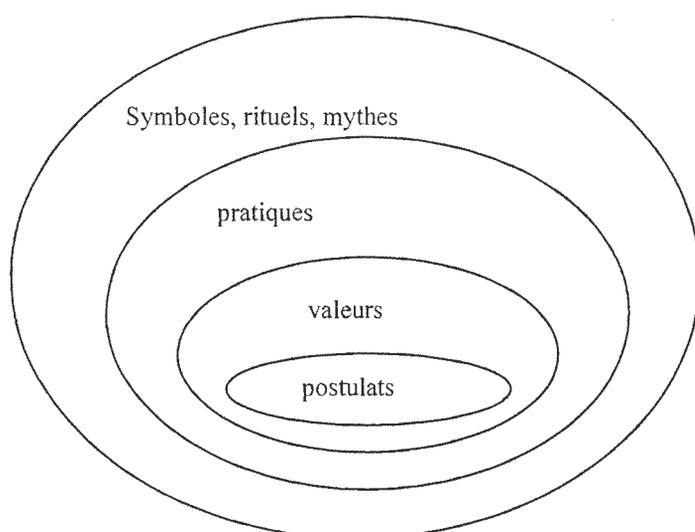
Un autre aspect à prendre en considération était l'ouverture des administrations publiques face à l'introduction d'innovations en termes de management public. D'un point de vue historique, l'ampleur de la pénétration des idées compatibles avec le nouveau management public, qui tente de transformer les relations entre public et administration en relations de marché (*customerization*), rendrait plus ou moins facile la réalisation de sondages sur la satisfaction du public envers la prestation de services.

Notre prémisse est que la culture est un construit social qui évolue historiquement à travers le temps, indépendamment des intentions particulières de manipulation culturelle. Cependant, nous reconnaissons l'existence d'intentions de manipulation et de transformations culturelles qui constituent un élément important des théories du nouveau management public. D'ailleurs, les intentions de promouvoir ou renforcer une certaine culture administrative peuvent se concrétiser par le moyen de l'introduction d'un outil de gestion identifié à quelques valeurs, comme le sont les sondages.

Reconnaître l'existence de ces intentions ne veut pas dire pour autant que nous admettons l'efficacité de ces processus par rapport aux objectifs visés. Comme dans tout processus d'interaction sociale, dans l'utilisation manipulatrice de la culture administrative, nous constatons l'évolution des comportements et la socialisation des individus. Toutefois, la transmission de valeurs et principes culturels ne se fait pas sans qu'il y ait interférence des mécanismes d'interprétation et de réinterprétation de symboles, idées, valeurs, croyances et principes qui finissent par réorienter le processus initial de socialisation, l'éloignant potentiellement des objectifs visés. Les processus de socialisation, d'intégration et de domination culturelle comportent ainsi toujours une dimension émergente et sont alors imprévisibles et incontrôlables.

Les approches traditionnelles du domaine de la culture (Hofstede, 1994) s'entendent à représenter les différentes composantes de la culture sous la forme de cercles concentriques. Nous trouvons dans les zones extérieures les éléments les plus palpables, soit les manifestations concrètes de la culture, tandis que dans le noyau intérieur figurent des principes et postulats de base moins tangibles, mais fondamentaux au développement de toute culture, comme la notion de ce qui constitue la réalité ou la vérité (Lewis, 1999) (fig. 2).

FIGURE 2 : LES COMPOSANTES DE LA CULTURE



Les symboles, éléments manifestes de la culture, se révèlent dans toute forme de communication, entre autres, le discours oral et écrit des organisations. Nous nous sommes donc concentrés sur l'analyse du discours afin d'appréhender les valeurs et les principes qui orientent ces administrations.

La structure et la culture des administrations finissent par façonner des pratiques ou des comportements. Or, ces comportements routiniers, formalisés ou non, devaient aussi influencer le choix des types de sondage de satisfaction, surtout quand il s'agit du comportement des agences publiques de première ligne vis-à-vis de leurs clients et des citoyens en général. La fréquence de leurs interactions, la participation des citoyens à la planification des politiques publiques, le contact direct ou indirect avec la clientèle, l'accessibilité de l'agence à ses clients, la formulation de l'expression des plaintes et les mécanismes de redressement sont autant d'informations qui nous intéressaient.

Nous supposons que la réalisation des sondages se trouvait facilitée dans un système où les agences de première ligne étaient déjà à l'écoute de leur clientèle. En outre, l'influence apparemment plus prononcée des agences américaines dans le sondage, à travers leur

pouvoir de déterminer quels services et quels éléments de satisfaction sonder, pourrait se justifier par une plus grande interaction de ces agences avec leur clientèle. D'une part, soutenues par cette interaction plus étroite, les agences auraient pu revendiquer un rôle actif dans le dossier des sondages. D'autre part, les consommateurs des services de ces agences auraient pu demander de participer aux sondages, en tant que groupe cible de leur agence.

Ces trois variables, qui pouvaient influencer la prise de décision quant au type de sondage à adopter, ne sont pas indépendantes, comme nous pouvons le voir à la figure 1 (voir plus haut). La structure d'une administration et une culture administrative s'influencent mutuellement¹⁶, ce qui veut dire que des changements relatifs à la centralisation des décisions administratives finiraient par entraîner des changements dans les valeurs des administrations quant à la participation des clients et des citoyens, et vice versa. Par ailleurs, la théorie institutionnelle affirme que les structures et les valeurs culturelles modèlent le comportement des agences vis-à-vis du public. L'interaction de ces variables jouerait ainsi un rôle important dans la prise de décision quant à l'adoption d'un type spécifique d'enquête d'opinion par les administrations.

¹⁶ Les relations entre structure sociale et culture ont été bien explorées par des chercheurs comme Hofstede, 1994, et Hickson, Pugh et Derek, 1995.

CHAPITRE 2 : LE CADRE THÉORIQUE ET CONCEPTUEL

Nous avons puisé notre cadre théorique dans deux principales sources qui constituent, à vrai dire, deux grands « ensembles théoriques » : les théories critiques et les approches néo-institutionnelles. Celles-ci nous ont permis de prendre en considération, au-delà des éléments techniques des sondages fédéraux, des éléments critiques tels que les valeurs et les conditions contextuelles qui contribuent à élucider l'existence de différences entre les types de sondages réalisés aux États-Unis et au Canada¹⁷. Il s'agissait ainsi de replacer les techniques dans leur environnement et de les considérer sous une perspective plus large afin de démythifier les problèmes du management traditionnel qui, en général, ignore ou « naturalise » la présence des éléments organisationnels, sociaux, économiques, culturels et historiques. C'est dans ce sens que Kirkpatrick et Lucio (1995 : 8) réagissent en affirmant que : « ... *quality is not a neutral concept, but a political issue* ».

2.1 Les théories critiques

Les théories managérielles critiques ont apporté deux grandes contributions essentielles au cadre théorique qui a orienté notre thèse : la dérégulation du concept de l'efficacité et l'élargissement de l'idée de rationalité limitée.

2.1.1 Le mythe de l'efficacité réifié

Le thème de l'efficacité nous intéresse particulièrement, puisqu'il est indissociable du concept de la modernisation des administrations publiques et de la qualité des services, recherchée par les administrations publiques qui ont alors recours aux sondages de satisfaction.

¹⁷ Les théories critiques proposent justement une réflexion sur les deux dimensions de la gestion à la fois : les dimensions technique et critique qui ne peuvent, selon ce point de vue, être considérées séparément. (Alvesson et Willmott, 1996 : 4, 27).

Le discours managérial traditionnel postule l'efficacité comme un objectif primordial de l'organisation, objectif qui définit même les possibilités de survie de l'organisation dans un monde empreint de la logique capitaliste. L'efficacité, la plupart du temps réduite à la relation entre les coûts et les bénéfices (efficacité technique), est considérée comme un concept neutre, objectif, univoque et surtout incontestable, car le contester équivaudrait à « s'inscrire en faveur de son contraire, l'inefficacité » (Rouillard, 1999 : 28). Or, la théorie critique remet en question la notion d'efficacité, qui, selon les critiques, n'a jamais été neutre, ni objective ni univoque. Sans glisser dans la notion d'inefficacité, on défend alors une réflexion plus approfondie sur l'efficacité en tant qu'objectif de gestion.

« En définitive, le rejet de la primauté de l'efficacité en tant que finalité neutre et ultime de l'organisation n'entraîne pas pour autant une adhésion aveugle à son contraire, l'inefficacité. En plus d'insister sur le caractère polysémique de l'efficacité, l'approche critique opère plutôt un renversement de l'accent traditionnellement mis sur, d'un côté, son inéluctabilité, et, de l'autre, son impondérabilité. » (Rouillard, 1999 : 28)

L'efficacité, même celle qui correspond à un calcul technique entre moyens et fins, favorise toujours, selon Alvesson et Willmott (1996 : 17-18), certaines finalités qui correspondent aux intérêts des groupes particuliers. L'efficacité est ainsi toujours un construit idéologique, encore qu'elle ait été « naturalisée » par le discours mercantiliste : l'efficacité de l'entreprise privée, selon les critères de l'économie de marché, n'est que l'efficacité qui répond aux intérêts capitalistes.

Hors contexte, l'efficacité est une notion incomplète et vide de sens. Différents discours se rapportent à des efficacités différentes, variant selon l'objectif visé. Si l'on se réfère à l'efficacité du gouvernement, de quelle efficacité parle-t-on : efficacité politique, sociale, institutionnelle, technique ? L'efficacité d'une organisation publique ou d'une partie de l'organisation publique peut ne pas aller dans le sens de l'efficacité du gouvernement comme un tout, et même y être contraire. Dans un ordre temporel, l'efficacité à court terme ne correspond pas toujours à l'efficacité à moyen et à long termes. Rouillard (1999 : 26-27) souligne que les limites du concept d'efficacité ont même été reconnues par Simon qui, tout en insistant sur l'évaluation organisationnelle selon ce critère, a reconnu les difficultés de son opérationnalisation : l'identification des coûts réels et la proportion de la contribution

de chaque élément en relation avec l'objectif final sont toujours approximatives. Ces difficultés s'accroissent toujours quand il s'agit d'évaluer l'efficacité des services qui sont, en général, ponctuels et entraînent des conséquences pas toujours palpables.

La polysémie autour du concept de l'efficacité existe au sein d'une organisation et même entre différentes organisations, surtout si celles-ci se trouvent dans des contextes très différents. C'est le cas de l'analyse, au niveau macrosocial, des organisations de différents pays. Au-delà de la définition technique et décontextualisée que le management traditionnel nous offre, la compréhension même de l'efficacité varie selon le pays¹⁸, selon son histoire et sa culture, ce qui contribue à des interprétations différentes du terme « efficacité » et, en conséquence, du concept de la qualité de service. Cela nous amène à reconnaître que d'autres dimensions que la rationalité technique entrent en jeu dans la réflexion que la théorie critique fait sur l'efficacité et la qualité.

Les sondages de satisfaction sont des outils qui permettent de juger de la qualité des services du point de vue de ses usagers. En conséquence, les sondages évaluent l'efficacité et la performance de l'organisation. Dans le discours managérial traditionnel, l'efficacité étant univoque, les types de sondages devraient alors se ressembler. Toutefois, quand on admet le caractère polysémique de l'efficacité, qui a une forte composante idéologique, et qui varie selon l'espace, le temps et les groupes qui la défendent, il devient logique d'admettre que les outils employés pour enquêter sur la qualité ne seront pas toujours les mêmes, car l'idéologie proposée par les nouvelles techniques de gestion publique en termes d'efficacité est teintée par d'autres facteurs, comme la culture sociale, les valeurs et les priorités de l'organisation, la structure formelle et les façons de faire habituelles d'un groupe.

18 Voir Hofstede, 1994.

2.1.2 L'éclatement de la rationalité organisationnelle

Les courants modernistes de management se sont développés autour du concept de la rationalité instrumentale et, un peu plus tard, autour de l'idée de rationalité limitée, proposée par Simon dans les années 40. À un tel point que Edmundo Coelho (1980) affirmait, en 1980, qu'en théorie des organisations, peu d'avancements avaient été réalisés au-delà du paradigme de la rationalité qui lie, selon l'argument wébérien, bureaucratie, rationalité, efficacité et modernité.

« Taylor's and Weber's treatment of rationalization and bureaucratization showed from the start the corporation as a site of the development of the modernist logic and instrumental reasoning. ... While writings in human relations, quality of work life, and later cultural studies would continue to claim a place for traditional values and norms with their particular logics, each would be 'strategized' and brought to aid further rationalization of work for the sake of convenience, efficiency, and direction of the work effort. » (Alvesson et Deetz, 2000 : 14)

Il s'agit de la considération unique de la rationalité cognitive ou instrumentale qui relie les moyens disponibles aux fins visées. Cette rationalité, dont les acteurs ont conscience – du moins partiellement – leur permet de songer au contrôle des activités organisationnelles faisant en sorte que l'action humaine devienne prévisible. Le calcul instrumental s'effectuerait toujours au sein des organisations et viserait deux objectifs fondamentaux, très peu critiqués par les approches traditionnelles du management : l'efficacité et l'efficacé. Dans ce contexte, les sondages d'opinion publique sur la qualité des services publics ne sont qu'un outil à employer afin que le gouvernement soit plus efficace et efficace. En même temps, l'efficacité de l'outil doit elle-même être analysée selon le calcul des coûts des sondages versus les bénéfices présumés.

Des auteurs critiques, dont Alvesson (1996, 2000), Hugh Wilmott (1996) et Stanley Deetz (2000), font une réflexion plus approfondie sur la relation entre moyens et fins présents dans la prise de décisions et, en conséquence, remettent en question des notions « naturalisées » dans l'ordre organisationnel contemporain, comme c'est le cas de l'efficacité. L'élargissement de la notion de rationalité managérielle est une contribution fondamentale dans cette démarche critique : au-delà du calcul instrumental, soit la rationalité cognitive, au moins deux autres dimensions de la rationalité doivent être

considérées : une dimension substantive, en relation avec les valeurs, et une dimension émotionnelle.

Les théoriciens critiques procèdent à la réhabilitation de la rationalité en relation avec les valeurs, reléguée par Weber à d'autres sphères « moins organisées » de la vie (comme la vie familiale ou les groupes d'amitié). Dans ce type de rationalité, moyens et fins fusionnent, les moyens deviennent des fins en soi, car en même temps que la valeur se concrétise dans l'action, elle oriente l'action humaine – et toute action est orientée par une valeur, que les acteurs en soient conscients ou non. C'est dans cette dimension que l'on peut discuter des valeurs véhiculées par les sondages réalisés par le gouvernement : les sondages représenteraient-ils une option idéologique pour les valeurs de marché ou a-t-on en vue une nouvelle conception de la citoyenneté? Vise-t-on la récupération des valeurs traditionnelles démocratiques par le biais des sondages? Peuvent-ils accroître la légitimité des administrations publiques? Dans des administrations qui prônent des valeurs différentes, ces différences s'expriment-elles dans les sondages de satisfaction?

Une troisième dimension de la rationalité s'ajoute aux deux dernières : la rationalité émotionnelle. On cherche alors à dépasser la dualité raison/émotion où les deux logiques d'action sont exclusives et où l'émotionnel semble équivaloir à l'irrationalité. Les trois dimensions de la rationalité mentionnées ne sont pas consécutives et ne caractérisent pas différents types d'action. Tout au contraire, on croit que ces trois rationalités sont toujours présentes dans l'action humaine, correspondant aux trois plans sur lesquels l'individu entre en relation avec le monde qui l'entoure : la raison, les valeurs et l'affectif. Bien qu'une dimension puisse être prépondérante dans une action particulière, les trois dimensions sont indissociables lors de l'action.

C'est dans la dimension émotionnelle de la rationalité qu'on peut s'interroger sur le rôle des sondages dans la projection de l'image d'un gouvernement qui veille à la qualité de sa relation avec le public par le biais du respect, de l'empathie et de l'attention que l'administration porte à ses clients. Des questions comme la crédibilité et la confiance des individus envers le gouvernement, le civisme des citoyens et le sentiment d'appartenance des individus à un État sont toutes reliées à la dimension affective ou émotionnelle de la rationalité.

Selon la théorie critique, les trois dimensions de la rationalité sont vécues en même temps par différents acteurs et différents points de vue s'entrecroisent lors de l'interaction humaine. D'ailleurs, il serait possible d'envisager un parallèle entre le modèle interprétatif proposé, constitué de trois différents éléments institutionnels, et les dimensions de la rationalité éclatée. Tandis que la structure organisationnelle correspondrait à un cadre de référence plus formel et cognitif, la culture et les valeurs de l'institution correspondraient à une dimension plus substantive de la réalité. Finalement, le comportement humain, qui prend vie dans les pratiques organisationnelles, emprunte des cadres formels (structurels) et substantives (de valeurs) comme références et met en branle des affectivités qui s'installent dans l'interaction.

Par le biais de l'interaction humaine, qui s'appuie sur les trois dimensions de la rationalité, les réalités organisationnelles sont sans cesse construites, reconstruites, interprétées et réinterprétées par plusieurs acteurs, ce qui assure la continuité et le changement au sein des organisations. La réalité construite par l'action humaine, empreinte des diverses rationalités, a donc un caractère dynamique.

Si les théories critiques procèdent à l'analyse critique de « La » réalité et de la réification moderne de la rationalité instrumentale en utilisant une approche constructiviste qui reconnaît la concurrence de plusieurs dimensions de la rationalité, les théories néo-institutionnelles nous aident justement à comprendre comment ces mécanismes de construction et de reconstruction des réalités se développent. Les théories néo-institutionnelles sont ainsi complémentaires aux théories critiques. Récupérant le concept de « contexte », déjà familier aux théories critiques, et celui d'historicité, soit la succession longitudinale de contextes, les théories néo-institutionnelles précisent comment s'orientent le comportement humain et l'action créative.

Selon les néo-institutionnalistes, les institutions constituent des filtres qui adaptent les grandes théories à la réalité vécue par les individus, réalité qui s'imprègne alors de valeurs, pratiques et de règles institutionnelles. Différentes logiques (cognitives, affectives et substantives) présentes dans les contextes institutionnels fournissent aux acteurs des cadres d'interprétation de la réalité dans leur quotidien et orientent les acteurs également lors de l'adoption de nouvelles théories ou pratiques managérielles. Or, l'adoption d'un nouvel

outil de gestion peut contribuer au changement au sein des institutions. Cela nous amène à une autre contribution importante des théories néo-institutionnelles qui essaient d'expliquer les mouvements de continuité et de changement au sein des organisations, comme nous le verrons ensuite.

2.2 Les théories néo-institutionnelles

Deux courants de pensée au sein des théories néo-institutionnelles sous-tendent la formulation du cadre théorique de notre thèse : le néo-institutionnalisme historique et le néo-institutionnalisme sociologique¹⁹. Tous les deux sont fondés sur la conviction commune selon laquelle les institutions participent au façonnement des comportements sociaux et politiques, comme la prise de décision et la configuration des relations sociales et de pouvoir. Les institutions joueraient, selon les théories néo-institutionnelles, un rôle de médiateur au niveau microsocial, c'est-à-dire entre le comportement des individus et les grandes théories macrostructurelles qui essaient de prédire les comportements et « *outcomes* » à partir des facteurs sociaux pris dans leur généralité, par exemple « la distribution de pouvoir formel ou informel », « la domination capitaliste » et « la division du travail »²⁰. Selon Thelen et Steinmo (1992 : 10), “[*The neo-institutionalism*] focuses on intermediate-level variables that illuminate sources of « variation on a common theme »”.

Selon les néo-institutionnalistes, les institutions adaptent les grandes lois à la particularité de chaque cas. C'est ainsi que par les théories néo-institutionnelles, on pense pouvoir expliquer différents cheminements et réaliser des recherches comparatives. « [*The neo-*

19 Peter Hall et Rosemary Taylor (1996) identifient trois ensembles théoriques parmi les théories néo-institutionnelles : le néo-institutionnalisme historique, divisé en *une approche basée sur le calcul (calculus approach)*, et *une autre qui est basée sur la culture (cultural approach)* ; la théorie institutionnelle du *Rational choice* et le néo-institutionnalisme sociologique. Le courant institutionnel du *Rational Choice* ne nous intéresse pas, étant donné qu'il part de présupposés épistémologiques différents de ceux de cette étude.

20 Quelques exemples reconnus des théories macrosociales sont le marxisme, la division du travail fonctionnaliste en Durkheim, les modes de domination wébériens, la théorie de la rationalité limitée de March et Simon et la théorie des polyarchies de Dahl.

institutionalism] rejects the traditional postulate that the same operative forces will generate the same results everywhere. » (Hall et Taylor, 1996 : 941). Comme une grande partie des institutions diffèrent selon les limites nationales, car l'histoire, la culture, la structure et les pratiques propres à chaque pays finissent par y configurer des institutions différentes, les théories néo-institutionnelles sont particulièrement appropriées à la réalisation de l'analyse comparative entre les pays. On peut alors comprendre les continuités des phénomènes au sein d'un pays et leurs différences entre deux ou plusieurs pays (Thelen et Steinmo, 1992 : 5).

La grande différence entre le néo-institutionnalisme historique et le néo-institutionnalisme sociologique réside dans leur définition d'institution. Tandis que l'institutionnalisme historique ne considère comme une institution que les procédures, normes et routines existant au sein des organisations formelles (Hall et Taylor, 1996 : 938), le courant sociologique élargit la définition d'institution afin d'y inclure une composante culturelle, soit des systèmes symboliques, des scripts cognitifs et des modèles moraux (*idem* : 947). Selon les sociologues Friedman et Alford (1991, p. 232), théoriciens de ce deuxième courant, une institution comprend deux éléments fondamentaux : « a) *supraorganizational patterns*²¹ of activity through which humans conduct their material life in time and [b)] *space and symbolic systems through which they categorize that activity and infuse it with meaning* »²².

Dans le cadre de notre recherche, les deux définitions nous seront utiles. Lors de l'élaboration du modèle théorique qui oriente la recherche, nous avons circonscrit le choix

21 Nous comprenons l'expression « *supraorganizational patterns* » comme des routines qui dépassent celles établies par les règles des organisations individuelles.

22 Hall et Taylor (1996 : 947-948) soulignent que lorsqu'on élargit la définition du terme « institution », l'institutionnalisme sociologique risque de ne plus se démarquer des explications culturelles données aux comportements organisationnels. Cependant, nous remarquons une zone de différence subtile, mais néanmoins importante, entre l'approche institutionnelle et l'approche culturelle. Premièrement, si au-delà des symboles et des valeurs culturelles, les institutions comprennent également des normes, règlements et routines formels d'organisation, les institutions peuvent avoir un caractère plus contraignant que les composantes culturelles, du moins en apparence, puisqu'on reconnaît que les valeurs et symboles culturels orientent également l'action. D'autre part, si les études traditionnelles sur la culture nous renvoient à un univers symbolique, à une superstructure qui donne du sens à l'action humaine et rend possible les relations sociales, les institutions sont plutôt vues comme des contextes construits et changeants par le biais de l'action humaine.

des facteurs explicatifs du type de sondage adopté à des éléments qui se restreignent à l'univers des administrations publiques dans les pays étudiés. En outre, nous nous intéressons tout autant aux règles, procédures et structures formelles qu'aux systèmes symboliques plus larges et aux valeurs qui orientent l'action au sein des gouvernements.

À l'instar de la théorie critique, les néo-institutionnalistes croient que l'action ne peut être comprise qu'au sein d'un contexte défini. L'approche culturelle dans le courant historique et le courant sociologique définissent ce contexte comme un contexte institutionnel, constitué historiquement. Les institutions, elles-mêmes créées par l'action humaine, constituent des lunettes d'interprétation de la réalité. Elles fournissent des cadres cognitifs, moraux et affectifs qui attribuent une signification à l'action humaine : ce sont des « *frames of meaning* » (Hall et Taylor, 1996 : 948). Elles influencent l'identification des préférences (fins), la définition des stratégies pour les atteindre (moyens), ainsi que les valeurs et les émotions qui caractérisent une action ou un fait social précis. Les institutions affectent également les identités que les acteurs se construisent. Selon l'institutionnalisme sociologique, « *institutions influence behavior not simply by specifying what one should do but also by specifying what one can imagine oneself doing in a given context* » (idem : 948). Notre recherche essaie justement d'identifier quelques-uns des systèmes de signification qui encadrent les choix des gouvernements lorsqu'ils adoptent différents types de sondage de satisfaction sur les services publics.

Le néo-institutionnalisme nous apporte des contributions importantes quant au processus de changement organisationnel. Selon DiMaggio et Powell (1991 : 29-31), les sources qui provoquent le changement organisationnel peuvent être internes ou externes à l'institution. Dans le premier cas, le débalancement de l'équilibre de pouvoir entre des groupes conflictuels au sein des institutions peut déclencher le changement. Friedland et Alford (1991 : 224) présentent une deuxième possibilité : selon ces auteurs, les individus sont soumis à plusieurs logiques institutionnelles à la fois, car ils se trouvent à l'intérieur de plusieurs institutions en même temps et jouent parfois des rôles différents au sein d'une même institution. Leurs logiques institutionnelles peuvent entrer en conflit lorsqu'elles se développent autour des mêmes objets d'intérêt en leur conférant des sens, des symboles et des valeurs tout à fait différents. Selon les auteurs, la plupart des institutions

contemporaines sont interdépendantes mais contradictoires. Dans ces situations, les symboles et les pratiques institutionnels deviennent ambigus et contestables.

Dans le cas des déclencheurs de changement extérieurs aux institutions sociales, plusieurs possibilités sont envisagées. Thelen et Steinmo (1992 : 16-17) en énumèrent trois : une institution auparavant effacée devient importante ; de nouveaux acteurs réorientent les objectifs des anciennes institutions ; enfin, des changements dans l'environnement des institutions exigent des ajustements des objectifs et des façons de faire.

Le néo-institutionnalisme explique ainsi le processus de changement organisationnel : selon ce courant, une grande part du comportement humain est routinier. Il s'agit de pratiques irréflechies, adoptées comme une tradition par la force de l'habitude. Ces pratiques bâtissent, en grande partie, les institutions sociales. Quelquefois, les individus sont appelés à agir de façon plus ou moins réfléchie. Il s'agit d'interactions nouvelles avec des acteurs différents qui suscitent des problématiques différentes ou encore amènent des réflexions différentes sur un objet familier. C'est la possibilité qui se présente à l'individu de réaliser une action rationnelle, la rationalité étant ici comprise dans son sens le plus large, car cette action sera orientée par des logiques distinctes (logiques instrumentale, substantive et émotionnelle). C'est aussi la possibilité d'occurrence des changements institutionnels, car la routine des institutions doit être forcément recréée. L'action humaine garantit alors la dynamique institutionnelle : tant l'action, qui interprète la réalité, que la réalité qu'elle construit, sont de caractère dynamique. Le mouvement en spirale de l'action des individus qui construit les structures des institutions et des structures institutionnelles qui, à leur tour, structurent les actions individuelles, est bien exploré dans l'œuvre de Giddens (1984) et, à un niveau microsocial, dans celle d'Eraly (1991).

Il est important, à ce stade-ci, de souligner que notre utilisation des théories néo-institutionnelles vise le dépassement de toutes fausses dichotomies entre structures / systèmes et action, approches déterministes et volontaristes, institutions et acteurs. Notre interprétation des théories institutionnelles implique la reconnaissance des institutions et des acteurs en tant qu'éléments fondamentaux et complémentaires dans la compréhension de la dynamique sociale et organisationnelle. Les théories néo-institutionnelles insistent pour placer l'action dans un contexte institutionnel qui cadre, oriente et teinte l'action.

Cependant, l'action et l'interaction humaines sont toujours tenues comme responsables ultimes de la construction (changement) et de la reproduction (continuité) des institutions.

La même logique nous amène à refuser l'existence de toute contradiction potentielle, élaborée sur des bases similaires, entre les théories critiques et les théories néo-institutionnelles. D'une part, les théories critiques, affiliées à une approche constructiviste, soulignent que toute réalité est une construction individuelle, si non sociale, car les significations sont négociées et partagées par les individus appartenant à un groupe social. D'autre part, les théories néo-institutionnelles soulignent le poids des éléments institutionnels dans la construction et la reproduction des institutions. Cependant, lorsqu'on admet l'impossibilité de la création spontanée, de l'action située dans le vide, aussi bien que l'impossibilité du déterminisme social, qui amènerait à la stagnation de la vie sociale, nous sommes obligés de conclure à une complémentarité des approches critiques et institutionnelles. Celles-ci ne nient pas le poids des contextes ni l'importance de l'action individuelle, tout en mettant en relief, cependant, certains éléments dans le cadre d'analyse théorique qu'elles proposent.

L'introduction d'une nouvelle façon de faire administrative au sein des gouvernements suscite un mouvement de reconstruction de l'ordre organisationnel, aussi subtil que ce changement puisse être. Une nouvelle pratique sera décodée, interprétée et retravaillée en fonction des rationalités institutionnelles en jeu. Aucune action ne se fait dans le vide et les actions et les décisions organisationnelles sont toujours teintées de la compréhension résiduelle et de l'expérience des individus. Les changements ne sont donc jamais le résultat mécanique de l'introduction de nouvelles pratiques organisationnelles vouées à produire un certain effet. L'incertitude quant à la forme d'appropriation d'une pratique et, en conséquence, quant à ses résultats, est toujours présente : l'interprétation d'une nouvelle façon de faire ne se déroule jamais exactement comme prévue.

Hall et Taylor (1996 : 949) soulignent cependant un caractère distinctif que les théories néo-institutionnelles confèrent aux changements : les institutions adoptent une nouvelle pratique non pas parce qu'elle optimise l'efficacité technique de l'organisation, mais plutôt parce qu'elle augmente la légitimité des institutions et/ou de leurs participants. En d'autres termes : « *organizations embrace specific institutional forms or practices because the latter*

are widely valued within a broader cultural environment ». C'est la raison pour laquelle on retrouve tant d'exemples de pratiques institutionnelles qui ne sont pas économiquement efficaces mais qui, cependant, demeurent actives pendant de longues années. Ainsi, selon les théories néo-institutionnelles, les facteurs influençant l'adoption d'un type particulier de sondage exercent cette influence parce qu'ils représentent des zones de légitimité que les sondages peuvent rehausser au sein des gouvernements.

CHAPITRE 3 : LA MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE

Notre méthodologie de recherche est fondamentalement qualitative, en accord avec ce qu'imposent les théories critiques et les approches néo-institutionnelles (Hall et Taylor : 1996, p. 954). L'approche constructiviste de la réalité, bâtie sur l'interprétation que font les individus des événements et des objets qui les entourent, leur conférant ainsi des sens particuliers, nous éloigne des méthodologies plus positivistes où la réalité, régie par des règles supranaturelles et universelles, préexiste à l'individu. Nous soulignons également le caractère dynamique et changeant de cette réalité qui est contraignante et qui est construite continuellement par l'action humaine.

Cependant, bien que nous demeurions fidèles à une méthodologie qualitative, nous avouons qu'une recherche du type inductif « pur » serait difficile²³. Dans notre étude empirique, nous faisons face à des contraintes de temps imposées par le groupe ciblé. Ce groupe, composé de cadres supérieurs et de consultants dans le domaine des sondages, n'avait pas beaucoup de temps à nous accorder pour une étude de caractère ethnographique. D'autre part, une recherche comparative internationale demandait le déplacement du chercheur, ce qui imposait une plus grande planification du processus d'enquête afin de minimiser les coûts de recherche.

Nous avons alors d'emblée fait des choix pour préciser notre problématique de recherche, c'est-à-dire essayer de comprendre les différences vérifiées dans les sondages mis en place au Canada et aux États-Unis. Nos connaissances théoriques nous ont amenés à bâtir le modèle présenté plus tôt afin de diriger notre attention, lors de la recherche empirique, sur certains facteurs pouvant influencer davantage le choix des administrateurs quant aux sondages. Dans ce sens, ce modèle, inspiré d'un cadre théorique bien défini, a fonctionné comme « *a framework for engaging with empirical material* » (Alvesson et Deetz , 2000 :

23 L'existence de la recherche inductive « pure » est discutable. Selon Alvesson et Deetz (2000 : 116), l'idée de la non-théorie, de l'espace en blanc, est naïve : « *This simply means that cultural taken-for-granted assumptions and other implicit theories take precedence. Illiteracy does not lead to an open mind* ». Ainsi, nous croyons que les études sont plus ou moins dirigées ou encadrées par une théorie, le cas extrême des recherches encadrées par une théorie étant celui de la recherche positiviste.

4) et nous a suggéré des lignes d'interprétation et des orientations quant au traitement des données empiriques.

Soulignons que ce modèle ne se voulait pas exclusif et que nous sommes demeurés ouverts à l'étude d'autres facteurs qui, en cours de route, nous semblaient affecter le choix d'un devis administratif nouveau au Canada et aux États-Unis.

« Openess is thus a matter not of avoiding theory, but challenging it, broadening the repertoire of vocabularies and theories that can be mobilized in order to consider more and less self-evident aspects and also by challenging those that come to mind, a particular interpretive bias following from a closed theoretical/cultural/private orientation may be counteracted. » (Alvesson et Deetz , 2000 : 116)

Parce que nous ne croyons pas que la théorisation et la recherche empirique sont des actions qui appartiennent à des moments étanches de la recherche, nous avons essayé de reconstituer en tout temps la spirale induction – déduction – induction présente dans le développement empirique de toute connaissance scientifique. Comme Silverman (1997 : 14) l'affirme, ces processus sont fondamentalement complémentaires et non contraires, comme quelques auteurs semblent le croire, en opposant méthodes inductives et déductives, qualitatives et quantitatives.

Dans la perspective épistémologique que nous avons adoptée, il est indéniable que le chercheur joue un rôle actif et subjectif dans le processus qui conduit aux résultats de la recherche. Nous avons réalisé des découpages dans la problématique et des choix explicites durant le déroulement de la recherche. Le chercheur interprète sans cesse les narrations qui lui sont présentées dans les documents institutionnels, dans la littérature pertinente ou encore oralement, par les individus concernés par la problématique considérée. Ce processus d'interprétation des individus-acteurs, de réinterprétation du chercheur et d'interaction entre les deux²⁴ amène Berger et Luckman (1967) à parler de la négociation de sens entre le chercheur et le sujet de l'étude, ce qui conduit aux résultats proclamés par

24 Selon Melia (1997 : 34), l'interactionnisme symbolique peut illustrer, au niveau théorique, la construction de données en double voie lors des interviews, par les chercheurs et les interviewés. Selon cette théorie, la conversation et l'interaction entre les individus sont le résultat de réactions mutuelles enclenchées par leur comportement ou par l'attente de ces comportements, ce qui donne lieu à la construction intersubjective de la réalité.

la recherche. Les théories critiques épousent ce positionnement. « *Critique itself operates as part of the relationship between the researcher and the researched; it opens the possibility of a conversation that exceeds the partialities of each* » (Alvesson et Deetz, 2000 : 19).

C'est aussi au chercheur de réinsérer les données empiriques dans un contexte plus large, en établissant des connexions entre les récits et le contenu des documents institutionnels, leur contexte social, économique, organisationnel, historique et culturel, et aussi entre les théories existant qui tentent de comprendre le phénomène étudié. Ce va-et-vient à la théorie se déroule en même temps que la recherche empirique : ainsi, alors que nous produisons ou modifions les théories à partir du matériel empirique, nous interprétons et analysons le matériel empirique à la lumière des choix théoriques. Finalement, la présentation des travaux de recherche suit toujours un format choisi par le chercheur qui choisit également le langage qu'il prête à cette présentation : « *Social reality never determines exactly how words should be composed in a journal article. ...Rethoric is an unavoidable element in research publications* » (*idem* : 112).

Afin d'aboutir à des résultats sensés et de travailler efficacement avec les données dont nous disposons, il a fallu réaliser un travail méthodologique rigoureux qui ne peut être confondu, en aucun moment, avec une démarche empiriste ou positiviste. Denzin et Lincoln (1994) parlent même de la « validité interne » des recherches qualitatives qui devrait être vérifiée par les processus de triangulation et d'approbation des résultats de la recherche par les participants. Cette position est critiquée par des auteurs comme Michael Bloor (1997) qui ne croient pas à la possibilité de reproduction des interprétations générées par chaque individu, car ce dernier travaille à partir des méthodes de recherche qu'il a choisies comme étant les plus pertinentes et dans les conditions spécifiques de la recherche qu'il développe. Nous n'épousons pas non plus la possibilité de reproduction exacte des résultats de la recherche sociale puisque les conditions individuelles, interpersonnelles et sociales changent au fil du temps. Ainsi, nous n'avons utilisé la triangulation entre le discours des participants que pour préciser quelques événements de connaissance générale dans le temps. Nous avons considéré que la plupart des informations obtenues appartenaient au domaine des opinions des individus interviewés ou représentaient leurs

interprétations subjectives des phénomènes. En outre, les résultats de la recherche n'ont pas été soumis à l'approbation de chaque individu interviewé, car ils reflètent non seulement l'opinion personnelle sur les événements mais également l'opinion de la collectivité d'interviewés et l'interprétation que le chercheur a faite des informations recueillies sur le terrain.

Afin de ne pas utiliser le même vocabulaire véhiculé par les méthodologies positivistes, où la validité interne de la recherche exprime le degré selon lequel ses résultats sont censés être généralisés, nous préférons parler de la rigueur méthodologique dans la recherche qualitative. Cette rigueur méthodologique est garantie, dans une méthodologie qualitative, par la cohérence entre les théories auxquelles nous avons recours et la démarche méthodologique choisie, ainsi que par la cohérence entre les divers moments de la recherche et entre les travaux menés dans les nombreux espaces abordés, dans le cas d'une étude comparative.

Pour juger de ces cohérences, la description détaillée des démarches de recherche, la transparence et la fidélité aux choix théoriques et méthodologiques sont fondamentales, non pas afin de garantir la reproductibilité exacte de la recherche, comme Bourdieu (1996), par exemple, le souhaite, mais afin d'informer le public de la logique suivie par le chercheur, logique qui l'amène à présenter ses opinions sur la problématique étudiée. Il s'agit de donner au lecteur la possibilité de reconstituer la logique interne de notre recherche et de connaître les nombreux points de vue des individus en jeu, y compris celui du chercheur. C'est dans ce sens qu'Alvesson et Deetz (2000 : 112) soulignent que la consistance de la recherche qualitative critique est «... *characterized by the awareness of interpretative acts and the consideration of alternative ways of describing and interpreting the candidades for empirical material* ».

Finalement, fidèles à une méthodologie qualitative et constructiviste, nous soulignons qu'il n'a jamais été notre intention de généraliser les constatations de cette recherche. Nous avons étudié des réalités imprégnées de contextes particuliers. Ainsi, nous nous sommes concentrés sur les sondages réalisés par les gouvernements fédéraux des États-Unis et du Canada ainsi que sur les facteurs susceptibles d'influencer les types de sondages. Notre interprétation des faits n'est pas sensée s'appliquer à d'autres contextes comme, par

exemple, aux sondages réalisés dans d'autres pays, bien que nous reconnaissons que les résultats de cette étude puissent inspirer des recherches dans d'autres contextes.

Notre intention demeure celle de raconter une histoire plausible : « *The challenge is to convert these sense data into an explanation of the situation... « a plausible story» » (Strong, 1979 : 250, cité par Melia, 1997 : 35), ou, comme Alvesson et Deetz (2000 : 136) l'affirment : « ... the reader is reminded that what is offered is one story – at best empirically sensitive and well grounded, and full of insights and theoretical contributions but still open to other readings, and informed by other perspectives, interests of creative powers ».*

Passons aux techniques de recherche plus concrètes. Notre recherche de doctorat a compris trois démarches bien définies.

1) La réalisation d'une recherche bibliographique solide sur les facteurs qui sont suggérés comme étant susceptibles d'influencer le choix des types de recherche aux États-Unis et au Canada : a) la centralisation/décentralisation fédérale aux États-Unis et au Canada ; b) les valeurs des administrations fédérales des deux pays en ce qui concerne la participation des individus aux affaires publiques et la perméabilité des administrations quant à l'introduction d'innovations en termes de management public ; et c) les pratiques établies lors du contact des fonctionnaires de première ligne avec les usagers. Ces trois thèmes étaient déjà assez explorés dans la littérature produite aux États-Unis et au Canada. Lorsqu'un quatrième thème, soit les systèmes de gouvernance interne et le profil de hauts gestionnaires, a été suggéré par la recherche sur le terrain comme ayant influencé le type de sondage adopté, une révision bibliographique sur ce thème a également été réalisée, pour ce qui est des gouvernements américain et canadien.

2) L'analyse critique des documents gouvernementaux sur les réformes administratives en cours aux États-Unis et au Canada et sur les sondages réalisés dans les deux pays au niveau des gouvernements fédéraux. La plupart de ces documents étaient disponibles par voie électronique et quelques autres ont été fournis par les individus interviewés.

Nous avons aussi analysé des rapports de gestion qui reflétaient l'évolution de la modernisation administrative dans les deux pays, en faisant une lecture critique des thèmes couverts et du vocabulaire utilisé. Ainsi, pour ce qui est du Canada, nous avons analysé les rapports annuels du Greffier de la fonction publique de 1992 à 2001. Nous avons également étudié les rapports « De solides assises. Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique » (Tait, 1996) et « Premier rapport sur la mise en oeuvre - La Relève: un parti pris pour l'action » (Bureau du Conseil Privé, mars 1998), car ils renferment et reflètent les principales orientations de la réforme managérielle canadienne.

Comme aux États-Unis il n'existe pas de rapport de gestion correspondant, nous avons analysé les budgets du gouvernement fédéral de 1994 à 2001, particulièrement la partie du budget faisant état de la réforme administrative du gouvernement. Le rapport du *National Performance Review*²⁵, qui recommandait au gouvernement Clinton de réaliser une réforme managérielle, ainsi que les rapports annuels du *NPR* de 1994 à 1997 (rapports annuels publiés) ont aussi été décortiqués. Pour ce qui est des documents des deux pays, notre analyse s'est concentrée sur l'occurrence et le développement des thèmes suivants : l'amélioration des services, le secteur privé en tant que modèle pour le secteur public, le rôle souhaité pour les fonctionnaires, les spécificités du secteur public, la recherche d'efficacité et d'efficience et la façon de s'adresser au public, comme citoyen, client ou consommateur de services.

Finalement, afin de détecter les orientations politiques de la réforme administrative ainsi que d'autres thèmes d'importance institutionnelle et contextuelle, nous avons analysé les programmes du Parti Libéral du Canada, publiés lors des campagnes électorales de 1992, 1996 et 2000; et les programmes du Parti Démocrate des États-Unis pour les élections de 1992 et 1996.

Nous avons employé des méthodes d'analyse du discours institutionnel exprimé dans les textes de divulgation formelle des gouvernements et dans les documents de travail relatifs à

25 *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less*, September 7th, 1993.

la réalisation des sondages dans les deux pays. Gale et Miller (1997 : 162) identifie deux approches principales pour l'analyse du discours. La première, développée par l'analyse de la conversation et par l'ethnométhodologie, se penche sur les conditions de construction du discours. Selon eux, les conversations sont « *socially organized and constructive features of social settings* » et à travers les conversations la construction interactionnelle de la réalité a lieu. Dans les conversations, on peut alors repérer, par exemple, les relations de pouvoir, les valeurs prépondérantes et les intérêts des acteurs. Cependant, puisque nous n'avons pas pu accompagner tout le processus décisionnel relatif aux sondages, cette approche n'a pas beaucoup été utilisée.

La deuxième approche dont discutent Gale et Miller (*idem* : 163) est l'interprétation des textes afin de reconstituer l'organisation sociale, les intérêts, les valeurs et les pratiques d'interprétation des participants à la recherche. Nous avons suivi cette démarche et notre analyse s'est concentrée surtout sur les références des discours écrits aux nouvelles pratiques et valeurs véhiculées par la réforme administrative proposée, et ce, particulièrement en ce qui concerne les relations entre l'administration et le public.

Plusieurs auteurs²⁶ soutiennent l'importance de l'analyse du discours des organisations, analyse qui serait une méthode d'investigation particulièrement adaptée à l'étude des administrations publiques où, en général, on tient à la formalisation par écrit de la planification organisationnelle, des échanges verbaux lors des réunions et des représentations auprès du palier politique.

« Étudier le discours, c'est d'abord examiner les textes en tant qu'ensembles de pratiques linguistiques délibérément conçues pour susciter un intérêt spécifique ... de manière à amener un auditoire particulier à adopter un point de vue spécifique ». (Pollitt et Bouckaert, 2000 : 38)

26 Pollitt et Bouckaert (2000) entreprennent l'analyse du managérialisme en tant que discours, identifiant des cadres d'argumentation spécifiques, ainsi que des postulats de départ et des techniques d'argumentation particulières. Thompson (1995) fait une analyse critique du discours qui est intéressante et qui touche à nos intérêts de recherche. Par le biais des significations du discours, il tente de cerner les valeurs qui ont orienté le changement des services axés sur le client – usager vers les services axés sur le consommateur (*market consumer*) au sein du *National Health Service (NHS - UK)*. Selon l'auteur, la relation entre le professionnel de la santé et le patient a été profondément ébranlée, puisque la notion de consommateur a provoqué la dépersonnalisation du patient.

Par ailleurs, Fairclough (1992a, cité par Thompson, 1995) établit une relation entre le discours et la pratique sociale. Même si cette relation n'est pas de type causal simple, l'influence du discours sur la pratique dénote l'intention du discours de transformer la pratique sociale et la culture d'une collectivité. À l'inverse, le discours se construit dans le cadre de relations sociales et est ainsi modelé et ajusté aux normes et règles qui consciemment ou inconsciemment organisent le groupe social et orientent le comportement de ses membres, ce qui va dans le même sens que les principes des théories néo-institutionnelles.

« *Of course, discourse has a dialectical relationship with society, in that it shapes and is shaped by it, helping to constitute and change knowledge and its objects, social relations and social identities.* » (Fairclough, 1992a, cité par Thompson, 1995)

3. La réalisation d'entretiens de recherche semi-directifs mitigés avec:

- a) les responsables de la réalisation des sondages et de la divulgation des résultats au sein du gouvernement fédéral du Canada et des États-Unis;
- b) les dirigeants des firmes de sondage responsables de la conception et de l'application des sondages dans les deux pays, à savoir *Erin Research* et *National Quality Research Center (NQRC)* de l'Université du Michigan;
- c) Les consultants de l'*Arthur Andersen LLP* qui ont participé au processus de gestion des sondages aux États-Unis.

Tous les intervenants-clefs et décideurs dans le processus de planification et de mise en place des sondages ont été ciblés pour les interviews. Cependant, lorsque nous avons réalisé les entretiens, cela faisait déjà cinq ans que les sondages avaient été amorcés et, par conséquent, plusieurs individus n'étaient plus à la fonction publique, du moins pas au même poste qu'à l'époque. Cela était vrai surtout pour ce qui est du cas des États-Unis où plusieurs individus sont partis à la fin de l'administration de Clinton, surtout ceux qui étaient très haut placés dans l'administration. Toutefois, nous avons pu retracer presque tous les individus ciblés et nous les remercions de leur collaboration. À l'exception d'un individu, tous les autres nous ont accordé des interviews d'une durée moyenne d'une heure.

Trois individus (deux aux États-Unis et un au Canada) se trouvaient en dehors du pays lors de la réalisation de la recherche et nous n'avons pas pu les contacter. En tout, 25 interviews ont été réalisées, 12 au Canada et 13 aux États-Unis.

Des questionnaires ouverts semi-structurés adaptés à chaque type d'intervenants dans le processus des sondages ont été utilisés et une copie standard est présentée en annexe. Les interviews ont été réalisées dans leur grande majorité entre mai et juillet 2002. Pour la plupart d'entre elles, nous avons procédé par des rencontres face à face à Ottawa, Toronto, Washington et Ann Arbor (Michigan). Cependant, comme les participants du groupe canadien se trouvaient dispersés à travers le Canada, quelques interviews ont été réalisées par téléphone.

Nous avons voulu, entre autres, reconstituer le processus « historique » qui a mené à l'adoption des sondages par les gouvernements. La position des interviewés, surtout des responsables des sondages au sein du gouvernement, à propos des trois thèmes suggérés comme étant des facteurs influents sur l'adoption du type des sondages, a également été abordée. Leurs intérêts, leurs opinions relativement aux réformes gouvernementales et aux sondages, les objectifs des gouvernements reliés aux sondages et les valeurs véhiculées par ceux-ci, présentaient également un notre grand intérêt pour nous. Toutefois, nous nous attendions à ce que leurs discours ne soient pas toujours transparents et ouverts et nous espérons qu'entre les lignes apparaîtraient les informations les plus révélatrices à propos des valeurs et pratiques de leurs gouvernements. *“One should be prepared not to see interviewees as truth tellers but as politically conscious actors”* (Alvesson et Deetz, 2000 : 195).

Notre intention n'est pas de rediscuter ici la pratique des entretiens semi-directifs, déjà assez explorée par les manuels méthodologiques (Gorden, 1987; Patton, 1990; Seidman : 1991; Denzin et Lincoln, 1994). En essence, dans l'entretien semi-directif, il faut que le chercheur, au moyen de questions ouvertes qui dirigent la conversation, maintienne la consonance entre l'orientation du discours des interviewés et les thèmes correspondant aux intérêts de recherche, tout en motivant la libre expression de l'individu qui peut suggérer des alternatives inexplorées.

« [an interview is] an event characterized by highly intensive interpretation, much of it irreflective and uncounscious, not only on the part of the interviewer – researcher, but also on that of the interviewee – who actively tries to make sense of who the interviewer is, what he or she is characterized by in terms of framework and pre-structured understanding, what the research project is about, what may come out of it of relevance for the interviewee, etc. » (Alvesson et Deetz : 2000 : 113 - 114).

Afin de garder cette orientation constructiviste et critique, les mêmes auteurs suggèrent (idem : 114) d'éviter, lors des interviews, des jargons ou des expressions conventionnelles qui contiennent un point de vue idéologique, une façon de voir le monde. Par exemple, comme la relation entre le public et les gouvernements était au cœur de notre recherche et qu'elle se reflétait souvent dans l'appellation de ce public (consommateur, usager, client ou citoyen), nous avons évité l'utilisation de ces mots et nous nous sommes référés toujours à « l'individu », « le public », « les gens » ou à d'autres termes qui n'influençaient pas les opinions des interviewés. Nous espérions ainsi ne pas employer des mots qui renvoyaient à des significations qui, d'ailleurs, n'étaient pas toujours partagées par les individus interviewés. D'autre part, il était de notre intérêt de savoir comment les interviewés percevaient spontanément cette relation et ce qu'ils comprenaient par l'utilisation qu'ils faisaient des mots tels que « citoyen », « client », « usager », « contribuable » ou « administré ». De la même façon, la référence à des théories managérielles ou administratives a été évitée et nous avons voulu explorer la compréhension qu'avaient les individus du nouveau management public et de ce que veut dire « un gouvernement axé davantage sur le public ». Les caractères métaphorique, contextuel et constructif (normatif) du langage ont pu ainsi être explorés, toujours dans la perspective de réinterpréter et de reconstruire le discours institutionnel des gouvernements fédéraux des États-Unis et du Canada.

Dans les pages précédentes, nous avons présenté la problématique de notre recherche doctorale, son cadre théorique et conceptuel et la méthodologie d'investigation suivie. Notre question de recherche portait essentiellement sur les différences prononcées entre les sondages que les gouvernements fédéraux du Canada et des États-Unis réalisent afin de vérifier la satisfaction des individus par rapport à la qualité des services publics offerts. Ces

initiatives s'inséraient dans des efforts qui misaient sur une plus grande qualité des services publics ainsi que sur des services publics axés davantage sur le client, un discours soutenu globalement par le nouveau management public. Notre intention était de vérifier le pourquoi de l'adoption de types de sondages si différents dans un contexte d'expansion d'un courant managériel aux prétentions universelles.

Les théories critiques, qui ont inspiré cette recherche, proposaient qu'une étude de nature interprétative et interactionnelle soit effectuée. Les approches néo-institutionnelles étaient également de grande utilité pour comprendre les différences entre les sondages aux États-Unis et au Canada où les institutions de l'administration publique jouent un rôle médiateur aux niveaux structurel et culturel. Ainsi, bien que les sondages constituent des instruments de recherche quantitative, recherche qui se veut neutre et objective, il nous est clairement apparu qu'ils véhiculaient un positionnement idéologique teinté par la culture, les valeurs, la structure et les pratiques institutionnelles au sein de l'administration de chaque pays.

Afin d'explorer ces pistes de recherche, nous avons suivi une démarche méthodologique qualitative basée sur l'analyse du discours organisationnel présent dans des documents écrits et dans l'expression orale des responsables des sondages. Un modèle théorique orientait la démarche de recherche qui n'en demeurait pas moins itérative. Nous espérions ainsi être capables d'accomplir au moins deux des trois objectifs principaux des recherches inspirées des théories critiques (Alvesson et Deetz, 2000 : 17 – 20), soit :

- a) avoir une meilleure compréhension de la problématique proposée, en identifiant de quelle(s) façon(s) le caractère objectif des sondages était défendu au sein des réformes administratives récentes dans les deux pays et en reliant le phénomène des sondages aux contextes économique, historique, social, culturel et organisationnel plus larges.
- b) être capables de critiquer les objectifs, idées, idéologies et discours organisationnels soutenus et naturalisés par les administrations publiques et les théories du management moderne, volet qui est développé tout au long de la thèse.

Nous croyons qu'une réflexion critique sur les sondages adoptés par les gouvernements fédéraux est très importante en ce moment afin de mieux comprendre, critiquer et, conséquemment, mieux utiliser cet outil d'expression de la population sur les services publics qui lui sont offerts. Les sondages peuvent offrir des renseignements utiles aux planificateurs publics, d'un caractère particulier, puisque ce type d'enquête tente de cerner l'opinion individuelle sur les services afin que ceux-ci soient mieux adaptés aux attentes des citoyens. Cependant, il faut également réfléchir sur le rôle symbolique des sondages au sein des gouvernements qui procèdent à des réformes administratives importantes.

Dans le prochain chapitre de cette thèse, nous traitons des réformes administratives récentes mises en place au Canada et aux États-Unis, particulièrement en ce qui touche à « l'approche client » ou « l'approche de l'amélioration des services ». Les sondages adoptés dans chaque pays à l'initiative des gouvernements fédéraux sont également présentés en détail.

CHAPITRE 4 : LES RÉFORMES ADMINISTRATIVES AUX ÉTATS-UNIS ET AU

CANADA ET LES SONDAGES DE SATISFACTION ADOPTÉS PAR LES DEUX PAYS

Dans les années 90, plusieurs réformes administratives ont été entreprises à travers le monde entier, réformes qui trouvaient leur justification dans les nouveaux défis que les gouvernements se devaient de relever. Des facteurs tels l'accélération des échanges et la mondialisation de l'économie (voir Badie et Smouts, 1999), le développement technologique, la crise économique et financière du secteur public, des demandes de plus en plus importantes de la part des citoyens, alors mieux informés et plus revendicateurs, ont poussé les administrations à changer leurs façons de faire. Les principes du modèle idéal bureaucratique wébérien qui avaient orienté les administrations publiques jusqu'alors se sont révélés inadéquats pour répondre à des contextes de plus en plus instables et imprévisibles.

Comme le soulignent Lan et Rosenbloom (1992), les praticiens en administration publique ont défendu le besoin des réformes administratives récentes. Ceux-ci, contrairement aux académiciens en gestion publique, faisaient face quotidiennement à des frustrations liées à l'implantation de politiques ou à la gestion des organisations. Le rôle des politiciens qui ont promu les réformes a été tout aussi important, comme le défendent Savoie (1994) et Davis, Weller, Craswell et Eggins (1999). Si l'on reprend le modèle proposé par Pollitt et Bouckaert (2000), ce qui distingue les réformes administratives souhaitées des réformes administratives effectivement mises en place, sont les contextes des gouvernements, qui permettaient ou non leur implantation, et le rôle des élites administratives car les réformes ont toutes été menées d'en haut.

Ce chapitre aborde, en premier lieu, le nouveau management public (NMP), théorie qui a orienté les réformes administratives développées au cours des deux dernières décennies. Bien que le NMP constitue une approche théorique généraliste, les chercheurs en administration publique sont parvenus à identifier quelques ensembles de pays qui ont emprunté des approches plus similaires en ce qui concerne la réforme inspirée du NMP.

Parfois, le Canada et les États-Unis ont été considérés comme appartenant à un même ensemble de pays, comme c'est le cas dans les travaux de Savoie (1994).

Cependant, si nous analysons attentivement les réformes administratives entreprises dans les deux pays, nous pouvons remarquer des différences d'orientation au Canada et aux États-Unis, qui se sont reflétées dans les sondages de satisfaction, l'objet de notre étude. Afin de le vérifier, nous consacrons les deuxième et troisième parties de ce chapitre à la reconstitution historique des réformes entreprises aux États-Unis et au Canada, tout particulièrement à l'implantation de la gestion par résultats et du service axé sur le client, thèmes davantage liés aux sondages de satisfaction. Nous présentons alors également les principales caractéristiques des sondages adoptés dans chaque pays. Puis, dans la quatrième partie du chapitre, nous discutons particulièrement des valeurs affichées par les sondages canadien et américain par rapport au public, qui est nommé respectivement « citoyen » ou « consommateur ». Finalement, dans la cinquième partie, nous comparons les sondages de satisfaction eux-mêmes, ainsi que des différences dans leur contenu et leur approche méthodologique, à l'aide d'un tableau synthétique. De notre point de vue, les sondages canadien et américain illustrent bien les orientations des réformes administratives en les concrétisant en outils de gestion.

4.1 Le nouveau management public et les réformes des années 80 et 90

Les réformes administratives introduites aux années 80 et 90 dans plusieurs pays présentent des similarités, ce qui explique le fait que quelques auteurs en administration publique y voient une nouvelle philosophie de gestion. Toutes ces réformes partent de principes ou d'orientations communes qu'on regroupe sous la bannière du nouveau management public (NMP), ce qui n'implique pas toujours la cohérence interne de ces principes²⁷.

27 Comme illustration des contradictions entre les principes du nouveau management public, Denhardt et Denhardt (2000 : 550) citent plusieurs travaux présentés au symposium de la revue *Public Administration Review* sur le Leadership, la démocratie et le management public. Quelques thèmes explorés dans ces travaux sont : les tensions entre les idées de décentralisation et coordination (Peters et Savoie, 1996), entre les rôles

Au cœur de cette nouvelle philosophie de gestion publique, qui porte les empreintes du *Public Choice* (Kamensky, 1998) et du managérialisme (Pollitt, 1990), repose le postulat selon lequel les gouvernements font face à des difficultés parce qu'ils sont mal gérés, d'où le besoin d'aller chercher de nouvelles solutions managérielles inspirées fondamentalement du secteur privé.

Ainsi, les réformes administratives cherchent soit à transférer au secteur privé l'offre de services publics, soit à importer du secteur privé des modes de gestion jugés performants, tels que le reengineering et la gestion de la qualité totale. Plusieurs orientations sont alors mises en place dans les gouvernements comme la division des rôles entre les administrations centrales (vouées à la planification) et les unités régionales (se concentrant sur l'opérationnalisation des politiques), la décentralisation administrative, les modèles de marché²⁸, la délégation de pouvoirs aux paliers inférieurs dans la hiérarchie organisationnelle, le contrôle de la performance par des résultats quantifiables et le service centré sur le client.

Selon Denhardt et Denhardt (2000 : 551), le nouveau management public constitue un véritable modèle normatif pour la discipline de l'administration publique. En effet, il ne propose pas simplement un nouvel ensemble de techniques pour gérer les organisations publiques, mais aussi un ensemble de valeurs, issues du secteur privé, qui doivent désormais orienter la gestion de ces organisations. L'entrepreneurship, l'efficacité et la productivité figurent parmi ces valeurs.

Par exemple, tout le système de gouvernance traditionnel est ébranlé à partir du moment où l'on rediscute le rôle des administrateurs publics et leur relation avec le palier politique et les citoyens. Rosenbloom (1993) illustre bien la question des changements dans la gouvernance. Selon lui, la réforme administrative du gouvernement Clinton devrait engendrer un déséquilibre temporaire entre les sphères législative et exécutive, une fois que

des sphères législative et exécutive (Carroll and Lynn, 1996), entre la privatisation et les valeurs démocratiques (McCabe et Vinzant, 1999), entre l'entrepreneurship et l'équité (Terry, 1998).

²⁸ Le modèle de marché adopté par l'administration britannique demeure le plus répandu. On peut l'identifier clairement dans la nouvelle forme de gestion du *National Health System*.

les pouvoirs de l'exécutif auraient été élargis, surtout en ce qui touche au pouvoir du personnel politique au sein de l'exécutif. Par ailleurs, les réformes des années 80 et 90 contestent le rôle de l'État lui-même. Il s'agit de restreindre les activités de l'État au minimum nécessaire et de déréglementer autant que possible les initiatives économiques, en accord avec l'idéologie néo-libérale.

Les réformes inspirées du nouveau management public adoptent quelques pratiques et valeurs communes. D'ailleurs, plusieurs d'entre elles ont été entreprises avec le soutien de contacts internationaux. Des fonctionnaires interviewés dans les deux pays, en général des hauts gradés dans l'administration, ont fait référence aux occasions qu'ils ont eu de discuter les réformes administratives de leur gouvernement avec leurs homologues internationaux. Nos interviewés se sont référés aux études académiques comparées, aux voyages d'étude et aux réseaux des gestionnaires publics, comme c'est le cas par exemple du Comité de la gestion publique (*Public Management – PUMA*) de l'OCDE et du groupe SIGMA (Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion dans les pays de l'Europe centrale et orientale), comme étant des sources importantes d'inspiration des réformes administratives internes²⁹. Pour le seul thème de l'amélioration des services, l'initiative américaine est maintes fois citée dans les documents canadiens et quelques fonctionnaires américains interviewés ont démontré qu'ils connaissaient bien les initiatives canadiennes dans le domaine³⁰.

29 Pollitt et Bouckaert (2000) citent d'autres institutions importantes qui ont constitué ce qu'ils appellent l'« *international community of discourse* » sur les réformes administratives publiques : La Banque Mondiale, l'*International Monetary Funds - IMF* et le *Commonwealth Institute*. De moindre importance, mais tout aussi influents, sont l'*International Institute of Administrative Sciences - IIAS* et l'*European Group for Public Administration (EGPR)*.

30 Par exemple, dans le Deuxième rapport annuel sur la fonction publique (1994), le Greffier du gouvernement du Canada cite la réforme administrative entreprise par Gore aux États-Unis comme un exemple de la tendance de gestion en vogue au sein des gouvernements occidentaux. Dans la revue de littérature canadienne sur les sondages de satisfaction référents au service public, Sondage auprès des clients et des citoyens : dissiper les mythes et redéfinir les orientations, on explore également les caractéristiques du sondage américain. Dans le sens contraire, l'initiative canadienne en termes de sondages de satisfaction a été incluse dans une étude du gouvernement américain réalisée par le General Accounting Office, encore non publiée. Cela ne veut pas dire que la force des influences mutuelles canadienne et américaine s'équivaient. Nous voulons seulement souligner que les deux gouvernements étaient relativement au courant des développements au sein de leur administration voisine.

Cependant, à l'intérieur même des groupes de recherche internationaux sur la nouvelle gestion publique, on peut identifier différents sous-ensembles. Ceux-ci réuniraient des réformes présentant des caractéristiques similaires. Le Comité de la gestion publique de l'*OCDE* s'est divisé en trois groupes de recherche. Selon l'un de nos interviewés au Canada, qui a participé au Comité au début des années 90, les trois groupes étaient: a) les pays européens ou le groupe continental, qui faisaient face à l'Unification européenne; b) le groupe des pays qui suivaient le modèle de *Westminster*, soit le Royaume-Uni, la Nouvelle Zélande, l'Australie et le Canada; et c) le groupe des pays de régime présidentiel avec, en tête, les États-Unis. Ainsi, l'*OCDE* adopte une classification qui tient compte du système politique des pays, jugeant que les pays de système parlementaire se positionnent différemment des pays de système présidentiel par rapport aux réformes.

Dans leur étude sur les réformes administratives en cours dans 10 pays, Pollitt et Bouckaert (2000) identifient trois groupes qui ont suivi des démarches semblables dans leurs réformes. Le rythme de la mise en place des changements a été pris en considération par ces auteurs. Quelques pays européens, notamment l'Allemagne et la France, se sont montrés plus hésitants face à l'adoption des réformes. D'autres, comme la Finlande, la Suède, les Pays-Bas et le Canada sont considérés comme des pays réformateurs, mais qui, cependant, ont conduit les réformes à un rythme cauteleux. Finalement, le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle Zélande forment le groupe de pays modernisateurs qui ont adopté le plus ouvertement les principes de la compétitivité et du marché au sein de leurs administrations. Selon ces auteurs, les États-Unis se situent entre ces deux derniers groupes. Nous pouvons interpréter la classification de Pollitt et Bouckaert (2000) à la lumière du concept que chaque pays adopte à propos du service public. Pour les auteurs, les pays plus légalistes, comme la France et l'Allemagne, éprouvent plus de difficultés à mener leurs réformes. À l'autre extrême, les pays où le Parlement est le gardien direct de la chose publique ont réalisé plus aisément leurs réformes.

Quelques auteurs qui se consacrent à la comparaison internationale des réformes s'empressent à mettre les États-Unis et le Canada dans un même sous-groupe de réformateurs. Pollitt et Bouckaert (2000 : 30) considèrent les gouvernements de Reagan aux États-Unis et Mulroney, au Canada, comme des « *mutual borrowing conservative*

regimes ». Savoie (1994), qui a écrit *Tatcher, Reagan and Mulroney. In Search of a New Bureaucracy*, avance que les réformes aux États-Unis, au Canada et au Royaume-Uni ont des « *common institutional roots that facilitate a comparative approach* » (Savoie, idem :8).

Plus particulièrement à propos du Canada et des États-Unis, cet auteur souligne quelques similitudes. Les deux pays ont des systèmes fédéraux et leur fonction publique est imputable face à des autorités politiques démocratiquement élues. De plus, leurs réformes ont été lourdement influencées par la réforme britannique. Savoie affirme que les réformes tentées auparavant au Canada (Commission Glassco, en 1960 et Commission Lambert, en 1979) et aux États-Unis (*Brownlow Committee*, en 1936 et les *Hoover Commissions* de 1949 et 1955) ont préparé le terrain aux réformes récentes. Elles se sont distinguées par le renforcement du pouvoir exécutif, par la coordination centrale de la gestion fédérale, par l'introduction de l'idéologie managérielle et par l'influence qu'elles ont subie du secteur privé.

L'auteur continue son argumentation: les réformes administratives aux États-Unis et au Canada ont été initiées par des partis de centre-droite qui ont accédé au gouvernement dans les années 80. Brian Mulroney, au pouvoir entre 1984 et 1993 au Canada, et Ronald Reagan, président américain entre 1981 et 1989, ont été élus sur une même rhétorique qui soulignait le désenchantement des citoyens face à la gestion publique et le besoin de réduire la taille des administrations. Les deux gouvernements ont adopté un discours qui misait sur l'efficacité. Les deux administrations ont souffert de coupures massives en termes de main d'œuvre (en 1996, le gouvernement américain avait 240.000 employés de moins qu'en 1993³¹ et au Canada, la taille de la fonction publique a été réduite de 55.000 fonctionnaires par le gouvernement libéral qui a succédé aux conservateurs en 1993). Savoie (1994) affirme que, comparativement à l'Angleterre, le Canada et les États-Unis ont entrepris moins de privatisations, soit par défaut d'une stratégie politique solide, ou parce qu'il n'y avait pas beaucoup à privatiser, comme dans le cas des États-Unis, ou encore par un manque de volonté politique, comme au Canada. Par contre, selon Savoie, le Canada et les

31 Al Gore, 1996.

États-Unis ont insisté sur la modernisation administrative par le biais d'importation de techniques de gestion du secteur privé au secteur public.

Le mouvement d'adoption de pratiques associées à la gestion privée, amorcé à la fin des années 80, s'est développé tout au long des années 90 avec les gouvernements Chrétien (1993 - 2004), au Canada, et Clinton (1993 – 2001) aux États-Unis. Ces présidents ont déclenché des réformes orchestrées selon les principes de la décentralisation, de l'empowerment et de la qualité des services, réunis dans l'approche du nouveau management public. Tant au Canada qu'aux États-Unis, des initiatives visant l'adoption de la gestion par résultats et le service centré sur le client ont été entreprises. Ces derniers changements, sujet au cœur de ce chapitre, ont été réalisés parallèlement dans les deux pays.

Ensuite, nous présentons le cheminement historique des réformes administratives aux États-Unis et au Canada, particulièrement au sujet de « l'approche client », qui a été à l'origine des sondages de satisfaction étudiés.

4.2 Les États Unis

4.2.1 La réforme administrative aux États-Unis

Le président Clinton a été élu en 1993 et son programme politique faisait déjà référence à la nécessité d'introduire des changements au sein du gouvernement américain afin de le rendre plus efficient et efficace. De plus, le besoin urgent du gouvernement fédéral de retrouver une crédibilité face au public constituait un autre argument de poids dans l'entreprise de réformes. Al Gore (1994 : 317), vice-président des États-Unis, cite des données selon lesquelles, en 1994, à peine 20% des Américains faisaient confiance au gouvernement fédéral contrairement à 76% en 1964.

Peri E. Arnold (1995) critique sévèrement le discours de l'administration Clinton. Selon l'auteur, nous pouvons identifier trois vagues de réformes au sein de l'administration

américaine. La première, de 1905 à 1960, a misé sur la consolidation de l'exécutif. Dans une perspective progressiste (*Progressive paradigm*), on a essayé de développer les capacités organisationnelles du pouvoir exécutif fédéral. La deuxième vague de réformes s'étend des années 60 à la moitié des années 70. On visait alors à justifier un plus grand pouvoir présidentiel et à développer les capacités d'analyse politique, par le moyen de la planification stratégique. La troisième vague, entreprise après 1970, ne cherche plus à renforcer les capacités du gouvernement mais se tourne contre la bureaucratie publique, la critiquant eu égard au fonctionnement des entreprises privées. Arnaud dit que c'était la première fois que les présidents adoptaient un tel discours, de caractère populiste, afin de répondre à l'insatisfaction de la population envers le gouvernement. Cependant, selon l'auteur, ce que Carter, Reagan et Clinton ont développé successivement a été la délégitimation du gouvernement fédéral qui a perdu davantage de crédibilité aux yeux des américains³². Même si Reagan a réalisé de grandes coupures au niveau du budget et du personnel, parmi ces gouvernements, ce fut celui de Clinton qui a le plus insisté sur la maxime de faire fonctionner le gouvernement selon les principes des entreprises privées (*a business-like government*) et qui a réalisé le plus de réformes administratives.

En mars 1993, trois mois après le début de son premier mandat, le président Clinton a délégué au vice-président Al Gore la tâche de développer une étude extensive sur la modernisation de l'administration fédérale. Al Gore a alors formé le *National Performance Review (NPR)*, un groupe de travail rattaché directement au Cabinet du vice-président. Contrairement aux commissions formées auparavant pour l'étude des réformes, celle-ci se caractérisait par le fait qu'elle était composée essentiellement de fonctionnaires fédéraux délogés de leurs fonctions pour six mois afin de produire un rapport au président concernant les possibilités de moderniser l'administration. On croyait alors qu'une des principales raisons de l'échec des initiatives précédentes résidait dans le fait que les

32 Evans et Wamsley (1999 : 135) endossent la position d'Arnold (1995), selon laquelle les discours des récents présidents américains ont contribué au déficit de légitimité du gouvernement. Cependant, ils suggèrent un autre effet pervers. Quand le palier politique se tourne contre la bureaucratie publique, il renforce la dichotomie entre le politique et l'administratif et place la faute de l'inefficacité du gouvernement sur le palier administratif. Selon l'auteur, ces deux postulats sont indésirables pour une véritable évolution du secteur public, c'est-à-dire, pour l'institution d'une administration publique engagée envers la participation des citoyens.

groupes responsables de ces réformes étaient composés de ressources extérieures à la fonction publique qui, par conséquent, ignoraient le fonctionnement de l'administration fédérale.

Le *NPR* a mobilisé jusqu'à 250 fonctionnaires à la fois durant ses 8 années d'existence. Une soixantaine de personnes constituaient son cadre permanent. En plus des fonctionnaires fédéraux venus de partout aux États Unis, qui formaient 95% du *NPR*, on a invité des représentants des gouvernements des États à y participer afin qu'ils présentent les réformes administratives qu'ils avaient mises en place avec succès. Quelques consultants faisaient aussi partie du groupe, parmi eux Osborne, qui avait, peu de temps auparavant, écrit le livre *Reinventing Government*, oeuvre qui a exercé une influence définitive sur la réforme américaine. Des experts de l'entreprise privée et des universités ont également été mis à contribution, surtout lors des Conférences de la Philadelphie et de Nashville, organisées par le *NPR*.

Bien que le groupe ait disposé d'installations qui lui étaient propres, le *NPR* était peu structuré, la plupart des participants étant dégagés temporairement de leurs fonctions pour y participer. Selon un interviewé, la structure peu rigide du *NPR* et son existence en dehors de la hiérarchie fédérale (n'étant pas soumis à un système de reddition de comptes formel) ont été responsables, en grande partie, de la créativité du groupe et des propositions innovatrices qu'il a promues. La majorité des membres du *NPR* appartenait aux agences centrales situées à Washington, mais on comptait également des membres des agences fédérales situées en région. Toutefois, selon cet interviewé, il est juste de dire qu'à partir du moment où l'on appartenait au *NPR*, on faisait partie de l'administration centrale fédérale, au-delà d'être étroitement relié au pouvoir en place. Or, il ne faut pas oublier que le *NPR* était une initiative politique, rattachée directement au vice-président Gore. Ainsi, même si le *NPR* n'occupait pas de position formelle dans l'organigramme fédéral, il avait une autorité bien définie dans l'administration américaine. Cette autorité traduisait, en fait, l'emprise du pouvoir politique de l'exécutif sur le processus de réforme managérielle vécu par l'administration américaine sous Clinton.

Le NPR s'est penché sur deux types de questions : a) les possibilités de modernisation de la gestion au sein de chaque agence fédérale³³ et b) les problématiques communes à toutes les agences fédérales (*cross cutting issues*). Quatre équipes différentes ont été formées afin d'étudier les questions suivantes : 1) le service au consommateur (*Put Customers First*); 2) la déréglementation de l'administration fédérale (*Cut Red Tape*); 3) la délégation des pouvoirs aux niveaux inférieurs des organisations afin d'atteindre des résultats (*Empowerment*); 4) revenir aux fonctions de base du gouvernement (*Cut Back to Basics*).

Après six mois de travail, soit en septembre 1993, le NPR a publié le rapport *From Red Tape to Results : Creating a Better Government That Works Better and Costs Less*. Lorsque le rapport a été rendu public, le président Clinton a profité de l'occasion pour déclarer le NPR un effort de réforme permanent au sein de son gouvernement. Quelques auteurs croient que le groupe de travail créé par Gore visait déjà la formation d'une équipe stable pour l'implantation des réformes. Dans ce cas, la présentation du rapport aurait eu une fonction surtout symbolique (Arnold, 1995 : 415). Cependant, les individus interviewés qui avaient participé au NPR ont déclaré qu'ils n'avaient jamais eu d'indications quant à la continuité du groupe ou la durée du processus de réforme. L'un d'entre eux, qui avait rejoint le NPR à ses débuts, a déclaré être venu participer au groupe en détachement pour une période de six mois et avoir fini par y rester comme employé contractuel durant les huit années du gouvernement Clinton.

Le rapport *From Red Tape to Results* tout entier défend l'idée que le secteur public doit s'inspirer du mode de fonctionnement des entreprises privées, paramètre de l'excellence. On y consacrait un chapitre entier aux services axés sur le *consommateur* public.

« *We are going to rationalize the way the federal government relates to the American People, and we are going to make the federal government customer friendly. A lot of people don't realize that the federal government has customers. We have customers. The American people.* » (Vice President Al Gore, *Town Meeting*,

33 Le terme « agence » sera utilisé de façon générale afin de désigner une organisation publique quelconque appartenant à l'administration directe fédérale. La plupart du temps, la distinction entre une agence, un secrétariat, un ministère (*department*) importe peu pour notre analyse et l'utilisation d'un terme générique facilite la compréhension du lecteur, particulièrement dans le cas d'une recherche comparative, où des organisations similaires peuvent emprunter des noms différents selon la juridiction ou le pays.

Department of Housing and Urban Development, 26 mars, 1993, cité dans Al Gore, 1993 : 8).

Selon le rapport de Gore, retenir le concept du service au consommateur signifiait adopter une dynamique de marché au sein du secteur public. Pour cela, il fallait : a) donner aux individus la possibilité de s'exprimer et leur offrir des choix, surtout quant à la forme que prendrait la prestation des services; b) stimuler la concurrence entre les organisations publiques et les entreprises privées; c) créer une dynamique de marché dans la prestation des services publics (calculer le prix des services, compter sur la représentation des consommateurs, mettre l'accent sur la gestion et non sur le contrôle et vérifier les possibilités de privatisation de même que ses limites) et d) utiliser les mécanismes de marché, comme la sous-traitance, pour résoudre les problèmes de coûts et de productivité. Ainsi, l'adoption du concept de « service au consommateur », soit la traduction de l'approche « client » par le gouvernement de Clinton, épouse ouvertement une dynamique consumériste fondée sur le modèle du secteur privé.

Parallèlement aux travaux du *NPR*, le pouvoir législatif américain a approuvé le *Government Performance Results Act (GPRA)* le 03 août 1993. En effet, le *GPRA* a été précédé de deux propositions qui visaient déjà à implanter la gestion par résultats au sein du gouvernement fédéral américain. L'une d'entre elles, le *Management Report* (janvier 1989), avait été lancée par Reagan et contenait déjà la structure de base du *GPRA*. Plus tard, en 1991, le Sénateur William Roth a introduit une législation inspirée de l'expérience de *Sunnyvalley, California*. Cette législation a été réécrite et finalement approuvée par le Sénat, mais c'est seulement durant la gestion de Clinton qu'elle est passée à la Chambre de Communes et qu'elle a été adoptée par le président sous le non de *GPRA (Implementation of the Government Performance and Results Act of 1993)*.

Bien que cette loi soit entrée en vigueur seulement en 1997, elle prévoyait de préparer les agences à une gestion basée sur les résultats des programmes. Pour cela, les gestionnaires fédéraux devaient identifier quelques grands objectifs mesurables relativement aux politiques publiques. Ainsi, on a lancé des projets pilotes et d'autres structures et

programmes destinés à faciliter la reddition de comptes à travers des plans stratégiques³⁴, de plans annuels de performance et des rapports de performance, où les agences rendaient publics les résultats atteints au cours de l'année administrative. Il était prévu que, pour l'année fiscale de 1999, le gouvernement devrait intégrer à son budget « *a government wide performance plan* », par le biais duquel le Congrès pourrait suivre la performance du gouvernement et l'évaluer par rapport à la concession de crédits budgétaires.

Le *GPRA* est beaucoup plus lié aux services axés sur le consommateur qu'on pourrait le penser. D'un côté, les deux initiatives sont fondées sur le même besoin de rendre le gouvernement imputable par les résultats atteints. Les programmes reliés aux services axés sur le consommateur ne font que spécifier la nature de ces résultats, dont l'un serait la satisfaction du consommateur vis-à-vis des services fédéraux. D'un autre côté, les responsables des deux initiatives sont à peu près les mêmes. Les principales études qui avaient soutenu la législation proposée par le Sénat en 1991 avaient été réalisées par une équipe appartenant au *General Accounting Office* qui, des années plus tard, a pris en main le dossier des services aux consommateurs au sein du *NPR*.

Ainsi, le sondage de satisfaction du gouvernement fédéral (*American Consumer Satisfaction Index - ACSI*) n'a fait que faciliter la mesure de la qualité des services, qui est une façon d'évaluer les résultats, à partir du point de vue du consommateur. D'ailleurs, selon un interviewé, lors de la passation de pouvoir de Clinton à Bush, le *GPRA* fut l'une des principales raisons pour lesquelles le sondage *ACSI* a été maintenu au sein du gouvernement fédéral car la *GPRA* considérait les indices de satisfaction comme des mesures de performance.

Également en septembre 1993, un autre pas important de la réforme a été effectué. Bill Clinton a approuvé l'*Executive Order 12862 : Setting Customers Services Standards*. Suivant le principe d'orienter les actions du gouvernement selon les besoins des consommateurs, L'*Executive Order* a établi que les agences devaient effectuer des

34 Les plans stratégiques couvraient un minimum de six ans et étaient révisés tous les trois ans.

sondages auprès de leurs consommateurs. Les agences devaient aussi élaborer des « plans de service au consommateur », où seraient répertoriés les services privés avec lesquels l'agence avait choisi de comparer la qualité de ses services. Les normes de service des agences seraient alors incorporées aux mesures de performance instituées par le *GPRRA*. On prévoyait encore la formation de fonctionnaires de première ligne qui devaient, entre autres, apprendre à travailler avec les sondages de satisfaction. Dans la même veine, on affirmait l'importance de garantir le redressement des plaintes et l'accessibilité des informations sur les services fédéraux. Le gouvernement de Clinton se donnait textuellement comme objectif que le consommateur public soit aussi satisfait des services publics qu'il l'est du meilleur des services offerts par le secteur privé.

Bien que les grands changements légaux et administratifs aient été amorcés à partir de 1993, ce fut seulement pendant le deuxième mandat Clinton-Gore, en 1997 lorsque le *NPR* est devenu le *National Partnership for Reinventing Government*³⁵, qu'une attention particulière a été portée au changement global de la culture de l'administration publique américaine afin qu'elle soit davantage centrée sur le consommateur³⁶. C'est dans ce contexte que le *NPR* a décidé de réaliser un sondage de satisfaction à l'échelle de tout le gouvernement fédéral. Pour ce faire, l'une des possibilités était d'inciter les agences à utiliser un instrument de recherche commun afin que les données sur la satisfaction des consommateurs publics soient comparables. Le *NPR* a alors confié ce mandat au *Federal Consulting Group (FCG)*, groupe interne de consultants qui faisait autrefois partie du *Federal Quality Institute* (aboli peu de temps auparavant). Le fait que la présidente du *FCG* participait aussi au *NPR* a probablement contribué à cet effet. En vérité, dans le dossier des sondages, les membres du *FCG* et du *NPR* ont travaillé en étroite collaboration.

L'un des interviewés de l'*Arthur Andersen LLP* a affirmé que le sondage *ACSI*, utilisé par le gouvernement américain, a été formellement présenté au *NPR* par leurs consultants. La

35 Afin de faciliter la lecture, nous utiliserons autant que possible le nom *National Performance Review (NPR)* au lieu de *National Partnership for Reinventing Government (NPRG)*.

36 *History of the National Partnership for Reinventing Government : Accomplishments, 1993-2000 – A Summary*.

participation de l'*Arthur Andersen* au sondage fédéral se justifie sous deux angles : d'un côté, la compagnie était partenaire du *National Quality Research Center (University of Michigan)*, propriétaire intellectuel du sondage *ACSI*, avec qui le bureau de l'*Arthur Andersen* à Chicago avait développé une association pour la commercialisation du sondage. D'un autre côté, l'*Arthur Andersen* était déjà inscrite comme fournisseur du gouvernement, ce qui a accéléré leur réponse au processus de l'appel d'offre et, en conséquence, a rendu possible la réalisation du sondage encore en 1999.

Au moment de choisir un instrument de mesure de la satisfaction envers le gouvernement fédéral, l'*American Consumer Satisfaction Index (ACSI)* se présentait comme une option économique, légitimée par un centre de recherche académique de renom, et aussi – un interviewé a ajouté – pouvant être mis en place immédiatement. Or, le *NPR* avait l'intention de réaliser ce sondage en 1999 et en 2000 afin que les résultats annuels puissent témoigner de l'amélioration de la satisfaction vis-à-vis des services fédéraux. Cette information devait être utilisée dans la campagne électorale de Al Gore, responsable du *NPR* et candidat à la présidence en 2000 pour le Parti Démocrate. L'*ACSI* offrait également la possibilité de faire une comparaison entre l'indice de satisfaction envers le gouvernement et l'indice de satisfaction envers les entreprises privées, car depuis 1994, l'*ACSI* était utilisé par le secteur privé américain³⁷. Or, l'idée de comparer les performances des secteurs privé et public avait toujours été présente dans le discours de réforme administrative du *NPR*.

Le *National Quality Research Center (NQRC)* a été disposé à adapter le modèle *ACSI* aux caractéristiques intrinsèques du secteur public. Certaines informations recherchées par l'*ACSI* dans le secteur privé, comme la relation qualité – prix des produits et services et la rétention des consommateurs, c'est-à-dire la disposition des consommateurs à utiliser à nouveau un même service, ne s'appliquaient pas au secteur public, où les services sont offerts gratuitement et, en général, dans un régime de monopole.

37 Les principales compagnies de l'industrie américaine, correspondant à 72% du produit intérieur brut, adoptent cet index, qui mesure chaque trimestre deux ou trois secteurs de l'industrie américaine.

Vingt neuf agences fédérales considérées par le *NPR* comme des « *high impact agencies* » en raison de leur visibilité et de leur contact avec le public ont été choisies pour participer au sondage. Ces agences seraient responsables de 90 % de l'interaction directe entre le gouvernement fédéral américain et le public consommateur de services. Deux autres agences, l'*United States Mint (Treasury Department)* et le *Postal Services*, qui participaient à l'*ACSI* depuis 1995, complétaient le groupe des agences fédérales qui ont utilisé l'*ACSI* en 1999 et 2000 (voir annexe). Parmi celles-ci, vingt et deux étaient ministérielles et neuf non ministérielles (*American Customer Satisfaction Index Report, 2000*).

« *The breadth of customer segments and agencies, representing major Federal departments, is sufficient to give a reasonable representation of Federal services available to the public* » (*American Customer Satisfaction Index Report, 1999*)

Afin de faire approuver le sondage et d'obtenir l'argent pour sa mise en oeuvre, le *NPR* a cherché l'appui du *President's Management Council (PMC)*, créé par le gouvernement Clinton et rattaché à l'*Office of Management and Budget (OMB)*. Le Conseil réunissait en permanence 15 représentants des principales agences fédérales (*deputy* ou *deputy secretary*, soit les numéros 1 ou 2 dans la hiérarchie des agences) et était responsable des questions managérielles du gouvernement fédéral, sous la direction du *Deputy Director for Management*, de l'*OMB*. Le *President's Management Council (PMC)* comportait aussi des représentants des agences centrales (*Office of Personnel Management - OPM, General Secretary of Administration - GSA et Secretary of the Cabinet from the White House*), l'*Assistant to the President for Management and Administration* et le *Senior Advisor to the vice-president*, responsable également du *NPR*. Selon nos interviews, la réalisation du sondage a été approuvée sans difficulté, une fois que le dossier a été défendu par le président du *NPR* lui-même (aussi membre permanent du *PMC*)³⁸.

38 En effet, un sous-comité du *PMC* sur le service au consommateur avait déjà été créé aux débuts de l'administration Clinton (Yao, 2000 :13), ce qui témoigne de leur intérêt à ce thème. Ce sous-comité a réalisé quelques premiers efforts relativement à ce dossier. Comme les documents produits par le *PMC* ne sont pas publics, aucune initiative ne peut être citée ici relativement à ce groupe. Cependant, lorsque le *NPR* a proposé l'adoption de l'*ACSI* en 1998, ce sous-comité n'existait plus.

Un Comité d'excellence incluant des représentants du monde universitaire, de l'industrie, des groupes de consommateurs et des hauts fonctionnaires, a été formé pour donner des avis sur le processus du sondage³⁹. L'existence de ce comité a été mentionnée tant par les membres du *PMC*, qui disent avoir compté sur leur avis pour l'approbation du *ACSI*, que par les membres du *Federal Consulting Group* qui a coordonné les deux premiers sondages réalisés.

Cependant, le rôle joué par ce comité dans l'approbation ou la mise en œuvre de l'*ACSI* n'est pas clair. Apparemment, tout était déjà décidé quand le projet a été présenté au *PMC* et aucune modification n'a été apportée au projet sous l'influence du Comité d'Excellence. En outre, quand les interviewés ont été interrogés à propos de l'influence de groupes d'intérêt dans la planification du sondage américain, ils ont déclaré ne pas être au courant d'une telle influence. Quelquefois, ils se justifiaient même, en disant que ce type d'initiative était de nature essentiellement managérielle, interne au gouvernement, et qu'elle ne présentait pas d'intérêt public (comme c'est le cas des politiques sociales ou des programmes nationaux tels la lutte contre le terrorisme et la réforme du système électoral). Ceci nous amène à penser que si le Comité d'Excellence a effectivement joué un rôle dans le processus de décision, ce rôle n'a pas été déterminant. Ce groupe aurait plutôt été formé afin de légitimer l'initiative du gouvernement face à un éventuel questionnement du projet par des groupes d'intérêt.

Le *PMC* a approuvé la réalisation du sondage *ACSI* pour deux ans, après quoi ce contrat devait être renégocié. Pour 1999 et 2000, le *PMC* avait alors établi que les trente et une agences participantes devraient déboursier 50.000 \$US pour chaque segment de consommateurs enquêté, le coût total des sondages pour ces deux ans montant à 1,6 million \$US. Ce coût était jugé, par plusieurs interviewés, comme très raisonnable comparativement au prix des sondages de satisfaction réalisés individuellement par les

39 Le comité formé en 1999 était ainsi composé: un universitaire, 4 représentants de l'industrie, 4 représentants du gouvernement fédéral, deux membres du *NPR* et 7 représentants des groupes d'intérêt. Les groupes d'intérêt suivants ont participé au *Federal Advisory Committee for Excellence in Customer Satisfaction*: *National League of Cities*, *Alliance for Redesigning Government*, *American Federation of Government Employees*, *Consumers Union*, *Association for Quality and Participation*, *Council for Excellence in Government*, *Global Corporate Citizenship*.

agences. Cela était possible, entre autres, grâce à la méthodologie employée par l'Université du Michigan où la sélection des répondants était réalisée en relation à plusieurs services publics et privés à la fois.

Afin de mettre en place le sondage, le *NPR* a demandé à la *General Services Administration (GSA)*, ministère responsable des processus administratifs internes du gouvernement fédéral, de procéder à un appel d'offre formel. Selon le fonctionnaire chargé du dossier, toutes les précautions ont été prises afin de s'assurer que le processus se ferait en bonne et due forme, sans privilégier les intérêts de certaines parties, même si des groupes qui souhaitaient réaliser le sondage exerçaient des pressions. Un groupe d'évaluation, composé par 6 membres des 29 agences fédérales qui participeraient au sondage, a jugé les offres de réalisation du sondage fédéral. Cependant, plusieurs de nos interviewés ont dit que, malgré la tenue d'un appel d'offre public, auquel quelques-unes des maisons de sondage les plus réputées des États-Unis ont répondu, peu de doutes subsistaient quant au résultat. Le groupe de l'Université du Michigan aurait le contrat car il était le seul à pouvoir répondre à certaines exigences exprimées dans l'appel d'offre, comme celle de comparer la satisfaction des consommateurs publics et privés.

Les sondages *ACSI* ont été réalisés comme prévu pendant deux ans, 1999 et 2000. Durant la première année, la compagnie *Arthur Andersen LLP*, le *Federal Consulting Group* et le *NPR* ont travaillé côte à côte avec les agences afin de définir quel service serait enquêté et quel groupe de consommateurs participerait au sondage. Cependant, la décision finale revenait toujours aux agences. On leur conférait cette marge de manœuvre peut-être en guise de compensation au fait de pratiquement leur imposer la participation à l'*ACSI*.

Dans la première année, 30 agences et 31 groupes de consommateurs (7 723 entrevues complétées) ont été sondés⁴⁰. Durant la deuxième année, 31 agences et 32 groupes de

40 Les résultats de l'*Animal and Plant Health Inspection Service (APHIS)* de 1999 n'ont été divulgués qu'en 2000. Cela parce que le *NQRC* a dû modifier son approche d'enquête pour ce segment de consommateurs publics, les résidents américains retournant aux États-Unis après un séjour à l'étranger. Au lieu de les enquêter par téléphone, où ils avaient de la difficulté à repérer ces consommateurs, le *NQRC* a décidé de demander aux voyageurs de remplir volontairement un questionnaire écrit qui leur était remis aux points d'entrée au pays, accompagné d'une enveloppe cachetée. Les répondants devaient envoyer le questionnaire dûment rempli par la poste.

consommateurs (8 179 entrevues complétées) ont participé au sondage. Le gouvernement américain croyait alors que les résultats des sondages de satisfaction des consommateurs, ajoutés à ceux des *surveys* auprès des fonctionnaires américains et aux données d'affaires, pouvaient désormais orienter les actions de l'administration fédérale américaine. La conjugaison de ces trois types de paramètres de performance s'inspire des travaux de Robert S. Kaplan et David Norton (1996), qui ont introduit le concept de suivi de gestion par les « *Balanced Scorecards* »⁴¹.

En 1999, les résultats du premier sondage *ACSI* du gouvernement fédéral ont été rendus publics par le vice-président Gore lui-même, lors d'une conférence de presse. Selon un interviewé du *National Quality Research Center*, « *When the results came out, it was a big splash* ». Le *Wall Street Journal*⁴², en collaboration avec des chercheurs de l'Université du Michigan, a fait paraître un article sur le premier index de satisfaction des services fédéraux. Ce journal publiait depuis 1998 les résultats de l'*ACSI* pour le secteur privé. Les résultats de l'*ACSI* ont également fait la première page du *Washington Post*⁴³.

D'autres médias, comme *CNN*, *ABC Network News*, *AOL*, *WTOP Radio* ainsi que quelques médias spécialisés dans la fonction publique, comme le *Federal Times Staff Writers* et le *GovExe.com*, ont commenté les premiers résultats de l'*ACSI* pour le secteur public⁴⁴. Le plan de publicisation des résultats de l'*ACSI* a été confié au *National Quality Research Center* de l'Université du Michigan. Selon les chercheurs, le « plan de marketing »⁴⁵ consistait, d'un côté, à faire connaître les résultats au public, d'un autre côté, à faire en sorte que les agences prennent conscience de la signification des résultats *ACSI*. On devait

41 *Balancing Measures : Best Practices in Performance Management* (1999).

42 Sarah Lueck, "Customer Satisfaction: Survey Measures Satisfaction With Federal Services. Most American Agencies Say They Have Set Initiatives to Please their "Customers"", 13-12-1999.

43 Stephen Barr, ""Customers" Rate U.S. Positively. Study Finds Satisfaction With Agency Services", 13-12-1999.

44 Au *Federal Times Staff Writers*, 27-12-1999, au *GovExe.com*: Brian Friel, "Federal Customer Survey Results Released", 8-12-1999; Katy Saldarini, "Agencies Pledge to Act on Results of Customer Survey", 15-12-1999.

45 Lors de nos interviews, il n'a jamais été clairement établi qu'un plan formel de la publicisation des résultats existait.

montrer aux agences comment elles pouvaient les utiliser. Les résultats de l'*ACSI* ont alors été présentés à chaque agence, individuellement, par la compagnie *Arthur Andersen LLP*, le *Federal Consulting Group* et l'*NQRC*. Chaque agence a également eu droit à un rapport individualisé sur l'index du groupe de consommateurs de cette agence.

Par contre, les initiatives de médiatisation des résultats au grand public n'ont pas été jugées aussi efficaces. Tous s'entendent pour dire que le citoyen américain n'est pas conscient de l'existence de l'*ACSI*. Quelques interviewés pensent que l'index n'intéresse pas forcément le public et que le sujet ne permet pas qu'une grande campagne de publicité soit réalisée. D'autres croient que, jusqu'à présent, le gouvernement a dédaigné l'opportunité de capitaliser davantage sur l'*ACSI* pour ce qui est de l'opinion publique. Les membres du gouvernement interviewés attribuent l'échec de médiatisation de l'*ACSI* au manque d'intérêt des médias qui ne s'intéressent en général qu'aux scandales et aux mauvaises nouvelles sur le gouvernement. Un interviewé a enfin allégué que le public américain est constamment exposé aux sondages d'opinion et que l'*ACSI* n'est qu'un sondage de plus, qui présente un intérêt surtout pour l'administration fédérale interne.

En 2000, le résultat de l'*ACSI* pour les services publics n'a pas varié par rapport à l'année précédente⁴⁶. Cela n'était pas surprenant, car, en général, la période d'une année ne suffit pas pour qu'on remarque des changements importants dans la satisfaction des gens. Toutefois, il semble que les attentes de l'équipe du vice-président Gore aient été plus élevées. En 2000, Gore débutait sa campagne présidentielle et voulait surtout se démarquer de l'administration Clinton et des potins d'alcôve du président. L'intention de Gore était de se promouvoir en tant que gestionnaire public innovateur qui, grâce aux travaux du *NPR*, avait contribué à la modernisation de l'administration fédérale américaine. Cependant, comme les résultats *ACSI* 2000 ne démontraient pas de changement important dans la satisfaction des consommateurs publics, ils ont été peu publicisés. Les quelques

46 Des variations plus marquées ont été constatées dans les index des agences, individuellement. Cependant, au niveau agrégé, l'*ACSI* a été le même, soit 68,6, sur une échelle de 0-100.

communiqués de presse et reportages publiés insistent surtout sur les améliorations de la qualité des services au sein des agences, prises individuellement⁴⁷.

La transition du pouvoir du gouvernement Clinton – Bush n’a pas sonné le glas du sondage *ACSI* au sein du fédéral. Cependant, beaucoup de modifications ont été apportées à sa gestion. Le *National Performance Review* a été dissout; la composition entière du *President’s Management Council* a été changée⁴⁸, l’*Arthur Andersen LLP* a été remerciée et le *Federal Consulting Group* a assumé la gestion interne du sondage *ACSI*. Si le gouvernement de Bush n’a rien fait pour empêcher la réalisation du sondage fédéral, l’*ACSI* ne constituait cependant pas une priorité de ce gouvernement.

Le *President’s Management Agenda* de l’année fiscale 2002 spécifie les cinq priorités du gouvernement Bush pour ce qui est de la gestion fédérale et le service aux consommateurs n’y figure pas. Un gouvernement centré sur les citoyens, en opposition à un gouvernement axé sur la bureaucratie, apparaît plutôt comme l’un des trois principes généraux qui orientent les priorités gouvernementales⁴⁹. Le thème des services au public a donc une influence indirecte sur les dossiers prioritaires. Ainsi, sous la priorité « développement stratégique du capital humain », on parle de réduire la distance entre la prise de décision et les citoyens et d’augmenter le nombre d’employés de première ligne (*President’s Management Agenda*, 2002 : 13). Sous la priorité « intégration du budget et de la performance », on mentionne le besoin d’avoir des points uniques d’accès au gouvernement (p. 24) et de rendre publique la relation entre les coûts des programmes et leurs résultats afin d’offrir un meilleur service aux citoyens (p. 30).

47 Nous avons repéré deux articles : Robert M. Tobias, « Survey Provides Map to Better Service », dans le *Govexe.com*, février 2000 et Nicholas Kuslish, « Postal Service Is Satisfying Its Customers – University of Michigan Poll Finds It Was a Good Year For Package Delivery », dans le *Wall Street Journal*, 15-05-2000.

48 Sans qu’il y ait toutefois une remise en cause des attributions du *PMC*.

49 Les cinq priorités du gouvernement de W. Bush pour la gestion fédérale sont : 1) la gestion stratégique du capital humain; 2) la compétitivité dans l’offre des services, surtout pour les services internes utilisés par les agences; 3) une meilleure performance financière et une imputabilité accrue; 4) l’expansion du gouvernement électronique; 4) l’intégration du budget avec les mesures de performance (*The President’s Management Agenda*, 2002).

Dans la même logique, le développement des services gouvernementaux offerts par voie électronique (*E-government*) répond, entre autres, à l'objectif d'« améliorer la capacité du secteur public à répondre aux besoins des citoyens »⁵⁰. L'actuel responsable de cette initiative, lui-même un ancien membre du *NPR*, souligne des évolutions dans leur « approche vers le consommateur public », relativement à l'intégration des trois sphères de gouvernement⁵¹. Selon l'interviewé, lorsque le citoyen cherche des informations sur un service public, il ne sait pas forcément à quelle sphère de gouvernement s'adresser, d'où l'importance d'un portail commun, qui puisse le conduire aux informations sur les services des trois sphères de gouvernement. L'administration fédérale cherche ainsi à développer une approche plus intégrée des services publics, avec la concurrence de plusieurs sphères de gouvernement, contrairement à l'approche d'amélioration par service adoptée par le sondage *ACSI*. D'ailleurs, la distinction entre l'accès au service et l'offre du service, peu présente dans les travaux du *NPR*, est un autre élément retenu par le groupe de travail qui a élaboré la stratégie actuelle de l'*E-government* américain⁵².

À la fin du mandat de Clinton, la *General Services Administration (GSA)* avait la charge du dossier des sondages *ACSI*, plus spécifiquement en ce qui concerne le contrat entre l'Université du Michigan et le gouvernement. Cette agence a alors décidé de confier le dossier au *Federal Consulting Group (FCG)* qui, à son tour, se cherchait un mandat à long terme au sein de l'administration fédérale. Avec la fin du gouvernement Clinton, la composition du *FCG* avait changé. Des membres étaient soit retournés à leurs fonctions permanentes (car une grande majorité y était en détachement) ou avaient tout bonnement quitté le gouvernement. Cependant, les individus restants⁵³ ont décidé de prendre l'*ACSI*

50 Rapport du groupe de travail sur la prestation électronique des services, *Implementing the President's Management Agenda for E-gouvernement : E-government Strategy. Simplified Delivery of Services to Citizens*, février 2002.

51 Selon la stratégie du *E-government*, le site du gouvernement favorise explicitement les affaires intergouvernementales. (voir *Implementing the President's Management Agenda for E-gouvernement : E-government Strategy. Simplified Delivery of Services to Citizens*, février 2002, p. 4).

52 Idem.

53 Aujourd'hui, le *FCG* compte quatre employés permanents, trois employés en détachement et un membre exécutif. Ils travaillent souvent avec d'anciens fonctionnaires du *Senior Executive Service* à la retraite, qui agissent alors comme consultants pour le gouvernement.

sous leur responsabilité, même si une toute nouvelle approche devrait être développée pour que les agences fédérales continuent d'y participer. La *GSA* a jugé pertinent d'adresser le dossier au *FCG*, car à ce moment-là c'était le groupe du gouvernement qui possédait le plus d'expertise dans le domaine de la qualité des services et le plus d'expérience pour ce qui est de la gestion interne de l'*ACSI*.

Ayant renoncé, pour des raisons financières, aux services de l'*Arthur Andersen LLP*, le *FCG* devait maintenant coordonner seul les agences fédérales participantes à l'*ACSI* et aborder chaque agence afin d'obtenir son adhésion à l'index. Trente-neuf agences fédérales et cinquante-trois groupes de consommateurs ont participé au troisième sondage *ACSI* en 2001 (Fornell, 2001c). Toutefois, dix-huit des trente et une agences initiales ont décidé de quitter le sondage : quelques-unes ont allégué ne plus avoir les moyens d'y participer, d'autres émettaient des critiques concernant l'index, qu'elles jugeaient non pertinent ou inutile. Le personnel du *FCG* et du *National Quality Research Center (NQRC)* a remarqué que le refus des agences de participer au troisième round de l'*ACSI* pouvait s'expliquer également par la perte des contacts dans les instances décisionnelles due au changement de gouvernement Clinton – Bush. Ils avaient même de la difficulté à rejoindre les nouveaux dirigeants des agences, quelques-uns n'étant pas encore nommés quand le sondage 2001 a débuté.

Les interviewés du *FCG* ont reconnu que l'une des difficultés du groupe vis-à-vis l'*ACSI* était de se départir du caractère politique et obligatoire de l'index que l'équipe du *NPR* lui avait conféré. Cependant, selon eux, la participation alors volontaire des agences constituait un élément positif dans le sens où elle garantissait une meilleure qualité de l'index. La possibilité de comparer l'*ACSI* longitudinalement (1999, 2000 et 2001) était assurée par la participation permanente au sondage des quatre agences fédérales de plus grand impact budgétaire. Celles-ci représentent 75% des contacts que les agences fédérales ont avec le public⁵⁴. Parmi ces quatre agences, les participations de la *Social Security Administration* et

54 Les quatre agences en question sont : *Social Security Administration*, *Centers of Medicare and Medicaid Services*, *auparavant Health Care Financing and Administration (Department of Health and Human Services)*, *Veterans Health Administration (Department of Veterans Affairs)* et *Internal Revenue Service (Department of the Treasury)*.

des *Centers of Medicare and Medicaid Services* ont été garanties par une subvention du *National Quality Research Center*, soucieux de conserver la crédibilité de l'index et de continuer de faire la comparaison de la satisfaction envers les secteurs privé et public⁵⁵.

Aujourd'hui, le *FCG* tente de montrer aux agences comment l'index peut leur être utile tout comme le *benchmarking* de la satisfaction de leurs consommateurs. Entre autres, on assure que l'index leur permettrait d'améliorer la qualité des services offerts et de mieux défendre leurs budgets, comme l'ont fait quelques agences, tel l'*Internal Revenue Service*, depuis 1999.

Cependant, quelques interviewés se sont déclarés déçus de l'approche de Bush dans la gestion interne de l'*ACSI*. Face à un gouvernement qui a d'autres priorités, ils pensent que la participation des agences à l'index devrait être assurée d'une manière quelconque, soit par une décision de l'exécutif, soit par une loi approuvée par le Congrès. Une des raisons alléguées est que le gouvernement américain subit des bouleversements importants tous les quatre ans lors des élections. Il ne reste en fait aux gouvernements en place que deux années durant lesquelles ils peuvent être productifs, la première année étant consacrée à l'apprentissage de l'exercice du pouvoir et la dernière à la préparation des prochaines élections. Par contre, l'index, lui, a besoin d'une certaine stabilité et continuité pour que sa crédibilité et sa comparabilité longitudinale soient assurées.

En guise de conclusion, les schémas ci-dessous résument les processus d'adoption de l'*ACSI* et de gestion de l'index dans les gouvernements de Bill Clinton et George W. Bush.

⁵⁵ Les chercheurs du *NQRC* remarquent que ces agences ne sont pas les plus coûteuses pour l'*ACSI*. Puisque l'occurrence de leurs consommateurs au sein de la population est élevée, les efforts de sélection des répondants téléphoniques sont réduits.

FIGURE 2 : LES ACTEURS RELIÉS AU SONDAGE DE SATISFACTION AU GOUVERNEMENT CLINTON

Actions concurrentes qui ont favorisé la réalisation du sondage américain

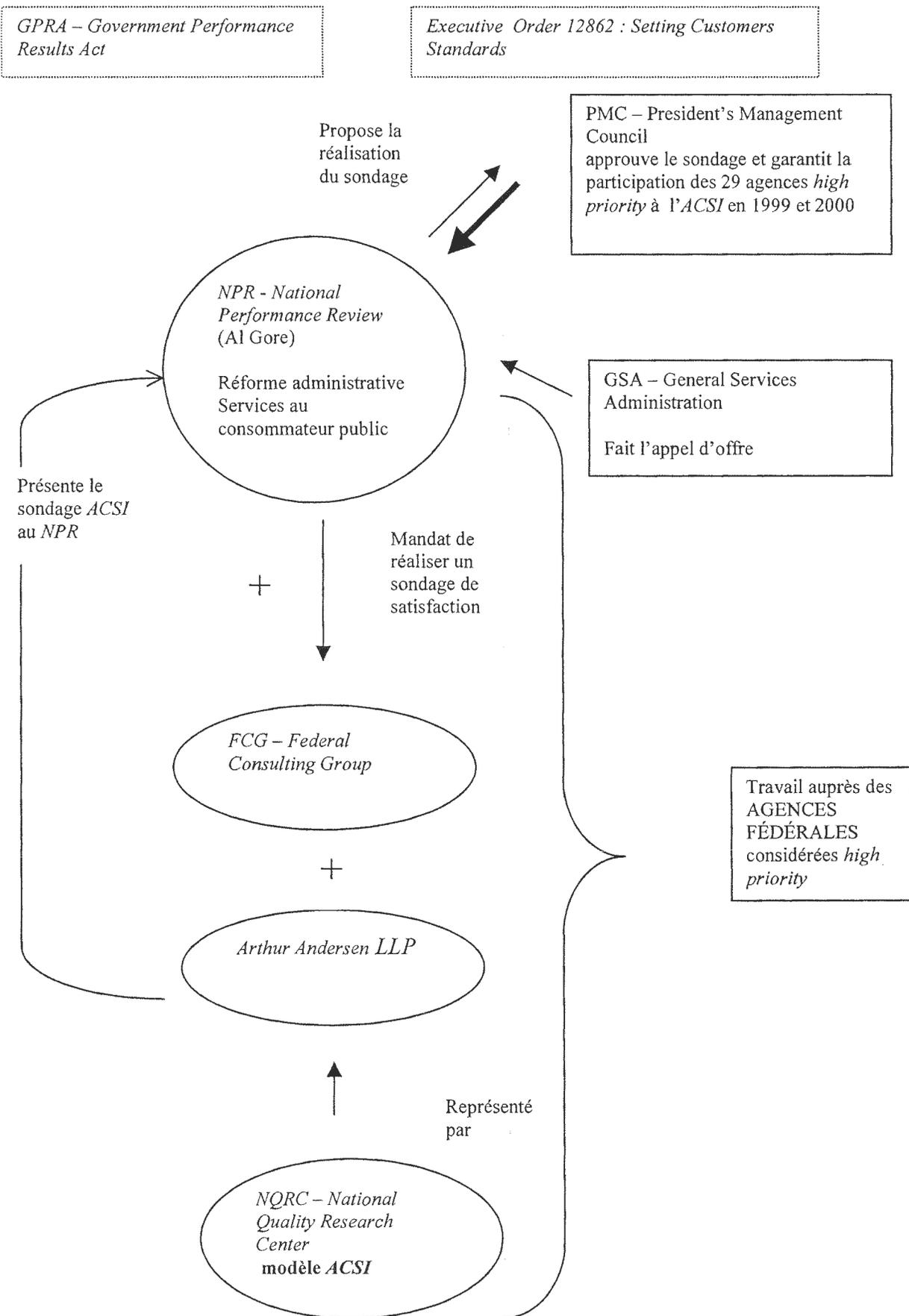
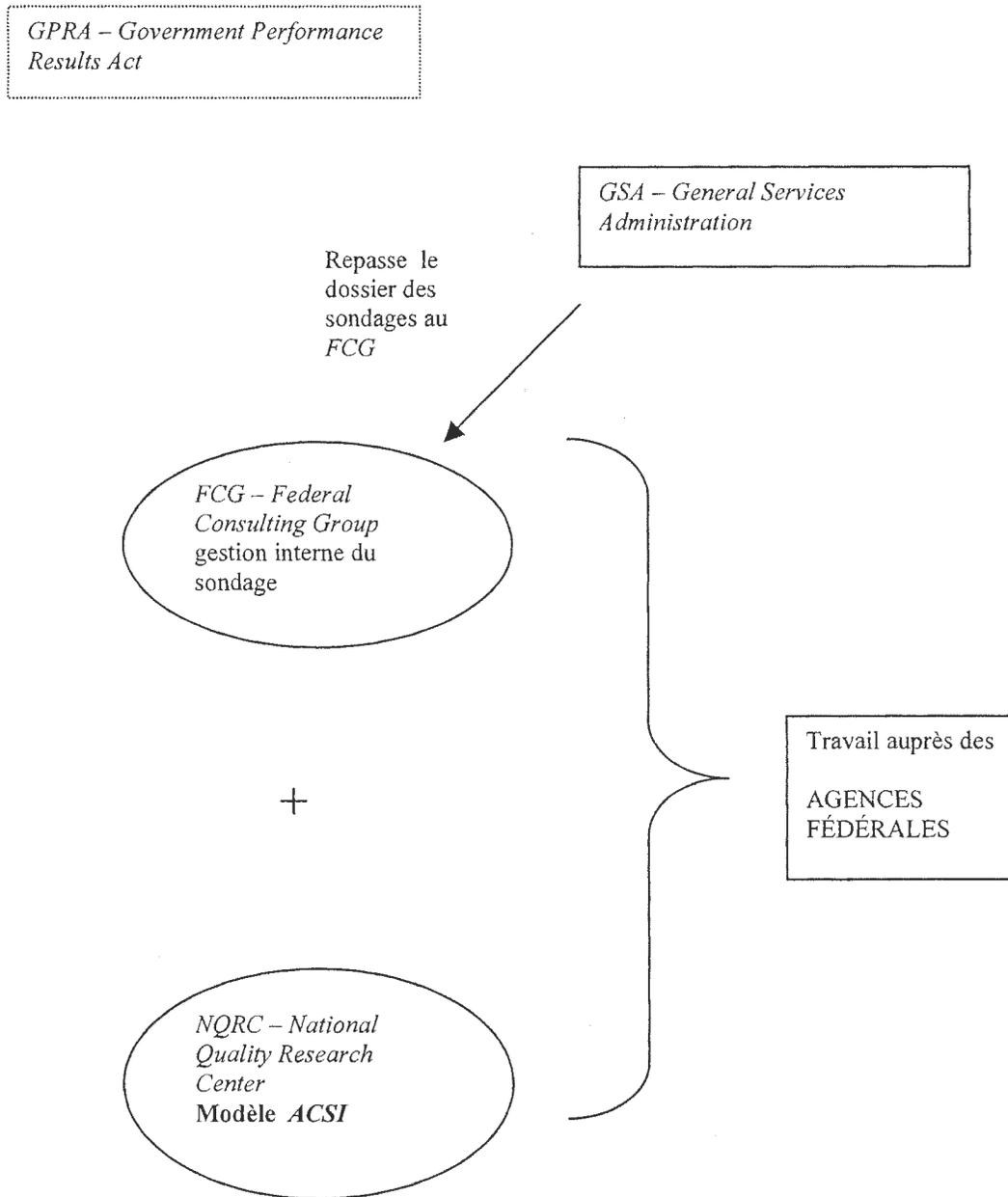


FIGURE 3 : LES ACTEURS RELIÉS AU SONDAGE DE SATISFACTION AU GOUVERNEMENT BUSH

Action qui a favorisé la poursuite de la réalisation du sondage américain



4.2.2 Le modèle de sondage *ACSI*

L'*American Consumer Satisfaction Index (ACSI)* a été développé par le *National Quality Research Center (NQRC)* de l'*University of Michigan Business School*, s'inspirant du *Swedish Customer Satisfaction Barometer*, aussi conçu par le Professeur Claes Fornell, directeur du *NQRC*. En 1991, l'*American Society for Quality* (alors *American Society for Quality Control - ASQC*) a subventionné une étude de la *National Economic Research Associates (NERA)* afin de déterminer si une mesure nationale de la qualité pourrait être développée. Soixante approches ont été examinées et le *NERA* a recommandé l'adaptation du *Swedish Customer Satisfaction Barometer* à la réalité américaine. Selon le *NERA*, cet indice :

« (1) was the most comprehensive effort to date to measure product and service quality; (2) illustrated the feasibility of using the survey approach to assess quality on a broad scale and (3) recognized the necessity of relating measures of quality to customer behavior. » (*NERA*, 1991, cité par *American Customer Satisfaction Index (ACSI) Methodology Report*, 2001, p. 2).

L'index suédois prenait la mesure de différents aspects de la qualité qui influençaient le comportement du consommateur et produisaient des résultats au niveau national. L'une des principales forces de l'*ACSI* était qu'il se basait sur un modèle capable d'établir des relations de cause à effet et de déterminer les facteurs qui influençaient la satisfaction et les conséquences de la satisfaction chez le consommateur. En outre, l'*ACSI* pouvait également fournir des indices agrégés par industrie, par secteur et au niveau national.

L'*American Customer Satisfaction Index (ACSI)* a été développé et pré-testé en 1993 et a été utilisé pour la première fois par le secteur privé américain en 1994. Aujourd'hui, l'index mesure la satisfaction envers les sept secteurs de l'économie ayant le plus de contacts avec les consommateurs des foyers américains. Nous y trouvons les secteurs suivants : a) manufacturier (non durables); b) manufacturier (durables); c) transports/communications/services publics (eau, électricité, etc.); d) ventes de détail; e) E-commerce; f) finance/assurances; g) services; et h) administration publique/gouvernement (paliers

municipal et fédéral⁵⁶). Les 180 compagnies mesurées, appartenant à 30 industries différentes, totalisent 40% du Produit National Brut (30% du PNB consommé par les domiciles américains).

Lorsque le groupe de Michigan est entré en contact avec le *NPR*, le groupe s'est rendu compte qu'il faudrait adapter le modèle appliqué au secteur privé aux caractéristiques du secteur public. La Professeure Barbara Everitt Bryant, qui avait été la directrice du *Bureau of Census* durant le mandat du président George Bush père a été engagée par le Centre afin d'entreprendre cette adaptation.

Dans le modèle utilisé par le secteur privé (fig. 4)⁵⁷, trois types d'information (exprimés par trois questions) composent la variable «qualité perçue»: confiance (*reliability*), personnalisation (*customisation*, soit l'adaptation du produit aux besoins des consommateurs) et la perception générale de la qualité (*overall*). De la même façon, les attentes des consommateurs sont mesurées par trois informations semblables, faisant référence, cette fois ci, à leurs attentes avant l'utilisation du service. Dans le modèle *ACSI* pour le secteur public (fig. 5), des exigences relatives à la durée des entrevues (*Paperwork Reduction Act*, 1980, révisé en 1986), ont fait que la variable «attentes des consommateurs » ne soit mesurée que par une seule question. Pour ce qui est de la qualité perçue, dans le secteur public, elle est mesurée par six questions touchant trois activités différentes reliées à un service public. Comme on l'a déjà mentionné, chaque agence devait choisir le service sur lequel portait le sondage, ainsi que le groupe de consommateurs enquêté. Les agences devaient aussi spécifier les trois activités relatives à ce service, des activités qu'elles croyaient influencer la perception des consommateurs de la qualité.

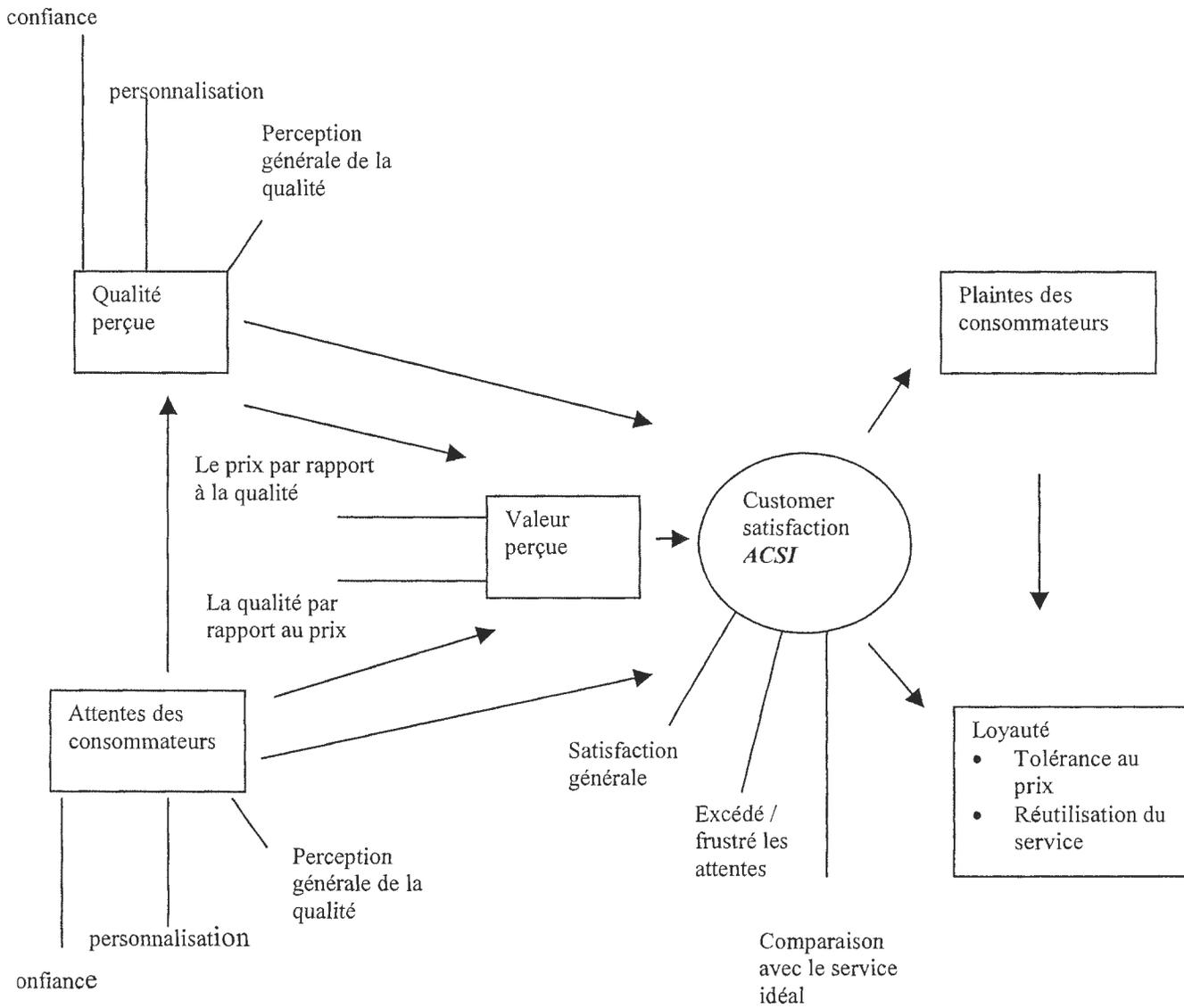
56 L'*ACSI* est utilisé par quelques gouvernements municipaux pour les services de collecte d'ordures ainsi que pour les services de police. Dans leur rapport méthodologique, l'*ACSI* se réfère à la participation de 70 agences fédérales. Cependant, ces agences ne participent pas régulièrement tous les ans. (*American Customer Satisfaction Index – ACSI. Methodology Report, 2001*).

57 Ce modèle peut être rendu plus complexe, pour ce qui est de la mesure simultanée de la satisfaction des consommateurs en relation à un produit et au service relatif à ce produit (Ex. Les automobiles et la vente d'automobiles). Toutefois, pour notre compréhension du modèle utilisé au secteur privé, cela n'est pas particulièrement important.

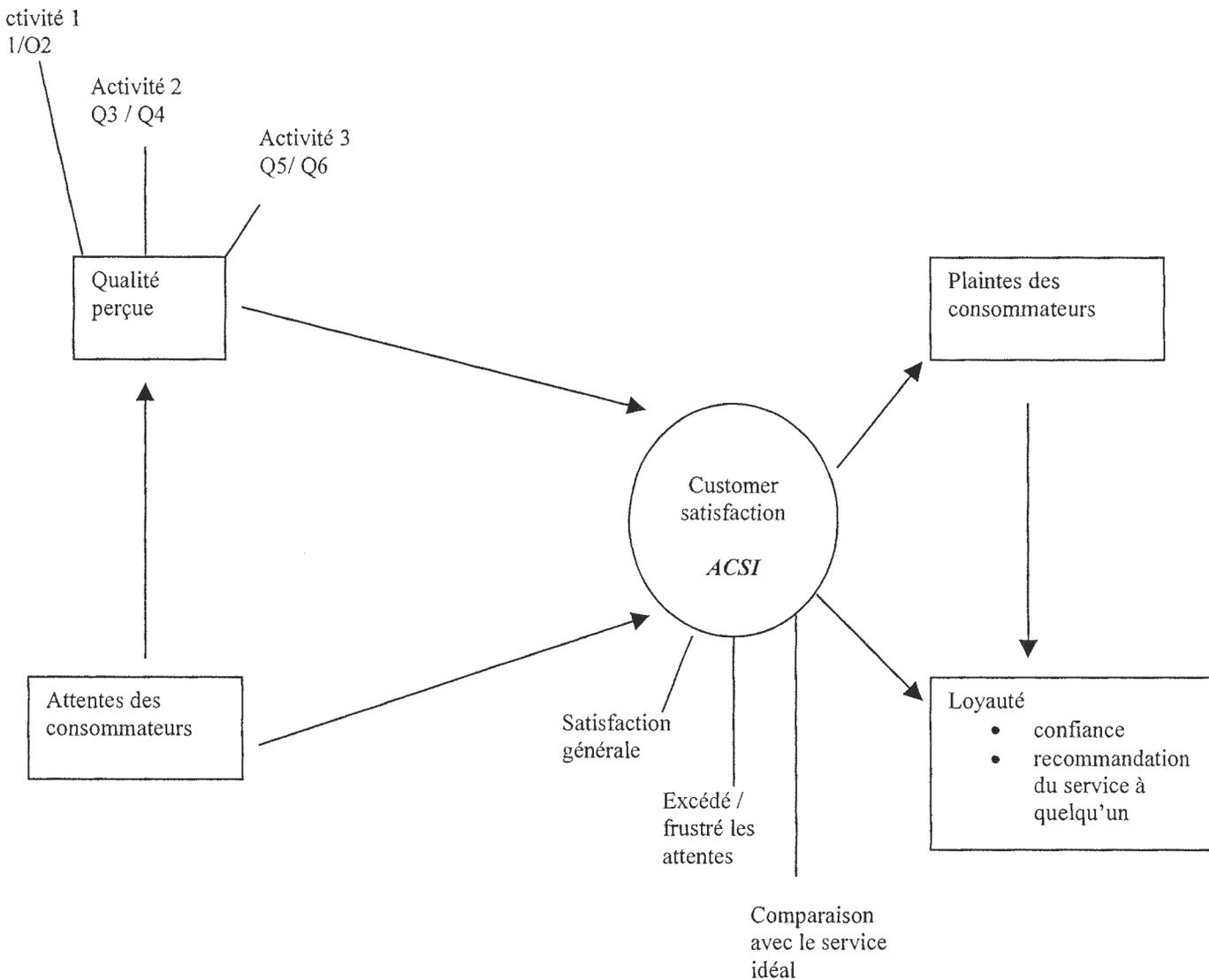
La variable « valeur perçue » a été éliminée du modèle *ACSI* pour le secteur public. Cette variable se réfère au rapport qualité – prix des produits et services et ne s’applique pas au secteur public, où les services sont généralement offerts gratuitement aux consommateurs. Le coût des services demeure inconnu aux utilisateurs.

La satisfaction du consommateur est mesurée de la même façon tant dans le secteur privé que dans le secteur public. La première question fait référence à la satisfaction générale du répondant envers le service, jusqu’au moment de passation du sondage. La deuxième question cherche à savoir si le service a excédé les attentes du consommateur ou au contraire a été en-dessous des attentes. Pour ce qui est de la troisième question, elle cherche à savoir si le service s’approche ou s’éloigne du service idéal, selon le consommateur.

Quant aux effets de la satisfaction, l’*ACSI* maintient, pour le secteur public, les deux variables inspirées des réactions de « *voice / exit* », proposées par Hirschman (1970). Les deux principales conséquences de consommateurs satisfaits sont 1) une baisse de la proportion des plaintes déposées, par rapport au nombre de répondants au questionnaire, 2) la loyauté du consommateur. Cependant, dans le secteur privé, la loyauté du consommateur est mesurée par a) la possibilité de réutilisation du service et b) la tolérance aux prix, deux concepts qui n’ont pas de sens dans le cas des services publics, où en général les consommateurs sont captifs et les services gratuits. Ainsi, dans le modèle du secteur public, la loyauté du consommateur est mesurée par la possibilité du consommateur de recommander ledit service à d’autres et par sa confiance en l’agence à fournir un service d’aussi bonne qualité à l’avenir (*American Customer Satisfaction Index – ACSI. Methodology Report*, 2001).

FIGURE 4 : MODÈLE *ACSI* POUR LE SECTEUR PRIVÉ

Source : *American Customer Satisfaction Index – ACSI. Methodology Report, 2001 : 9.* Traduction libre.

FIGURE 5 : MODÈLE *ACSI* POUR LE SECTEUR PUBLIC

Source : *American Customer Satisfaction Index – ACSI. Methodology Report, 2001* : 11. Traduction libre.

Comme on l'a vu, le modèle de questionnaire utilisé par le gouvernement américain est fermé et standardisé, mais chaque agence est sensée l'adapter de façon à pouvoir consulter ses consommateurs sur les caractéristiques spécifiques de l'un des services qu'elle offre

(voir questionnaire en annexe). Chaque agence se réserve également le pouvoir de déterminer le groupe de clients à sonder, qui est sensé être son public le plus important.

Les sondages *ACSI* sont basés sur un modèle économétrique confirmatif. Chaque variable (*latent variables*, indiquées dans les modèles par les formes géométriques), est mesurée, idéalement, par des indicateurs différents, exprimés par plusieurs questions (*manifest variables*). La variance commune des indicateurs se référant à une variable détermine le degré de consistance de cette variable, c'est-à-dire, la variation que seule cette variable exprime. Dans un deuxième temps, on vérifie l'intensité de la direction de la covariance entre plusieurs variables du modèle pour confirmer le modèle causal conçu. Une version du *partial least squares – PLS* est utilisée pour l'estimation du modèle. En plus de s'appliquer aussi bien aux variables continues qu'aux variables catégoriques, les chercheurs de Michigan ont affirmé que cette procédure permettait de mieux contrôler la tendance des sondages de satisfaction à présenter des valeurs disproportionnellement positives (*skewness*). D'autres façons de corriger cette tendance sont d'adopter une échelle de catégories étendue pour les réponses (1-10) et de cerner une variable par le moyen de plusieurs indicateurs (Fornell, 1992 et 1995, Fornell and Bookstein 1982, Andrews, 1984).

Le rapport méthodologique de l'*ACSI* (2001 : 17 – 22) présente les propriétés du modèle *ACSI*. Celles qui nous intéressent particulièrement sont a) la précision. Dans un intervalle de confiance de 90%, l'index pour les agences fédérales présente une variation de plus ou moins 2.5 points, en moyenne⁵⁸; b) la validité. Le modèle structurel explique en moyenne 94% de la covariance de la structure des variables latentes et le modèle complet explique, en moyenne, 75% de la variation de la satisfaction du consommateur. Toutes les relations entre les variables présentent également la direction attendue; c) la confiance est vérifiée par la stabilité de l'index à travers le temps; d) le pouvoir prédictif et les implications financières de l'*ACSI* pour le secteur privé ont été vérifiés par des recherches parallèles⁵⁹;

58 La variation des indices des agences varie entre 1.8% et 4.1%, dans un intervalle de confiance de 95% (*American Consumer Satisfaction Index – ACSI* : <http://www.customersurvey.gov/ACSIindex.htm> (01-11-12)).

59 Pour ce qui est de l'augmentation du retour dans les investissements, voir Fornell, 2001a et 2001b et pour les gains dans le prix des actions, voir Ittner and Larcker, 1996. Plusieurs autres études ont été conduites au

e) la simplicité; f) la possibilité d'identifier les causes et les conséquences de la satisfaction du consommateur; g) la comparabilité (*benchmarking*): selon les auteurs, malgré le fait qu'il soit encore trop tôt pour une évaluation définitive de la pertinence des comparaisons rendues possibles par l'*ACSI*, ils affirment que les gains sont importants par rapport aux possibles erreurs de l'*ACSI*.

Il faut souligner que, selon les critères de précision, de validité et de confiance mentionnés, l'*ACSI* est plus précis et pertinent, en premier lieu, pour l'évaluation de la satisfaction des consommateurs en ce qui concerne les produits; en deuxième lieu, en ce qui concerne les services et, seulement en troisième lieu, en ce qui concerne les services gouvernementaux. (*American Customer Satisfaction Index – ACSI. Methodology Report, 2001*).

Une autre observation, issue d'études comparées entre l'index de satisfaction de différents produits et services, est que les attentes ont un pouvoir de prédiction moindre quand il y a une grande variation dans la production et la consommation des produits ou services. Exposés à une telle variation, les consommateurs ne savent pas vraiment à quoi s'attendre. Cependant, malgré le fait que quelques services du gouvernement puissent présenter une grande variation dans la manière dont ils sont offerts, les attentes des consommateurs publics influencent fortement leur satisfaction. Selon les chercheurs de Michigan, la mauvaise image du gouvernement et l'influence des évaluations négatives pourraient expliquer ce fait (Fornell, Johnson, Anderson, Cha et Bryant, 1996 : 14). Le sondage canadien, qui aborde directement cette question, confirme d'ailleurs que les gens sont aussi exigeants envers le secteur public qu'envers le secteur privé (53%) si non plus exigeants (42%), et, cela, tout en reconnaissant la difficulté de la tâche des gouvernements⁶⁰.

Les sondages *ACSI* pour les agences fédérales sont réalisés par des entreprises sous-traitées par le *NQRC*, de l'Université du Michigan. Leur durée est d'environ 9,5 minutes et ils sont

NQRC afin de démontrer la relation entre les implications financières pour les entreprises et l'*ACSI*. (Voir *ACSI Related research* : http://www.theacsi.org/related_research.htm).

⁶⁰ Les citoyens d'abord, 1998 : 10.

effectués par téléphone⁶¹. En 2002, le gouvernement a commencé à utiliser l'*ACSI* pour mesurer la satisfaction des consommateurs vis-à-vis les sites Internet des agences. Ces derniers sondages sont alors administrés par voie électronique. Les résultats de l'*ACSI* pour le gouvernement sont rendus publics au mois de décembre.

Pour ce qui est des sondages menés en 1999, 2000, 2001 et 2002, les agences ont travaillé, préférentiellement, avec un échantillon probabiliste (« *random sampling* ») à partir de listes téléphoniques⁶². Deux cents cinquante entrevues par agence, en moyenne, ont été complétées. Le système *computer-assisted-telephone-interviewing (CATI)* a été utilisé pour la réalisation des entrevues. Le répondant dans chaque domicile était l'individu qui était âgé(e) de 18 à 84 ans et dont la date d'anniversaire se rapprochait le plus du jour de la passation du sondage. Chaque fois qu'un individu acceptait de participer au sondage, on lui proposait d'abord une liste de dix services privés ou publics participants à l'*ACSI*. Il devait alors préciser s'il était oui ou non consommateur de ces services. Il pouvait être questionné sur un maximum de trois services utilisés au cours des douze derniers mois⁶³. Cette méthode, qu'on appelle *telephone screening*, permet de réduire significativement les coûts de l'enquête pour chaque service participant au sondage, ce qui n'est possible que dû au grand nombre de services et produits visés par l'*ACSI*.

Toutefois, pour les agences dont les services sont plus spécialisés ou/et peu utilisés par les citoyens, c'est-à-dire dont les consommateurs ont une faible occurrence au sein de la population américaine, le calcul coûts-bénéfices exige que celles-ci fassent leur échantillonnage aléatoire à partir d'une liste de clients fournie par l'agence. Ce fut le cas,

61 À l'exception de l'*Animal & Plant Inspection Service (APHIS)* qui, dans les deux premières années du sondage *ACSI*, a distribué des questionnaires aux voyageurs qui avaient subi des inspections. Ceux-ci devaient répondre aux questionnaires et les poster ensuite.

62 *Randon-digit-dial* pour repérer les échantillons des habitations aux États-Unis. Pour quelques agences qui fournissent des services dans une région géographique déterminée, l'échantillonnage était concentré dans des États où l'échantillon a été sélectionné selon certains codes téléphoniques particuliers (*Federal Agencies Government-wide Customer Satisfaction - Report for the General Services Administration*, December, 2000). Pour en savoir davantage sur le *Randon Digit Dial*, consulter le *Genesys Sampling Systems* (1997).

63 Des recherches montrent que l'appréciation d'un service public est différente si l'individu est ou n'est pas consommateur de ce service (Goodsell, 1994). L'appréciation des services varie également en fonction du temps écoulé entre l'enquête et l'expérience de service (Poster et Henry, 1994 : 158). Ceux-ci sont devenus des principes suivis par tout sondage de satisfaction qui vise des résultats valides.

par exemple, pour les pilotes de lignes commerciales, interviewés pour la *Federal Aviation Administration* et les bénéficiaires du programme *Women, Infants and Children (WIC)*, de la *Food & Nutrition Service*. Dix-huit agences fédérales participant aux deux premiers sondages *ACSI* (1999, 2000) ont dû fournir des listes de consommateurs comprenant, en général, 3000 noms pour la sélection d'un échantillon de 250 répondants.

Les données des sondages *ACSI* sont traitées de manière centralisée et publiées par le *National Quality Research Center (NQRC)*, de l'Université du Michigan. Pour le secteur privé, les résultats des compagnies sont agrégés et pondérés selon la participation des revenus de la compagnie dans son industrie, les revenus de l'industrie dans son secteur et ceux du secteur dans le produit intérieur brut. Dans le cas des services publics, les résultats individuels des agences ont été pondérés selon la participation du budget de chaque service dans le budget fédéral. Ensuite, les résultats ont été agrégés afin de constituer l'index de satisfaction du gouvernement fédéral américain.

L'*ACSI* produit un indice comme résultat, qui n'a de signification que si comparé à d'autres indices *ACSI*. Cette comparaison peut être longitudinale. Ainsi, les agences peuvent vérifier si leurs consommateurs sont plus ou moins satisfaits de leurs services par rapport aux services fournis dans les années précédentes. Les agences peuvent également comparer leurs indices entre elles durant une même année et connaître ainsi leur performance au sein du gouvernement, en ce qui concerne la satisfaction des consommateurs.

Toutefois, même les chercheurs responsables de l'*ACSI* soulignent qu'il faut être prudent quand il s'agit de comparer les index *ACSI* entre eux (Fornell, Johnson, Anderson, Cha et Bryant, 1996 : 13). Selon eux, la comparaison n'est pas problématique quand il est question de deux entreprises ou agences semblables qui offrent des produits ou des services équivalents. Cependant, quand la structure des entreprises ou des agences est très différente, la comparabilité entre les indices ne doit pas se faire automatiquement. Cela parce qu'il faut prendre en considération la structure des entreprises ou des agences et l'influence de cette structure sur la satisfaction des consommateurs, ainsi que le type de relations que les agences établissent avec le consommateur. Les auteurs donnent l'exemple des différences entre un service de téléphonie local et un service d'appels interurbains. Quand comparé à un indice de satisfaction élevé des services interurbains, un indice de

satisfaction nominalement inférieur des services téléphoniques locaux peut signifier une satisfaction réelle plus poussée. Cela parce que les consommateurs utilisent plus fréquemment les services locaux, qui sont donc plus à risque d'offrir un mauvais service.

Les types des services fournis par les agences fédérales ont poussé l'*ACSI* à sous-diviser les services publics en plusieurs groupes. Ces sous-divisionnements ont été effectués en prenant en compte les constats de plusieurs études qui se sont penchées sur une série de différences concernant la satisfaction des consommateurs publics. Par exemple, Miller et Miller (1991 : 105), dans leurs études sur les gouvernements locaux, ont vérifié que les services d'incendie, de bibliothèque et de cueillette de déchets, tous des services d'aide à l'utilisateur, ont toujours un meilleur quota de satisfaction que les services de contrôle et ceux de planification. Fornell (2001c) parvient à une conclusion semblable au sujet de l'*ACSI* où les bénéficiaires, les services de loisir et les services d'information ont toujours un meilleur quota que les services de régulation⁶⁴. Das, Das et McKenzie (1995) font la différence entre les services homogènes, soit ceux qui sont égaux pour tous, comme la cueillette de déchets, et les services hétérogènes, qui doivent s'adapter à des segments différents de marché, comme le tourisme. Ils constatent que les services homogènes ont tendance à avoir un quota de satisfaction toujours plus élevé. Pour ce qui est du gouvernement fédéral, déjà en 1995, lorsque l'équipe du *NPR* a fait un inventaire des normes de service existant au sein du gouvernement, elle avait identifié plusieurs types de consommateurs fédéraux⁶⁵. Dans l'*ACSI* du gouvernement fédéral, nous trouvons les groupes de services suivants : 1) services offerts par les États ou par les municipalités; 2) bénéficiaires; 3) information publique; 4) usagers des parcs et forêts; 5) ceux qui demandent de l'assistance; 6) domiciles; 7) ceux

64 Ainsi, on considère que les scores des agences mentionnées ci-après sont remarquables compte tenu des activités de réglementation de celles-ci. Il s'agit de *Customs Service* (qui a sondé les voyageurs aériens internationaux, *ACSI* = 71), l'*Immigration and Naturalization Service* (qui a aussi enquêté les voyageurs aériens internationaux, *ACSI* = 70) et l'*Internal Revenue* (qui a enquêté les contribuables par voie électronique (*ACSI* = 75) et sur papier (*ACSI* = 48)). (*American Customer Satisfaction Index Report*, décembre 2000)

65 Le rapport du *NPR* de 1995, *Putting Customers First: Standards for Serving the American People*, identifie les types de consommateurs suivants: 1) les bénéficiaires; 2) les compagnies d'affaires; 3) le public en général; 4) ceux qui subissent une réglementation ou la loi (*law enforcement*); 5) ceux reliés à la gestion des ressources naturelles; 6) la communauté académique; 7) les États, les municipalités et autres partenaires; 8) les touristes; 9) les employés du gouvernement fédéral américain; 10) les anciens combattants.

qui déclarent leurs revenus; 8) réglementés (*regulation users*). (Voir en annexe la liste complète des agences participant à l'*ACSI*).

Lors des entrevues, les chercheurs de l'*ACSI* ont déclaré que, pour que les comparaisons entre les index de satisfaction soient les plus pertinentes, elles devaient s'effectuer à l'intérieur d'un même groupe de services. Ainsi, des comparaisons entre les index de la *Social Security Administration (Head Start Program)* et *Pepsi Co.*, entre le *US Mint* (collectionneurs de monnaies) et *Hershey Foods Corp.*, et entre le *Veterans Benefits Administration* et le *Mc Donalds Corp.*, présentes dans le reportage du *Wall Street Journal* (13 décembre 1999) ne seraient tout simplement pas pertinentes.

Le Professeur Claes Fornell (2001c), chercheur qui a développé l'indice, rappelle, dans un article publié au site *Customer Service*, que les indices *ACSI* relatifs à l'ensemble du secteur privé et du secteur public doivent être comparés avec une grande prudence. Selon lui, même si l'*ACSI* se sert en grande partie du même modèle pour les deux secteurs et qu'il se fie à un échantillonnage aléatoire dans la plupart des cas, la méthode de sélection des organisations varie selon le secteur. Tandis que dans le privé, c'est l'Université du Michigan qui choisit les participants, dans le secteur public, la participation des agences est volontaire⁶⁶. Ce fait peut, selon lui, biaiser les réponses.

Ces mises en garde quant à la comparabilité de l'*ACSI* sont au moins inquiétantes, puisque l'un des principaux avantages attribués à l'index est de permettre le *benchmarking* entre la satisfaction envers les agences et les compagnies privées et entre différents services.

66 Cela est vrai surtout pour ce qui est des sondages réalisés après 2001, puisqu'en 1999 et 2000, le *PMC* a émis un ordre pour que les vingt-neuf agences considérées de haute priorité participent à l'*ACSI*.

4.3 Le Canada

4.3.1 La réforme administrative au Canada

Même s'il y a eu un discours sur le besoin d'entreprendre une réforme managérielle sous le gouvernement conservateur de Joe Clark (1979) et sous le gouvernement libéral de Pierre Elliott Trudeau (1980 - 1984), ce fut le conservateur Brian Mulroney (1984-1993) qui, le premier, se fit élire avec un discours qui, au-delà de miser sur la rationalisation administrative, prônait la réforme managérielle. Cette dernière était en fait une attaque ouverte contre la bureaucratie fédérale qu'il jugeait arrogante, incompétente et improductive. Selon lui, la clef du problème ne se trouvait pas dans le caractère des fonctionnaires, mais dans le modèle de gestion publique adopté et dans le manque de leadership politique. Il croyait que le gouvernement fédéral devait adopter une philosophie de gestion basée sur la reddition de comptes, la délégation d'autorité et l'encouragement d'une gestion créative et efficiente. Afin de renforcer son leadership politique, Mulroney proposait de diminuer le pouvoir des hauts fonctionnaires, responsables, en partie, de la culture bureaucratique du gouvernement.

Toutefois, les changements effectifs dans l'administration canadienne ont été, pour le moins, mitigés (Aucoin, 1995 : 13). Bien que Mulroney ait réussi à promouvoir la rotation de postes des sous ministres et sous ministres adjoints, il n'a jamais éloigné les hauts fonctionnaires des centres de décision (Bourgault et Dion, 1989a). Savoie (1994 : 10) abonde dans le même sens, affirmant que, comparativement aux gouvernants de droite à l'époque, soit Margaret Thatcher et Ronald Reagan, Mulroney était celui qui était le moins idéologiquement orienté. Selon Aucoin (1995 : 15), les conservateurs n'avaient pas de plan ou de vision pour réformer l'administration. En outre, il affirme qu'il y a trop d'évidences qui témoignent du manque de volonté politique pour accomplir la réforme administrative sous Mulroney. En guise d'exemple, l'auteur attribue l'échec d'une prétendue révision des programmes à la politique de réconciliation de Mulroney entre le fédéral et le provincial et entre le privé et le public ainsi qu'au style politique du cabinet conservateur qui privilégiait la médiation entre les ministères (Aucoin, idem : 186). Dans ces conditions, il n'y a rien

d'étonnant à ce que la réforme canadienne ait pris un rythme cauteleux, opinion partagée par Pollitt et Bouckaert (2000). Un exemple de la distance entre la rhétorique de Mulroney et la pratique de son gouvernement fut l'écart qu'il y eut entre le livre blanc *Fonction publique 2000* et son faible impact au sein de l'administration.

Lancée en 1989, cette initiative de réforme du gouvernement prônait, d'un côté, la décentralisation et la délégation de l'autorité pour mieux servir les Canadiens, la clarification des responsabilités, le contrôle de la performance du gouvernement par résultats et une plus grande flexibilité des fonctionnaires de première ligne. D'un autre côté, les fonctionnaires voyaient leur rôle d'expert professionnel non partisan renforcé et les services publics étaient reconnus dans leur spécificité. Ceux-ci, contrairement aux services privés, étaient multidimensionnels et dépendaient de l'édification d'un consensus entre plusieurs stakeholders (Tellier, 1990).

Un groupe de travail sur les services au public a été formé pour l'initiative Fonction publique 2000. L'idée était de garantir un service de qualité, même si la fonction publique fédérale avait subi des coupures importantes: entre 1984 et 1990, environ douze mille postes avaient été supprimés (Zussman, 1992). Zussman (idem : 5) indique que c'est à ce moment-là que réapparaît, au sein de l'administration canadienne, l'idée qu'il faut assurer un meilleur service au public et se montrer plus réceptif aux besoins de celui-ci. On visait ainsi à contrer l'attitude négative du public face au gouvernement et à rehausser le moral des fonctionnaires. Selon l'auteur, le concept de « service au public », qui a surgi comme un élément parmi d'autres dans *Fonction publique 2000*, a fini par être considéré comme « la » justification de la réforme proposée.

Cependant, l'initiative Fonction publique 2000 n'a jamais eu l'effet escompté. La rhétorique de Mulroney a été sabotée par un Parlement d'opposition et par des pratiques administratives qui sont allées à l'encontre de l'esprit de la réforme. D'un côté, les hauts fonctionnaires ont été appelés à comparaître devant les Commissions parlementaires afin de témoigner sur les activités de leurs ministères. Or, cela les rendait mal à l'aise pour essayer de nouvelles formes de gestion basées sur la prise de risques et la délégation d'autorité. D'un autre côté, les ministres eux-mêmes ont été accusés de ne pas adhérer à la rupture du principe de l'autorité ministérielle, l'un des piliers du système de *Westminster*, car la

responsabilisation directe des fonctionnaires minait leur autorité (Sutherland, 1991). Aucoin (1995 : 16) souligne également que la restructuration massive qui a suivi en 1993 a effacé toute référence positive à la réforme proposée par « Fonction publique 2000 ». Finalement, plusieurs auteurs jugent que le caractère extrêmement prudent de la réforme est responsable de son échec. Or, selon Aucoin (idem), l'un des traits distinctifs du document *Fonction publique 2000* était de proposer une réforme sans changements radicaux aussi bien dans la gouvernance que dans les systèmes administratifs.

En 1993, Kim Campbell, successeur de Mulroney comme chef du Parti Conservateur et Premier ministre par intérim, s'est lancée dans une grande réforme de la structure administrative fédérale, qui n'était pas achevée lorsque Campbell a été éloignée du pouvoir quelques mois plus tard. Jean Chrétien, élu Premier ministre en 1993, a donc accédé au pouvoir avec un lourd héritage. Comme membre du Parti Libéral, il devait maintenir un discours condamnant les réformes que les conservateurs avaient proposées, car ceux-ci avaient accentué la mauvaise image du gouvernement et de ceux qui y travaillent. Ainsi, le programme libéral de 1993 ne faisait pas allusion à une réforme managérielle⁶⁷. Tout ce que les libéraux proposaient était de restaurer l'intégrité du gouvernement, s'éloignant de la gouvernance partisane des conservateurs, qui avaient, selon les libéraux, misé sur la nomination du personnel politique et succombé aux groupes de pression. Quand même, Jean Chrétien devait compléter la restructuration commencée par Campbell et faire face aux pressions continues de la crise fiscale du gouvernement.

« There appears to be no interest in mounting a comprehensive program of public management reform. It is acknowledged that improvements on a number of fronts is required, but these are to be pursued in the normal course of ongoing change and innovation » (Aucoin, 1995 : 16)

En 1994, Jean Chrétien a également repris la Révision des programmes, projet proposé par un groupe de travail formé à l'époque du gouvernement Mulroney (*Nielsen Task Force*). Le but officiel de la Révision des programmes, initiative qui n'avait alors pas porté beaucoup de fruits, était de clarifier les objectifs des politiques publiques fédérales. Sous Jean

67 Pour la création d'emplois. Pour la relance économique. Le plan d'action libéral pour le Canada (1993).

Chrétien, la Révision des programmes est devenue une façon de remiser sur la performance du gouvernement et sur la reddition de comptes. On demandait alors aux ministères de réviser leurs programmes et d'éliminer ceux qui n'étaient pas jugés efficaces. Dans la pratique, la Révision des Programmes allait se révéler une stratégie d'imposition de coupures importantes au sein du gouvernement pour répondre à la crise fiscale fédérale. 55 000 postes fédéraux ont été abolis entre 1995 et 1998.

Aucoin (1995 : 188 – 190) attire l'attention sur trois grandes justifications de la Révision des programmes de 1994–1995. a) Le gouvernement libéral essayait d'accroître la confiance dans le gouvernement, l'un des objectifs majeurs des libéraux. Ainsi, on voulait montrer au public la valeur de l'argent dépensé par le fédéral par les résultats atteints dans ces programmes; b) La mesure de la performance viendrait contribuer au Système de gestion de dépenses (*Expenditure Management System - EMS*) instauré en 1995, qui demandait aux ministères de réallouer leurs dépenses selon la performance des programmes et selon les objectifs ministériels prioritaires. Chaque ministère devait inclure dans sa planification budgétaire ses plans et priorités stratégiques et des mesures de la performance⁶⁸. c) On pourrait améliorer les processus de reddition de comptes des fonctionnaires.

Les programmes de la qualité des services au fédéral ont suivi les deux grandes initiatives de restructuration de Jean Chrétien (la restructuration ministérielle commencée par Campbell et la Révision des programmes). Les initiatives de la qualité ont configuré des stratégies mises en place pour redonner un sens au travail des fonctionnaires, déléguer du pouvoir aux fonctionnaires de première ligne et renforcer le compromis du gouvernement envers le professionnalisme. Notons, d'ailleurs, que l'argument avait déjà été défendu dans *Fonction Publique 2000* qui mettait l'accent sur l'importance des « services ». En effet, le retard que le gouvernement canadien a pris sur les initiatives d'amélioration de la qualité des services, débutées surtout à partir de 1995, est attribué aux bouleversements vécus par les fonctionnaires lors des restructurations administratives. Au début du gouvernement

68 La Partie III du Budget a été modifiée afin d'inclure les plans d'affaires et les priorités ministérielles, tandis que la Partie IV devait faire état des accomplissements et des résultats atteints l'année précédente.

Chrétien, ces derniers rechignaient à s'investir dans d'autres changements managériaux comme l'implantation des principes de la qualité (Aucoin, 1995 : 201).

Les premiers programmes de la qualité des services au sein du gouvernement canadien ont été des initiatives prises de manière isolée par des organismes et ministères qui ont essayé des systèmes plus faciles à employer (*user friendly*), des regroupements de services, la déréglementation, la consultation des clients et des mesures de la performance. C'est seulement à partir de 1995 que les agences fédérales centrales ont concentré leurs efforts sur l'amélioration des services à la clientèle. Plusieurs initiatives apparemment déconnectées ont alors été entreprises par le Secrétariat du Conseil du Trésor et le bureau du Conseil Privé, parmi lesquelles: l'Initiative sur la qualité des services, la Prestation de rechange des services (*Alternative Service Delivery*⁶⁹) et des activités de déréglementation. L'un des interviewés qui avait participé à l'Initiative sur la qualité des services a résumé ainsi les préoccupations du gouvernement : « Il s'agissait toujours de faire plus ou égal avec moins parce qu'il y avait moins de disponible ».

Le Président du Conseil du Trésor avait inclus dans le budget de 1995 une *Déclaration sur la qualité du service*, qui renforçait l'engagement du gouvernement dans la matière. En ce qui concerne l'établissement de normes de qualité du service, le Conseil du Trésor suggérait six principes auxquels les services fédéraux devaient adhérer en vue d'une plus grande satisfaction des clients, soit : 1) l'accessibilité, la fiabilité et la ponctualité; 2) la clarté et l'ouverture; 3) l'équité et le respect; 4) la saine gestion des deniers publics; 5) la réceptivité et 6) la volonté de s'améliorer. Dans ce dernier item, on incitait les organisations à consulter périodiquement leurs clients « au sujet de ce qui fonctionne bien et de ce qui doit être amélioré »⁷⁰.

69 Ford et Zussman (1997 : 19) définissent ainsi la Prestation de rechange de services : « La prestation de rechange de services est un processus créatif et dynamique de restructuration du secteur public, qui permet d'améliorer la qualité des services fournis aux clients grâce au partage des fonctions de gestion publique avec les particuliers, les groupes communautaires et d'autres entités gouvernementales ». Pour une discussion plus étendue sur le sujet, voir Ford et Zussman (1997), *Alternative Service Delivery : Sharing Governance in Canada*.

70 Service de qualité à prix raisonnable aux Canadiens et aux Canadiennes : Établissement de normes de service au gouvernement fédéral. Vue d'ensemble, décembre 1994.

Lancée en 1995, l'« Initiative sur la qualité des services » était sensée s'étendre jusqu'en 1998. Une fois encore, on proposait d'augmenter la satisfaction de la clientèle par le moyen de la publication de normes de service. On a voulu amplifier les possibilités d'action du gouvernement et de nouvelles approches ont été proposées dans la prestation de services (guichets uniques et partenariats). L'initiative misait aussi sur l'intégration horizontale des ministères ainsi que sur l'échange de pratiques exemplaires. L'Institut national de la qualité, le Secrétariat du Conseil du Trésor, des représentants des ministères et du secteur privé ont rédigé un « Cadre à l'intention des organisations du secteur public », afin d'orienter la planification de l'approche services et l'attribution d'un prix de la qualité au sein du secteur public.

Au sein du gouvernement fédéral, le Conseil du Trésor s'est donné le rôle de dépositaire des connaissances et de diffuseur des meilleures pratiques dans le domaine. Il devait également entreprendre des recherches afin de vérifier le développement de la qualité des services fédéraux. Ainsi, le Secrétariat du Conseil du Trésor a communiqué au Parlement (Comité permanent des comptes publics)⁷¹ les résultats des enquêtes menées par Statistique Canada en 1995 et 1997 sur les progrès accomplis par les ministères en matière d'adoption des normes de service. Selon l'enquête menée en 1997, 52,6% des fonctionnaires choisis au hasard recouraient aux normes de service dans la région de la capitale nationale, tandis que 68,2% des fonctionnaires en région le faisaient. On a également reporté les résultats de l'enquête réalisée par le Conseil et Vérification Canada en 1998 sur les normes de service. Selon cette étude, 46 des 54 principaux prestataires fédéraux de services interrogés appliquent des normes de service et cinq auraient élaboré et mis en place des normes de service en été 1998. Les services sondés n'étaient cependant pas représentatifs de l'ensemble de tous les secteurs de services au fédéral.

Le Rapport d'étape de l'Initiative sur la qualité des services (1996) fait état du développement de stratégies de la qualité des services au sein des ministères. Selon ce document, en 1996, environ dix ministères avaient consulté ou consultaient fréquemment leurs clients au moyen de sondages ou de groupes de discussion. Cependant, aucune agence

71 Réponse au cinquième rapport du comité permanent des comptes publics sur la qualité de service.

n'avait de stratégie complète de consultation des clients⁷². Il restait beaucoup à faire en termes de la publication de normes de service, du traitement de plaintes, de la participation des employés et des politiques d'innovation. Le même constat était vrai pour ce qui est des mesures de satisfaction des clients. Le rapport souligne l'exception d'Environnement Canada, Revenu Canada, la Gendarmerie Royale et le ministère de la Justice, qui avaient une longueur d'avance concernant cet aspect⁷³.

Entre 1995 et 1996, l'Initiative sur la qualité des services a publié 13 guides afin d'aider les ministères à développer leur approche de la qualité. Il s'agissait d'orientations théoriques sur quoi faire pour développer la qualité des services, pourquoi et comment. Cependant, ces guides ne proposaient pas d'interventions opérationnelles concrètes sur le terrain. On y trouvait des titres tels : Consultation des clients (Guide I), Mesure de la satisfaction des clients (Guide II), Sondage auprès des employés (Guide IV), Analyses comparées et meilleures pratiques (Guides VIII et X), Qui est le client? (Guide XII), Guide des gestionnaires pour la prestation de services de qualité (Guide XIII). Plusieurs thèmes qui seront davantage explorés lors de la planification du sondage fédéral canadien s'y retrouvaient déjà. Ainsi, on parlait du besoin d'évaluer périodiquement la satisfaction des clients, de la satisfaction en tant que rapport entre les attentes des clients et la qualité objective des services et de l'importance de gérer les attentes de la clientèle. On soulignait aussi l'importance de la participation des employés, surtout ceux de première ligne, le besoin de l'engagement du leadership envers le service axé sur le client et l'importance d'établir des priorités pour l'amélioration des services en fonction des besoins et des attentes de la clientèle.

72 Citoyenneté et Immigration Canada, Anciens Combattants et Transports Canada avaient consulté les clients sur l'orientation générale du ministère. L'Agence de promotion économique du Canada Atlantique consultait ses clients une fois par année sur l'importance de divers services. Revenu Canada consultait ses clients chaque fois qu'on lançait un nouveau programme de services (Services de qualité. Rapport d'étape 1996, p. 2).

73 Idem, p. 3.

Nous remarquons alors que l'Initiative sur la qualité des services mettait l'accent sur le public en tant que *client* de l'administration publique. Le mot « citoyen » était peu utilisé, contrairement à ce qu'a fait le Réseau des services axés sur les citoyens qui a mis en place le sondage de satisfaction canadien quelques années plus tard, tout en évitant d'employer le concept de client du secteur public.

Le mouvement de la qualité du gouvernement canadien a pris un tournant inattendu en 1998, lorsque le dossier de la qualité est passé de la responsabilité du Secrétariat du Conseil du Trésor au Bureau du Conseil privé. Le sondage de satisfaction auprès des citoyens a ainsi été développé et réalisé par un groupe autre que celui qui se consacrait à la question de la qualité au Conseil du trésor⁷⁴. L'initiative de développer un nouveau programme d'amélioration des services publics est venue du Greffier du Conseil privé, Jocelyne Bourgon. Au Canada, en plus de remplir les fonctions de sous-ministre du Premier Ministre et de secrétaire du Conseil de ministres, le Greffier du Conseil privé est le chef de la fonction publique, ayant pour responsabilité d'établir les orientations stratégiques relativement à l'administration fédérale. Les trois priorités annoncées par Bourgon dans son mandat (1994 - 1999) étaient : a) de se pencher sur la gestion des ressources humaines de l'administration fédérale et d'assurer son renouvellement; b) de développer la capacité d'élaboration des politiques des cadres canadiens et c) d'améliorer la prestation des services fédéraux. Tandis que Bourgon s'est chargée personnellement des deux premières priorités, qui ont débouché sur le programme La Relève et le Réseau du Leadership, elle a décidé de confier la troisième à une autre institution fédérale, le Centre canadien de gestion (CCG).

Mécontente des résultats escomptés par l'équipe responsable du dossier de la qualité au Secrétariat du Conseil du Trésor et misant sur une approche qui rassemblerait les forces fédérales et provinciales, Jocelyne Bourgon a choisi d'accorder le programme des services au Centre canadien de gestion (CCG). Ce centre, jugé plus neutre que le Secrétariat du Conseil du Trésor, était responsable de la formation, du perfectionnement et de la recherche

74 Cependant, l'individu à la tête de l'Initiative sur la qualité des services du Conseil du Trésor a intégré le Réseau des services axés sur le citoyen, groupe qui a mis en place le sondage canadien.

appliquée au gouvernement fédéral. D'ailleurs, en tant que Greffier du Conseil Privé, Bourgon était aussi la présidente du Conseil du Centre d'apprentissage du CCG.

Jocelyne Bourgon a confié un mandat informel à la directrice du CCG qui, à son tour, a confié ce mandat au vice-président de la recherche, Ralph Heintzman. L'idée était de développer la problématique des services au moyen de l'approche de recherche utilisée au CCG. Pour ses recherches, le CCG privilégiait les thèmes qui constituaient des préoccupations actuelles de l'administration fédérale. Il faisait participer les cadres fédéraux dans un type de recherche-action avec des intentions transformatrices.

Désigné responsable du dossier des services, Heintzman a demandé à son collaborateur et ancien vice-directeur de l'enseignement au CCG, Brian Marson, d'élaborer un plan de recherche. Plusieurs personnes interviewées ont fait référence à la participation de Marson comme « *the right person at the right place* ». Il avait déjà travaillé avec la problématique des services dans le gouvernement de la Colombie-britannique et se penchait sur la question depuis plusieurs années. Le fait que Marson ait présenté à Ralph Heintzman une esquisse du plan de travail en l'espace de quelques heures montre que ce gestionnaire était bien outillé pour assumer le leadership du programme et également qu'il avait une idée précise de ce qu'il voulait faire. Du mandat très général de Bourgon, on retenait les principes de collaboration intergouvernementale et d'action effective vers un service centré sur l'utilisateur générique des services publics.

Le programme de recherche-action sur les services axés sur les citoyens comptait avec un petit groupe de support formé de Heintzman, Marson et trois stagiaires de recherche en administration publique. Ils ont choisi comme approche de discuter de la question au sein d'un groupe de gestionnaires venus de tous les niveaux de gouvernement. Les membres de ces « communautés d'expertise » (communautés de pratique)⁷⁵, comme Marson les appelait,

⁷⁵ Brian Marson, responsable de l'élaboration du plan de recherche pour l'amélioration des services et de la formation du Réseau des services axés sur le citoyen, groupe qui a endossé la réalisation des sondages au Canada, appelait ce groupe une « communauté d'expertise » lors des interviews. C'était sa traduction du concept anglais *communities of practice*. Cependant, comme en général la littérature francophone utilise le terme « communautés de pratique » pour exprimer le même concept, nous avons également adopté l'appellation « communautés de pratique » dans cette thèse.

exerçaient des fonctions similaires à des niveaux de gouvernement différents et faisaient alors face aux mêmes types de problèmes. Ils étaient les plus aptes à discuter du sujet, puisque la production académique sur le thème des services publics n'était pas très abondante. À l'époque, le thème des services publics était peu étudié, surtout pour ce qui est du Canada. Ainsi, environ quarante individus, responsables du dossier de la qualité de services dans les trois sphères de gouvernement et quelques académiciens ont été invités à une réunion au CCG qui a donné naissance au Réseau des services axés sur le citoyen (RSAC) en juillet 1997. Trois questions ont orienté leurs travaux : « *How are we doing?* » « *What do we need to know to do better?* », « *What do we need to do better?* » (Interview).

Certains interviewés ont fait remarquer que le RSAC fut à l'origine un groupe très informel, dont les membres s'étaient déjà rencontrés lors des réunions de l'Institut d'Administration Publique du Canada ou à travers d'autres réseaux. En juin 1998, ce groupe franchissait une nouvelle étape. Afin de s'assurer de la participation et de l'engagement des gens, il entreprit une certaine structuration. Une invitation formelle à participer au groupe a été émise ainsi que des invitations formelles à chaque réunion. Ce fut également à cette époque que des sous-comités furent créés au sein du RSAC afin de donner suite aux projets du groupe et on a constitué le Forum de cadres supérieurs de la prestation des services (FCSPS) (*Senior Service Delivery Officials Forum – SSDOF*). Comme les participants au RSAC et au FCSPS étaient sensiblement les mêmes, le RSAC a disparu peu de temps après la création du FCSPS. Notons que la dénomination FCSPS n'est pas toujours utilisée dans les documents publiés et que quelques-uns de ses participants ont continué de se faire appeler « membres du RSAC »⁷⁶.

Le RSAC a décidé d'organiser des rencontres à travers tout le Canada afin de communiquer leurs propos aux fonctionnaires provinciaux et de mieux connaître leurs expériences sur l'offre de services centrée sur les citoyens. Cinq rencontres régionales avaient été prévues, mais seulement deux ont été réalisées, à Toronto et à Québec⁷⁷. Plus de 200 fonctionnaires

76 Afin de faciliter la compréhension du lecteur et d'être fidèles aux perceptions des interviewés, nous continuerons d'appeler ce groupe Réseau des services axés sur les citoyens (RSAC).

77 On planifiait la réalisation de cinq rencontres nationales dans les régions où des forums régionaux avaient été formés : en Colombie-Britannique, au Manitoba, dans la région de l'Atlantique, au Québec et en Ontario.

ont répondu présents. Le groupe avait élaboré un programme d'amélioration de la qualité appelé « Les citoyens d'abord », programme qui a remporté la Palme d'or de l'Institut d'administration publique du Canada (IAPC) en 1999 et la Palme d'argent de la *Commonwealth Association for Public Administration and Management (CAPAM)* à l'automne 2000.

Dix sous-projets ont été amorcés par le RSAC⁷⁸, notamment un sondage sur les services publics, car ils ont vite compris qu'ils disposaient de très peu d'informations sur l'opinion que les citoyens avaient des services publics. Par ailleurs, le CCG a réalisé une revue de la littérature sur le sujet, *Sondages auprès des clients et des citoyens : dissiper les mythes et redéfinir les orientations*, qui mettait en lumière plusieurs faiblesses des sondages sur la satisfaction envers les services publics. Par exemple, les sondages réalisés jusqu'alors comparaient les services publics en général (« les services municipaux », ou « les services publics » avec des services spécifiques du secteur privé (« services bancaires », « vente au détail », etc.). De plus, les sondages étaient effectués auprès des usagers et des non-usagers des services. Or, il avait été établi que seuls ceux qui avaient eu une expérience récente du service seraient en mesure de l'évaluer judicieusement, ayant, en général, une opinion plus positive des services publics que ceux qui se fiaient seulement à l'image des services gouvernementaux (Dinsdale et Marson, 1999 : 13 – 16)⁷⁹.

La revue de la littérature du CCG identifiait trois façons de procéder à un sondage national: par l'ajustement des résultats des sondages qui existaient déjà dans plusieurs juridictions et/ou organisations publiques (méthode de changement d'échelle); par le biais d'un seul sondage réalisé à l'échelle du pays sur les services publics canadiens (instrument de

78 Les autres projets étaient : 1) une revue de la littérature et des données sur les attitudes des gens envers les services publics; 2) le développement de l'Outil de mesures communes, un sondage qui ciblerait chaque service en particulier; 3) une étude de la relation entre la qualité du service et l'adhésion volontaire aux règles; 4) l'offre de services par les guichets uniques; 5) une étude sur l'engagement des citoyens; 6) l'identification des organisations publiques de haute performance; 7) une base de données sur les meilleures pratiques en prestation de services; 8) le leadership dans l'amélioration des services (soit le développement de la formation des ressources humaines dans l'approche services); 9) la reddition de comptes pour la prestation de services; 10) les services internes (*CCSN Research Projects*, 1998).

79 Toutefois le sondage canadien interroge des usagers et des non usagers récents de plusieurs services publics.

sondage normalisé) ou au moyen d'un index produit par la compilation des résultats de plusieurs sondages similaires, comme cela a été fait aux États-Unis (indice normalisé de satisfaction du client). L'*American Consumer Satisfaction Index* était d'ailleurs mentionné dans le document canadien, ce qui montrait encore une fois encore que le gouvernement canadien était au courant de l'approche empruntée aux États-Unis.

Sur le plan des orientations conceptuelles des sondages de satisfaction, le même document établissait deux différenciations importantes. En premier lieu, il reconnaissait les différences entre les services publics et les services offerts par le secteur privé. Tandis que les services publics fonctionnent sur la logique de la construction de consensus, répondent aux besoins des communautés et sont guidés par des valeurs comme l'équité, la responsabilité et la démocratie, les services privés fonctionnent dans un régime de compétitivité, répondent aux besoins individuels et sont guidés par les valeurs économiques. Notons que cette différenciation entre services publics et privés était toujours présente dans le discours canadien, contrairement à l'orientation adoptée par la réforme administrative aux États-Unis, selon laquelle des techniques de gestion similaires devraient être employées dans les deux secteurs.

La deuxième différenciation portait sur les sondages eux-mêmes qui, toujours selon le document, pouvaient être de deux types : des sondages auprès des clients, à travers lesquels les individus qui avaient utilisé un service exprimaient leur satisfaction envers celui-ci, et les sondages auprès des citoyens. Lors de ces derniers, les individus se prononçaient sur des sujets qui allaient au-delà de l'appréciation des services, comme la gestion publique et les politiques. Cependant, on affirmait dans le même document que « la différence entre ces deux types de sondage n'est pas toujours évidente » (p. 4).

Le sous-comité de la recherche du Réseau des services axés sur le citoyen (RSAC), formé de Brian Marson, d'un stagiaire en recherche et de représentants des gouvernements de la Colombie-britannique, du Nouveau Brunswick, du Manitoba et de l'Ontario, a évalué des sondages réalisés auparavant (beaucoup d'entre eux mentionnés dans la revue de la littérature *Sondages auprès des clients et des citoyens : dissiper les mythes et redéfinir les orientations*) et a reconnu que le sondage du gouvernement d'Ontario, *Best Value for Tax Dollars*, effectué en 1992, était celui qui se rapprochait le plus de leurs idées. *Erin*

Research Inc., qui avait réalisé ce sondage, a alors été invitée à développer le sondage fédéral. Des procédures spécifiques ont été entreprises pour que cette maison de sondages obtienne le contrat du gouvernement. Les chercheurs d'*Erin* ont présenté une première ébauche du sondage au sous-comité de recherche qui a fait des suggestions afin de peaufiner le sondage. Selon Erin, ils ont vite compris qu'il fallait travailler plus étroitement avec le sous-comité, sans ouvrir le débat à tous les membres du RSAC car chacun d'entre eux avait les agendas de leurs gouvernements à défendre, au-delà de leurs intérêts communs. *Erin* a également mentionné l'importance du leadership de Marson, qui a pris en main le sondage, assumant la responsabilité des décisions sur l'instrument de recherche à utiliser. Le sondage « Prononcez-vous » (*Have your say*) a ainsi été créé et mis en place durant le printemps/été 1998.

Seulement 3 provinces ont participé aux coûts du premier sondage⁸⁰, le gouvernement fédéral ayant contribué environ 75% des fonds. Postes Canada a subventionné quelques dépenses comme l'envoi des questionnaires et une autre partie des coûts a été absorbée par le Centre canadien de gestion, surtout en ce qui touche au personnel de soutien au projet « Les citoyens d'abord ». Cette entente sur le partage des dépenses a grandement facilité la réalisation de l'étude, qui ne s'est pas ainsi trouvée en butte aux questions de financement.

Ralph Heintzman, responsable ultime du projet, l'a soumis à plusieurs instances gouvernementales afin d'assurer son approbation. Le projet a ainsi été approuvé par la Direction de la recherche au Bureau du Gouverneur et par le Conseil de gestion du Centre canadien de gestion (dont la présidente était, d'ailleurs, le Greffier Bourgon). « Les citoyens d'abord » s'est aussi arrimé aux intérêts du Plan de recherche intégré pour les agences centrales, une initiative de Jocelyne Bourgon à laquelle Heintzman prenait part. Finalement, un Comité aviseur de sous-ministres a assumé la responsabilité d'encadrer le projet parmi ses fonctions.

Parallèlement au sondage *Prononcez-vous*, développé par *Erin*, auquel les interviewés se sont souvent référés comme « Les citoyens d'abord » (le nom du programme complet du

80 Les provinces étaient l'Ontario, le Manitoba et le Nouveau Brunswick.

RSAC sur les services axés sur les citoyens)⁸¹, la représentante de la Colombie-britannique et membre du sous-comité a mis au point un deuxième outil de recherche sur la satisfaction : l'Outil de mesures communes (OMC). Celui-ci cherchait à connaître la satisfaction envers chaque service public pris individuellement. Contrairement au sondage « Les citoyens d'abord », dans cet outil l'appellation « client du service » a été maintenue, parce que, selon les interviewés, il s'agissait d'enquêter un seul groupe d'utilisateurs – clients d'un service en particulier. Cet instrument suit donc une logique similaire à celle de l'*American Customer Satisfaction Index*, mais ne vise pas la production d'un index agrégé à la fin, son seul objectif étant la comparabilité de la satisfaction envers différents services.

L'OMC est un questionnaire normalisé qui doit être adapté à chaque service sondé, qu'il soit interne ou externe. Il produit des indices comparables et vise au *benchmarking* entre les services publics. Depuis 1998, il a été utilisé par plusieurs organisations fédérales et provinciales à caractère non obligatoire⁸². Toutefois, les résultats des sondages OMC n'ont pas été compilés comme c'était l'objectif premier du RSAC. En 2001, l'emploi de l'OMC est devenu obligatoire au sein des ministères fédéraux. Cette année-là, un groupe pilote de cinq ministères, parmi eux le méga-ministère Développement de Ressources Humaines Canada, a utilisé cet outil de mesures afin de vérifier la satisfaction des clients envers leurs services. En 2002, l'OMC devrait être utilisé par tous les ministères au gouvernement fédéral (Un cadre stratégique pour l'amélioration de la prestation des services au gouvernement du Canada, 2000). L'Institut des services axés sur le citoyen (*Institut of Citizen Centered Services*), une institution indépendante et non-gouvernementale créée en juillet 2001 suite à une proposition du RSAC, avait, entre autres, pour mandat de créer une base de données commune afin que les services puissent comparer leurs résultats. Par ailleurs, le même institut (sur lequel nous reviendrons) a commandé une étude récente sur

81 Afin d'éviter des confusions, nous appelons « Programme Les citoyens d'abord » l'ensemble des dix projets du RSAC, dont l'un était la réalisation du sondage de satisfaction. Nous nous référons au sondage de satisfaction comme le « projet » ou « le sondage » Les citoyens d'abord.

82 Les gouvernements du Manitoba et de l'Ontario ont utilisé l'Outil de mesures communes dans l'évaluation de plusieurs de leurs programmes de services. Une étude réalisée par *Erin Research* en 2001 identifie 25 organisations publiques dans les différentes sphères de gouvernement qui ont employé l'OMC.

l'OMC afin de peaufiner cet outil après trois années d'utilisation et de l'adapter aux différentes formes de prestation de services (téléphone et voie électronique).

Les résultats du sondage « Les citoyens d'abord » ont été présentés au Réseau des services axés sur le citoyen (alors appelé Forum de cadres supérieurs de la prestation des services) en octobre 1998. La réaction des participants aux résultats, au dire de ces derniers, était très positive. La plupart des membres ne pensaient pas que la satisfaction des individus vis-à-vis des services publics serait si élevée.

Cependant, aucun plan formel de divulgation des résultats au public n'a été élaboré. Les justifications étaient à peu près les mêmes que dans le cas américain : que les médias ne s'intéressaient pas particulièrement au sujet et que le sondage produisait des résultats utiles surtout à l'interne, pour une meilleure gestion des services publics. Lors du deuxième sondage réalisé en 2000, une trousse de divulgation et une conférence de presse ont été organisées par l'Institut d'administration publique du Canada. Cependant, aucun journaliste n'a participé à la conférence de presse.

À l'interne, la divulgation des résultats a été effectuée par les participants au RSAC eux-mêmes. Les résultats ont été publiés sur le site du gouvernement et une copie sur papier du rapport a été distribuée aux hauts fonctionnaires. Les résultats du sondage ont aussi été annoncés lors des discours, dans des lettres aux fonctionnaires et ont été utilisés dans la formation des gestionnaires par le Centre canadien de gestion (CCG). Les participants au RSAC qui ont été interviewés estimaient que les fonctionnaires étaient au courant de l'existence du sondage, tant au niveau provincial que fédéral, ce qui ne voulait pas forcément dire que leurs pratiques se sont modifiées dans le sens d'une meilleure prestation des services. Selon eux, connaître le sondage et ses résultats était une chose, développer une nouvelle mentalité à tous les niveaux hiérarchiques de la fonction publique en était une autre.

Encore en février 1998, donc avant la divulgation des résultats du premier sondage mais après le lancement du programme «Les citoyens d'abord» par le CCG, Heinzman, responsable du programme, a été invité par l'un des membres du Comité aviseur de sous-ministres, (avec lequel il avait déjà travaillé lors d'une recherche-action du CCG), à

rejoindre le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT). L'idée était de créer au SCT un nouveau secteur voué à l'amélioration des services. Jusqu'alors, les initiatives au sein de cet organisme avaient été éparpillées et le gouvernement ressentait le besoin d'une plus grande intégration entre elles. En août 1998, juste après la réalisation du sondage « Les citoyens d'abord », Marson a rejoint Heintzman au SCT.

Plusieurs des individus interviewés s'entendaient pour dire que l'arrivée de Heintzman et Marson au Conseil du Trésor et la création du secteur Services et innovation avait été des éléments décisifs dans la poursuite de l'initiative « Les citoyens d'abord ». Si le Centre canadien de gestion avait été à l'origine du sondage national, le Secteur des services et de l'innovation verrait à ce que ses résultats soient mis en pratique et qu'il soit donné une suite aux autres projets du RSAC.

Le secteur nouvellement créé a élaboré un plan d'action, approuvé par le Conseil de Ministres, qui proposait une stratégie intégrée pour l'approche de la question des services⁸³. Deux volets s'y démarquaient, à savoir : l'amélioration de l'accès aux services et l'amélioration de la prestation des services. C'est le sondage «Les citoyens d'abord» qui avait permis d'identifier ces volets et de réunir d'autres informations qui ont orienté les travaux du secteur (*Nouvelles Service et Innovation*, Hiver 2000). La reddition de comptes par des résultats concrets et mesurables de l'amélioration des services était une constante dans le plan d'action du secteur des Services et de l'innovation. Leur stratégie, publiée en juin 2000⁸⁴, visait à arrimer la recherche auprès des citoyens, les plans de développement de services des ministères et les rapports de reddition de comptes sur l'amélioration des services avec l'utilisation de l'Outil de mesures communes⁸⁵. On voulait aussi intégrer les résultats obtenus par les ministères en termes d'amélioration des services au Rapport de plans et priorités et au Rapport de rendement des ministères. Ainsi, on essayait de soutenir le Système de gestion de dépenses du gouvernement du Canada par l'adoption de normes

83 Voir l'organigramme du secteur (en annexe), pour une meilleure compréhension de la stratégie proposée par le secteur des Services et de l'innovation.

84 Un cadre stratégique pour l'amélioration de la prestation des services au gouvernement du Canada, 2000.

85 C'est ce cadre stratégique qui a rendu obligatoire l'utilisation de l'Outil de mesures communes.

de service qui devaient correspondre aux attentes des individus, exprimées lors des sondages de satisfaction. La stratégie proposée par le secteur des Services et innovation était de commencer avec un projet pilote et visait son implantation complète en 2005. Alors, même si l'initiative canadienne était plus modeste et moins définie que l'était l'approche des *Balanced Score Cards*⁸⁶ aux États-Unis, on y retrouvait des éléments similaires, comme la consultation de la satisfaction des citoyens, les normes de service et la gestion par résultats attelés à des crédits budgétaires⁸⁷.

Afin de procurer le soutien nécessaire au développement des travaux du secteur des Services et de l'innovation, on a formé deux groupes. D'abord, en septembre 1998, on a constitué au sein du gouvernement fédéral le Comité consultatif des sous-ministres adjoints sur les services et l'innovation (CCSI). Ce groupe était composé de 35 sous-ministres adjoints, responsables des services au sein des ministères et organismes respectifs. Ensuite, à l'échelle nationale, le Conseil sur la prestation des services du secteur public – CPSSP (*Public Sector Service Delivery Council - PSSDC*), s'est substitué à l'ancien Réseau des services axés sur les citoyens (RSAC). Il comprenait 35 représentants de 13 juridictions d'envergure fédérale, provinciale et territoriale. On y retrouvait une grande partie des anciens participants du RSAC. C'est sous le nom de Conseil sur la prestation des services du secteur public (CPSSP) que le groupe a signé la publication des résultats du deuxième sondage « Les citoyens d'abord », réalisé en 2000.

Les dix provinces canadiennes ont participé à la repartition des coûts du deuxième sondage « Les citoyens d'abord ». Le territoire du Yukon, trois villes (Montréal, Toronto et Vancouver) et le gouvernement fédéral ont également participé financièrement au sondage, ce qui a rendu possible la duplication de l'échantillon du premier sondage afin que chaque participant ait des résultats représentatifs pour sa juridiction. Cependant, même si le gouvernement du Canada a financé environ 50% du sondage, l'une des difficultés les plus souvent citées par les interviewés a été celle d'assurer les contributions financières de toutes les parties. La négociation du contenu du sondage a également été plus délicate. Le

86 États-Unis : *National Partnership for Reinventing Government, Balancing Measures*, 1999.

87 Notons, cependant, que ni l'initiative américaine ni la canadienne ont été complètement implantées.

groupe avait décidé qu'un certain nombre de questions seraient communes à tous les sondages, ce qui permettrait de suivre l'évolution des résultats à travers le temps. À ces questions, s'ajouteraient d'autres questions qui changeraient à chaque round du sondage afin de prendre en compte les changements dans l'administration et les agendas des participants. Les discussions les plus acharnées se déroulèrent autour de ce deuxième groupe de questions, tous les participants voulant y inclure des questions chères à leurs administrations.

En 2000, quand le Centre canadien de gestion ne disposait plus de ressources nécessaires pour encadrer le sondage (car sa mission demeurait la formation des fonctionnaires fédéraux et la recherche appliquée), l'Institut d'administration publique du Canada a été contacté pour prendre la relève. Selon les interviewés, l'IAPC était considéré comme politiquement « neutre » et constituait par conséquent une bonne base officielle pour l'administration de l'enquête. De plus, le projet correspondait aux intérêts de l'Institut.

En juillet 2001, avec l'appui du gouvernement de l'Ontario, qui a offert ses locaux, et de l'IAPC, qui répondait juridiquement par l'Institut, l'Institut des services axés sur le citoyen (ISAC) (*Institute of Citizen Centered Services – ICCS*) a été créé. L'idée était d'avoir une organisation autonome et indépendante des gouvernements qui donnerait suite aux travaux du Conseil sur la prestation des services du secteur public (CPSSP). L'IAPC ne pouvait pas se consacrer à la fois aux services axés sur les citoyens et poursuivre sa mission comme centre d'expertise de l'administration publique canadienne.

L'ISAC maintient des contacts fréquents avec les experts de service dans tous les gouvernements et, bien sûr, avec le CPSSP. Le mandat de l'Institut est d'être un centre d'expertise et de recherche sur les attentes, la satisfaction et les priorités des citoyens et clients des services publics, ainsi que sur la prestation des services par la voie électronique. L'ISAC doit rassembler dans une base commune les données produites par les ministères qui utilisent l'Outil de mesures communes afin de promouvoir le *benchmarking* entre les

services⁸⁸. En principe, ils doivent aussi promouvoir la réalisation du sondage «Les citoyens d'abord» tous les deux ans⁸⁹.

En 2002, le troisième sondage « Les citoyens d'abord » a été réalisé avec la participation de l'ISAC, en collaboration avec le Conseil sur la prestation des services du secteur public. Cette fois-ci, quelques provinces n'ont pu dégager les fonds nécessaires pour le sondage, ce qui a amené le CPSSP à concevoir un système différent pour la gestion des résultats de l'enquête. Le sondage est toujours réalisé à travers tout le Canada, mais désormais seules les juridictions qui participent aux coûts du sondage ont le droit d'avoir un échantillonnage représentatif au niveau de leur juridiction. Les autres doivent se contenter des résultats obtenus au niveau national.

Pour ce troisième sondage comme pour le précédent, les difficultés majeures ont résidé dans la négociation des coûts et du contenu du sondage. Le fait que le sondage se soit allongé au cours des années afin d'accommoder plusieurs intérêts était un souci constant pour les chercheurs d'*Erin*. Un interviewé a même affirmé que, selon lui, ce sondage tendait à se diviser en plusieurs petits sondages, car il leur était impossible d'inclure les questions d'intérêt de tous les participants du groupe. Par ailleurs, l'ISAC étudie présentement la possibilité de réaliser le sondage *Citoyens d'abord* tous les trois ans afin de s'assurer de la participation financière des provinces.

En mars 2002, pour des raisons peu précises, parmi lesquelles un supposé manque de fonds, le Secrétariat du Conseil du Trésor a aboli le secteur des Services et de l'innovation. Les unités de ce secteur ont intégré d'autres unités du Conseil du Trésor et Service Canada, qui était directement impliqué dans la réalisation du sondage canadien, a été relocalisée au ministère du Développement des ressources humaines Canada (DRHC), sans que l'ancienne équipe ait eu son mot à dire sur leurs prochains dirigeants. L'idée de faire travailler ensemble le secteur de services et celui des services par voie électronique n'était

88 L'ISAC invite toutes les organisations à leur céder les données produites pour qu'elles partagent les bénéfices de la pratique du *benchmarking*. Cependant, aucune organisation n'est contrainte de le faire.

89 Le dernier projet de l'ISAC, en cours au moment de rédaction de cette thèse, est la réalisation d'un sondage de satisfaction auprès de la clientèle des affaires.

pas nouvelle. Comme on l'a vu aux États-Unis, la tendance est à l'amalgame de ces secteurs avec, malheureusement, l'absorption du premier par le second.

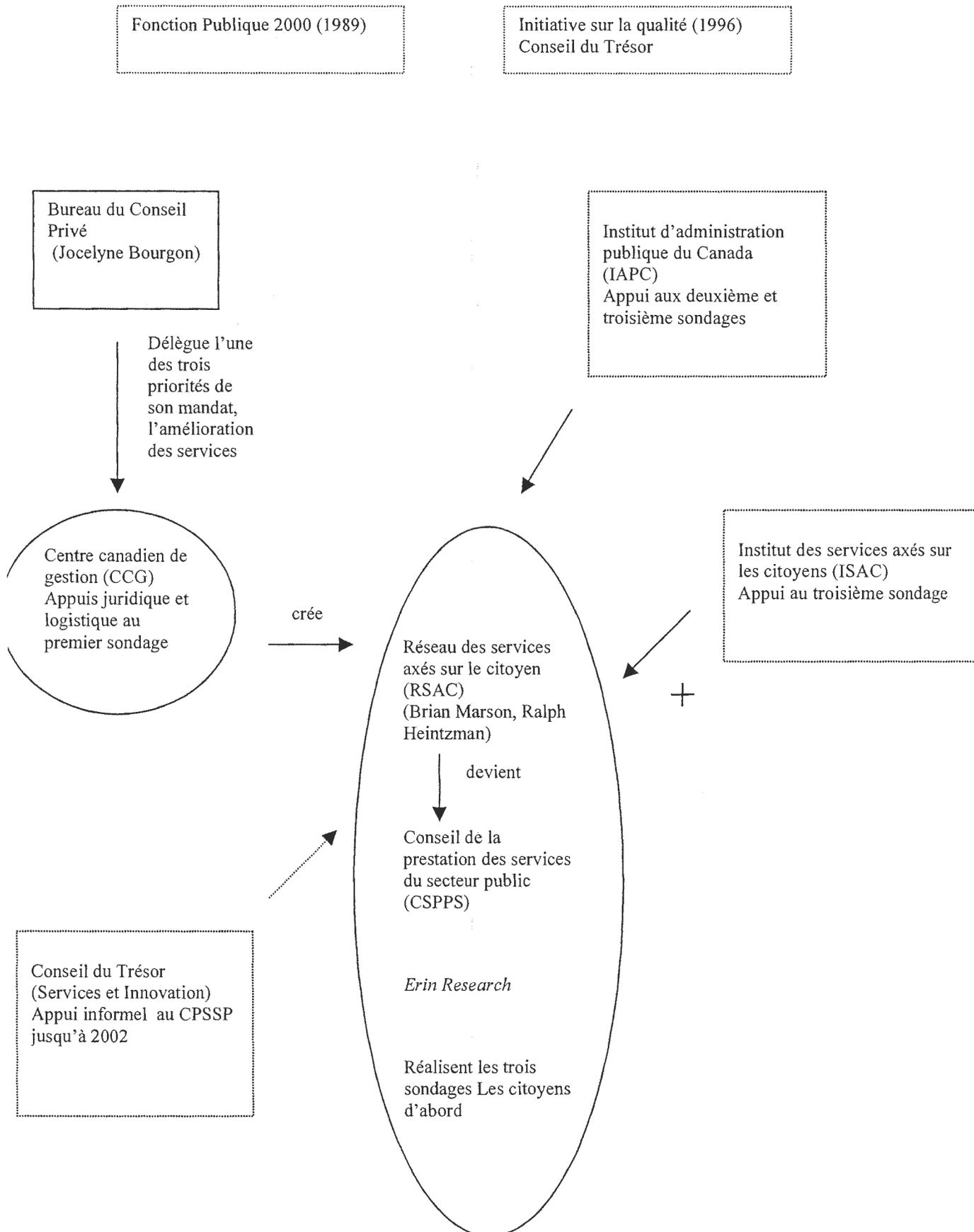
Le jumelage entre le groupe chargé du développement des services par la voie électronique, et l'ancienne unité Services Canada des Services et innovation représentait un défi au niveau de l'arrimage des orientations des équipes. À ce propos, un interviewé a fait remarquer que l'intégration des groupes pouvait être difficile étant donné les profils très différents de leurs membres. Tandis que le groupe qui explore les services par voie électronique était composé de gestionnaires intermédiaires, experts en technologie, l'ancien groupe du Secrétariat du Conseil du Trésor était composé principalement de hauts gestionnaires, généralistes, venant pour la plupart des agences centrales.

Il en allait de même pour ce qui est des groupes intergouvernementaux avec lesquels ces équipes travaillent, soit le Conseil sur la prestation des services du secteur public (CPSSP) pour la qualité des services et le Comité des Dirigeants principaux de l'information du secteur public (CDPISP) pour les services par voie électronique. En outre, l'influence du palier politique sur le CDPISP semblait être plus prononcée, si on en juge par la participation des représentants politiques aux réunions annuelles organisées par le groupe au Lac Carling. Au contraire, le CPSSP avait toujours évité la participation directe du palier politique dans la conduite de ses projets, ce qui, selon nos interviewés, a contribué au succès de ses entreprises. Une autre préoccupation des membres du CPSSP était l'absence de leadership. Ralph Heintzman a quitté le dossier. Brian Marson, que plusieurs considéraient être le leader intellectuel du groupe et sa force de rassemblement, n'a pas été invité à suivre son équipe au DRHC. Pour l'instant, le poste de direction du CPSSP a été confié à un fonctionnaire du gouvernement fédéral en Colombie britannique, membre du Conseil depuis plusieurs années et qui était également un proche de Brian Marson. Cependant, plusieurs interviewés considéraient que la présence de Marson et son leadership au sein du CPSSP étaient essentiels à la survie du groupe.

La figure suivante est proposée afin de résumer le processus de réalisation des sondages canadiens et de mettre en évidence les groupes qui y ont participé.

FIGURE 6 : LE SONDAGE CANADIEN : 1998 - 2003

1.2.2. Initiatives qui ont précédé le sondage canadien dans le domaine des services



4.3.2 Le modèle du sondage « Les citoyens d'abord »

Erin Research, la firme qui a développé le sondage *Prononcez-vous (Have your say)*, le plus souvent appelé « Les citoyens d'abord » (*Citizens First*), est une petite firme de sondages située près de Toronto, dirigée par deux chercheurs dont « les approches privilégiées de recherche [qualitative et quantitative] se complètent ». Le personnel permanent d'*Erin* ne comprend que quatre personnes. Cependant, cette équipe peut compter jusqu'à 25 personnes quand le besoin s'en fait sentir. *Erin* a débuté ses activités en 1981 avec des recherches sur les médias. Selon ses directeurs, ce type d'enquête les a menés à la réalisation de sondages de satisfaction, devenus populaires à partir des années 90. Aujourd'hui, des compagnies et institutions telles la banque Toronto Dominion, Télécom, Santé Canada, le Ministère de l'Éducation et le Conseil de la prestation des services du secteur public font appel à *Erin Research* pour leurs sondages de satisfaction.

Erin a été engagée par le gouvernement ontarien en 1992 pour réaliser le sondage *The Best Value for Tax Dollars*. Le modèle de sondage de satisfaction le plus couramment utilisé était alors celui proposé par Parasuraman et Valarie (1990), qui tenait compte de l'écart entre la qualité perçue et la qualité désirée pour le service/produit. Selon les interviewés d'*Erin*, ce modèle n'était pas parfait mais il avait l'avantage de prendre en compte les attentes des consommateurs à l'égard de la qualité perçue des services. Ainsi, le fait que les services soient critiques pouvait expliquer jusqu'à 35% de la variance de la satisfaction.

Une autre caractéristique des sondages de satisfaction était qu'ils demandaient aux consommateurs d'exprimer leur satisfaction sur des caractéristiques spécifiques d'un produit ou service. Cependant, cette approche s'adaptait mal au sondage que le RSAC voulait entreprendre. En effet, ce dernier cherchait à connaître la satisfaction des gens envers un réseau qui offrait plusieurs services à la fois. Le véritable défi d'*Erin* consistait donc à repenser l'approche des sondages de satisfaction afin de concevoir une stratégie différente. Afin de sonder plusieurs services d'un seul coup, il fallait poser des questions assez générales sans toutefois tomber dans le piège de la généralité, car les réponses aux questions posées devaient être utiles aux organisations publiques dans l'amélioration de leur prestation de services.

Les chercheurs se sont alors demandés s'il y avait quelque chose de commun à l'égard de la satisfaction envers tous les services. Ils sont partis de la supposition que oui, comme le suggèrait la littérature sur la satisfaction des clients. Ces raisons communes de satisfaction seraient les facteurs de satisfaction. Ils influenceraient les perceptions de la qualité du service et justifieraient la satisfaction des individus vis-à-vis des services reçus. La supposition des chercheurs d'*Erin* était que quelques facteurs de satisfaction seraient capables d'expliquer une grande partie de la variation de la satisfaction. Selon les interviewés, si ces facteurs pouvaient expliquer 30% de la satisfaction, ce serait magnifique. Les résultats obtenus ont dépassé leur espérance: cinq facteurs de satisfaction identifiés expliquaient 70% de la satisfaction, ce qui signifiait que les gens évaluaient n'importe quel service de façon assez similaire. Les services présentaient des variations, mais une grande partie de la satisfaction pouvait être expliquée par les mêmes facteurs généraux. Cette conclusion était stratégiquement importante pour les organisations prestataires des services, qui pouvaient désormais miser sur quelques éléments précis afin d'améliorer leur prestation.

La question à poser était alors « *What determines satisfaction?* » et personne n'était mieux placé pour y répondre que celui qui utilisait le service. Si la variable dépendante, soit la satisfaction, était facile à cerner, *Erin* devrait identifier les variables indépendantes, soit les facteurs de satisfaction. Ils seraient révélés par le sondage même, selon l'évaluation que les répondants feraient d'un service de leur choix, utilisé au cours des vingt-quatre⁹⁰ derniers mois. Ainsi, on pourrait repérer les niveaux de satisfaction et en expliquer les raisons.

Au-delà d'un modèle causal qui expliquerait la satisfaction, on voulait aussi savoir ce que le client souhaitait pour qu'il se considère satisfait du service (surtout s'il s'agissait des services courants⁹¹). Le sondage canadien devrait ainsi examiner trois informations : la

90 Les sondages ultérieurs ont réduit cette période aux douze derniers mois.

91 Les services ou transactions courants sont ceux qui n'impliquent pas de décisions qui demanderaient l'interprétation des normes existantes en fonction d'un cas particulier. Les transactions courantes présupposent l'application immédiate des règles ou procédures et sont donc plus prévisibles. Lorsque le sondage canadien se réfère aux transactions courantes, il donne comme exemple : obtenir une information, obtenir un formulaire ou avoir une licence ou un permis. Le fait de se concentrer sur les transactions courantes pour ce qui est des normes de services est, d'ailleurs, à l'origine d'une critique qui peut être apportée au

satisfaction des gens, pourquoi les gens sont satisfaits (les facteurs de satisfaction) et leurs attentes vis-à-vis des services. En fin de compte, une quatrième information que les participants du RSAC croyaient importante a été ajoutée aux objectifs du sondage: les priorités des individus en termes d'améliorations. Cela servirait surtout à la conception des stratégies de développement des services.

Finalement, le sondage portait aussi sur le profil démographique des répondants, mais on a constaté que seulement 1% de la variance relativement à la satisfaction pouvait être expliquée par les facteurs démographiques. Bien que beaucoup de sondages se contentent de présenter des croisements entre leurs résultats et les données démographiques (*demographic breaks*), le sondage canadien et l'*ACSI* aux États-Unis ont démontré que les caractéristiques démographiques ont peu d'influence sur la satisfaction des gens.

Le sondage canadien n'utilise pas le modèle de l'écart (Berry, Parasuraman et Zeithaml, 1990) qu'il s'agisse de l'écart entre la qualité souhaitée et la qualité perçue ou l'écart entre l'importance du service et la qualité perçue. « Les citoyens d'abord » demande aux répondants de noter la qualité des services à l'intérieur d'une échelle progressive de 5 points (« qualité tout à fait mauvaise » à « qualité tout à fait bonne »). On part ainsi de la supposition que la valeur 5 se réfère à la qualité maximale souhaitée⁹².

sondage canadien. Même si une grande partie des interactions avec le gouvernement peuvent être considérées comme des interactions courantes, beaucoup ne le sont pas. Plusieurs individus cherchent le gouvernement afin de résoudre leur problème particulier. Cela est vrai surtout aujourd'hui, quand la tendance est à la personnalisation des services. La différenciation entre les transactions courantes et celles non courantes interfère même dans la perception des facteurs qui influencent la satisfaction des gens. Selon Warin (1999), auteur qui a étudié la satisfaction envers des services gouvernementaux français, la perception des gens sur l'équité n'est pas la même que celle du gouvernement. Le gouvernement considère qu'un traitement équitable est celui qui donne les mêmes opportunités à tout le monde. En général, il s'agit d'offrir un même service à tous. Cependant, les usagers considèrent qu'un traitement équitable est celui qui se soucie des conditions et caractéristiques particulières à leur cas. Ainsi, si d'un côté, un traitement équitable tend au traitement standard, de l'autre, il tend au traitement personnalisé. Or, les services non courants requièrent un traitement encore plus personnalisé.

92 Notons que la qualité des services, évaluée du point de vue des utilisateurs des services, exprime, en réalité, leur satisfaction (la dissonance entre leurs attentes et la qualité objective du service). Selon nous, le répondant n'arrive pas à dissocier ses attentes de l'évaluation qu'il porte sur la qualité d'un service. Son évaluation est pourtant toujours subjective (une mesure « molle », selon Dinsdale et Marson, 1999 : 3). Le sondage « Les citoyens d'abord » ne fait cependant pas toujours la distinction entre la qualité des services et la satisfaction des consommateurs.

Les auteurs du sondage ont justifié leur option. Premièrement, demander la qualité souhaitée pour le service ou son importance et la qualité perçue des services obligerait le répondant à parcourir au moins deux fois une liste étendue de services. La longueur du questionnaire rendrait ce procédé peu pratique. Ainsi, ils ont décidé de demander d'abord au répondant d'évaluer la qualité des services (dont le choix maximal correspond à la qualité maximale conçue) et, dans un deuxième temps, de se prononcer sur les services qui, selon lui, étaient les priorités en termes d'amélioration.

Depuis mai 1998, l'enquête canadienne est réalisée par la poste tous les deux ans. Les sondages sont effectués au printemps par *Erin Research* et les résultats sont rendus publics en octobre⁹³. L'utilisation d'un questionnaire envoyé par la poste se justifie par la longueur de celui-ci. En 1998, le questionnaire comportait 139 items⁹⁴ (11 démographiques), en 2000, 152 items et en 2002, 186 items (16 démographiques). En 1998, les frais d'envoi par la poste étaient moindres que ceux d'un questionnaire réalisé par téléphone, ce qui n'est plus vrai aujourd'hui. Cependant, les chercheurs d'*Erin* ont souligné qu'ils ne songeaient pas à changer le mode d'administration du sondage. En effet, s'ils veulent garantir la comparaison longitudinale des résultats, ils ne peuvent pas trop changer le média utilisé, comme passer du média visuel à l'auditif (par téléphone).

La principale critique à ce mode d'administration de sondage est qu'il donne un bas taux de réponse (voir tableau 1). Il faut alors envoyer un très grand nombre de questionnaires pour obtenir un nombre suffisant de répondants. En 2002, afin d'augmenter le taux de réponse, *Erin* a téléphoné aux adresses sélectionnées et a demandé aux gens de renvoyer le questionnaire complété. En même temps, les chercheurs offraient aux répondants de participer à un tirage. Lors de notre étude, *Erin* essayait de réaliser le sondage par voie électronique. Cependant, l'utilisation ultérieure de ce média pour l'administration du sondage dépendait des résultats obtenus en 2002 avec un groupe pilote. Si la réalisation

93 En 2000, on a noté un retard dans l'envoi des questionnaires dû, apparemment, à des problèmes reliés au partage des coûts du sondage. La recherche sur le terrain a alors débuté en été et les résultats ont été dévoilés en novembre 2000.

94 Nous avons considéré un item chaque réponse ouverte du répondant ou encore chaque entrée de réponse dans un système informatique d'analyse quantitative, comme le *SPSS*.

d'un sondage électronique s'avèrait possible, les coûts d'administration d'un prochain sondage pourraient être réduits.

TABLEAU 1 – ÉCHANTILLONNAGE ET MARGE D'ERREUR

Année	Taille de l'échantillon	Taux de réponse	Nombre de questionnaires envoyés	Marge d'erreur
1998	2 900	9,2%	Environ 35 000	1.9
2000	6 040	9,0%	Environ 80 000	1.3
2002	9 701	12.2 % 14.3 % (tenant compte de l'estimation des sondages non distribuables)	Poste : 58 250	-----

L'échantillon de répondants canadiens est sélectionné de manière probabiliste au moyen des listes d'adresses des domiciles⁹⁵. Le nombre de questionnaires envoyés est calculé en fonction du taux de réponses prévu des enquêtes postales tout en escomptant un taux de défaut de livraison de 10%. À chaque domicile, un seul individu, âgé de 18 ans ou plus, doit répondre au questionnaire (celui dont l'anniversaire de naissance est le plus proche de la date de réception du sondage). En 1998, 2900 questionnaires ont été complétés à l'échelle du Canada. À partir de 2000, ce nombre a augmenté sensiblement. Dans le cadre de l'accord de partage des coûts du sondage, chaque province/municipalité participante peut désormais avoir 400 questionnaires complétés pour sa région, ce qui, selon les chercheurs d'*Erin*, reflète avec plus de justesse la satisfaction des habitants de cette région. Ainsi en 2000, 6040 questionnaires ont été remplis et en 2002, 9000 personnes ont répondu au sondage canadien (6464 questionnaires retournés par la poste et 3 261 répondants aux sections du questionnaire administrées par internet, un mode d'administration en essai par

95 Ces listes, fournies par des firmes spécialisées, doivent être constamment actualisées. Selon les interviewés, en l'espace d'un an, 18% des adresses en moyenne changent. Au Canada, l'utilisation d'adresses domiciliaires permet l'inclusion de populations comme les indigènes ou les populations rurales. Seuls les individus sans domicile fixe sont d'emblée exclus de l'échantillonnage.

Erin Research qui ne compte pas cependant pour les comparaisons entre les résultats de 1998, 2000 et 2002). *Erin* considère que 2000 répondants est un nombre suffisant pour assurer la validité des réponses au niveau national.

Dans le questionnaire canadien, les services enquêtés correspondent à des catégories larges, comme « service de transport en commun », au lieu de « services de métro » et « Hôpitaux » au lieu « service d'urgences hospitalières ». Plusieurs services sont offerts conjointement par deux paliers de gouvernement, surtout quand il s'agit du tandem provincial – municipal. D'ailleurs, depuis 2002, ces services sont identifiés comme tel dans le questionnaire. Les services restants sont identifiés comme des services offerts par le gouvernement fédéral, provincial ou municipal.

Pour connaître les facteurs de satisfaction, une question ouverte a été incluse dans le premier sondage. On demandait au répondant de choisir un service public qu'il avait utilisé récemment et d'exprimer son opinion à propos de cette expérience. On lui demandait aussi d'évaluer ce service en fonction d'une foule de critères suggérés, tels le temps nécessaire à l'exécution du service demandé, les résultats obtenus, la facilité d'accès, les renseignements nécessaires, les procédures exigées, la clarté des documents, l'équité du service, la compétence du personnel et leur courtoisie, le pouvoir décisionnel des fonctionnaires de première ligne, le mode de prestation du service et des alternatives à celui-ci. Des questions ouvertes présentes dans tous les sondages canadiens invitent l'individu à faire des commentaires sur les services et à donner des suggestions sur comment les améliorer.

Afin d'identifier les problématiques essentielles sur lesquelles porteraient les questions du premier sondage, *Erin* a eu recours à des focus groups. Ces questions ont été ensuite ajustées par le sous-comité de recherche du RSAC et soumises à l'ensemble des participants du groupe. Le sondage est toujours administré en anglais et en français⁹⁶. Il est assez détaillé et il faut environ une heure pour le compléter (voir en annexe le questionnaire

⁹⁶ Ainsi, les immigrants nouvellement arrivés qui ne maîtrisent pas l'une de ces langues sont exclus du groupe de répondants au sondage, même s'ils interagissent fortement avec le gouvernement lors de leur arrivée. Nous pouvons alors supposer que les services d'immigration et d'accueil sont sous-évalués par le sondage canadien.

du premier sondage « Prononcez-vous : comment amélioreriez-vous les services gouvernementaux? »).

L'équipe d'*Erin* réalise les sondages, analyse les données et rédige le rapport final pour le groupe responsable de l'initiative « Les citoyens d'abord »⁹⁷. Afin d'obtenir des résultats représentatifs de la population canadienne, les réponses sont pondérées pour ce qui est de l'âge, du sexe et de la région. Le faible poids des autres variables démographiques ne justifie pas d'autres pondérations. Pour ce qui est des statistiques, on utilise les analyses descriptives des données et, pour le modèle causal qui relie les facteurs de satisfaction à la satisfaction des gens, on se sert de l'analyse de régression⁹⁸. Par ailleurs, *Erin* utilise des méthodes de diffusion des questionnaires pour avoir des résultats comparables entre les années.

Si l'on reprend les propriétés du modèle de sondage proposées dans le rapport méthodologique de l'*ACSI*, nous constatons en ce qui concerne le sondage « Les citoyens d'abord »⁹⁹.

- a) La précision : selon les rapports de recherche d'*Erin*, la marge d'erreur des sondages est environ 19 fois sur 20. Cependant, on souligne que « ce taux s'applique seulement aux questions qui offrent un choix binaire de réponses : par exemple, là où 60% ont répondu « Oui » contre 40% qui ont répondu « Non » (Les citoyens d'abord Rapport, 2000 : 11). Or, dans le sondage, une grande partie des questions avaient des réponses graduées dans l'échelle de Lickert (5 niveaux) afin d'obtenir des réponses plus précises.

97 En 1998, le groupe était le Réseau des services axés sur le citoyen – RSAC; en 2000, l'Institut d'administration publique du Canada et le Conseil sur la prestation des services du secteur public – CPSSP; en 2002, l'Institut des services axés sur le citoyen – ISAC, associé au CPSSP.

98 Les chercheurs d'*Erin* ont expliqué que, dans quelques cas des analyses des facteurs de satisfaction, les facteurs pouvaient être fortement corrélés et donc non identifiables. Alors, ils devaient identifier les facteurs qui se superposaient, par le biais d'une analyse factorielle. Dans le cas du sondage « Les citoyens d'abord », ce type de démarche n'a pas encore été nécessaire, car les facteurs se sont toujours présentés très distincts.

99 Malheureusement, aucun rapport méthodologique n'a été publié par « Les citoyens d'abord ». Notre analyse des propriétés du sondage canadien a alors été réalisée à partir des rapports des résultats du sondage ainsi que des interviews avec le personnel d'*Erin*.

- b) La validité : si nous examinons le modèle causal présent dans le sondage canadien, nous constatons que 5 facteurs principaux sont à l'origine de 70% de la variation de la variable dépendante (satisfaction). Selon l'analyse de régression effectuée, les gens évaluent la qualité des services en fonction de, dans un ordre décroissant d'importance : la rapidité, les résultats, la compétence du personnel, leur courtoisie et l'équité du traitement¹⁰⁰. Toutefois, lorsqu'une seule de ces dimensions n'est pas considérée satisfaisante, la satisfaction envers les services passe de 85% à 60%¹⁰¹. Pour ce qui est des analyses de régression, « les écarts sont signalés seulement si a) le test statistique est significatif; b) l'incidence explique au moins 1% de la variance » (idem). Quand les chercheurs examinent des groupes de comparaison, la signification statistique se fait en fonction du nombre de comparaisons. « Ainsi, si 10 tests sont effectués, l'alpha minimal est 0.05/10 ou 0.005 » (idem).
- c) La confiance (*reliability*) : les résultats cohérents à travers les années témoignent de leur fiabilité. Cependant, comme le gouvernement canadien est encore au troisième round du sondage, cette analyse n'est pas concluante.
- d) Le pouvoir de prédiction : Nous n'avons pas connaissance d'autres études qui identifient de possibles retombées de la satisfaction des citoyens canadiens.
- e) La simplicité : Le sondage « Les citoyens d'abord » est complexe (surtout si comparé au sondage *ACSI*) du fait qu'il pose un large éventail de questions et que l'identification des facteurs de satisfaction est inductive. Bien sûr, les résultats peuvent être simplifiés (vulgarisés) à l'intention du grand public. D'ailleurs, la publication d'un manuel intitulé « Service axé sur les citoyens : Répondre aux besoins des Canadiens », par le Centre canadien de gestion, essaie de rendre les résultats du premier sondage plus accessibles.

100 Ces trois derniers facteurs sont cités, en général, dans les cas de problèmes complexes, quand les répondants ont déjà exprimé leur insatisfaction concernant la rapidité et les résultats (Les citoyens d'abord, 1998).

- f) Diagnostic : une partie du sondage canadien comporte un modèle qui relie les facteurs de satisfaction identifiés par les répondants à la satisfaction exprimée envers les services. Le modèle est alors prédictif. Les répondants vont encore plus loin, identifiant également le standard de service qu'ils considèrent idéal et leurs priorités en termes d'amélioration. Cela permet aux organisations publiques de savoir ce qui influence les gens dans leur satisfaction et ce qu'ils souhaitent en termes d'amélioration. On espère qu'ainsi des stratégies plus conséquentes pourront être développées pour les services. Le sondage canadien n'offre donc pas seulement un diagnostic prédictif, mais aussi des solutions normatives.
- g) La comparabilité : les *Citoyens d'abord* ne produit pas d'indices qui puissent être comparés entre les organisations ou juridictions, par exemple. Toutes les comparaisons entre les services publics, entre les services publics et privés et entre les juridictions qui offrent les services, sont réalisées au sein même de questions qui demandent au répondant d'évaluer plusieurs services à la fois. La répétition de questions dans chaque round du sondage permet également de comparer les résultats dans le temps et de suivre ainsi de l'évolution des perceptions et des opinions des répondants.

4.3 Les valeurs affichées par les sondages de satisfaction vis-à-vis du public au Canada et aux États-Unis

L'analyse du discours, méthodologie que nous avons employée, permet de souligner l'importance des vocables utilisés dans le discours institutionnel, dont font partie les sondages de satisfaction et les documents sur les réformes administratives de chaque administration. Nous pouvons ainsi observer une grande constance dans l'emploi des vocables « citoyen », pour ce qui est du sondage canadien, et « consommateur » pour ce

101 Ces résultats sont valides lorsqu'il s'agit des services qui requièrent un contact interpersonnel. Pour ce qui est des services offerts par téléphone ou par voie électronique, explorés par le sondage en 2000, ces cinq facteurs ne sont pas toujours les mêmes et se présentent dans un ordre d'importance différent.

qui est du sondage américain, ce que nous croyons caractériser les approches empruntées pour chaque sondage.

Pollitt (1995) affirme que le choix de la nomenclature dans l'approche des services est révélateur. « *The choice of term is often a significant indicator of the underlying model or ideology.* » (Pollitt, 1995: 9). Selon l'auteur, le mot « consommateur » dénote un rôle dans les relations marchandes, centrées sur l'évaluation des conditions de l'offre et de la demande et sur la satisfaction des besoins et attentes individuels. Toujours selon le même auteur, le mot « client » se réfère à celui présent dans une relation professionnelle caractérisée par la réciprocité. L'agent principal de cette relation, le professionnel, est investi de la confiance des clients et doit, à son tour, agir dans leur intérêt. Quant au terme « usager », parfois utilisé pour désigner l'individu qui interagit avec l'administration, il fait référence, selon Bouchard (1996 : 145), à la présence passive de l'individu face à l'État, ce dernier étant perçu comme contrôleur et régulateur des services. Finalement, l'emploi du terme « citoyen » fait référence à des droits et devoirs individuels et collectifs, définis dans le cadre d'une loi constitutionnelle et par des réglementations sensées être suivies par une communauté. Frederickson (1991), de la même manière, identifie cinq perspectives différentes du « public », qui joue un rôle en tant que membre des groupes d'intérêt, consommateur, client, représenté ou citoyen.

Outre le fait d'avoir des droits et devoirs et d'appartenir à une communauté, Gilles Bouchard (1996) ajoute que le citoyen est un contribuable public et un « *organizational constituent* ». Dans ce sens, il paie pour le fonctionnement du gouvernement et doit alors participer, encore que de manière indirecte, à la gouvernance démocratique. Selon Viteritti (1990, cité par Bouchard, 1996 : 146). « Le citoyen est celui qui vote, qui élit les gouvernants et à qui ceux-ci sont redevables. »

Quant à la participation des citoyens dans le *policymaking* au sein de notre système politique et administratif, ils ont le pouvoir d'influencer les politiques publiques indirectement, à travers l'action de leurs représentants politiques. Ils peuvent aussi opter pour la participation directe, au moyen de processus de mobilisation sociale, qui réclame que la voix populaire soit entendue, ou par des processus dirigés de consultation entrepris par les administrations publiques sur le contenu des politiques ou par la consultation

réalisée par le palier politique à l'aide des référendums. Dans tous les cas, la participation des citoyens se situe en amont de la prise de décision quant à l'élaboration des politiques publiques.

Le client ou consommateur organisationnel, par contre, est toujours un bénéficiaire des services. Bien qu'il ait une marge d'influence supérieure à celle des usagers, du fait d'une participation plus active à la prestation des services, son rôle demeure toutefois passif en comparaison à celui des citoyens. Comme il se situe dans le pôle qui reçoit les services, il ne peut participer à l'administration des services qu'en aval, évaluant la qualité de la prestation et son adéquation à ses attentes et besoins personnels. D'ailleurs, Faye Schmidt et Teresa Strickland (1998), qui ont participé à l'initiative « Les citoyens d'abord », font également la différence entre les clients externes et les citoyens dépendamment de leur utilisation directe ou indirecte des services publics en question.

« Les clients externes sont des personnes du grand public, qui reçoivent directement des services publics. Ici, l'utilisation du terme citoyen fait référence aux contribuables qui ne bénéficient pas directement du service, mais qui le financent et en retirent un avantage indirect, ayant par conséquent un intérêt dans celui-ci. » (Schmidt et Strickland, 1998 : 18)

En ce qui concerne leur contribution aux politiques et programmes publics, soulignons que le clivage entre la participation des citoyens en amont et la participation des clients et consommateurs en aval est fondé tant sur le *momentum* de participation de l'individu dans le *policymaking* que sur le contenu réservé à cette participation, puisqu'elle porte respectivement sur le contenu des politiques ou sur la forme de prestation de services.

Cependant, il faut garder en tête que cette distinction n'est qu'un recours analytique puisque, bien que participant différemment au *policymaking*, le citoyen et le client ne sont qu'un seul et même individu. Les situations où le citoyen n'est pas client, et vice-versa, sont plutôt rares¹⁰². D'ailleurs, l'évaluation de la prestation des services par les clients (participation en aval) peut servir à la planification de politiques, fournissant des données

102 Quelques exemples : le contribuable qui ne profite d'aucun service public n'est ni un client ni un consommateur public, bien qu'il exerce son rôle de citoyen. Par contre, un touriste qui utilise le système routier de l'État est un client du secteur public sans être, à la fois, citoyen de cet État.

sur l'approbation des services offerts par la population ou stimulant le débat sur les aspects particuliers d'un programme. En outre, même si forme et contenu peuvent être analysés séparément, nous reconnaissons l'indissociabilité de certains aspects de la prestation de services et du contenu des politiques. Le changement du mode de prestation d'un service peut, par exemple, contribuer ou nuire à l'accessibilité au programme ou encore éloigner les services du groupe cible¹⁰³.

Après l'analyse des sondages canadiens et américains ainsi que des documents produits par les groupes responsables de ces enquêtes, une évidence saute aux yeux : les deux gouvernements emploient toujours le même mot pour désigner la population cible du sondage, soit les répondants de l'enquête. Au Canada, on nomme «Les citoyens d'abord»¹⁰⁴, le projet qui vise un gouvernement axé davantage sur le public. On se réfère à l'individu en relation avec l'État toujours en tant que citoyen, qu'il soit en contact avec le palier politique ou le palier administratif, qu'il contribue en amont ou en aval au *policymaking*. Aux États-Unis, par contre, on appelle le répondant du sondage consommateur public (*consumer*) car il est celui qui reçoit directement le service public et qui peut alors évaluer ce dernier.

Pour ce qui est du sondage américain, on observe une plus grande cohérence entre le rôle attribué à la population cible de l'enquête et le type de participation qui lui revient dans la gestion des politiques et services. L'*ACSI* s'adresse au consommateur public et lui demande de se prononcer en aval sur la qualité du service, de faire part de sa satisfaction subjective ainsi que de donner son opinion concernant les facteurs qui contribuent à cette satisfaction.

Dans le cas canadien, par contre, l'utilisation du mot « citoyen » ne correspond pas toujours au contenu abordé par le sondage qui vise surtout à évaluer la qualité des services reçus et

103 Par exemple, l'envoi des chèques de pension par la poste peut favoriser ou desservir les bénéficiaires. Si, d'un côté, les bénéficiaires se verraient assurés de la régularité des chèques sans avoir à se déplacer, d'un autre côté, les sans abris et ceux qui déménagent souvent seraient pénalisés. Du point de vue des intérêts du contribuable, le contrôle de la distribution des chèques serait affaibli, dès lors que la présence physique du bénéficiaire ne serait plus exigée pour percevoir l'argent.

104 Le nom de l'initiative vient probablement d'un projet similaire lancé en Angleterre, après la corroboration de la Charte des Citoyens par John Major en 1994. Le projet britannique s'intitulait alors *People's First* et le canadien s'intitule *Citizens' First* en anglais ou «Les citoyens d'abord» en français.

la satisfaction du répondant envers ces services. En effet, le sondage canadien s'adresse majoritairement aux clients qui ont utilisé les services publics¹⁰⁵, parce que, comme nous l'avons vu, ceux-ci sont les plus aptes à évaluer la prestation du service. Toutefois, presque tous les responsables du sondage canadien l'identifient comme un sondage aux citoyens, ce qui le différencierait d'autres enquêtes, comme l'*ACSI* aux États-Unis et l'Outil de mesures communes (OMC), conçu par le gouvernement canadien pour sonder la satisfaction des clients vis-à-vis des services spécifiques offerts par les agences. Cela vient illustrer l'affirmation de Pollitt (1998) sur l'emploi idéologique des mots et l'effort du gouvernement canadien de projeter une certaine image de la relation que l'administration veut entretenir avec celui qui utilise les services publics qui, dans le discours, est « haussé » à la catégorie de citoyens, détenteurs de pouvoirs politiques et décisionnels.

Le sondage canadien se concentre presque dans sa totalité sur l'évaluation de la qualité des services, les priorités en termes d'amélioration de la prestation, les facteurs qui contribuent à la satisfaction des individus qui utilisent les services et les normes de qualité selon les répondants. Cependant, à chaque sondage, on a introduit quelques questions qui s'adressent aux répondants plutôt dans leur rôle de citoyens. Par exemple, dans le premier sondage (1998) où on enquêtait sur la suppression récente de quelques services publics, on demandait si le gouvernement prenait suffisamment en compte les besoins des citoyens et si les politiciens et les fonctionnaires faisaient un bon travail. On demandait également au répondant de se prononcer sur la privatisation des services et de dire si la tâche des gouvernements était plus difficile que celle du secteur privé. Parmi 128 items (excluant les questions socio-démographiques) seulement 5 s'adressaient à l'individu en tant que citoyen. Dans le troisième sondage (2002), on comptait 6 items sur 170, toujours en excluant les données socio-démographiques.

Nous pouvons, à la limite, considérer que le répondant exerce son rôle de citoyen lorsqu'il définit les priorités du gouvernement en termes d'amélioration des services municipaux, provinciaux et fédéraux. Cependant, là encore ces trois items viendraient à peine augmenter

105 Si bien que, comme nous le verrons ensuite, la plupart des citoyens canadiens sont également des clients récents des services publics, surtout en ce qui touche aux pensions, impôts et à la santé.

les ratios précédents. Ainsi, même si les questions s'adressent à l'individu principalement dans son rôle de client, les responsables du sondage insistent pour appeler le répondant « citoyen » dans tous les documents pertinents et dans le sondage lui-même.

Dans la revue de la littérature qui a été à l'origine du sondage canadien, les auteurs reconnaissent que la distinction entre les sondages qui s'adressent aux clients et ceux qui s'adressent aux citoyens n'est pas toujours évidente. On prend en exemple les cas où l'échantillon de répondants d'un sondage de satisfaction est aléatoire (comme dans le cas du sondage « Les citoyens d'abord ») et peut inclure des personnes qui utilisent fréquemment tous les services ciblés ou des personnes qui utilisent quelques-uns de ces services ou encore des gens qui n'ont jamais utilisé les services sur lesquels on enquête. De plus, les utilisateurs des services peuvent toujours répondre aux sondages selon d'autres points de vue que celui de leur expérience personnelle en tant que clients. L'expérience de ces services par un proche ou l'image des services propagée par les médias peuvent influencer sur leur évaluation de la prestation des services bien plus que leur expérience personnelle. De cette façon, les répondants peuvent assumer le rôle de citoyen ou de client sans que le chercheur ne s'en rende compte.

Apparemment, cette confusion entre les concepts de citoyen et de client n'est pas rare. Gilles Bouchard (1996) note que dans le rapport Lemieux-Lazure du gouvernement québécois intitulé « Au service du citoyen, la raison d'être de la fonction publique du Québec » (1991), « ...le terme « citoyen » prédomine nettement sur le terme « client », mais les recommandations visent principalement à améliorer les services à la clientèle et non les droits des citoyens » (Bouchard, 1996 : 144). Les premiers sondages réalisés entre 1998 et 2000 par le gouvernement britannique à partir du *People's Panel* (désactivé en janvier 2001) contenaient autant de questions sur le contenu des politiques, s'adressant aux individus comme citoyens, que de questions sur l'évaluation de la prestation des services, s'adressant aux clients publics. Le même phénomène s'est produit avec le sondage de satisfaction réalisé par le gouvernement brésilien en 1998. Plusieurs sondages de satisfaction municipaux glissent sur le même flou conceptuel. Ils s'inscrivent dans la

catégorie « *Citizens surveys* »¹⁰⁶, bien qu'ils interrogent les individus également sur la qualité des services offerts.

Cependant, si nous changeons notre angle d'analyse, il est possible de mieux encadrer les sondages canadiens en tant que sondages auprès des citoyens et les sondages américains comme axés sur les consommateurs publics. Il suffit, pour cela, au lieu de considérer le contenu du sondage, de prendre en considération la population interrogée d'où l'on a extrait l'échantillon de répondants.

Le sondage «Les citoyens d'abord» s'adresse à la population canadienne en général, distribuée dans les 10 provinces et les territoires du Yukon, du Nunavut et du Nord-Ouest. Le sondage est envoyé au citoyen générique majeur de 18 ans, ayant utilisé un service public au cours de la dernière année¹⁰⁷. Cela n'est pas rare, puisque la très grande majorité des citoyens canadiens a aussi joué le rôle de client de services durant l'année précédente, quelques services d'appel recourant étant étatiques au Canada, comme pour la santé et l'éducation. De plus, la presque totalité des citoyens canadiens majeurs ont dû avoir à faire avec les impôts durant l'année précédente. À part celui de l'âge, aucun autre filtre n'est appliqué dans la sélection des répondants.

Lorsque les répondants se prononcent sur la qualité de plusieurs services municipaux, provinciaux et fédéraux, on leur demande s'ils ont utilisé le service dans les 12 derniers mois afin de vérifier s'ils sont également des clients récents du service en question. De cette façon, il est possible que l'individu évalue la qualité des services sans être forcément un client, mais seulement en tant que citoyen.

L'ensemble des questions concernant la satisfaction des gens envers les services publics demandent à l'individu de se prononcer sur un service particulier utilisé dans les 12

106 Ce type de sondages a été réalisé surtout aux États-Unis depuis les années 80. Voir, par exemple, Wilson II (1983) *Preference Revelation and Public Policy: Making Sense of Citizen Survey Data*; et Brown et Coulter (1983), *Subjective and Objective Measures of Police Service Delivery*. Les consultations réalisées en ce moment ont comme objet le contenu des politiques publiques et la satisfaction envers la prestation des services, qui semblent alors être des concepts peu différenciés.

107 Nous le rappelons, le premier sondage, réalisé en 1998, demandait au répondant d'évaluer une de ses expériences avec le service public au long des deux dernières années.

derniers mois, lui laissant le choix du service sur lequel il se prononce. L'idée est qu'ainsi l'individu exprime sa satisfaction envers le secteur public comme un tout, car l'idée que nous nous faisons de la performance du gouvernement est fortement reliée aux dernières expériences avec le secteur public qui nous ont marquées. Ainsi, l'expérience récente en tant que client de services fournit une certaine image de l'efficacité du gouvernement et influe sur la satisfaction du citoyen envers le gouvernement.

Finalement, le sondage canadien ne cible pas des programmes spécifiques offerts par les agences. Les répondants se prononcent sur des secteurs de services pris dans leur ensemble. Si, d'un côté, cette approche ne contribue pas à éclaircir la responsabilisation des agences, d'un autre côté, elle suivrait la logique d'évaluation du citoyen, qui porterait plutôt de façon plus générale sur la performance du gouvernement dans plusieurs domaines d'activités. Ainsi, si comme client, l'individu n'est pas content d'avoir à attendre plusieurs mois pour obtenir une consultation avec un cardiologue, comme citoyen, il jugera faible la qualité des services de santé offerts par son gouvernement. Le revers de la médaille est que, quand on demande aux individus d'évaluer les secteurs de services au lieu d'évaluer les programmes, ils prennent en compte d'autres facteurs que celui de leur expérience personnelle pour procéder à cette évaluation. Le chercheur ne connaît pas précisément le poids de l'expérience du client dans son évaluation de la qualité du service.

L'approche choisie par les États-Unis est toute autre. Elle prend explicitement comme population cible les consommateurs de services publics, démontrant ainsi plus de cohérence avec l'idée de l'évaluation de la qualité de la prestation des services par les clients. Notons que l'utilisation du mot « consommateur » au lieu de « client » révèle une intention de rapprochement avec la logique marchande qui caractérise le secteur privé. Le répondant au sondage téléphonique doit avant tout déclarer s'il a utilisé l'un des dix services cités au cours des 12 derniers mois. L'échantillonnage est réalisé à travers tout le pays¹⁰⁸ mais l'échantillon, lui, est extrait spécifiquement de la population de consommateurs des services sur lesquels porte l'enquête.

108 Quand cela est possible, car les consommateurs de plusieurs services publics se concentrent dans des régions géographiques spécifiques.

Selon André Lacroix (1999), lorsque l'administration publique vise le consommateur de services et non le citoyen, comme elle le fait traditionnellement, il s'opère un changement de paramètres dans la régulation sociale. À la place d'être orientée selon une éthique sociale, comme c'est le cas pour les relations entre les citoyens et le gouvernement, la régulation sociale se voit orientée par une logique marchande. La coopération marchande ne se fonde pas sur une éthique normative mais sur le contrat entre les parties, où chacun agit en fonction de ses préférences et intérêts individuels afin de maximiser l'utilité des biens et des services à sa disposition. On présuppose alors que les individus réalisent un calcul rationnel instrumental et que toute transaction peut être traduite en valeurs quantifiables (monétaires). Selon les principes libéraux, les participants à la transaction présentent un caractère fondamentalement égoïste. Néanmoins, l'ensemble des opérations tend à un équilibre spontané, neutralisant ainsi les pertes, idée symbolisée par la « main invisible » de Smith.

Thompson (1995 : 72) remarque que la transposition d'une éthique sociale à une éthique marchande, comme le nouveau management public le suggère, a pour effet de réduire le champ d'activité des individus dans la sphère publique, ce qui apparaît évident lors de l'analyse du sondage américain.

« These [consumption communities] act in a way to provide citizens with subject positions, within a constrained relationship of limited content: of procedural rights, but not substantive ones relating to outcomes... ...In other words, rather than allowing the public to participate in decision making at the macro level, they are confined to a range on offer, in competition with other members of their "ersatz community". This clearly labels them as market-consumers, rather than citizen-users. » (Thompson, 1995 : 72)

Notons que le gouvernement américain a été enclin à incorporer ouvertement la logique marchande proposée par le nouveau management. Nous croyons ainsi qu'au moins aux niveaux du discours et du langage employés, l'administration américaine s'est montrée plus perméable à la pénétration d'une logique de marché dans le domaine de l'administration publique, ce qui n'a pas été le cas pour le gouvernement canadien.

Au Canada, les responsables des services axés sur les citoyens ont opté pour une approche plus prudente, selon Pollitt (2000), mais également plus ambiguë. On invite les citoyens,

qui sont presque toujours des clients d'un service quelconque du secteur public, mais qui ne sont pas des clients de tous les secteurs de services enquêtés, à évaluer la qualité de la prestation des services (ce que, dans une logique stricte, seuls les clients seraient habilités à faire). Les questions portent surtout sur la prestation des services, mais l'on se réfère à l'initiative en tant que « sondage aux citoyens ». On effectue un sondage s'inspirant des sondages de satisfaction des services, mais on cible le citoyen canadien générique. De cette façon, on obtient finalement la réaction de la population par rapport à son expérience et à l'image du service public au pays, abordant le secteur public comme un tout, sans tenir compte de l'agence qui offre le service.

Rouillard (2001) souligne que l'ambiguïté exprimée dans les discours managériels récents de l'administration fédérale canadienne constitue une source de confusion qui, d'un côté, masque l'adhésion du gouvernement au projet managériel et qui, de l'autre, nuit à la construction identitaire et symbolique de l'administration. En outre, on permet à certains groupes fonctionnels d'accroître leur zone de pouvoir à l'intérieur de l'organisation. Pour ce faire, ces groupes épousent, à leur avantage, quelquefois un certain ensemble de valeurs traditionnelles du service public, d'autres fois des valeurs chères à la modernisation inspirée du nouveau management public. Dans son article, Rouillard se réfère à la position ambiguë de hauts fonctionnaires fédéraux, qui se servent des valeurs traditionnelles pour accroître leur prestige et, en même temps, promeuvent l'innovation managérielle et les valeurs qui en découlent, se montrant favorables à la modernisation administrative.

« L'incessante recherche d'un point d'équilibre entre ces deux rationalités [juridique et managérielle, soit l'administration publique dite traditionnelle et le nouveau management public] est, elle aussi, plus une échappatoire managérielle qu'un moyen de mettre un terme à la confusion discursive et organisationnelle dans laquelle baigne la fonction publique fédérale.» (Rouillard, 2001 : 226)

« Cette réification non-voulue du secteur privé est une source de confusion d'autant plus grande qu'elle demeure non seulement inavouée, mais encore et surtout niée à répétition dans ces grands textes de construction identitaire et symbolique.» (idem : 224)

La confusion créée par l'ambiguïté du discours se retrouve également dans les outils administratifs employés, comme nous le constatons dans l'analyse du sondage national

relativement à l'emploi des concepts «citoyen » et «client ». Cependant, cette ambiguïté peut avoir également une valeur symbolique et stratégique utile non seulement aux groupes fonctionnels mais aussi à l'institution, car l'ambiguïté rend possible plusieurs cours d'action, quelques-uns mieux adaptés que d'autres au contexte qui se présente. Ainsi, les acteurs organisationnels jouissent de plus de flexibilité et ne sont pas obligés d'adopter l'ensemble des valeurs administratives comprises dans le carcan d'une approche managérielle théorique, comme on l'a fait aux États-Unis avec le nouveau management public, plus spécifiquement avec le *Reinventing Government* de Osborne et Gaebler (1992).

De même, l'ambiguïté du discours managériel permet de tempérer l'approche managérielle inspirée du privé à travers des valeurs fondatrices du secteur public, telles l'équité, l'égalité, la transversalité et la transparence. Ainsi, on a contribué, à notre avis, à la préservation de l'identité de la fonction publique canadienne en réaffirmant la présence et l'importance des valeurs traditionnelles de celle-ci. De plus, par le sondage, le gouvernement a envoyé un message qui souligne, à première vue, la valeur accordée à la citoyenneté et aux particularités du secteur public par rapport au privé.

Cependant, reconnaître le côté positif de l'ambiguïté du discours managériel canadien présuppose également que l'on accepte l'impossibilité qu'une organisation soit tout à fait dénuée d'ambiguïtés et de contradictions tant au niveau de la pratique qu'au niveau de la relation que les pratiques entretiennent avec le discours. À notre avis, montrer dans les documents officiels la possibilité d'existence de l'ambiguïté en milieu organisationnel permet en fait de révéler ces contradictions et d'apporter plus d'une réponse aux tensions organisationnelles, au niveau de la pratique. Dans ce cas, il faudrait aussi admettre qu'il n'existe pas une seule solution managérielle aux problèmes organisationnels et que les enjeux stratégiques de pouvoir font partie intégrante de la scène organisationnelle.

Nous pouvons encore nous interroger sur les informations obtenues par les sondages américain et canadien et sur l'efficacité de ces enquêtes dans le contrôle de la qualité des services publics, objectif visé, selon la gestion de la qualité totale. Sur ce point, la conclusion la plus évidente est que le sondage américain semble contribuer davantage à cette fin. Sans remettre en question la qualité de l'outil de sondage *ACSI*, il s'avère que les informations obtenues par celui-ci concernent davantage des services spécifiques. Même si

ce sondage ne fournit pas d'informations très fouillées, il est possible de connaître tout de suite la cote de satisfaction des consommateurs relativement au service enquêté et leur évaluation des facteurs tenus responsables de leur satisfaction.

Cependant, pour ce qui est du sondage canadien, cela se passe autrement. Comme les programmes ne sont pas ciblés et que la responsabilité des secteurs de services peut être diffuse entre plusieurs agences ou même entre les paliers politiques (surtout entre le municipal et le provincial), nous croyons que l'incidence des résultats sur la qualité des services n'est pas automatique. Avec le sondage canadien, la population donne une appréciation des services publics en général (les priorités d'amélioration, les facteurs qu'elle considère comme les plus importants par rapport à sa satisfaction et les normes de service considérées acceptables en général, selon le mode de prestation du service - personnellement, par téléphone, par la poste ou par voie électronique). Les informations sur la satisfaction et l'amélioration de services spécifiques sont négligées, mais en contrepartie le sondage canadien donne le pouls de la satisfaction et des attentes des clients/citoyens envers l'administration publique en général et vise à saisir l'image que la population canadienne a de son administration. Dans ce sens, la valeur symbolique et même politique des résultats des sondages est plus expressive que son utilisation concrète dans l'amélioration des services.

Notons, cependant, que ce capital politique et symbolique des résultats des sondages est très peu exploré, puisque les sondages ne sont pas divulgués par les médias et qu'ils ne constituent pas l'objet de débats de la part des politiciens et administrateurs. Apparemment, les informations obtenues par les sondages canadiens ont surtout été divulguées au sein de l'administration publique pour orienter l'administration sur ce qui constituait un service de qualité. À l'interne, les sondages ont apparemment contribué à promouvoir un virage culturel auprès des fonctionnaires vers un gouvernement axé davantage sur les « citoyens / clients ». Comme, en général, l'appréciation des services était positive (surtout lorsque traduite par des réponses quantitatives), les fonctionnaires ont été agréablement surpris de l'appui de la population ce qui, selon les responsables du sondage canadien, pouvait les motiver à adopter la nouvelle orientation des services.

4.4 La comparaison entre les sondages américain et canadien

En conclusion de ce chapitre, nous élaborons un cadre comparatif qui résume les caractéristiques des sondages réalisés par le gouvernement aux États-Unis et au Canada. Nous nous concentrons ici sur les caractéristiques des sondages, laissant pour plus tard l'analyse des démarches qui ont conduit à la réalisation des enquêtes dans chaque pays.

TABLEAU 2 : SONDAGES DE SATISFACTION AU CANADA ET AUX ÉTATS-UNIS

Caractéristiques	Canada	États-Unis
Organisation et groupe ou unité du gouvernement qui a mené le sondage	Premier sondage : Réseau de la prestation des services axés sur le citoyen (RSAC) et Centre canadien de gestion (CCG). Deuxième sondage : Conseil sur la prestation des services du secteur public (CPSSP) et Institut d'administration publique du Canada (IPAC) Troisième sondage : Conseil sur la prestation des services du secteur public (CPSSP) et Institut des services axés sur le citoyen (ISAC)	1999, 2000: <i>National Performance Review</i> (National Partnership for Reinventing Government), <i>Federal Consulting Group (FCG)</i> , <i>Arthur Andersen LLP</i> , 2001, 2002: <i>Federal Consulting Group (FCG)</i> , <i>National Quality Research Center (NQRC)</i> .
Maison de recherche qui a réalisé le sondage	<i>Erin Research</i>	<i>National Quality Research Center (NQRC)</i> , Business School, University of Michigan
Années de réalisation des sondages	1998, 2000, 2002	1999, 2000, 2001, 2002
Modèle de sondage de satisfaction	Sondage structuré à cette fin	<i>ACSI</i> – American Customer Satisfaction Index
La population visée	Les usagers et non-usagers de plusieurs secteurs des services publics (18 ans et plus)	Un segment de consommateurs des services de chaque agence participant à l' <i>ACSI</i> (entre 18 et 84 ans)
Les répondants	Le public = le citoyen canadien	Le public = le consommateur des services des agences participantes
Vocable utilisé dans le sondage pour désigner les répondants	“Citizen”, “citoyen”	“customer” (consommateur)
Taille de l'échantillon pour l'envoi des sondages	Premier sondage = env. 35 000 Deuxième sondage = env. 80 000 Troisième sondage = env. 55.000	-----
Technique d'échantillonnage	Aléatoire, par la liste d'adresses domiciliaires au Canada.	Aléatoire par Random Digit Dialing/ Aléatoire à partir des listes de consommateurs des services
Nombre de questionnaires complétés	Premier sondage = env. 2 900 Deuxième sondage = 6040 Troisième sondage = 6464	Une moyenne de 8 000 par sondage (deux premiers sondages)

Caractéristiques	Canada	États-Unis
Mode d'administration du sondage	Poste Essai d'utilisation de l'Internet en 2002	Téléphone Internet (services en ligne) : 2001, 2002, 2003
Services ciblés	Liste de plusieurs services publics, classés par secteur et par niveau de gouvernement	Un service public choisi par l'agence, sensé être son service offert le plus important.
Contenu du sondage	Facteurs de satisfaction/satisfaction/attentes/priorités d'amélioration	Facteurs de satisfaction (satisfaction drivers) / satisfaction/attentes
Facteurs de satisfaction	Questions sur plusieurs facteurs de satisfaction suggérés dans la littérature. Choix des facteurs de pouvoir explicatif majeur.	Questions sur trois facteurs de satisfaction choisis à priori par l'agence participante
La satisfaction	Non décomposition du concept « satisfaction ». Confusion, pour le répondant, entre les concepts de « qualité perçue » et « satisfaction ». Informations sur les attentes : normes de service désirées	Décomposition du concept : Satisfaction = attentes + qualité perçue
Objectifs du sondage	Niveau de qualité des services/de l'accès aux services. Modèle causal explicatif de la qualité (satisfaction). Prescription : normes de service. Opinions sur le fonctionnement du gouvernement.	Niveau de la qualité perçue, de la satisfaction et des attentes. Modèle causal explicatif de la satisfaction et retombées de la satisfaction.

Le tableau comparatif met en relief plusieurs différences entre les outils de sondage de satisfaction employés par les gouvernements fédéraux au Canada et aux États-Unis. Les caractéristiques listées témoignent des différences non seulement de l'outil des sondages, mais aussi de la stratégie suivie pour la réalisation des sondages.

Notre position est que, même si les États-Unis et le Canada ont suivi les principes dits « universels » du nouveau management public dans leurs réformes administratives et même si plusieurs auteurs n'hésitent pas à réunir ces réformes sous un même style, les différences dans les changements administratifs des deux gouvernements sont importantes. L'analyse approfondie d'un outil de gestion, dans le cas des sondages de satisfaction, met en lumière ces différences et fonctionne alors comme une fenêtre qui permet une meilleure perception et compréhension des réformes administratives au Canada et aux États-Unis.

L'investigation des démarches du groupe d'acteurs qui s'est chargé du processus de négociation, de planification et de réalisation des sondages peut révéler les valeurs et la

structure gouvernementales qui ont influencé l'adoption d'un type de sondage ou d'un autre. Ainsi, nous pouvons mieux saisir les réformes administratives menées dans les deux pays étudiés et être plus prudents quant à la reconnaissance de leurs similarités, car leurs différences sont peut-être plus révélatrices.

Dans le chapitre qui suit, nous présenterons, de manière générale, les résultats auxquels nous sommes arrivés dans notre recherche.

*CHAPITRE 5 : RÉPONDRE À LA QUESTION DE RECHERCHE : L'IMPORTANCE DES
GROUPES D'ACTEURS ET DES ÉLÉMENTS INSTITUTIONNELS POUR COMPRENDRE
LE TYPE DE SONDAGE DE SATISFACTION UTILISÉ AU CANADA ET AUX ÉTATS-UNIS*

Dans le chapitre précédent, nous avons passé en revue les événements qui ont conduit les gouvernements fédéraux du Canada et des États-Unis à réaliser des sondages nationaux sur la satisfaction envers les services publics. Nous avons également présenté les caractéristiques des sondages adoptés.

L'utilisation des sondages pour évaluer les services gouvernementaux fait l'objet de critiques. D'un côté, les sondages permettent à chacun de donner son opinion sur les services publics, ce qui n'est pas possible par le biais des mobilisations sociales ou par l'intervention de groupes d'intérêt qui véhiculent toujours les opinions de la majorité ou des factions qui disposent de plus de ressources et de pouvoir, comme c'est le cas lorsque l'équipe dirigeante impose son point de vue au groupe. Toutefois, d'un autre côté, les sondages réduisent l'évaluation des services à des considérations personnelles, dédaignant en cela la fonction des gouvernements qui est de servir l'intérêt public et qui dépasse donc le simple objectif de répondre aux attentes et besoins individuels.

Pour Hirshmann (1999), l'adoption de la notion de « services au client » et par voie de conséquence la réduction de l'appréciation de l'administration à la satisfaction personnelle, a des implications importantes. Deux d'entre elles nous intéressent plus particulièrement.

Premièrement, la relation de consommation simplifie la relation pluridimensionnelle entre la société et le gouvernement. Même au niveau des agences, le gouvernement jongle avec des intérêts multiples et parfois contradictoires et interagit avec des individus qui exercent des rôles différents relativement à la gouvernance. Comme l'affirme Gow (1995), le rôle de client de services concerne seulement un type de relation que l'individu peut établir avec l'État. Deuxièmement, lorsque la satisfaction individuelle devient plus importante que l'intérêt public, deux notions fondamentales disparaissent: le sentiment des citoyens de se sentir propriétaires des services publics et le sens d'appartenance à une communauté.

Yves Couture (2000), dans un essai de philosophie politique, remarque que l'antagonisme entre l'individu (ici relié au concept de client individuel) et le citoyen est caractéristique de la modernité. La politique libérale et le principe démocratique sont redevables à l'affirmation de l'individu et de son autonomie par rapport à la collectivité. Or, selon l'auteur, l'individualisme et, en conséquence, l'expression individuelle (par le biais du vote et des sondages, par exemple) sont simplificateurs de l'identité moderne. En réalité, l'individu fait toujours partie d'une communauté et le concept de citoyen est le seul qui relie l'individu à sa communauté, établissant des obligations et des droits à la fois individuels et collectifs. Ainsi, le citoyen, contrairement à l'individu, réagit à deux logiques distinctes, affirmant en même temps son inscription communautaire (donc, son interdépendance) et son individualisation (c'est-à-dire, son indépendance). D'où la pauvreté du concept de client porteur d'intérêts individuels par rapport au concept de citoyen.

5.1 Le modèle interprétatif de départ

Afin de répondre à notre question de recherche, soit le pourquoi de différences aussi marquées entre les sondages de satisfaction américain et canadien, nous avons essayé de reconstituer le contexte historique et institutionnel qui a donné lieu aux décisions menant à l'adoption de cet outil de gestion. Pour ce faire, nous avons interviewé les responsables des sondages et consulté un certain nombre de documents de gestion. Nous pensions ainsi être capables de mieux comprendre non seulement les initiatives des sondages mais aussi quelques-unes des caractéristiques plus générales des réformes administratives mises en place par les gouvernements canadien et américain.

Lorsque nous avons proposé cette étude, nous avons conçu un modèle théorique afin d'orienter la recherche sur le terrain. Soulignons qu'il ne s'agissait pas d'un modèle causal qui devait être confirmé par des données empiriques, mais d'un point de départ explicite, c'est-à-dire, des repères très généraux pour la réalisation de l'étude empirique. Ce modèle a orienté les entretiens de recherche avec les principaux responsables de l'initiative des sondages au Canada et aux États-Unis, ainsi que l'étude de la documentation sur les réformes administratives des deux pays.

Notre modèle suggérait trois éléments susceptibles d'influencer le type de sondage réalisé dans chaque pays, à savoir : a) la structure de l'administration fédérale et son degré de concentration administrative; b) la culture administrative des gouvernements par rapport au public et leur perméabilité aux modes managérielles et c) les pratiques courantes entre les fonctionnaires de première ligne et le public. L'hypothèse était que des éléments institutionnels de type macro social imprègnent les administrations fédérales qui finissent par adopter des pratiques de gestion qui présentent des caractéristiques particulières, encore qu'inspirées des propositions dites « universelles » tel le nouveau management public. Les administrations rompent ainsi avec le modèle rationnel instrumental présenté par les tenants d'une théorie managérielle et transforment les propositions générales pour qu'elles puissent répondre à une structure, à des valeurs et à des pratiques administratives particulières à chaque organisation gouvernementale. Des outils de gestion différenciés sont alors développés par les administrations qui les adoptent, dans le cas de notre étude, le gouvernement fédéral du Canada et des États-Unis¹⁰⁹.

Les changements managériels introduits se teignent du vécu des institutions, de leur histoire et des mouvements contextuels en évolution lorsque le changement est implanté. L'idée est que cette « relecture » des propositions générales et leur « conformation » légitiment l'adoption de nouvelles pratiques managérielles dans un contexte particulier, tant aux yeux des individus responsables de l'introduction des changements qu'aux yeux du milieu qui accueille ces changements, les paliers administratif et politique compris.

109 Bien que l'unité d'étude choisie soit les gouvernements fédéraux comme un tout, nous aurions pu opter pour l'analyse d'autres niveaux organisationnels, comme un ministère particulier, la représentation régionale d'un ministère, une agence publique ou encore une unité de travail spécifique. Pour tous ces niveaux, nous croyons que des facteurs institutionnels peuvent influencer l'adoption de nouvelles pratiques managérielles. Toutefois, les niveaux organisationnels inférieurs présentent une marge de manœuvre plus restreinte quant aux directives qui leur sont imposées par la hiérarchie, ce qui signifie que ces niveaux peuvent adapter un peu moins les pratiques de gestion imposées par en haut (généralement, par l'administration centrale). Il faudrait également prendre en compte l'orientation émise, qui peut être plus ou moins encadrée, et le niveau d'institutionnalisation de chaque unité d'étude, afin de savoir si les facteurs institutionnels sont suffisamment ancrés dans le groupe social pour altérer le caractère des pratiques générales. Encore faut-il les distinguer les organisations selon leur statut juridique et leur conséquente marge de manœuvre: un ministère, une agence, une entreprise publique, etc.

D'une part, les groupes d'acteurs responsables des sondages sont un produit de ce milieu institutionnel et transmettent aux pratiques managérielles qu'ils adoptent leur vision du monde, tant en ce qui concerne le cadre cognitif que les valeurs et les affinités qui leur sont chères. D'autre part, les paliers politique et administratif sont, en général, plus réceptifs à des pratiques qui peuvent s'arrimer aux traditions des gouvernements, même si les politiciens à la tête de l'exécutif désirent introduire des changements importants qui caractériseront leur mandat. Finalement, les nouvelles techniques de gestion seront épousées par l'administration et réellement utilisées par les agences en fonction de leur crédibilité qui peut provenir de deux sources : a) source externe, c'est-à-dire d'autres administrations publiques qui ont adopté ces pratiques avec succès et / ou du secteur privé; et b) source interne, c'est-à-dire des valeurs et des modes de fonctionnement déjà légitimes au sein de l'administration. Dans les deux pays étudiés, le sondage de satisfaction adopté a cherché des éléments de légitimation tant à l'externe, par la diffusion du discours et des pratiques du nouveau management public qui s'inspirent d'ailleurs fortement de la gestion privée, qu'à l'interne, par l'intégration des valeurs et des enjeux structureaux importants au sein des gouvernements. Lorsque ces sources de légitimation prônaient des pratiques fondamentalement paradoxales (comme nous le verrons dans le cas canadien), afin d'éviter la rupture avec l'une ou l'autre source de légitimation, des efforts ont été réalisés afin d'intégrer des ensembles de pratiques et de valeurs, ce qui a donné comme résultat un discours ambigu de la part de l'administration fédérale (thème sur lequel nous reviendrons).

Les trois facteurs présents dans le modèle de départ concernaient directement ou indirectement la relation entre l'administration fédérale et la société civile. Ces trois dimensions ont été considérées comme potentiellement structurantes des décisions prises par les administrateurs publics lorsqu'ils se sont lancés dans une initiative en vue de promouvoir une meilleure écoute à l'égard des individus qui recevaient les services, par l'utilisation des sondages de satisfaction.

Deux différences importantes entre les sondages canadien et américain ont inspiré le choix de nos variables.

1. Au Canada, le sondage a été réalisé de manière centralisée par un groupe essentiellement composé de représentants des agences centrales des gouvernements

provinciaux et fédéral, groupe qui a adopté un sondage unique pour tous les répondants à travers le pays. Le sondage a été réalisé à l'échelle nationale sur les services publics des trois ordres de gouvernement. Aux États-Unis, par contre, on a opté pour l'adoption d'un index de satisfaction, adapté de l'index *ACSI* existant pour le secteur privé. Cet index concernait seulement des services offerts par le palier fédéral. Un même modèle de sondage a été employé pour chaque agence fédérale, mais les agences devaient l'adapter à un service qu'elles choisissaient comme cible et, conséquemment, un groupe de consommateur particulier. Les agences disposaient aussi de la flexibilité de déterminer quels facteurs étaient les plus influents en ce qui concerne la satisfaction des individus vis-à-vis les services publics. L'index était un composite des résultats obtenus par les agences. Ainsi, nous croyons que le sondage américain était administré de manière moins centralisatrice, puisqu'une plus grande marge de manœuvre était conférée aux agences.

2. Le sondage américain se réfère toujours aux répondants comme à des consommateurs des services publics et l'enquête s'adresse/ aux groupes de consommateurs des services choisis. Le sondage canadien, par contre, s'adresse aux répondants en tant que citoyens canadiens et cible toute la population canadienne qui, dans sa grande majorité, utilise au moins quelques services publics.

Le premier élément que nous croyions avoir une influence sur le type de sondage de satisfaction touchait à la structure des gouvernements fédéraux, tant au niveau intergouvernemental (entre les paliers de gouvernement) que interagences (entre les agences d'un palier de gouvernement). En effet, l'une des différences importantes entre les sondages américain et canadien tient dans le fait que le premier se concentre sur les services offerts par les agences fédérales, tandis que le deuxième concerne les services publics offerts par les trois paliers de gouvernement.

Notre idée était que plus l'administration était centralisée, plus le sondage serait administré de manière centralisée, comme cela semblait être le cas au Canada, où les services étaient même regroupés par secteurs et n'étaient pas identifiés aux agences qui les offraient. Dans une administration plus décentralisée, il serait très difficile, voir même impossible, de faire

participer tous les paliers de gouvernement dans une initiative commune. Même si le sondage était restreint au niveau fédéral, les agences participantes exigeraient une plus grande flexibilité, par exemple, pour déterminer quel service et quel groupe de consommateurs à enquêter, comme cela s'est avéré dans le cas des États-Unis.

Le deuxième élément de notre modèle touchait aux valeurs que l'administration fédérale attribue à sa relation avec le public et à la perméabilité de la culture administrative à l'adoption de nouvelles pratiques managérielles. Notre suggestion était qu'une administration qui entretient une relation de consommation avec son public diffère d'une administration qui considère son public comme des citoyens à part entière et que cette différence se refléterait dans le traitement dispensé aux répondants des sondages, dans ces cas-ci, « consommateur public » aux États-Unis et « citoyen » au Canada. Dans le premier cas, l'administration serait également plus ouverte à l'introduction de philosophies de gestion telles le nouveau management public, la gestion de la qualité totale et, par conséquent, la réalisation des sondages de satisfaction. Ces théories s'inspirent fortement du secteur privé et idéalisent une relation de consommation des services publics. Ainsi, aux États-Unis, on aurait même adopté un sondage utilisé par le secteur privé et qui permet la comparaison des index de satisfaction entre le secteur privé et le public. D'autre part, une administration qui résiste davantage à adopter les théories managérielles et les sondages de satisfaction des clients pourrait tout simplement adapter la stratégie des sondages de manière à ce qu'ils reflètent mieux leurs relations avec le public. Ainsi, une administration qui voit traditionnellement les usagers de ses services comme des citoyens chercherait à introduire cette dimension dans le sondage effectué, comme c'est le cas du sondage canadien. Ces administrations essaieraient au moins de changer cet outil de recherche afin de ne pas l'utiliser tel qu'il l'est dans le secteur privé

Comme troisième élément structurant de la stratégie des sondages adoptée, notre modèle suggérait les pratiques qui caractérisent l'interaction des organisations de première ligne et de leurs fonctionnaires avec l'utilisateur des services. Toujours dans la logique de la proximité, notre hypothèse était que les administrations qui interagissent plus avec leur clientèle qui participe ainsi aux décisions sur les services seraient davantage portées à accueillir la pratique des sondages. Toutefois, ces agences exigeraient également une plus grande

flexibilité dans la réalisation des sondages afin qu'ils soient mieux adaptés à leurs intérêts spécifiques. Puisque le contact principal entre les agences et les individus se réfère à la prestation de services à des clientèles spécifiques, ce type d'agence serait plus ouvert à une approche des sondages centrée sur le consommateur public, comme c'est le cas aux États-Unis. Au contraire, dans un gouvernement où la participation des individus est concentrée à la sphère politique, plus proche d'ailleurs des agences centrales, on serait plus conservateur dans la manière de s'adresser aux répondants du sondage, appelés alors « citoyens », comme cela se passe dans le sondage canadien.

5.2 Les constats de la recherche

5.2.1 Les groupes d'acteurs responsables des sondages

Même si notre modèle interprétatif initial suggérait que l'adoption de types de sondage différents au Canada et aux États-Unis était influencée par les trois grandes dimensions institutionnelles discutées, notre recherche empirique a révélé l'influence marquante d'un autre élément sur le type de sondage choisi : il s'agissait du profil du groupe d'acteurs responsables pour la proposition, la planification et la mise en œuvre du sondage. Il s'avérait ainsi qu'un facteur plutôt relié à l'action des individus était déterminant dans le choix du sondage au sein des pays étudiés.

Le profil de ces groupes d'acteurs diffère de manière significative dans les deux pays. À l'aide du concept de « communautés de pratique » (*communities of practice*), nous analysons dans le chapitre 6 le profil des groupes d'acteurs aux États-Unis et au Canada, ainsi que leurs ressources et intérêts reliés aux sondages en question. Les communautés de pratique sont formées d'individus qui exercent des fonctions de travail similaires au sein de différentes organisations, comme c'est le cas des gestionnaires responsables de l'amélioration des services des plusieurs gouvernements au Canada. Dans une communauté de pratique les individus se rassemblent afin d'échanger sur leurs approches et pratiques de

travail et développer ainsi leurs connaissances dans un domaine méconnu ou peu exploré par la littérature en gestion. L'implantation du sondage canadien par un groupe présentant des caractéristiques des communautés de pratique semble lui conférer des traits distinctifs, comme une approche particulière des services, guidée par le concept de citoyen au lieu de celui de client, l'éloignant des modèles de sondage de satisfaction utilisés par le secteur privé. En outre, la composition du groupe lui a permis d'entreprendre un sondage sur la satisfaction des individus envers les services publics offerts par les trois sphères de gouvernement et, ceci, à travers tout le Canada.

Par contre, aux États-Unis le sondage n'a pas été implanté par une communauté de pratique, mais par des individus appartenant à plusieurs groupes du gouvernement et d'ailleurs, chacun avec un intérêt spécifique. Le sondage emprunte une approche utilisée dans le secteur privé. L'appellation « consommateur » de services est alors utilisée et le sondage se restreint à la sphère fédérale. D'ailleurs, on remarque qu'aux États-Unis, le palier politique a eu une influence certaine dans le dossier des sondages par le biais du *National Performance Review*, qui a fini par accorder au sondage les valeurs du gouvernement en place. La réforme administrative introduite par ce gouvernement préconisait le rapprochement à la gestion publique de la gestion privée, considérée comme un modèle plus efficace et efficient.

La constatation que profil du groupe d'acteurs responsables du sondage était un facteur déterminant dans le choix du sondage au sein des pays étudiés n'a pas cependant été considérée comme contradictoire avec les fondements théoriques qui orientent notre recherche, surtout en ce qui a trait aux théories néo-institutionnelles. Premièrement, comme nous l'avons déjà affirmé dans la première partie de cette thèse, nous ne croyons pas à l'incompatibilité théorique entre le néo-institutionnalisme et l'action des individus ou des groupes d'individus. Bien au contraire, une grande partie des néo-institutionnalistes reconnaissent l'importance de l'acteur social et visent à dépasser la dualité entre les théories de l'action rationnelle et l'institutionnalisme¹¹⁰. L'action humaine demeure le

110 Citons, par exemple, Di Maggio et Powell (1991), Jepperson (1991), Tolbert et Zucker (1996) et Peters et Pierre (1998).

moteur de tout changement, qui peut avoir lieu, par exemple, lorsqu'on adopte un nouvel outil de gestion, comme dans le cas des sondages. En deuxième lieu, les acteurs ou groupes d'acteurs s'inscrivent toujours dans un contexte institutionnel; dans le cas étudié, dans des systèmes de gouvernance caractéristiques du Canada et des États-Unis. Comme notre recherche le constate, ces contextes institutionnels influent de façon importante sur la configuration du profil des groupes d'acteurs considérés.

5.2.2 Les éléments institutionnels d'influence

La présence ou l'absence de communautés de pratique au Canada et aux États-Unis ne suffit pas à expliquer les approches différentes suivies dans les deux pays. En effet, il faut d'abord comprendre pourquoi une communauté de pratique s'est développée dans le cas du Canada et pas dans le cas américain, ce qui nous a conduit à considérer un facteur institutionnel absent dans le modèle de départ, soit le système qui caractérise la haute fonction publique dans les deux gouvernements, connus dans la littérature sous le nom de modèle de *Whitehall* (ou *Westminster*, au Canada) et système de la *White House* (aux États-Unis). Notre hypothèse est qu'au Canada, le système de *Whitehall*, basé sur une haute fonction publique neutre et professionnelle et sur l'interaction horizontale des hauts gestionnaires, a créé un contexte favorable au développement d'une communauté de pratique, même au niveau intergouvernemental. Aux États-Unis, par contre, la présence du système de la *White House*, où l'on constate une forte influence politique sur toute la haute fonction publique, n'a pas permis la formation d'une communauté de pratique semblable. Dans ce pays, l'adoption des sondages a plutôt été influencée par une orientation politique peu ambiguë relativement à la réforme managérielle proposée au palier fédéral.

Relativement aux autres éléments institutionnels suggérés comme influents dans notre modèle de départ (soit la structure fédérale, la culture administrative des gouvernements par rapport au public et les pratiques courantes entre les fonctionnaires de première ligne et le public), deux constats ressortent de la recherche empirique. En premier lieu, les sondages de satisfaction mis en place par les gouvernements fédéraux semblent ne pas être liés à l'intensité ou à la qualité de l'interaction entre les administrations et le public. Ainsi la

proximité entre l'administration et le public, par le biais d'une structure décentralisée, la mise en valeur du client et les pratiques que les agences de première ligne développent avec leurs usagers n'ont pas eu d'influence majeure sur la configuration de la stratégie de sondage choisie.

Tout au long de notre recherche, il était clair que les sondages de satisfaction du gouvernement fédéral, aux États-Unis et au Canada, constituaient une initiative des organisations centrales auxquelles revenait la gestion stratégique des services publics. Les groupes d'acteurs responsables de l'adoption des sondages de satisfaction (élément d'importance fondamentale dans le choix du type de sondage) se situaient autour des agences centrales. Ces organisations délibèrent sur des questions de contenu politique et définissent les orientations générales au sujet de la fonction publique et de la gestion gouvernementale. Elles se placent près du pouvoir politique exécutif, pouvant être plus ou moins imprégnées de l'idéologie partisane au pouvoir. Si elles le sont, comme c'est le cas aux États-Unis, ces agences sont alors constituées majoritairement par des nommés politiques.

Chose certaine, elles se situent assez loin des organisations de première ligne qui offrent les services à la population. Hiérarchiquement, la distance entre les organisations centrales et celles de première ligne est considérable, ces dernières étant imputables en premier lieu à la direction de leurs ministères qui sont à leur tour imputables aux agences centrales. En outre, la mission des agences centrales porte essentiellement sur la définition des orientations générales de l'administration, tandis que les agences de première ligne se consacrent surtout à l'offre de services¹¹¹.

Le mouvement de centralisation politique et administrative des gouvernements fédéraux étudiés a eu lieu il y a plusieurs années. Aux États-Unis, le président Johnson (1963 – 1964) a entrepris tout un mouvement de centralisation des orientations administratives et politiques, inspiré des pratiques de la planification stratégique centralisée reliée au budget

111 Voir, pour ce qui est du rôle des agences centrales : Campbell et Szablowski (1979) *The Superbureaucrats: Structure and Behavior in Central Agencies*; Dupré (1990), *The future of federalism: a centralist perspective* et Savoie (2000), *Governing from the Centre*.

fédéral. Au Canada, la présence imposante des agences centrales particularise l'administration fédérale surtout après le gouvernement du Premier Ministre Trudeau, dont l'orientation technocratique s'est traduite par l'augmentation du contrôle des agences centrales sur les ministères (Campbell et Szablowski, 1989). La division des fonctions entre les agences centrales et les ministères n'a fait que s'accroître avec le mouvement du nouveau management public qui prône une division entre la planification et l'opérationnalisation des politiques publiques (Polidano, 1998, 1999). Ainsi, même si récemment nous avons assisté à un discours vers la décentralisation administrative, les agences centrales conservent un rôle important dans la planification et le contrôle politique et administratif.

Lors de nos entrevues dans les deux pays, personne n'a mentionnée l'influence, la participation ou l'intervention des agences de première ligne dans la conception de la stratégie des sondages. Ni les citoyens, ni les groupes de clients, ni les associations de défense des consommateurs n'ont participé au processus. Ils n'ont d'ailleurs pas revendiqué leur participation. Selon les interviewés au Canada et aux États-Unis, les sondages de satisfaction étaient « une affaire managérielle » interne qui ne suscitait aucun intérêt dans la sphère législative ou chez les citoyens. Les discussions autour des sondages se sont toujours circonscrites à la sphère exécutive du gouvernement, dans les deux pays étudiés.

Pourtant, cela ne veut pas dire que les agences de première ligne étaient contre la réalisation de sondages de satisfaction. Certes, cette pratique n'était pas très répandue au sein des agences, comme le souligne, pour les États-Unis, le rapport du *General Accounting Office, Managing for Results* (2001). Toutefois, il y avait des registres d'agences canadiennes qui utilisaient des sondages de satisfaction volontairement avant même que l'initiative « Les citoyens d'abord » ne soit entreprise (Blythe et Marson, 1999). Le même phénomène s'est produit aux États-Unis. Le rapport du *GAO* montre qu'en 1997, donc avant l'*ACSI*, 32% des 1,300 gestionnaires fédéraux des 28 principales agences fédérales¹¹² mesuraient la

112 97% des fonctionnaires fédéraux sont employés au sein de ces agences. Le sondage du *GAO* s'est penché sur le comportement des superviseurs et des managers de niveaux moyen et élevé, incluant des *Senior Executive Servants*, des *General Schedule* et des *General Management (GS/GM 13 ou plus)* (*Managing for Results*, 2000 : 5)

satisfaction des consommateurs, bien qu'on ne mentionne pas s'ils le faisaient sur des bases régulières. De même, les interviewés aux États-Unis ont dit que plusieurs, si non toutes les 31 premières agences participantes de l'*ACSI* en 1999 et 2000, utilisaient ou avaient déjà utilisé des sondages de satisfaction auprès de leur clientèle depuis l'approbation du *General Performance Results Act* (1993).

Cependant, les sondages réalisés au niveau des agences individuelles diffèrent des sondages fédéraux de manière importante. En général, les premiers sont plus approfondis, visant des programmes et des services particuliers. Ils sont bâtis en fonction des informations ciblées que les agences veulent obtenir sur leur clientèle. L'information obtenue doit avoir une utilisation pratique pour l'agence et, cela généralement à court terme. Les sondages fédéraux étudiés, au contraire, portent sur un contenu plus large et superficiel. Ces sondages ont pour objectif de connaître la satisfaction des individus vis-à-vis des services publics en général et nous pouvons dire que leurs résultats véhiculent un contenu de caractère également politique, car les répondants approuvent ou critiquent les services publics offerts au niveau de toute une juridiction de gouvernement. Parfois, ces résultats ne présentent même pas d'application directe dans l'organisation dans l'offre de services spécifiques, car les informations obtenues manquent de profondeur ou de spécificité.

Du moins pour ce qui est des États-Unis, on voit que plusieurs agences fédérales ont interprété le sondage de satisfaction fédéral comme une forme de contrôle de l'administration centrale qui avait adopté cet outil de gestion de manière autoritaire. L'identification du sondage américain à une forme de contrôle a persisté surtout durant les deux premières années de l'*ACSI*, même si nous n'avons répertorié aucun cas de pénalisation des agences à cause des résultats obtenus. Notre conclusion est donc que les agences ne s'opposaient pas à l'introduction de sondages de satisfaction, mais à l'introduction de sondages de type juridictionnel, réalisés par les agences centrales afin de comparer la satisfaction envers plusieurs services à la fois. On les considérait comme des instruments peu utiles et de caractère contrôlant, plutôt que comme un outil d'amélioration de gestion. Au Canada, la résistance de la part des agences sur le terrain était probablement moins grande dû au fait que le sondage canadien ne ciblait pas les services offerts par des

agences particulières, mais présentait les services publics par secteurs fonctionnels auxquels ils appartenaient (services de santé, éducation, sécurité, entretien routier, etc.).

Finalement, nous aimerions souligner que le service public axé sur les clients / citoyens est un concept assez nouveau dans les administrations étudiées, peu ancré dans leurs pratiques administratives. L'image classique de ces administrations est encore celle d'une bureaucratie qui décide et contrôle l'offre des biens publics et qui, par délégation du palier politique, se porte garant de l'intérêt public et agit comme défenseur de ce dernier. Dans la littérature sur les services fédéraux de première ligne au Canada et aux États-Unis, avant les années 80, la notion de services axés sur les clients / citoyens n'apparaît nulle part. Les agences de première ligne ne valorisaient pas la satisfaction du client comme l'un des principes d'un service de qualité (Prottas, 1979; Lypsky, 1980; Handler, 1986; Wilson, 1989; Vinzant et Crothers, 1996 et 1998; Carroll et Siegel, 1999; Maynard-Moody et Musheno, 2000). Nous n'avons pas non plus repéré de pratiques de consultation ou d'évaluation des services fédéraux par les clients avant 1980. Même après l'introduction de la philosophie du nouveau management public, ces consultations étaient, en général, épisodiques et discontinues, réalisées alors à l'initiative individuelle des agences, au Canada et aux États-Unis¹¹³.

Avant les années 90, lorsqu'on parlait de la relation entre l'individu usager des services et l'administration publique, on faisait souvent référence à une relation adverse. L'idée, inspirée de l'idéologie libérale, est que l'État, à travers les représentants de la sphère politique, détermine les droits et les devoirs de l'individu au nom de l'intérêt public. L'individu, à son tour, afin de sauvegarder sa liberté, doit être protégé contre l'ingérence des pouvoirs de l'État. On privilégie alors la voie du conflit : si l'administration impose un type de comportement que les usagers jugent inacceptable, si les usagers croient que la loi ou les règlements ne sont pas respectés, s'ils se sentent lésés ou s'ils sont insatisfaits des services reçus, ils doivent porter plainte auprès de l'administration (directement auprès de

113 La plupart des auteurs sont d'accord, au contraire, pour dire que, en général, les fonctionnaires de première ligne se comportaient de manière pragmatique, et que, selon leur perception de la justice, ils défendaient les intérêts exprimés par leurs clients, en allant même à l'encontre des règles et des contraintes imposées par la machine bureaucratique (voir Maynard-Moody et Musheno, 2000).

l'agence, dans le cas des États-Unis, auprès de l'agence ou de l'ombudsman¹¹⁴, dans le cas du Canada). Les usagers peuvent aussi recourir au palier politique, en s'adressant directement à leur représentant législatif ou agir à travers les groupes de pression, afin de faire valoir leur cause.

Finalement, les usagers peuvent entamer des procès juridiques ou administratifs contre le gouvernement / l'agence, ce qui semble être une voie d'action plus courante aux États-Unis, surtout depuis les années 1950, à cause de la proclamation de la Charte de Droits Civils. Handler (1986) dénonce les années 70 comme « *the high water mark of liberal legalism* » avec le développement incontrôlé et la formalisation accrue de la juridiciarisation des administrations américaines. L'une des conséquences de ce processus a été l'augmentation des contrôles internes sur le travail des fonctionnaires de première ligne et une plus grande bureaucratisation du système administratif (Rohr, 1991; Annechiarico, 1998; Kaufman, 2001). La situation a commencé à se renverser seulement dans les années 80, lorsque les cours administratives ont entrepris de faire un calcul coûts / bénéfices pour qu'une poursuite puisse être engagée. C'est également à cette époque que les notions de déréglementation, d'empowerment des fonctionnaires de première ligne et de services axés sur les clients ont été introduites au sein des organisations publiques. On constate ainsi que l'introduction du concept des services axés sur le client n'a pas été précédée de pratiques qui auraient pu favoriser son adoption.

Dans les cas des deux pays étudiés, l'initiative des sondages a été de type top-down, plus motivée par l'introduction d'une nouvelle stratégie administrative que par les besoins ou les façons de faire des agences de première ligne. Ainsi, nous avons décidé de mettre de côté l'idée que les pratiques des agences de première ligne à l'égard des usagers pourraient être un facteur potentiellement structurant du type de sondage choisi par les administrations fédérales.

¹¹⁴ Kaufman (2001) dénonce la présence des ombudsman dans les administrations américaines jusque dans les années 1970, quand ils ont été remplacés par le *General Inspector* (qui se rapporte au Congrès) et par les *administrative law judges*, présents au sein des agences.

Le deuxième constat de notre recherche empirique, à propos des deux autres éléments institutionnels proposés par le modèle, soit la structure des administrations fédérales et les valeurs que l'administration nourrit envers le public, n'ont d'influence sur les sondages que lorsqu'on les considère sous une perspective temporelle. Ainsi, une structure fédérale particulière ou des valeurs spécifiques n'ont pas d'impact clair sur le type de sondage adopté. Autrement, l'évolution des idées des gouvernements à l'égard de la question de la coordination administrative fédérale et des valeurs que l'administration nourrit envers son public a contribué au choix d'un type de sondage plus adéquat à chaque gouvernement.

D'un côté, les sondages ont été conçus afin de répondre à l'évolution des orientations gouvernementales dans ces deux dimensions, soit la coordination fédérale et les valeurs vis-à-vis du public. Les enquêtes de satisfaction ont ainsi acquis de la légitimité institutionnelle. D'un autre côté, les sondages, véhiculant ces orientations, ont contribué à intégrer des problématiques spécifiques des gouvernements dans le processus de leur réforme administrative. Pour cela, l'action des élites gouvernementales responsables de la planification et de la mise en œuvre du sondage de satisfaction au Canada et aux États-Unis a été déterminante.

Dans le chapitre 6, nous abordons le profil des groupes responsables de l'initiative du sondage de satisfaction dans chaque pays. Ensuite, dans le chapitre 7, nous passons à la description des modèles de *Whitehall* et *White House*, établissant toujours des liens entre ceux-ci et le développement des communautés de pratique. Lesdits systèmes de gouvernance constituent le premier élément institutionnel ayant influé sur le type de sondage de satisfaction adopté dans chaque pays étudié.

Dans le chapitre 8, nous nous penchons sur un autre élément institutionnel pouvant influencer les sondages, soit la structure fédérale des gouvernements et leur degré de centralisation / décentralisation. Cet élément a été précisé et compris comme englobant les relations, la coordination ou l'interaction du gouvernement fédéral avec les gouvernements des États ou des provinces ou, dans une dimension intraétatique, les relations entre les agences centrales et les autres agences du gouvernement fédéral.

Finalement, dans le chapitre 9, nous abordons le dernier élément institutionnel pris en considération dans cette étude : les valeurs qui caractérisent les administrations de chaque pays, relativement au public et aux idées du nouveau management public. Concernant cet élément, nous avons décidé d'aborder plus spécifiquement les idées et les valeurs épousées par les groupes responsables des sondages de satisfaction dans chaque pays, groupes qui ont fortement influencé les sondages de satisfaction.

CHAPITRE 6 : LES GROUPES RESPONSABLES DE LA RÉALISATION DES SONDAGES

Lorsque nous avons reconstitué et comparé les processus qui ont donné lieu à la réalisation des sondages de satisfaction au sein des gouvernements canadien et américain, nous avons constaté que l'initiative des sondages avait été menée par des groupes de profil assez différent dans les deux pays. Même si ces individus occupaient des postes hiérarchiques semblables dans les administrations (hauts gestionnaires¹¹⁵ au Canada et *senior executives*, pour ce qui est des États-Unis), chaque groupe présentait des caractéristiques particulières, surtout quant à leur degré de politisation et à leur dynamique d'articulation interne.

Dans ce chapitre, nous explorons le profil des groupes responsables des sondages, leur dynamique de fonctionnement et leur évolution dans le temps. Comme nous le verrons, le concept de « communauté de pratique » est particulièrement utile pour comprendre la formation et la dynamique du groupe responsable de l'initiative d'amélioration des services au Canada, surtout si l'on y ajoute les contributions de l'*actor-network theory*. Le groupe responsable du sondage canadien réunissait des individus exerçant des activités similaires au sein de plusieurs gouvernements, ayant comme intérêt commun de développer des connaissances sur l'amélioration des services. Nous croyons que la formation d'une telle communauté de pratique a été favorisée par l'existence d'une fonction publique de carrière au sein des gouvernements provinciaux et fédéral. Ces individus, dotés d'une éthique publique particulière, ont pu tisser des liens durant leur vie professionnelle qui ont été réactivés lorsque le gouvernement fédéral a assumé le leadership afin de former ladite communauté de pratique. Cependant, aux États-Unis, le même concept n'a pas lieu d'être: les acteurs responsables du sondage venaient de différents groupes du gouvernement et de l'extérieur et le dossier des sondages a subi une influence politique importante.

115 Nous définissons comme hauts gestionnaires les deux avant-derniers paliers administratifs dans l'échelle hiérarchique, soit les sous-ministres adjoints et associés (et leurs conseillers respectifs) et les directeurs de services.

6.1 Le cas du Canada

Au Canada, le sondage a été mis en œuvre par un réseau d'individus qui se connaissaient déjà, soit par l'entremise de l'Institut d'administration publique du Canada (IAPC), soit parce qu'ils travaillaient ou avaient travaillé ensemble au sein d'une même organisation ou dans des groupes de travail inter-agences. Un interviewé a dit que l'idée de former un groupe de travail axé exclusivement sur l'amélioration des services avait déjà été émise lors d'un événement de l'IAPC. Ce groupe allait devenir plus tard le Réseau des services axés sur le citoyen (RSAC), qui a mis sur pied le sondage canadien. D'ailleurs, cette information permet d'en inférer que l'on travaillait déjà sur ce thème au sein des administrations canadiennes et que les membres potentiels de ce groupe étaient plus ou moins en contact avec d'autres initiatives similaires dans le pays.

L'interviewé Brian Marson a allégué que les membres du RSAC faisaient partie d'une « communauté de pratique » (mentionné comme « communautés d'expertise », de l'anglais *communities of practice*). Nous avons décidé d'utiliser ce concept afin de caractériser le RSAC et la dynamique qui s'est établie parmi les responsables du sondage canadien pour deux raisons : premièrement, c'est ainsi que l'un des membres du groupe l'a caractérisé. Ainsi, nous nous sommes inspirés de la perception que les acteurs participants avaient du groupe, ce qui est en accord avec les théories critiques et l'épistémologie constructiviste qui les inspire. En second lieu, le concept de « communauté de pratique » décrit le groupe et la dynamique interne que nous y avons perçue avec beaucoup de justesse et encadre bien la stratégie développée au Canada dans le dossier de l'amélioration des services.

Plusieurs autres théories qui se penchent sur le regroupement d'individus issus de différentes organisations auraient pu être utilisées dans le cadre de cette thèse. La plupart de ces théories abordent les processus de transfert de connaissances parmi les membres du groupe (soit l'apprentissage) et, en conséquence, le développement des consensus et des approches particulières qui reflètent les croyances, les valeurs et les principes normatifs du groupe. L'approche des communautés épistémiques, celles des réseaux homogènes et l'approche cognitive des réseaux sont des abordages qui travaillent sur ces questions.

Selon Haas (1992) et Miller et Fox (2001), les communautés épistémiques réunissent des savants et professionnels de réputation reconnue dans un domaine précis. Ces communautés développent des consensus au sujet d'une problématique en particulier et sélectionnent des individus ayant des opinions similaires pour les rejoindre ou simplement appuyer leurs idées. Face à des problématiques complexes, les communautés épistémiques informent les gouvernements de leurs préférences et intérêts en termes de politiques publiques. Ces communautés encadrent les problématiques pour le débat public et arrivent même à proposer des politiques.

Quelques auteurs travaillent avec le concept de réseaux homogènes, dû à leur composition et aux intérêts similaires des participants. Ils décrivent des dynamiques similaires d'interaction et de construction des consensus, comme c'est le cas de Burley et Mattli (1993), qui travaillent avec les réseaux de professionnels et Sikkink (1993) qui développent le concept de *principled-issues networks* (travaux cités par Börzel, 1998 : 258).

Finalement, Börzel (1998 : 164) mentionne des auteurs comme Sabatier (1993), Majone (1993) et Singer (1993), qui développent une approche cognitive des réseaux, inspirée de la théorie de l'apprentissage et de la théorie de l'agir communicationnel. Dans leurs travaux, ils soulignent le rôle des connaissances consensuelles, des idées, croyances et valeurs dans les activités des réseaux de politiques publiques.

Les concepts de réseaux et de communautés auraient donc pu être utiles pour étudier la dynamique existant au sein du groupe responsable du sondage canadien. Cependant, nous constatons que plus nous caractérisons le groupe canadien, plus nous nous rapprochons de la définition d'une communauté de pratique, par rapport à sa composition et à son fonctionnement. Les théories des réseaux en politique publique et de communautés (particulièrement celle des communautés épistémiques) apportent, certes, des contributions à notre analyse, mais s'éloignent également de l'objet de notre étude. C'est ce que nous examinerons par la suite.

Selon Tanja Börzel, le concept de réseaux est présentement utilisé dans plusieurs disciplines qui sont en accord sur quelques points fondamentaux.

« They [the disciplines] all share a common understanding, a minimal or lowest common denominator definition of a policy network, as a set of relatively stable relationships which are of non-hierarchical and interdependent nature linking a variety of actors, who share common interests with regard to a policy and who exchange resources to pursue these shared interests acknowledging that cooperation is the best way to achieve common goals. » (Börzel, 1998 : 254).

Börzel identifie deux approches dans les études au sujet des réseaux de politiques publiques : une approche anglo-saxonne et l'autre allemande. La première est développée par les auteurs des États-Unis et de l'Angleterre à partir de la prolifération des groupes d'intérêt, qui ont vu leur importance s'accroître dans le processus de conception et de formulation de politiques publiques (voir Ouimet et Lemieux, 2000). Cette école, appelée École de l'intermédiation d'intérêts (*Interest Intermediation School*), définit les réseaux comme des configurations particulières de relations entre acteurs privés et publics intéressés à un domaine de politiques publiques. Nous discutons ensuite des apports de l'École de l'intermédiation d'intérêts, quant à la composition des réseaux, les intérêts qui relient leurs membres et les typologies développées.

Quant à la composition des réseaux de politiques publiques, Börzel (1996 : 260) confirme la tendance des réseaux à réunir des acteurs publics et privés (ou non-gouvernementaux)¹¹⁶. Selon Börzel, les auteurs qui se penchent exclusivement sur des acteurs gouvernementaux sont plutôt des exceptions, comme Rhodes (1985, 1986; 1986a; 1986b) et Peters (1992). Dans notre étude, le Réseau des services axés sur le citoyen (RSAC) a toujours été composé surtout de gestionnaires des provinces et du gouvernement fédéral. Les autres membres, tels les scientifiques invités et la boîte qui a réalisé le sondage, ont eu un rôle de support aux travaux du groupe et n'ont pas participé aux décisions du RSAC, par exemple, quant à son organisation ou quant au type de sondage de satisfaction à adopter. Sous ce critère, le groupe canadien serait donc considéré, tout au plus, comme un réseau de composition atypique.

L'intérêt commun qui réunit les participants d'un réseau de politiques se définit comme la promotion d'un point de vue particulier, à propos d'un domaine en politiques publiques, qui

¹¹⁶ J.L. Walker (1977) étudie, par exemple, les réseaux constitués par des organismes volontaires.

amène ce groupe à le défendre et même à proposer une politique publique en particulier. Ces politiques sont, en général, sectorielles, ce qu'attestent les études dans ce domaine. Atkinson et Coleman (1985) ont écrit sur les politiques économiques et industrielles; Katzenstein (1978) sur la politique économique extérieure, Wilks et Wright (1987) sur les politiques industrielles, Schneider et Werle (1991) sur la politique allemande en télécommunications, Boase (1996) sur le domaine de la santé aux Etats-Unis; Carsten Daugbjerg (cité par Bogason et Toonen, 1998 : 221) et Éric Montpetit (2003) sur les problématiques environnementales, Lowndes et Skelcher (1998) sur les partenariats locaux en Angleterre et Bogason (1995) sur les gouvernements locaux en Scandinavie. En ce qui concerne le sondage canadien, l'intention première des individus réunis au Réseau des services axés sur le citoyen n'était pas de défendre ou de promouvoir une politique publique, mais d'échanger leurs expériences et d'instituer des pratiques de gestion reliées à l'amélioration des services sous l'optique des citoyens. L'approbation d'une politique fédérale qui oblige les ministères à réaliser un sondage de satisfaction périodique ne vient que postérieurement, en 2002, une conséquence probable des activités du RSAC mais aussi des pressions du Conseil du Trésor. En outre, la réalisation des sondages ne se restreint pas à une problématique sectorielle, comme celles privilégiées par les réseaux de politiques. Les sondages de satisfaction étudiés sont une pratique de gestion intersectorielle, qui touche, donc, le contrôle de la qualité et l'amélioration des services offerts par plusieurs secteurs publics à la fois.

Finalement, l'École de l'intermédiation d'intérêts a développé des typologies pour la classification des réseaux. Entre autres critères, les auteurs ont considéré l'homogénéité des groupes et la dynamique d'interactions entre les individus. Rhodes (1985) et Wilks et Wright (1987) nomment « communautés » les réseaux de politiques très intégrés, au niveau des institutions participantes ou au niveau des acteurs qui présentent des intérêts communs. Leur dénomination rejoint le concept de communautés de pratique, qui peuvent être conçues comme des réseaux fortement intégrés. Le terme communautés de pratique ne fait que préciser que non seulement ce groupe est une « communauté », mais qu'il est constitué particulièrement d'individus qui exercent une même pratique de travail dans des organisations différentes. Contrairement aux communautés épistémiques, groupes réunissant des savants et des professionnels experts qui développent des interprétations des

problématiques complexes, des relations de cause-effet relativement à ces problématiques et des positionnements politiques (Haas, 1992), les communautés de pratique n'ont, au départ, aucune connaissance instituée. Bien au contraire, les individus s'y réunissent afin d'échanger sur leurs expériences et pratiques de travail et ainsi, développer des connaissances, toujours pratiques, sur leurs activités principales.

L'approche allemande des réseaux diffère de l'École d'intermédiation d'intérêts anglo-saxonne car, selon Börzel (1998), elle se concentre sur le contenu de relations développées en réseaux de politiques publiques au lieu de se pencher sur la structure des réseaux. Les réseaux sont conçus comme une forme de gouvernance, comme la hiérarchie et les marchés étaient ainsi définis par Williamson (1985). Les réseaux réalisent alors de la coordination sociale (selon les mots de Lowndes et Skelcher, 1998) et mobilisent des ressources politiques dispersées (Börzel, 1998 : 255) pour la réalisation d'intérêts communs, bâtissant des relations basées sur la confiance, la communication et les relations informelles entre des acteurs qui sont interdépendants, mais aussi autonomes. La gouvernance en réseaux serait particulièrement adaptée à la société actuelle, où l'on vérifie une grande imprévisibilité environnementale, la différenciation et la sectorialisation, une grande dispersion de ressources politiques et l'interdépendance accrue des parties intéressées dans les politiques publiques.

« Modern governance is characterized by decision systems in which territorial and functional differentiation disaggregate effective problem-solving capacity into a collection of sub-systems of actors with specialized tasks and limited competence and resources » (Hanf et O'Toole, 1992, cités par Börzel, 1998 : 259).

Les réseaux représentent un compromis entre les hiérarchies (constituées pour la coordination rigide des actions dans la poursuite d'objectifs communs) et les marchés (caractérisés par l'autonomie des acteurs et la compétition entre eux), réunissant les potentialités de ces deux autres modes de gouvernance.

« Others, however, see policy networks as a qualitatively distinct type of social structure which is characterized by the combination of elements belonging to the other two basic forms of governance : the existence of a plurality of autonomous agents, typical from markets, and the ability to pursue chosen goals through coordinated action, typical for hierarchies. » (Börzel, 1998 :268).

Dans leur étude sur les partenariats locaux en Angleterre, Lowndes et Skelcher (1998) soulignent également la différence analytique entre les structures organisationnelles (tel un partenariat) et les types de gouvernance ou de coordination sociale présentes dans ces types de structures sociales. Les types de gouvernance sont le résultat de processus sociaux de coordination, mais également des milieux à travers lesquels les auteurs interprètent et modèlent leur réalité (Lowndes et Skelcher, 1998 : 318). Ils n'ont pas de lien direct avec la structure de groupement social. Dans les partenariats étudiés, les auteurs identifient une succession de plusieurs types de gouvernance selon le cycle de vie du partenariat. Ainsi, dans les phases de mobilisation de ressources (pré-partenariat) et dans la phase de dissolution ou de succession d'un partenariat, les réseaux sont les formes de gouvernance présentes. Cependant, durant la consolidation d'un partenariat, une hiérarchie plus ou moins rigide se constitue. L'implémentation d'une politique, à son tour, demande l'instauration de relations de marché, avec la sous-traitance d'agences, par exemple¹¹⁷.

Börzel (1998) affirme que les réseaux fournissent un encadrement pour la coordination horizontale efficace. Dans le système d'échanges entre les représentants de plusieurs organisations (qui caractérise les coordinations horizontales), les consensus sont difficiles à atteindre, dû aux intérêts particuliers de chaque organisation participante et la dépendance du contrôle intra-organisationnel sur les compromis inter-organisationnels. La constitution de réseaux vient pallier ces problèmes. Selon l'auteur, les réseaux sont formés afin d'atteindre des intérêts collectifs, d'où la substitution du calcul de coûts-bénéfices par la communication et les relations de confiance afin d'atteindre des objectifs communs. Les relations informelles entre les participants, la communication entre eux et les influences exercées dans la préparation des politiques constituent des liens additionnels entre les individus qui contribuent à atteindre des intérêts collectifs. Effectivement, des interviewés canadiens ont rapporté que Réseau des services axés sur le citoyen s'est développé à

¹¹⁷ Bien que, dans le cas des sondages, il s'agisse de l'implantation d'un outil de gestion (et non de la proposition d'une politique publique), nous pouvons identifier des phases similaires vécues par le Réseau des services axés sur les citoyens. Un interviewé nous a rapporté que, pour sa consolidation, le réseau a souffert un processus de formalisation par le biais de l'adoption du plan de travail Les Citoyens d'abord (avec des invitations formelles aux réunions et la division des projets entre les membres). De la même façon, la sous-traitance de la boîte de sondages Erin pour réaliser les sondages peut être interprétée comme l'utilisation d'une forme de gouvernance caractérisée par les relations de marché.

l'ombre des relations intergouvernementales formelles (caractérisées par la négociation politique et administrative formelle), fait auquel ils attribuent le succès de leur entreprise.

Sous cette perspective qui caractérise les études allemandes sur les réseaux, les interprétant comme une forme de gouvernance particulière, le groupe de responsables du sondage canadien (Réseau des services axés sur le citoyen) peut être considéré un réseau (concept, d'ailleurs, qui constitue leur dénomination). Ce réseau réunit des acteurs organisationnels des gouvernements fédéral et provinciaux ayant l'intérêt commun de développer une approche d'amélioration des services. Leurs relations sont plutôt informelles et se caractérisent par des liens d'amitié et de confiance.

Cependant, une fois encore, nous soulignons que ce groupe ne peut être considéré comme un réseau de politiques publiques, puisque leur objectif n'était pas celui d'implanter une politique, ni de mobiliser des ressources à cette fin. En outre, comme quelques traits caractérisent désormais ce réseau, comme le fait de réunir des membres exerçant des fonctions similaires au sein de leurs organisations et de viser l'échange d'expériences et de connaissances pratiques, nous retombons dans le concept de communauté de pratique, qui nous semble le plus approprié pour caractériser le groupe canadien.

Bien que le concept ait déjà été utilisé en sciences politiques et en sociologie, l'introduction du terme « communautés de pratique » dans les études managérielles remonte à Etienne Wenger (1991, 1999, 2000). Dans *Communities of Practice : Learning, Meaning and Identity* (1999), l'auteur a établi les bases de cette théorie. Quelques années plus tard, en 2002, Wenger et deux consultants dans le domaine, McDermott et Snyder, ont publié un deuxième livre qui se veut un guide sur comment conceptualiser, développer et explorer les communautés de pratique¹¹⁸.

L'utilisation du concept de communauté de pratique est donc récente dans les études managérielles, ce qui n'empêche pas la rapide et progressive consolidation de son usage. Une recension d'écrits sur les communautés de pratique publiés depuis 1998 compte une

118 Wenger, Etienne, McDermott, Richard et Snyder, William (2002), *Cultivating Communities of Practice : A Guide to Managing Knowledge*, Harvard Business School Press, Boston, MA.

vingtaine de livres et une centaine d'articles publiés dans des revues reconnues, surtout celles qui touchent à l'apprentissage organisationnel et à la gestion de la connaissance¹¹⁹. Cette dynamique commence aussi à être utilisée dans le développement d'approches académiques, comme c'est le cas, par exemple, des auteurs qui se penchent sur la notion de la pratique dans la formulation des stratégies (voir Whittington, Jarzabkowski, Mayer, Mounoud, Nahapiet et Rouleau, 2003). Selon Whittington (2003), l'utilisation du concept de « pratiques » correspondrait à une tendance actuelle dans les études de la gestion.

Wenger (1999) définit ainsi une communauté de pratique : «...*a group whose members regularly engage in sharing and learning, based on their common interests. One might think of a community of practice as a group of people playing in a field defined by the domain of skills and techniques over which the members of the group interact.*». Cette définition formelle se rapproche beaucoup de celle de notre interviewé pour qui une communauté de pratique était un groupe qui réunissait des individus ayant de fonctions semblables au sein de gouvernements différents, afin de partager leurs problèmes, préoccupations, projets et accomplissements.

Les communautés de pratique sont considérées comme des lieux d'apprentissage par excellence¹²⁰, des groupes très en demande dans des organisations qui font face à des environnements de plus en plus instables, où il faut garantir un flux d'informations continu afin d'être à jour avec les innovations techniques et managérielles. Par ailleurs, selon Ashkanasy (2002), la démocratisation progressive des lieux de travail et la délégation de pouvoir aux employés ont permis à ceux-ci de reconnaître leur potentiel et de constituer des communautés de pratique. Cela s'est surtout produit dans les grandes entreprises, divisées

¹¹⁹ Les périodiques *Management Learning*, *Management Communication Quarterly*, *Harvard Business Review* et *Journal of Knowledge Management* comptent parmi ces publications.

¹²⁰ La théorie des communautés de pratique (*Communities of practice theory – COP*) emprunte une perspective constructiviste dans le domaine de l'apprentissage organisationnel. Elle reprend l'idée de *situated learning*, selon laquelle l'apprentissage se fait en grande partie en dehors des écoles formelles. Dans le cas, elle se ferait sur le terrain près de la pratique de travail.

en plusieurs filiales¹²¹, les multinationales¹²² et les secteurs de pointe. Or, l'introduction de nouveaux concepts de gestion, leur taille et leur dispersion géographique font des administrations publiques de très bonnes candidates à l'adoption d'une telle pratique.

Lesser et Stock (2001) identifient quelques éléments constitutifs des communautés de pratique, tous présents dans le cas du Réseau des services axés sur les citoyens. Pour qu'un groupement soit considéré comme une communauté de pratique, il faut :

- a) l'existence d'un processus collectif, groupal, qui peut être de nature formelle ou informelle. Brown et Duguid (1991) soulignent cependant l'importance des « *non canonical* » groupes, ceux qui ne sont pas officiellement reconnus. Selon eux, ces derniers sont plus importants dans le processus d'apprentissage et peuvent même dépasser les frontières organisationnelles formelles, comme c'est le cas du RSAC;
- b) l'engagement des participants envers l'apprentissage. Cet engagement, comme le soulignent Lave et Wenger (1991), peut être considérable et, si tel est le cas, les individus prennent part à des activités centrales du groupe. D'autres membres exercent des activités périphériques. L'existence de ces deux intensités d'engagement peut être constatée pour ce qui est du RSAC. Dans ce dernier, quelques individus constituaient un *nucleus* et participaient plus intensément à des sous-groupes responsables de plusieurs projets du RSAC. D'autres s'impliquaient moins, se limitant à l'approbation des projets;
- c) des intérêts communs dont tous les participants interviewés reconnaissent l'existence. Dans le cas du RSAC, ces intérêts se traduisent par l'amélioration des services publics dans une perspective qui valorise le rôle des individus qui reçoivent les services;

121 En 1995, par exemple, l'IBM a implanté au niveau mondial un projet de développement de communautés de pratique analysé par Gongla et Rizzuto (2001).

122 Persaud, Kumar et Kumar (2001) ont entrepris une étude sur des communautés de pratique dont les participants travaillaient dans les laboratoires de développement et recherche de 45 multinationales d'origine canadienne, américaine, japonaise et européenne (manufactures d'électroniques et électriques, compagnies pharmaceutiques et chimiques et industries automobiles).

- d) des participants qui partagent un champ de connaissances et qui développent des activités dans un domaine précis, ce qui est également le cas des participants du RSAC. Ceux-ci s'occupaient de la question des services au sein de leurs gouvernements ou agences respectives;
- e) l'autorité dans le groupe est définie par le critère d'expertise, ce qui explique le leadership exercé par Brian Marson au sein du RSAC;
- f) le groupe lui-même définit ses structures et son mode de fonctionnement, comme la formation de sous-groupes autour des 10 projets de l'initiative *Les Citoyens d'abord*;
- g) l'identité commune des individus en tant que participants de ce groupe. En effet, le RSAC finira par former un groupe intergouvernemental d'experts dans l'approche de services axés sur le public et dans l'emploi d'outils de gestion afin de garantir la qualité des services.

Selon Lesser et Storck (2001 : 831), il faut comprendre une communauté de pratique comme « *an engine for the development of social capital* », qui vise, au-delà de l'échange de connaissances, le changement de comportements. Les auteurs adoptent la définition de Nahapiet et Ghoshal selon laquelle le capital social est "*the sum of the actual and potential resources embedded within, available through, and derived from the network of relationships possessed by an individual or social unit*" (Lesser et Storck, 2001 : 833). Pour ces derniers, trois dimensions définissent le capital social. 1) les individus doivent sentir qu'ils font partie d'un réseau (dimension structurelle); 2) un sentiment de confiance doit se développer entre les participants du groupe (dimension relationnelle); et 3) les individus partagent des intérêts communs et ont une compréhension commune des problèmes auxquels l'organisation fait face (dimension cognitive). Ces dimensions représentent la valeur ajoutée des communautés de pratique et, dans une certaine mesure, s'appliquent au RSAC.

La **dimension structurelle** se réfère à l'habilité des individus à établir le contact, à constituer des canaux de communication. Lors de notre recherche, un indice qui confirme le

niveau d'interaction entre les participants du RSAC est que, contrairement à ce qui s'est produit aux États-Unis, dès que nous avons fait part de nos intentions de recherche à Marson, le groupe en a eu connaissance. En effet, presque tous les individus contactés pour une entrevue se disaient déjà au courant de l'étude. Cela démontre que le groupe maintenait des contacts informels, en dépit du fait que la plupart des participants du réseau se trouvaient dispersés au Canada, au sein de différentes administrations provinciales, et que notre recherche a été réalisée 5 ans après la formation du groupe initial.

La **dimension relationnelle** touche au développement des relations interpersonnelles entre les participants de la communauté de pratique. Quatre composantes y sont présentes: les obligations, les normes, la confiance et l'identification (Lesser et Storck, 2001). En effet, le RSAC a toujours fonctionné comme un groupe informel, basé sur la confiance et l'engagement mutuel. Lorsque le réseau s'est formé, nous pensons qu'il a dû se développer de l'empathie entre les participants, qui faisaient face à des défis similaires dans leurs gouvernements et pour lesquels ils n'avaient pas de réponse légitime.

L'importance des contacts personnels entre les membres des communautés de pratique est soulignée par plusieurs auteurs (Wenger, 1999; Fox, 2000; Lesser et Storck, 2001). C'est avant tout à partir des contacts personnels que les relations de confiance se bâtissent, même si la communication par le biais du courriel, des groupes de discussion et des téléconférences sont des moyens de support importants pour ces groupes. D'ailleurs, le développement de la technologie de l'information dans les dernières années n'a fait que favoriser le maintien des communautés de pratique, stimulant les échanges entre leurs participants, comme le montre l'étude de Gongla et Rizzuto (2001), sur le phénomène au sein de IBM.

Persaud, Kumar et Kumar (2001) remarquent que les communautés de pratique des employés en R&D de l'industrie se sont formées, en général, seulement après que leurs membres s'étaient rencontrés personnellement et, bien souvent, lors d'activités pas forcément reliées aux projets en question. « *It seems that personal interactions is an effective way to build trust, and trust is an important precondition for genuine knowledge sharing among highly accomplished R&D personnel.* » (Persaud, Kumar et Kumar, 2001: 6).

Dans le cas des communautés de pratique réunissant des fonctionnaires, des initiatives intra et intergouvernementales, qui peuvent être ponctuelles (ex. une conférence) ou des projets à long terme (ex. la formation d'équipes de travail) mettent les individus en contact et stimulent l'échange d'informations entre eux. Des liens se nouent lorsque des individus travaillent sur un dossier particulier qui touche plusieurs organisations ou encore lorsqu'ils changent de poste, allant d'une agence à l'autre. Chaque fois qu'ils occupent un poste, ils tissent des liens avec d'autres individus ce qui facilite, plus tard, la formation de communautés de pratique.

Nous voyons que dans le cas du RSAC, tous les individus interviewés ont mentionné un lien personnel ou professionnel qui les avait fait entrer dans le groupe: ils travaillaient avec quelqu'un qui était déjà dans le RSAC; ils avaient des liens d'amitié avec les membres du RSAC depuis plusieurs années; ils avaient participé à un autre groupe interministériel ou intergouvernemental avec des membres du Réseau. On a rapporté que le RSAC fonctionnait par tandems: deux individus ayant développé un lien se penchaient sur les mêmes dossiers et coopéraient plus étroitement au sein des groupes de travail. Même dans le cas des individus qui ne se connaissaient pas avant la formation du RSAC, il semble que des liens se soient tissés entre les participants du groupe, comme en a témoigné un interviewé. Selon lui, une grande amitié s'est développée, surtout entre les individus qui ont travaillé en étroite collaboration dans le dossier de la recherche des Citoyens d'abord. Bien que les chercheurs du CCG ne travaillent plus au dossier, ils se rencontrent souvent avec Marson « pour prendre un verre ». Lorsqu'une chercheuse s'est mariée en Alberta, plusieurs individus se sont déplacés d'Ottawa pour le mariage. Ce que le RSAC perdait en termes de représentativité par rapport aux gouvernements provinciaux ou en termes de formalisation, il le gagnait en affinités entre ses membres. Ces affinités ont favorisé l'acceptation du leadership au sein du groupe et la construction des consensus.

L'amélioration des services constituait l'une des trois priorités de Jocelyne Bourgon, Greffier du Conseil Privé, qui a délégué ce dossier au Centre canadien de gestion (CCG), et plus particulièrement à Ralph Heintzman, alors directeur de la recherche du CCG, qui avait déjà intégré le Conseil Privé à quelques reprises et travaillé en collaboration étroite avec Bourgon. Pour concevoir le projet « Les citoyens d'abord », Heintzman, à son tour, a

cherché l'aide de Brian Marson, son collègue de travail au CCG, avec qui il avait développé des affinités de pensée et de positionnement organisationnel. Une grande partie des interviewés relatent que la première idée de Marson a été de contacter les experts dans le domaine des services à travers le Canada et de les réunir, encore de façon très informelle, au CCG, à une table ronde qui deviendrait le RSAC. Marson connaissait beaucoup de ceux à qui il s'est adressé pour avoir travaillé avec eux (comme dans le cas du participant de la Colombie Britannique) ou pour avoir participé à des groupes de travail ou d'étude (comme dans le cas des membres de l'Ontario et du Conseil du Trésor du gouvernement fédéral). Quand Marson ne connaissait pas personnellement l'individu en question, l'invité était en général présenté par un autre membre du groupe, avec qui ce dernier avait des contacts personnels. Quelques membres du RSAC que nous avons rencontrés étaient des amis depuis plus d'une quinzaine d'années.

L'Institut d'administration publique du Canada (IAPC) semble aussi avoir joué un rôle important dans la constitution de ce réseau d'experts. L'IAPC a été fondé par des fonctionnaires en 1947, à partir de l'idée même de stimuler le débat et les échanges entre les fonctionnaires de plusieurs gouvernements. Lorsque Wilson (1997 : 3) retrace les origines de l'IAPC, il souligne que « ...others contend that the idea about an institute grew out of the camaraderie established by public servants from across Canada and from various levels of governance during the late 1930s and early 1940s ». Nous voyons ainsi que, dans la première moitié du 20^{ème} siècle, les fonctionnaires à travers le Canada étaient déjà intéressés à échanger leurs expériences et à former un groupe professionnel à part.

L'Institut s'est organisé en groupes régionaux, représentés au Conseil de l'IAPC. Dans les années 60 et 70, l'augmentation du nombre des membres de l'Institut a suivi la courbe de croissance de l'administration publique au niveau national. Au long de son histoire, l'institut s'est efforcé de faire participer les membres de toutes les provinces, même pour ce qui est des fonctionnaires québécois, d'où les efforts de francisation de l'IAPC, avec le recrutement de membres francophones et un plus grand nombre de publications en

français¹²³. Parmi ces efforts, notons la rotation des lieux où se tient la Conférence annuelle de l'IAPC et l'offre de la présidence à des représentants du Québec (Wilson, 1997 : 7 - 8).

L'IAPC a toujours été perçu comme une institution fondée par et pour les hauts fonctionnaires canadiens qui constituent encore une grande partie de ses membres¹²⁴. Ils ont fourni à l'Institut des ressources financières solides jusqu'aux années 80. Leur vision qui, jusqu'alors était dominante, prônait un vaste mandat à l'IAPC, considéré comme une société d'apprentissage et partie prenante de l'histoire institutionnelle de la fonction publique¹²⁵. Les universitaires qui se concentraient sur l'étude de l'administration publique n'étaient, en principe, que des « *partners in this alliance* » (Wilson, 1997 : 3). Leur présence au sein de l'IAPC trouvait leur justification dans la première mission de l'Institut, c'est-à-dire, d'être une société d'apprentissage.

« They [the senior servants] were prepared to discuss theories and to support basic research, even though they made it very clear that they were not impressed by academics advising on day to day matters. » (Gow et Pross, 1998: 420)

À partir des années 80, on remarque un changement dans l'orientation de l'IAPC qui privilégie les questions managérielles au détriment de la recherche de base ou de la recherche sur les questions qui touchent l'aspect politique des gouvernements. Selon Gow (1989), cela est dû, d'une part, à un changement dans la composition de l'IAPC qui, entre 1970 et 1980, s'est élargi avec le recrutement de gestionnaires intermédiaires (*middle*

123 Cependant, 74.0 % des répondants au sondage réalisé auprès des membres l'IAPC en 1987-88 se sont déclarés anglophones, 21.1% francophones et 4.1 allophones (Gow, 1989 : 387).

124 Les dernières statistiques sur les membres de l'IAPC selon leur occupation au sein de la fonction publique ont été fournies lors de la réalisation d'un sondage auprès de ses membres par le professeur Iain Gow en 1987-89. 772 questionnaires ont été complétés, soit 24,7% des 3123 membres de l'IAPC à l'époque. La division des répondants par occupation se présentait ainsi : 42.2 % - *senior executives*; 12.5 - *program managers*; 19.6% - *professionals or specialized employees*; 11% - *consultants, students and retired*. L'administration de l'IAPC croit que ces chiffres sont encore assez représentatifs de la composition des membres de l'IAPC aujourd'hui.

125 Dans sa mission, l'IAPC s'engage à : "*encouraging the highest standards of professional practice and service to the public; enhancing an understanding of the public sector; advocating the values and ideals of public service; expanding and enhancing knowledge about public administration; contributing to the resolution of key professional issues in public administration; and promoting education and professional development of public administrators*" (Gow et Pross, 1998: 420 – 421).

managers). Ceux-ci étaient plus intéressés par des conseils pratiques de gestion, surtout lorsque les gouvernements épousaient des réformes inspirées du nouveau management public. D'autre part, l'Institut a été obligé d'adopter une philosophie plus entrepreneuriale en raison de la crise économique des années 80. Cependant, là encore, le point de vue des fonctionnaires a été privilégié au détriment de celui des intellectuels. Ceux-ci se sont sentis directement touchés par les nouvelles orientations de l'IAPC qui leur conféraient une place moins importante¹²⁶.

En tant qu'association qui représente la profession des administrateurs publics, l'IAPC s'est donné comme mission de défendre les valeurs de la fonction publique canadienne, telles la responsabilité ministérielle, le professionnalisme, le régionalisme et le bilinguisme, et de servir en tant que force unificatrice de la société canadienne. En outre, après les années 80, l'IAPC a cherché à répondre à une demande croissante concernant les problématiques managérielles qui englobent également l'amélioration des services publics. Ses préoccupations s'arriment ainsi désormais avec celles des gouvernements canadiens et surtout avec les orientations du gouvernement fédéral, comme nous le verrons plus tard.

L'IAPC a été créé à partir d'un réseau de camaraderie existant entre les fonctionnaires à travers le Canada et a par la suite contribué à renforcer les valeurs et l'union de ce groupe, que plusieurs auteurs disent résulter dans un mode de gouvernance particulière au Canada, soit le système de *Whitehall*. D'ailleurs, quelques interviewés ont affirmé que les activités de l'IAPC, comme le Congrès annuel et d'autres conférences ponctuelles, contribuaient à mettre en contact les individus de plusieurs gouvernements et également à les faire rencontrer des intellectuels du domaine de l'administration publique.

En effet, les universitaires invités à faire partie du Réseau des services axés sur le citoyen n'étaient pas étrangers à ce réseau. Ils gravitaient autour des institutions qui ont soutenu la

126 Afin de remédier à cette situation, l'IAPC a entrepris des essais d'intégration des praticiens et des universitaires dans des projets communs, comme des Séminaires Nationaux, la Série de Monographies et les groupes d'étude, sans beaucoup de succès, ce qui a provoqué une baisse dans les affiliations et dans la participation des universitaires dans les activités de l'IAPC (Wilson, 1997; Gow et Pross, 1998).

formation du RSAC, ayant déjà participé à des recherches au CCG ou à l'IAPC. Bien que leur créneau de recherche n'ait pas toujours été les services, leur façon d'aborder l'administration publique était connue du groupe et considérée comme en accord avec l'approche empruntée par ce dernier.

Même la firme de sondage qui a réalisé l'enquête canadienne a été présentée au groupe par l'une des provinces participantes, l'Ontario, qui avait déjà fait appel à ses services. L'Ontario devait avoir une grande influence sur le groupe, tant à cause de l'importance de la province dans le contexte canadien, que par le fait que ce gouvernement avait déjà une longueur d'avance dans l'approche des services lorsque l'initiative fédérale a vu le jour¹²⁷. Ils avaient déjà réalisé un sondage de satisfaction au niveau de leur juridiction en 1992 (*Best Value for Taxes*) que le RSAC a adopté comme modèle. Les participants du RSAC (et notamment le sous-groupe responsable de la recherche au sein du RSAC formé par Brian Marson et des représentants de l'Ontario, entre autres) ont choisi la firme *Erin Research* pour mener le sondage canadien, non en raison de la taille de la firme ou de sa réputation, mais plutôt en raison de l'approche qu'elle avait empruntée en Ontario.

L'importance de la dimension relationnelle et des contacts personnels dans les communautés de pratique se justifie également par la forme que prennent la production et la transmission des connaissances, soit l'apprentissage, dans un tel groupement. Cela nous amène à la troisième dimension caractéristique des communautés de pratique, la **dimension cognitive**.

Le RSAC cherchait à mettre en place les directives de Bourgon. L'idée, fidèle en cela aux intentions du gouvernement fédéral de miser sur les relations intergouvernementales, était de mettre à contribution les expériences de plusieurs administrations relativement à l'amélioration des services. Notons, cependant, que chercher des réponses à la problématique des services au sein même du secteur public n'était pas la seule voie à

127 Les points de vue des individus du gouvernement fédéral ne rejoignent cependant pas toujours celui des individus de l'Ontario, qui adoptent une approche plus centrée sur le client (en opposition à l'approche « citoyen », propagée par le gouvernement fédéral). Toutefois, les points de vue quelque peu divergents n'ont jamais constitué un obstacle au travail conjoint dans le groupe. Selon la théorie, ils stimuleraient même la formation de communautés de pratique.

suivre. D'autres gouvernements, comme le gouvernement américain, ont préféré faire appel à l'expérience du privé et aux scientifiques qui avaient abordé le thème pour structurer leur approche de l'amélioration de services. Par le biais du RSAC, toutefois, on cherchait également à légitimer l'initiative tant au niveau du gouvernement fédéral qu'au niveau des gouvernements provinciaux.

Les communautés de pratique sont formées d'individus ayant des connaissances ou des intérêts dans un domaine spécifique relié, la plupart du temps, à leur travail. Selon Wenger (2000), les communautés de pratique sont des lieux d'apprentissage social, résultat de la dissonance entre la compétence sociale, telle qu'elle est définie socialement et historiquement, et l'expérience des participants.

*« ... knowing always involves these two components : the **competence** that our communities have established over time (i.e. what it takes to act and to be recognized as a competent member) and our ongoing **experience** of the world as a member (in the context of a given community and beyond). Competence and experience can be in various relations to each other, usually the process is not completely one way. But whenever the two are in close tension and each starts pulling the other, learning takes place. Learning is so defined as an interplay between social competence and personal experience. It is a dynamic, two way relationship between people and the social learning systems in which they participate. » (Wenger, 2000 : 227)*

Les contacts sporadiques entre les individus qui travaillaient à la qualité des services au sein des différents gouvernements au Canada leur ont permis d'entrevoir des dissonances entre les pratiques entreprises par leurs gouvernements (leur expérience) et celles des autres administrations (de compétences reconnues par des théories de réforme comme le nouveau management public). Alors que les autres gouvernements développaient des perspectives différentes sur la question, les responsables du dossier des services se rendaient compte des limitations de leurs expériences à eux. Aussi, quand le gouvernement fédéral a proposé de constituer un groupe de travail sur l'approche de services, le projet a été considéré d'intérêt commun. Les participants cherchaient à communiquer leurs expériences et à en connaître d'autres afin d'élargir leur horizon pratique dans un domaine en évolution au sein du secteur public, où ni les pratiques de gestion ni la production académique n'étaient consistantes.

La plupart des interviewés ont insisté sur le fait que l'harmonie à l'intérieur du groupe venait de ce que les individus partageaient tous des intérêts similaires lorsqu'ils ont été invités à faire partie du RSAC. Une telle perception montre que l'enjeu des services a été à l'origine du RSAC et non le contraire. Par la suite, à force de travailler sur le concept des services axés sur les citoyens, (au-delà des controverses sur le poids du mot « citoyen » par rapport à celui de « client » de services), les participants du RSAC / CPSSP ont fini par développer un consensus selon lequel l'organisation des services de première ligne et l'offre d'informations sur ceux-ci devraient se faire à partir du point de vue de l'utilisateur de ces services, extérieur à l'administration publique. Le va-et-vient entre leur travail quotidien, relié à la qualité des services publics, et la discussion collective a développé des façons de faire plus globales face à l'approche des services. C'est dans ce sens que le thème des services aux citoyens a servi à promouvoir, selon Gilles Paquet : « *a social learning loop designed to harmonize policy directions, principles, service delivery mechanisms* » (Paquet dans Ford et Zussman, 1997 : 43).

Le RSAC a réuni les ressources nécessaires à la concrétisation du mandat d'améliorer les services à l'échelle intergouvernementale. D'ailleurs, leur mobilisation était justifiée par une question pragmatique. La dimension intergouvernementale était perçue comme essentielle à l'amélioration des services car, maintes fois, le citoyen n'identifie pas le palier de gouvernement qui lui offre un service, jugeant les trois sphères de gouvernement à la fois. De plus, l'appui financier d'Ottawa rendait possible la réalisation de projets de grande envergure (comme le sondage national de satisfaction).

Nonaka et Takeuchi (1995) expliquent pourquoi recourir aux communautés de pratique comme système d'apprentissage. Selon ces auteurs, nous pouvons distinguer deux types de connaissances, les tacites et les explicites. Les connaissances explicites sont codifiées et peuvent être communiquées dans un langage formel. Ainsi, leur diffusion se fait aisément par le média formel, qui va des conférences aux publications en passant par les réseaux électroniques. Avec les connaissances tacites, cependant, cela se passe autrement. Les individus ne sont pas forcément aptes à communiquer ce qu'ils savent. Selon Polanyi (1996) (cité par Raelin (1998 : 280), « *Tacit knowledge is the component of knowledge that is not typically reportable since it is deeply rooted in action and involvement in a specific*

context ». Persaud, Kumar et Kumar (2001 : 13) insistent : « *Tacit knowledge cannot be easily coded and transferred. It is also not easily accessible. It is the knowledge people carry in their heads, it is intuitive and experience based, but it represents a disproportionately large part of the knowledge needed to conduct cutting-edge R&D.* »

L'approche des services en administration publique ne constitue pas un domaine recherche de pointe (*a cutting-edge R&D*), mais il existe toutefois une similarité dans ces domaines: tant dans la recherche de pointe que dans l'amélioration des services publics, les connaissances étaient alors peu structurées.

Jusqu'alors, les approches de la qualité (et les sondages de satisfaction) se concentraient sur l'offre d'un service en particulier, sur une organisation ou une agence publique spécifique. Lorsqu'on parlait d'une juridiction, la plupart des tentatives d'utilisation de la gestion de la qualité se situaient au niveau plus concret des services municipaux, dans les villes américaines de taille petite ou moyenne. Ce n'est qu'en 1991 que la Charte des citoyens britannique a institué les bases d'une approche de services plus globale de la part de l'administration publique. Néanmoins, les initiatives concrètes d'amélioration des services fédéraux datent de la fin des années 90 que ce soit en Angleterre, Nouvelle-Zélande, Australie ou aux États-Unis. Ainsi, ces pays développaient leurs approches de service en même temps que le gouvernement canadien.

Selon Persaud, Kumar et Kumar (2001), trois processus d'apprentissage se font particulièrement bien dans les communautés de pratique : l'échange de connaissances tacites (ce que Nonaka et Takeuchi (1995) appellent *socialization*), la transformation des connaissances tacites en explicites (ce que les auteurs appellent *externalization*), et la transformation des connaissances explicites en tacites (ce qu'ils appellent *internalization*). Le contact personnel est essentiel à la transmission de connaissances tacites, encore peu articulées par le groupe. Le fait que les échanges portent toujours sur des pratiques concrètes de travail facilite l'expression des différents points de vue des individus. Par ailleurs, les mécanismes que les communautés de pratique élaborent pour leur fonctionnement structurent les connaissances du groupe.

« Informal communities of practices guided by articulate project management procedures, guidelines, and blueprints help to facilitate the flow of knowledge from tacit to explicit and from explicit to tacit » (Persaud, Kumar et Kumar 2001: 16).

Selon les auteurs, l'informalité du groupe et la participation volontaire des membres stimulent la synergie entre les individus et, par conséquent, l'apprentissage.

« Voluntary participation by highly experienced and motivated individuals makes these communities an excellent avenue for knowledge creation and diffusion in probably the most cost-effective means possible » (idem, p. 17).

Or, presque tous les interviewés ont avancé que leur participation au RSAC était volontaire, due « au désir des gens d'arriver à des résultats concrets à l'intérieur d'un mandat plutôt vague et ainsi mieux gérer les dépenses des gouvernements ». Ils ont souligné à plusieurs reprises les vertus d'un groupe informel.

La réunion de fonctionnaires ayant des normes et une formation professionnelle similaires a été plus d'une fois mise en avant pour expliquer le climat consensuel du groupe, climat reconnu unanimement. Tous les participants interviewés ont décrit les interactions au sein du RSAC / CPSSP comme très harmonieuses, productives et consensuelles. Quelques interviewés ont expliqué ce climat consensuel par le choix des organisations ancrées du projet « Les citoyens d'abord » et particulièrement du sondage « Prononcez-vous » (le CCG, l'IAPC et l'ISAC). En effet, ces dernières étaient des « bases neutres » et par conséquent, le groupe a perçu les projets du RSAC comme des initiatives de collaboration intergouvernementale, non soumises au contrôle du fédéral.

La délégation de l'initiative d'amélioration des services en 1996 au Centre canadien de gestion (CCG) a revêtu une importance particulière. Considéré comme *“the Canadian federal government's corporate executive learning and development institute”* (Smith, 1997), le CCG était en étroite relation avec la haute gestion fédérale depuis ses débuts en 1988. Un simple coup d'œil sur la composition de son Conseil de gestion suffit pour nous en persuader : le Secrétaire du Conseil du Trésor et le président de la Commission de la fonction publique y figurent, ainsi que le Greffier du Bureau du Conseil Privé, qui en est le

président. Selon l'acte qui crée officiellement le CCG (Loi C-34, du premier décembre 1991)¹²⁸, le Premier Ministre est responsable du CCG. Les projets de recherche et de formation doivent s'arrimer aux priorités établies par le Greffier du Conseil Privé pour le développement de la fonction publique.

La mission du CCG est constituée de deux éléments principaux : « *to enhance public sector management capabilities and to promote a strong corporate culture in the federal public service* »¹²⁹. Pour cela, deux volets, la formation et la recherche, sont les activités principales du Centre. C'est la production du Centre en termes de recherche, toujours axée sur des thèmes de l'actualité reliés à la gestion publique et généralement développée conjointement par les praticiens avec l'assistance des universitaires, qui a amené quelques interviewés à considérer que le CCG constituait un choix pertinent comme institution ancre du RSAC. En tant qu'unique institution de formation et de recherche du gouvernement fédéral, le CCG bénéficiait d'une certaine légitimation « scientifique », calquée sur une prétendue objectivité positiviste. On peut raisonnablement penser que si le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada ou le Bureau du Conseil Privé, des institutions très politiques du gouvernement fédéral, avaient assumé la responsabilité de réaliser les sondages canadiens, la perception des représentants des provinces participantes au projet aurait été différente : une plus grande place et une plus grande autorité auraient été accordées au gouvernement fédéral, ce qui aurait sans doute suscité des résistances.

De la même façon, les deux autres organisations responsables de la réalisation des sondages dans les années subséquentes (2000 et 2002), soit l'Institut d'administration publique du Canada et l'Institut des services axés sur le citoyen avaient un « rôle neutre » écartant la prépondérance du fédéral dans le projet des sondages.

128 Entre avril 1988, le Premier Ministre a annoncé la création du Centre canadien d'études de gestion (plus tard renommé le Centre canadien de gestion), et en décembre 1991 le CCG a fonctionné sous les Ordres du Conseil (*Orders in Council*) (Smith, 1997).

129 Nous verrons, dans le dernier chapitre de cette thèse, que le CCG a été chargé de former le groupe d'études sur l'éthique et les valeurs de la fonction publique et qu'il a été à l'origine de la publication en 1997 du rapport Tait, qui a eu une influence fondamentale dans les orientations ultérieures du gouvernement et, nous le croyons, dans la configuration du sondage canadien de satisfaction.

Dans un effort pour expliquer le processus d'apprentissage au sein des communautés de pratique¹³⁰, Stephen Fox (2000) emprunte des éléments de l'*Actor-Network Theory (ANT)* développés entre autres, par Foucault, à partir des relations que ce dernier tisse entre le pouvoir et le savoir. Ces éléments s'inscrivent bien dans notre analyse, où l'on remarque la présence d'un leadership puissant au sein du RSAC.

Selon Fox, la première notion à retenir est que le pouvoir n'est pas seulement « pouvoir sur », mais aussi « pouvoir pour » (Lawn, 1991, cité par Fox, 2000 : 857). Ainsi, il souligne l'aspect productif, génératif du pouvoir utilisé dans la pratique. Cette même idée du pouvoir comme élément relationnel et productif avait été énoncée par Foucault en 1984. De plus, ce dernier affirmait que le pouvoir se révélait toujours par l'action, et qu'il n'était donc pas une force statique, qu'un individu ou une institution possédait, ni un point abstrait situé à l'origine de la souveraineté. Selon lui, le pouvoir doit être compris comme « ... *the moving substrate of force relations which, by virtue of their inequality, constantly engender states of power, but the latter is always local and unstable* » (Foucault, 1984: 93, cité par Fox, 2000: 859).

Selon Fox, nous pouvons mieux comprendre le processus d'apprentissage si l'on considère le savoir à la source du pouvoir créatif. Dans une communauté de pratique, le savoir porte essentiellement sur la pratique de travail des individus. Il s'exprime dans l'action des individus et celle-ci engendre également des relations de pouvoir.

« If instead of thinking in terms of individuals working and learning with other individuals, we think of force relations at every point in a network, we begin to think about learning in a different way » (Fox, 2000: 860).

Dès que les individus réunis dans une communauté de pratique perçoivent un déséquilibre entre leurs savoirs, c'est-à-dire entre leurs connaissances tacites ou explicites, des forces

130 Fox critique la Théorie des communautés de pratique par le fait qu'elles n'expliquent pas vraiment comment se fait la transmission des connaissances. Pour le faire, l'auteur croit qu'on doit emprunter des éléments d'autres théories, comme l'*Actor-Network Theory*.

mutuelles s'exercent et les individus se forcent eux-mêmes à acquérir et agir sur cette connaissance.

«Learning in this sense is seen as the outcome of a process of local struggle and that struggle is many-faceted involving the self acting upon itself, as well upon others and upon the material world» (idem).

Cette façon de comprendre la transmission de connaissances, soit l'apprentissage, explique pourquoi le choix du leader d'une communauté de pratique se fait selon l'expertise de l'individu. Les théoriciens de l'*Actor-Network Theory (ANT)* ont alors élaboré des modèles d'apprentissage à partir d'une perspective constructiviste, qu'ils appellent *sociology of translation*. Callon (1986a, cité par Fox, 2000 : 862) identifie quatre phases que l'on retrouve dans le processus suivi par le RSAC / CPSSP relativement au sondage de satisfaction.

1. **problématisation**, quand les individus reconnaissent et définissent un problème commun, ce qui s'est produit dans les premières réunions du RSAC. Par exemple, dès le début, le groupe s'est rendu compte du besoin de connaître davantage le point de vue des utilisateurs des services publics, car il n'existait pas de bases de données valides ni actuelles sur le sujet (voir Dinsdale et Marson, 1999). Cependant, durant le processus de problématisation, Callon souligne qu'un « *first set of actors indicate that they have the means of resolving the shared problem* ». Grâce à ses connaissances et à son expérience dans le domaine de l'approche de services, Brian Marson, avec la contribution d'autres gouvernements plus avancés en matière de services, a apporté une solution au problème. Dans ce cas, c'était la réalisation d'un sondage de satisfaction des services. Ainsi, assisté par les chercheurs du Centre canadien de gestion, Marson a assumé le leadership du groupe dès le début du RSAC.
2. **intéressement**, quand quelques acteurs dans le groupe obtiennent l'engagement des autres dans le cours d'action qu'ils établissent. Ce processus a été concomitant au premier et a résulté dans l'engagement des individus de plusieurs gouvernements vis-à-vis du RSAC. Par exemple, le groupe de participants de l'Ontario, qui a

compté parmi les premiers alliés de Marson, ont probablement stimulé l'engagement d'autres participants.

3. **affiliation** (*enrolment*), quand les alliés finissent par adopter les mêmes orientations en raison de l'utilisation de certains moyens, comme la persuasion, les menaces ou l'encouragement. Le cours d'action se développe et les rôles au sein du groupe sont consolidés. Dans le cas du RSAC, un programme de travail («Les citoyens d'abord») a été approuvé par les membres du RSAC. Nous vérifions alors que le groupe s'est imposé un mode de fonctionnement et a assigné des rôles à ses membres.
4. **mobilisation des alliés**, quand le groupe d'acteurs qui a assumé le leadership du groupe fait de tous les autres membres des porte-parole du groupe. Ils pourront ainsi communiquer les résultats atteints par rapport aux objectifs communs. Cela a pu se réaliser surtout grâce à la tenue de grandes rencontres de l'approche de services dans les provinces de l'Ontario et du Québec, les Forums régionaux¹³¹. En outre, lorsque les résultats du sondage canadien ont été publiés, ils ont constitué en soi un message important du groupe à la fonction publique. Les participants du RSAC ont contribué à leur divulgation au sein des gouvernements respectifs.

Le sondage national sur la satisfaction envers les services publics a été l'un des premiers projets mis en oeuvre par le RSAC. Nous croyons que la réalisation du sondage a été très importante pour le groupe. Réaliser le sondage représentait, en soi, la production de connaissances explicites et symbolisait la concrétisation des efforts du groupe vers l'amélioration des services. Le sondage a servi également à renforcer l'union au sein du RSAC et le compromis des membres à l'égard de leurs objectifs. Dès le début, le RSAC a ainsi réussi à mobiliser ses membres vers l'action et à renforcer les «liens de confiance» entre les participants. Par ailleurs, le sondage consolidait un vocabulaire et une approche commune, éléments importants dans la définition d'une communauté de pratique. On

131 Wenger (2000) reconnaît les événements comme des moyens importants de formation des communautés de pratique et de la constitution d'un sentiment d'appartenance des membres.

parlait ainsi d'un « sondage auprès des citoyens » et « d'une approche globale, intergouvernementale de l'amélioration des services ». L'importance du sondage dans les travaux du groupe est telle que ce n'est pas un hasard si les membres du RSAC interviewés empruntent souvent le nom de l'initiative (« Les citoyens d'abord ») pour se référer au sondage qui s'appelle, en réalité, « Prononcez-vous ».

L'omniprésence d'un réseau articulé de fonctionnaires est une constante tout au long de l'initiative canadienne. Bien que le nom du groupe ait changé au moins une fois au cours de ses cinq ans d'existence, les membres sont restés essentiellement les mêmes, surtout si l'on considère les membres plus actifs et influents, qui ont assuré le leadership du groupe. Dans quelques cas, le départ d'un membre a été compensé par l'adhésion d'un autre individu qui travaillait avec le membre partant, toujours dans le domaine de l'amélioration des services, et qui était déjà au courant du dossier. La composition et la dynamique du groupe se sont maintenues malgré le fait que la responsabilité contractuelle du sondage ait été attribuée à plusieurs organisations (le Centre canadien de gestion, l'Institut d'administration publique du Canada et, finalement, l'Institut des services axés sur le citoyen, créé en 2001).

La stabilité de la composition du RSAC a sûrement contribué au consensus au sein du Réseau, surtout en relation à ses grandes orientations. À l'intérieur du groupe, des polémiques surgissaient en général à propos des questions du sondage, car tous avaient des agendas particuliers qu'ils voulaient y inclure. Comme le questionnaire est un média limité, il fallait faire des compromis.

Le leadership au sein du RSAC / CPSSP est resté le même jusqu'en mars 2002, date à laquelle l'unité Services et Innovation a été abolie suite à des réformes au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor fédéral. Des parties de ladite unité ont été transférées dans différentes unités du Conseil du Trésor, tandis que Service Canada a été déplacé au Département des Ressources Humaines du Canada, afin de développer des projets communs avec le groupe responsable du développement du gouvernement par voie électronique. Or, quelques fonctionnaires qui avaient une grande influence dans le dossier des services, comme Ralph Heintzman et Brian Marson, n'ont pas été invités à suivre leur équipe. Ces derniers participaient également au CPSSP, étant en grande partie responsables de l'articulation et du leadership au sein du groupe. On a craint alors que le CPSSP perde

son leadership et finisse par disparaître. Le Conseil sur la prestation des services du secteur public a dû remplacer la direction formelle du groupe (auparavant assurée par Heintzman, qui s'est départi du dossier) tout en essayant de ne pas briser l'ancien leadership de Marson. Le temps nous dira si cette entreprise a été un succès ou pas : comme nous l'avons vu, le maintien des communautés de pratique dépend en grande partie de son leadership.

Dans cette section, nous avons exploré le concept des communautés de pratique qui caractérise bien le groupe d'individus responsables de la réalisation des sondages de satisfaction canadiens. Un réseau constitué par de hauts gestionnaires des gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral a soutenu la réalisation du sondage canadien tout au long de ses cinq ans d'existence, participant, ainsi, au processus de légitimation du sondage « Les citoyens d'abord ».

Nous verrons par la suite qu'un processus différent a été mis en place lors de l'adoption des sondages de satisfaction par l'administration fédérale américaine. Le sondage *ACSI*, du gouvernement des États-Unis, a été mis en branle par un groupe d'acteurs réunis spécialement dans ce but. Leurs groupes d'appartenance présentaient des profils différents et incluaient des groupes extérieurs au gouvernement. Nous remarquons que le processus d'implantation des sondages de satisfaction aux États-Unis a subi une forte influence politique, ainsi que l'influence des idées issues du secteur privé.

6.2 Le cas des États-Unis

Aux États-Unis, plusieurs groupes de profils différents ont participé à la réalisation du sondage fédéral. L'équipe responsable de l'implantation des sondages *ACSI* 1999 et 2000 était mixte, ses membres appartenant à plusieurs groupes à l'interne et à l'externe du gouvernement. Des représentants de ces groupes se sont réunis spécifiquement afin de réaliser le sondage de satisfaction fédéral qui constituait l'un des projets de la réforme administrative entreprise par le *National Performance Review*, l'équipe dirigée par Al Gore, vice-président de Bill Clinton.

Lorsque les interviewés parlaient des interactions entre l'équipe responsable du projet et les agences participantes des deux premiers sondages, ils faisaient toujours référence à une équipe formée d'un membre du *FCG*, d'un ou deux autres membres du *NPR* (dont une personne qui avait pour fonction de recueillir l'argent des agences), de deux personnes ressources de *l'Arthur Andersen LLP* et de l'un des trois responsables de *l'ACSI* à l'Université du Michigan. Si l'on ajoute à ce groupe le président du *NPR*, qui a défendu *l'ACSI* au sein du *PMC*, et un individu qui a intégré le *FCG* un peu plus tard, le nombre de personnes impliquées directement dans la réalisation du sondage se montait à dix. Cette équipe était donc une équipe hétérogène tant par la diversité des organisations d'origine des participants que par les intérêts reliés à la réalisation du sondage.

Contrairement au cas canadien où les participants du RSAC étaient réunis autour d'une mission et liés par des valeurs et intérêts communs, aux États-Unis les personnes ne formaient pas un groupe avec une identité bien établie. Ce qui soudait le groupe responsable du sondage américain n'était qu'un objectif ponctuel, soit la réalisation du sondage, qui, d'ailleurs, ne s'insérait pas directement dans un plan d'action plus large d'amélioration des services. Ainsi, contrairement au groupe canadien, qui s'apparentait à une communauté de pratique, l'équipe américaine constituait plutôt un groupe de travail (*task force*) qui cherchait à mener à bien un projet spécifique. Ce projet n'était en fait qu'un projet parmi tant d'autres, développés par le *NPR*, qui s'inspirait lui aussi des principes du nouveau management public. Au nombre de ces projets tout aussi disparates, nous retrouvons des plans pour les services électroniques, le sondage auprès des employés, le projet *After School*, le *Gouvernement Performance and Results Act*, la réforme des Ressources humaines, les prix *Hammer* (*Hammer Awards*), le service *Hassle-free*, la simplification du langage des documents, les *Reinvention Labs*, etc. (voir *National Partnership for Reinventing Government : Service Directory*). Chaque projet était confié à des groupes de travail spécifiques composés d'acteurs n'appartenant pas toujours au *NPR*, mais dirigés par ce dernier.

Nous examinons par la suite chaque groupe d'acteurs ayant participé à l'effort d'implantation des sondages de satisfaction aux États-Unis, et ceci, afin de mieux

comprendre leur profil et de déterminer les intérêts particuliers de ces groupes dans la réalisation du sondage américain.

Le National Performance Review

La réalisation des sondages de satisfaction fédéraux a été une initiative du *National Performance Review (NPR)*, groupe formé par le vice-président Gore afin de remplir le mandat que le président Clinton lui avait confié en 1993: procéder à une étude étendue des possibilités de modernisation de l'administration fédérale américaine. Cette étude a été grandement influencée par le livre publié par les consultants Osborne et Gaebler, *Reinventing Government*, fidèle aux principes et aux pratiques du nouveau management public. Juste après la présentation du rapport d'étude de Gore (*From Red Tape to Results*), où l'on promettait de « re-crée » le gouvernement afin que celui-ci fonctionne mieux et coûte moins cher, le président a décidé d'instituer le *NPR* comme un effort permanent de la réforme administrative fédérale.

Le groupe était formé d'individus possédant des expériences diversifiées, travaillant dans les agences centrales et les ministères (*Departments*), à Washington et à travers le pays, occupant différents postes, à des niveaux hiérarchiques variés. La plupart des gens ne restaient au *NPR* qu'un temps limité, entre trois mois et un an. Ils devaient repartir afin de donner suite à la réforme au sein de leurs organisations d'origine. Le personnel permanent du *NPR* comprenait cependant un staff restreint, formé pour la plupart par des fonctionnaires fédéraux seniors (*senior executive service*). Le nombre de participants au *NPR* a beaucoup fluctué, allant de 60 à 250 membres, selon les efforts exigés à certains moments.

Deux constatations s'imposent. La première : que le *NPR* était un groupe très instable avec une identité et un nombre de participants variant au fil du temps. Notons cependant, que le leadership du *NPR* a joui d'une certaine stabilité, surtout entre 1997 et 2000, période qui nous intéresse plus particulièrement, car la décision de conduire le sondage américain a été

prise en 1998. À cette époque, Morley Winograd, du Parti démocrate, assurait la direction du groupe.

La deuxième constatation d'importance est que le *NPR* était, selon quelques interviewés, un groupe de nature « informelle », c'est-à-dire qu'il n'appartenait pas à la structure formelle de l'administration publique fédérale. Selon un de ses membres, la structure peu rigide du *NPR* et son existence en dehors de la hiérarchie fédérale expliquent, en grande partie, la créativité du groupe et les propositions innovatrices mises en avant. Cela ne veut pas dire pour autant que le groupe n'avait pas une position hiérarchique définie au sein de l'administration fédérale américaine. En fait, ce groupe était directement relié au vice-président, donc au chef du pouvoir exécutif en place. Participer au *NPR* signifiait participer à un effort massif et généralisé de réforme administrative, mais aussi à un effort de réforme centralisé et à caractère fortement politique.

Quelques initiatives du *NPR* laissent même entrevoir le désir de ce groupe de s'éloigner d'une image politisée, ce qui, dans une certaine mesure, confirme la perception générale que le groupe avait un caractère politique. Par exemple, au tout début la gestion Clinton, les membres ont refusé de se réunir dans les locaux destinés au vice-président et ont demandé des bureaux de travail détachés de la Maison Blanche. Certaines déclarations que nous trouvons dans les documents du *NPR* abondent dans ce sens. Par ailleurs, les initiatives du *NPR* ont été justifiées à partir d'une logique managérielle efficace, scientifique et alors accréditée comme « objective ». Or, sous une perspective critique, cette objectivité ne se défend pas car la science, comme tout autre forme de connaissance ou de discours, est sensée véhiculer et inculquer des valeurs.

« [this report] boldly announces a strategy to reverse direction toward a government which, whatever its regulatory goals, will be able to serve American citizens instead of crushing us under rigid and often incomprehensible dictates. By laying aside political bickering this nonpartisan plan holds the key to alleviating the frustration of Americans of every interest and philosophy » (Philip L. Howard, dans National Partnership for Reinventing Government. Phase II of the Performance Review : Creating a Common Sense Government, 1995 : 2)

L'autorité politique du *NPR* était indéniable. S'opposer à leurs projets voulait dire s'opposer au vice-président et donc au pouvoir politique démocrate. Le président du *NPR*

participait activement au *President's Management Council (PMC)*, conseil formé de membres du personnel politique et qui était responsable de la gestion fédérale (nous reviendrons plus tard sur ce conseil). Les directives du *NPR* comptaient donc sur l'appui du vice-président et du *PMC*. Une grande partie des recommandations du *NPR* ont été mises en place par le moyen des *Presidential Executive Orders* qui avaient force de loi au sein de l'administration fédérale ou par des *Presidential Memoranda*, des orientations administratives signées par le président¹³². En outre, l'effort que les responsables du sondage américain font aujourd'hui pour effacer la connotation politique du sondage *ACSI* témoigne également du poids politique du *NPR* sur la machine américaine tout au long de l'administration Clinton.

Quant à l'orientation générale du *NPR*, celle-ci a changé au moins deux fois durant les sept ans et demi de son existence, tout en étant reliée à la question de la réforme administrative. Lorsque nous avons interrogé des membres sur le fonctionnement du *NPR*, ils nous ont fait part de hauts et de bas, de moments agités quand le *NRP* comptait beaucoup de membres, et de périodes plus calmes.

La première mission du *NPR*, annoncée juste après la présentation du rapport d'études sur les orientations d'une future réforme en 1993, était de faire le suivi de l'implantation des recommandations et d'orienter la réforme fédérale dans les années suivantes. En 1996, lorsque le gouvernement s'est engagé à atteindre un budget équilibré, le *NPR* a assumé plutôt un rôle de soutien aux efforts budgétaires du gouvernement qui lui a accordé moins d'importance par rapport à d'autres activités considérées alors comme prioritaires. C'est à cette époque que le groupe a fait une évaluation des résultats atteints et est arrivé à la conclusion que les principes de la « réinvention » du gouvernement étaient encore assez méconnus des fonctionnaires fédéraux. Il semblait avoir une déconnexion entre les fonctionnaires seniors (*senior executive service*) et les gestionnaires intermédiaires, de même qu'entre ces deux groupes et les fonctionnaires de première ligne qui n'avaient pas

132 Pour une liste complète des directives signées par le Président afin d'implanter les recommandations du *NPR*, (au total de 55), voir *History of the National Partnership for Reinventing Government. List of Presidential Directives Signed Between September 1993 and December 2000*.

l'appui nécessaire pour implanter les changements proposés¹³³. Comme Pollitt et Bouckaert (2000) l'ont fait remarquer, il y avait beaucoup de discours sur la réforme américaine mais beaucoup moins d'actions tendant vers le changement, ce qui a donné comme résultat une implantation fragmentée et inégale. Pourtant, la réforme avait été toujours conduite par des forces centralisées.

En 1997, lorsque Bill Clinton a assumé son deuxième mandat, le *NPR* a décidé de changer sa stratégie d'action. Afin de souligner cette réorientation sous le nouveau leadership de Morley Winograd, le groupe a été rebaptisé le *National Partnership for Reinventing Government*¹³⁴. On devait viser au-delà des réformes ponctuelles au sein des agences à partir de grandes orientations générales : afin de changer la culture du gouvernement, le *NPR* s'est concentré sur la transformation des agences prises dans leur ensemble. Vingt et neuf agences, considérées des *agences de haute priorité*, ont été ciblées pour la transformation du fait qu'elles avaient plus de contact avec le public (compris en tant qu'individus particuliers, la communauté d'affaires ou d'autres agences). Ces agences employaient 1,4 millions des 1,8 millions de fonctionnaires fédéraux.

En 1997, des projets visant l'amélioration des services étaient déjà en branle au sein des agences fédérales (*Veterans, Internal Revenue Service, Defense et Postal Service*), dans des groupes d'agences (comme le *Service to Citizens' Alliance*, un pool de 12 agences créé pour étudier comment la technologie pourrait améliorer les services) ou même au sein du *Presidents' Management Council*, où il y avait un comité sur le thème des services. À ce moment-là, la réalisation du sondage américain *ACSI* par le *NPR* représentait le lancement d'un projet ponctuel touchant la réforme. Cependant, l'*ACSI* était aussi une opportunité de converger les efforts de toutes les agences prioritaires vers un projet commun de changement, réalisé à l'ampleur du gouvernement fédéral.

133 *National Partnership for Reinventing Government. Phase II of the Performance Review : Creating a Common Sense Government*, 2000 : 2.

134 Afin de faciliter la compréhension du texte, nous maintiendrons l'appellation *NPR* même pour ce qui est des événements après 1998.

Une grande partie des dirigeants du *NPR* est demeurée au sein du groupe durant tout le deuxième mandat de Clinton. Ces fonctionnaires étaient responsables de plusieurs dossiers de la réforme administrative (en général, plus d'un dossier à la fois) et chaque dossier (*project team*) regroupait aussi des fonctionnaires en détachement. On retrouve dans le dernier directoire du *NPR*¹³⁵ quelques groupes de travail reliés au thème des sondages de satisfaction, comme : « *Benchmarking* », « *Customer Survey Initiatives* », « *Employee Survey* » et « *High Impact Agencies* ». Les responsables des trois derniers groupes étaient des individus qui ont participé au projet du sondage *ACSI*, ce qui mène à penser qu'une partie des caractéristiques du sondage reflète les préoccupations de ces groupes de travail. Ainsi, l'initiative du *NPR* était de réaliser un sondage sur les services des agences les plus importantes du gouvernement en employant une approche fondée sur le concept de « consommateur ». Les résultats du sondage de satisfaction des États-Unis constitueraient l'un des paramètres utilisés par le gouvernement dans la composition des *Balanced Scorecards* dont les autres indicateurs de performance seraient les résultats des sondages réalisés auprès des fonctionnaires et les données d'affaires des agences.

Le Federal Consulting Group

Le *NPR* avait surtout le rôle de mobiliser les gens au sein du gouvernement autour des projets de réforme. Sa mission était de lancer des initiatives, de déléguer les pouvoirs (ainsi que, parfois, de fournir les ressources nécessaires) et de veiller à l'implantation des projets. Lorsque l'idée de réaliser un sondage de satisfaction auprès des consommateurs publics a été émise, le *NPR* a confié ce mandat à Tina Sung. Tina Sung était à la fois membre du *NPR* et membre de l'ancien *Federal Quality Institute (FQI)*, de l'*Office of Personnel Management*, groupe qui réunissait des membres du *Senior executive service* et qui avait été actif au sein du gouvernement fédéral entre 1989 et 1995. En 1995, quand le *FQI* a été démantelé, la section qui offrait des services de consultation pour les agences fédérales, le *Federal Quality Consulting Group (FQCG)*, avait encore des clients. Le groupe a alors

135 *National Partnership for Reinventing Government. Service Directory*, Septembre 2000.

demandé au *Treasury Department* de devenir une franchise, un concept nouveau en termes d'agence gouvernementale. En tant que franchise, le *FQCG* (devenu *Federal Consulting Group* en 1999) n'avait pas de crédits budgétaires et son existence dépendait des revenus tirés des services offerts aux agences gouvernementales. Tina Sung était à la tête de cette franchise.

L'intérêt du *FCG* pour la gestion du sondage fédéral est compréhensible. D'une part, les acteurs de ce groupe possédaient un savoir-faire dans le dossier de la qualité des services et le sondage de satisfaction constituait donc un prolongement de leurs activités et de leur philosophie de gestion. Fidèles à l'approche classique de la qualité totale, ils se sont toujours orientés vers la qualité du service et la satisfaction du consommateur, s'inspirant des expériences couronnées de succès du *Total Quality Management* au sein du secteur privé. Les travaux de l'ancien *Federal Quality Institute* témoignent d'ailleurs d'une grande cohérence en termes d'approche de gestion, approche dont le sondage américain est imprégné et que nous explorons davantage dans le dernier chapitre de cette thèse.

D'autre part, la réalisation du sondage représentait un contrat de services assuré pour au moins les deux prochaines années. Le *FCG* constituait le candidat idéal pour la gestion du sondage: le groupe était formé exclusivement de *Senior Executive Servants (SES)* et l'objectif du *NPR* était justement de promouvoir, pour la première fois, une réforme conduite par des fonctionnaires fédéraux.

Nous ne pouvons pas dire que le *FCG* formait un groupe dont la composition était stable, car ses membres provenaient en grande partie des autres unités du gouvernement (fonctionnaires en détachement pour des périodes précises). Par ailleurs, le *FCG* confiait plusieurs projets à des consultants, toujours des *SES* ou des retraités de la catégorie. Cependant, les participants du *Federal Quality Institute*, et après du *Federal Consulting Group*, venaient d'un bassin limité de *SES* qui avaient travaillé avec des initiatives sur la qualité, comme l'institution du Prix Baldrige de la qualité par le *FQI*. Au sein du gouvernement, les *Senior Executive Servants* ne sont pas très nombreux (6626 personnes, le

30 septembre 2001¹³⁶), surtout comparativement au nombre de fonctionnaires fédéraux américains (2 millions 645,7 mille individus¹³⁷). Étant donné que seulement quelques-uns s'intéressaient à la gestion de la qualité, on peut s'attendre à ce que les participants potentiels au *FCG*, à titre de personnel permanent, fonctionnaires en détachement ou consultants, soient en nombre restreint.

Cependant, en ce qui concerne l'*ACSI*, il est important de noter que lors de la prise de décision de réaliser le sondage, Tina Sung fut le seul membre du *FCG* dont le nom apparaissait au dossier du sondage. Certes, le groupe passait par une phase de transition, après l'extinction de l'ancien *Federal Quality Institute*, ce qui peut justifier le fait qu'il ne comptait pas plusieurs membres fixes ou, comme un interviewé l'a affirmé, qu'il ne possédait pas « de structure assez développée » pour réaliser le sondage. C'est seulement après la prise de décision d'adopter l'*ACSI* qu'un deuxième fonctionnaire a rejoint le *FCG* afin de partager les responsabilités du sondage avec Sung. D'ailleurs, si le *FCG* est demeuré le groupe responsable du sondage américain lors de la transition de gouvernement Clinton – Bush, c'est, selon quelques-uns, en grande partie à cause de la permanence de cet individu au sein du *FCG*.

À la fin du mandat de Bill Clinton et la dissolution du *NPR*, la *General Service Administration (GSA)*, responsable contractuelle du sondage, a cherché un groupe au sein du gouvernement fédéral auquel elle pourrait déléguer le projet des sondages. Le membre du *FGC* en question a non seulement proposé que le *FCG* continue de s'occuper du sondage, mais il a également offert d'intégrer le *FCG* en tant que cadre et donc de quitter son poste permanent au sein du gouvernement. De cette façon, le fil conducteur du projet a été maintenu par le *FCG* et les sondages *ACSI* ont pu être réalisés après 2000.

136 *Federal Civilian Workforce Statistics. Fact Book : 2002 Edition*, Juin 2002: 76.

137 *Federal Civilian Workforce* du gouvernement exécutif en septembre 2001, qui comprend trois systèmes de paie. Pour toutes les branches du gouvernement (exécutif, législatif et judiciaire) ils se partagent comme suit : *General System (GS = 73%)*, *Wage System (WS = 12%)* et autres (= 15%) (*Federal Civilian Workforce StatisticsL Fact Book : 2002 Edition*, Juin 2002 : 8, 14).

Toutefois, il ne faut pas omettre de souligner que même si l'action de cet individu a été décisive pour la continuité du sondage américain, il a quand même puisé sa légitimité dans la légitimité dont jouissait le *Federal Consulting Group*. Ainsi, l'institution lui a « prêté » de l'autorité, permettant qu'il revendique le projet au nom du *FCG*. Le *FCG* jouissait d'une certaine réputation au sein du gouvernement, et était ainsi capable de légitimer des actions individuelles en son nom.

La *General Service Administration*

La *GSA* a participé à la réalisation du sondage américain surtout afin de veiller à ce que les règles contractuelles du gouvernement fédéral soient respectées. Le projet a été confié à un seul individu qui a procédé à l'appel d'offre et à la rédaction du contrat de service, légalisant ainsi le processus et s'assurant de sa légitimité aux yeux des agences. Le recours à de telles procédures a été rendu nécessaire du fait de l'étendue du projet, de son caractère d'information publique et des montants qui y étaient rattachés.

Cependant, ce processus n'a pas altéré les orientations du projet. En effet, les décisions principales concernant le sondage étaient déjà prises par le *NPR* et le *FCG*, et approuvées par le *President's Management Council*, comme, par exemple, le choix de l'outil de recherche qui convenait à l'administration fédérale et le choix de l'institut de recherche responsable du sondage. Le processus d'appel d'offre a été mis au point en conséquence. Le simple fait de demander, en appel d'offre, que les résultats du sondage fédéral puissent faire l'objet d'un *benchmarking* avec le secteur privé limitait le choix des candidats, car le groupe de Michigan était le seul à réaliser un sondage qui donnait comme résultat des index de satisfaction par rapport au secteur privé.

Même si la *GSA* n'a jamais pris de décisions importantes au sujet du sondage américain, les rapports des résultats des deux premiers sondages ont été dirigés à la *GSA* qui était l'agence

signataire du contrat¹³⁸. À la fin du mandat de Bill Clinton, la *GSA* avait le contrat des sondages avec le *National Quality Research Center (NQRC)*. Elle a décidé de déléguer ce mandat à une autre organisation publique ou privée, puisque la réalisation de sondages ne constituait pas la mission de la *GSA* en soi. Le choix du *Federal Consulting Group* comme organisme capable d'assurer l'avenir de l'initiative tombait sous le sens. En effet, le groupe était la référence au sein du gouvernement pour ce qui est du sondage *ACSI*; les membres du *FCG* avaient déjà des contacts avec les agences participantes de l'*ACSI* et le sondage constituait un prolongement des activités du *FCG*. En outre, le *FCG* a proposé à la *GSA* de travailler directement avec l'Université du Michigan et d'être le gestionnaire du sondage au sein du gouvernement, assurant le contact des chercheurs du *NQRC* avec les agences. Le *FCG* éliminait ainsi l'intermédiaire représenté par la firme *Arthur Andersen LLP* et le prix de ses services devenait plus compétitif.

Alors, dans le cas américain, le choix du groupe responsable pour la poursuite du sondage a été effectué par une agence (*GSA*) qui n'était pas directement concernée par les orientations de l'enquête et qui avait joué un rôle plutôt bureaucratique dans le processus d'adoption d'un tel outil. Au Canada, par contre, nous constatons le mouvement inverse. Le sondage canadien a toujours été soutenu par un groupe, le Réseau des services axés sur le citoyen/ Conseil sur la prestation des services du secteur public qui, puisqu'il ne pouvait signer officiellement les contrats de réalisation des sondages, a pris l'initiative de chercher des institutions considérées comme des « bases neutres »¹³⁹ pour le faire. Ainsi, on renforçait le caractère de « partenariat intergouvernemental » des sondages, évitant de souligner une influence plus accentuée d'un gouvernement ou d'un autre.

Également, dans le cas américain, il y a eu un moment, soit lors de la transition de gouvernement, où le projet de sondages n'était soutenu que par un responsable formel, une agence qui n'avait ni la compétence, ni l'intérêt, ni l'orientation nécessaires pour gérer un

138 Le *GSA* apparaît sur le contrat avec le *National Quality Research Centre* de l'Université du Michigan comme, au Canada, le Centre canadien de gestion ou, plus tard, l'Institut d'administration publique du Canada assumant la responsabilité juridique du sondage «Prononcez-vous».

139 Des institutions qui n'avaient pas de caractère politique, comme c'est le cas des agences centrales des gouvernements.

tel projet. Au Canada, par contre, le RSAC / PSSPC a toujours figuré, depuis le début et jusqu'à présent, comme le groupe porteur du projet.

L'Arthur Andersen LLP et le National Quality Research Center

L'Arthur Andersen LLP a participé aux deux premiers sondages américains (1999 et 2000) en tant qu'intermédiaire entre le *National Quality Research Center (NQRC)* de l'Université du Michigan et le gouvernement fédéral. D'un côté, la firme de consultation *Arthur Andersen* avait une entente de représentation de l'*ACSI* à Chicago, entente qui a été étendue au gouvernement fédéral. Le fait d'avoir un bureau qui se concentrait sur les services gouvernementaux à Washington rendait cette représentation possible pour l'*Arthur Andersen*. L'interaction avec les agences fédérales à partir d'Ann Arbor ne serait pas facile pour les chercheurs de l'Université du Michigan. D'un autre côté, l'*Arthur Andersen* avait des contacts au gouvernement fédéral et au sein du *NPR* et a ainsi pu présenter le sondage à l'équipe du *NPR*. Finalement, cette firme de consultation était autorisée à participer aux processus d'appels d'offre fédéraux, ce qui n'était pas le cas du *NQRC*, du moins pour ce qui est de l'année 1998. La présence de l'*Arthur Andersen LLP* a donc permis de débiter le sondage de satisfaction fédéral cette année-là.

Le désir du *NQRC* d'introduire l'*ACSI* au sein du gouvernement fédéral a précédé le projet du *NPR*. Ça faisait quelques années que les chercheurs du *NQRC* essayaient de contacter les agences ou les sénateurs fédéraux pour présenter leur produit. L'idée était d'élargir le groupe d'utilisateurs de l'*ACSI*, de sorte que l'index soit adopté par plusieurs agences du gouvernement à la fois. L'un des chercheurs du *NQRC* avait occupé un poste à responsabilité au sein du gouvernement fédéral (*Bureau of Statistics*) et connaissait donc le milieu fédéral. Au-delà du côté financier, l'utilisation de l'*ACSI* par le secteur public assurait à cet outil une plus grande crédibilité du fait qu'il devenait possible de comparer l'*ACSI* des services et produits du secteur privé à la satisfaction des individus vis-à-vis des services publics, augmentant ainsi le pouvoir de comparaison de l'index.

L'intérêt de l'*Arthur Andersen LLP* pour le sondage était commercial. Ils comptaient introduire un projet de longue haleine au sein du gouvernement fédéral, avec la réalisation d'un sondage *ACSI* chaque année. Au-delà des profits générés par le sondage, ils croyaient aussi pouvoir offrir leurs services de consultation aux organisations publiques intéressées à améliorer leur performance, évaluée alors en termes de satisfaction des consommateurs. Nos interviewés ont reconnu que la compagnie avait investi dans le projet visant le long terme. Ainsi, pour les deux premières années de l'*ACSI* au gouvernement, la compagnie a baissé ses tarifs et a pris la responsabilité de l'implantation et de la mise à jour gratuites du site du sondage fédéral.

L'*Arthur Andersen* s'occupait du côté logistique de la gestion de l'*ACSI* au gouvernement. Ils devaient entrer en contact avec les 31 agences participantes¹⁴⁰, leur présenter l'*ACSI* et solliciter leur collaboration dans la mesure où les agences devaient adhérer au projet et déterminer le service à mesurer, les consommateurs de ce service et les drivers de satisfaction pertinents. L'*Arthur Andersen* aidait les agences dans ce processus, fournissant le support nécessaire afin que leur participation au sondage soit assurée.

Lorsque les résultats étaient publiés, l'*Arthur Andersen* devait retourner à chaque agence afin de présenter les rapports individuels et les résultats agrégés du sondage. Les consultants se faisaient toujours accompagner d'un représentant du *NPR* ou du *FCG* lors de leurs visites aux agences afin de donner une crédibilité à leur intervention.

Aux États-Unis, la promotion des relations entre les agences participantes de l'*ACSI* et le *National Quality Research Center* a donc relevait d'une firme privée. Leur mandat était de promouvoir la réalisation du sondage, et non l'interaction entre les agences participantes. Le modèle même du sondage n'exigeait pas une telle interaction. Ainsi, l'*Arthur Andersen* a choisi comme approche de contacter la plupart du temps les agences individuellement au nom du *NQRC*. Deux rencontres générales, plutôt «d'événements» (*happenings*), ont été organisées afin de souligner les réalisations concernant l'*ACSI*. Cependant, ces rencontres

140 Avec le *Postal Service* et l'*US Mint*, 31 agences participaient à l'*ACSI*, bien que le *Postal Service* et l'*US Mint* n'étaient considérés des agences prioritaires. En fait, l'adhésion de ces deux agences à l'*ACSI* est antérieure à l'adoption de l'*ACSI* par le *NPR*.

ne renforçaient pas l'importance de la coopération entre les agences (y compris au niveau décisionnel) ni celle de leur partenariat dans un projet commun. Le sondage fédéral, annoncé comme un projet incluant les 29 agences de plus grand impact au sein du gouvernement, aurait pu constituer une plus grande coopération entre les agences fédérales. Au lieu de cela, il s'est trouvé réduit à une participation individuelle des agences dans un même projet coordonné par des organisations centrales (*NPR*, *FCG* et *PMC*).

Le President's Management Council

La plupart des interviewés considèrent que l'intervention du *President's Management Council (PMC)* a été décisive dans la réalisation du sondage *ACSI* au sein du gouvernement américain. Le Conseil n'est pas intervenu dans la planification de l'initiative, mais il a été l'instance qui a approuvé la réalisation du sondage et mandaté la libération de ressources financières à cette fin. D'ailleurs, sous la gestion de W. Bush, l'autorité du *PMC* s'est effacée dans ce dossier, l'administration actuelle se limitant à permettre la poursuite du sondage, sans incitation particulière ni soutien actif.

Le *PMC*, conseil relié à l'*Office of Management and Budget*, est une création de l'administration Clinton et il est encore actif sous celle de George W. Bush. Moe, dans un article publié en 1994, remarque le déclin accentué des fonctions managérielles de l'*OMB*. Selon l'auteur, depuis les années 70, l'*OMB* s'est concentré de plus en plus sur le contrôle budgétaire et son volet « management » a perdu en capacité institutionnelle. Moe ajoute que tout au long de ce processus, la politisation au sein de l'*OMB* s'est accrue, changement reflété dans l'analyse du profil du personnel de l'*OMB* (Moe, 1994 : 116). Le premier rapport du *NPR* (*From Red Tape to Results*) et l'*Office of Management and Budget 2000 Report* n'ont fait qu'accroître cette tendance à la politisation qui, jumelée à la création de plusieurs comités inter-agences, ont diminué l'imputabilité démocratique du pouvoir exécutif américain.

L'une des recommandations du premier rapport du *NPR* était que les fonctions managérielles de l'*OMB* soient déléguées à un conseil formé de responsables des principales agences fédérales (*deputies ou deputy secretaries*), c'est-à-dire du personnel politique haut placé, nommé par le président. Ce conseil, appelé *President's Management*

Council (PMC), se consacrerait surtout aux questions managérielles qui touchaient plusieurs agences à la fois (*cross-cutting issues*¹⁴¹). Le mémorandum présidentiel qui a créé le *PMC* en 1993 mentionnait 22 individus au sein du groupe, 18 d'entre eux des représentants des agences du Cabinet. Parmi ces derniers, on trouvait des représentants des agences centrales (*Office of Personnel Management - OPM, General Secretary of Administration - GSA et Secretary of the Cabinet from the White House*), l'*Assistant to the President for Management and Administration* et le *Senior Advisor to the Vice-president*, responsable également du *NPR*). En plus des membres permanents, le *Deputy Director for Management*, président du Conseil, pouvait inviter des représentants d'autres agences comme la *NASA*. Les fonctionnaires de l'*OMB* assuraient le secrétariat du *PMC*. Pour des raisons de confidentialité, les membres ne pouvaient pas se faire remplacer par un représentant aux réunions du groupe. Le Conseil se réunissait une fois par mois et les comptes rendus de ces rencontres ainsi que les documents produits par le groupe n'ont jamais été rendus publics.

Yao (2000), ancienne assistante du *PMC* et la seule à avoir produit une étude sur le Conseil, se réfère à la Charte de fonctionnement du *PMC* comme « *member owned* » et à leur culture comme « *a member operated culture* ». Le groupe n'avait pas de mission définie, autre que celle d'appuyer le gouvernement dans l'accomplissement de son programme de gestion. L'agenda du *PMC* était déterminé par les membres eux-mêmes, lors des retraites annuelles. Selon Yao, les principales contributions du *PMC* ont été d'établir le dialogue entre les agences fédérales (y compris les agences centrales), de créer des liens de confiance entre les dirigeants et de fournir le support moral nécessaire aux responsables des ministères. Le *PMC* était un forum décisionnel qui permettait à ses participants de résoudre des problèmes et de déterminer les priorités managérielles. Cependant, à aucun moment, l'auteure ne se réfère au groupe en tant que lieu de planification ou de développement de projets de gestion ou de réforme administrative, rôle attribué plutôt au *NPR*.

141 Quelques exemples de problématiques sur lesquelles le *PMC* s'est penché durant l'administration Clinton : la réforme du service public, la réforme des règles d'approvisionnement (*procurement*), le *Government Performance Results Act*, les grèves (*shutdowns*) de 1995, le changement des systèmes *Y2K* et le portail *Firstgov.gov* (Yao, 2000 : 12).

La légitimité du *PMC* venait plutôt du pouvoir de ses membres au sein des agences et de leur proximité avec le Parti démocrate de Clinton que de la stabilité institutionnelle du Conseil. Le roulement des participants du *PMC* a été très important du fait que les nommés politiques restaient en moyenne seulement deux ans au sein du gouvernement américain. Yao (2000) relate qu'entre 1993 et 2000, six personnes ont occupé la direction du *PMC*, soit le poste de *Deputy Director of Management*. Le roulement a été tout particulièrement considérable dans les premières années de gouvernement, quand le *PMC* s'est chargé de questions assez impopulaires, comme la réduction de 12% de la force de travail au gouvernement fédéral. L'auteure souligne d'autres problèmes comme les absences des membres lors de quelques réunions et des réunions peu structurées. Yao avoue que le Conseil a dérivé à certaines périodes en raison des « *changes in leadership, membership and political agendas, internal and external to the group* » (idem : 6). D'autres auteurs ont critiqué le *PMC*. Selon Ronald C. Moe (1994), la tendance était à ce que les participants du *PMC* défendent les intérêts de leurs agences en dépit des intérêts généraux du gouvernement et qu'ils favorisent des projets à court terme, plus porteurs dans une logique politique¹⁴². Sundquist (1995) est allé encore plus loin : d'après lui, le personnel politique n'avait pas forcément la compétence ni l'intérêt d'inclure des questions managérielles dans leur agenda déjà très chargé.

La création du *PMC* s'insère dans la stratégie de gestion adoptée par l'administration Clinton. Le nouveau gouvernement se voulait axé sur les gens (*Putting People's First*), contrairement au paradigme bureaucratique précédent. Dans le discours du gouvernement Clinton – Gore, nous retrouvons plusieurs critiques envers la reddition de comptes démocratique traditionnelle, réalisée par le biais d'un système hiérarchique, où les agences et départements rapportent aux agences centrales et au Président, et ces derniers rendent des comptes au Congrès. Ce système, jugé inadéquat pour la gestion actuelle, devrait être remplacé par une reddition de comptes directement au consommateur public. Ainsi, les gestionnaires publics devraient être imputables selon les standards de performance établis

142 Ce qui est, d'ailleurs, une logique qui s'applique à l'approbation du sondage *ACSI*, comme nous le verrons.

pour chaque programme fédéral¹⁴³, standards parmi lesquels on retrouve la satisfaction des consommateurs, mesurée par les sondages de satisfaction. Le Congrès était considéré comme une institution qui nuisait plus qu'elle ne contribuait à l'excellence de l'administration fédérale. Le législatif devrait ainsi se restreindre au contrôle « objectif » de la performance de chaque agence, par le biais du contrôle des standards de performance. Parallèlement, les comités du Congrès continueraient à passer des lois dont la responsabilité de l'application serait déléguée aux agences individuelles.

Selon Moe (1994), le problème fondamental est que le *PMC* a contribué à diminuer l'emprise du Congrès sur l'exécutif non pas par la reddition de comptes directement aux consommateurs (une pratique que nous jugeons fragmentée et discutable en tant que seul mécanisme de reddition de comptes), mais plutôt par le pouvoir accru du personnel politique à la direction des agences. Moe remarque que la prolifération des comités inter-agences a eu pour effet la diminution de l'autorité institutionnelle, donc du leadership et de la supervision du Président, des agences centrales et, par voie de conséquence, du Congrès, au profit de l'augmentation du pouvoir du personnel politique désigné par le parti. En tant que comité inter-agence formé de personnel politique, le *President's Management Council* a contribué à ce déplacement de pouvoir.

La soi-disant « élimination » du volet « management » de l'*OMB* a en fait réduit le pouvoir institutionnel d'orientation et de contrôle de cette agence sur les questions managérielles. D'une part, la reddition de comptes des agences est devenue beaucoup plus fragmentée tant vis-à-vis des consommateurs de chaque agence que vis-à-vis du Congrès. D'autre part, les comités législatifs, habitués à travailler avec les agences individuellement, n'avaient pas d'emprise sur les comités inter-agences (ou interministériels), ce qui a aussi augmenté le pouvoir du personnel politique de l'exécutif aux États-Unis.

143 Le *General Performance Results Act*, passé en 1993, voulait que chaque agence fédérale évalue périodiquement sa performance selon des standards mesurables. Progressivement, l'évaluation de la performance serait reliée aux crédits budgétaires fédéraux accordés, ce qui s'est concrétisé dans le budget de l'année fiscale 2003.

L'étude du sondage américain met en évidence cette dynamique de politisation, remarquée par Moe (idem). Le projet de réaliser un sondage de satisfaction à l'échelle du gouvernement fédéral (plus spécifiquement, auprès des agences considérées prioritaires par le *NPR*), a été présenté par le président du *NPR* au *President's Management Council*, où il siégeait également. La décision de réaliser le sondage ainsi que la décision selon laquelle chacune des 29 agences ciblées devait absorber les coûts du sondage¹⁴⁴, ont été prises par le *PMC*, c'est-à-dire par le personnel politique du gouvernement qui, lorsqu'il participait au *PMC*, n'avait pas de comptes à rendre au Congrès.

Une fois la décision prise, les agences n'ont pas eu leur mot à dire quant à leur participation à l'*ACSI*. On leur a accordé, peut-être en guise de compensation, le pouvoir de déterminer : a) le service ciblé; b) les facteurs de satisfaction relativement à ce service et c) le groupe de consommateurs qui devait être sondé. Cette marge de manœuvre permettait aux agences qui n'étaient pas d'accord pour utiliser l'*ACSI* de ne pas trop s'impliquer dans le processus et même de « saboter » le sondage : il suffisait pour cela qu'elles choisissent un groupe de consommateurs exceptionnellement satisfait des services de l'agence, même s'il était peu représentatif de sa clientèle. Le choix du service et des facteurs de satisfaction pouvait également faire en sorte que l'agence obtienne des résultats favorables au sondage. Ni le *NPR*, ni le *FCG*, ni le *PMC*, ni les chercheurs de Michigan n'avaient de pouvoir quant aux choix des agences. Nous croyons que la concession d'une telle marge de manœuvre aux agences était quand même nécessaire afin d'éviter des conflits entre les agences potentiellement opposées au sondage et le groupe responsable de son introduction. En effet, l'enjeu était d'importance, soit l'introduction d'un indice de satisfaction qui refléterait la performance des agences. Le relais donné aux agences a eu, cependant, des effets pervers : on ne pouvait pas garantir la qualité du sondage effectué par l'agence, ni la validité des indices agrégés de satisfaction¹⁴⁵.

144 Le prix du sondage était de 25 000 US\$ par groupe de consommateur consulté, montant qui n'avait pas été prévu dans le budget des agences pour l'année fiscale 1998-1999.

145 Notons cependant que, selon les chercheurs de Michigan, un groupe de quatre agences fédérales accapare la plupart du budget fédéral destiné aux consommateurs des agences participant au sondage. La validité de

Quelques interviewés ont remarqué que certaines agences ont essayé d'éviter de participer à l'ACSI en 1999 et 2000. Les raisons alléguées vont de la qualité du sondage au type d'informations que celui-ci pouvait apporter, informations considérées trop générales ou encore similaires à celles recueillies par les sondages déjà utilisés par les agences individuellement. Le choix des groupes de consommateurs par les agences révèle leur peu d'enthousiasme envers l'ACSI. Ainsi, l'*Administration for Families and Children (Health and Human Services)* a ciblé dans l'ACSI les parents des enfants de la pré-maternelle participant au programme *Head Start* qui préparait à la maternelle¹⁴⁶. L'*Environment Protection Agency* a sondé les bibliothécaires qui accédaient au site de l'*EPA*. L'*Education Publications (Education)* a sondé les principaux usagers qui demandaient les publications du ministère de l'Éducation (*primary users of education publications*). Pour ce qui est des deux derniers exemples, on peut lire dans le Rapport ACSI 2000: « *Although providing information and education are important services of these agencies, they are not the principal missions* » (*American Customer Satisfaction Index – Federal Agencies Government-wide Customer Satisfaction Index, 2000 : 24*)¹⁴⁷.

Le départ de 13 agences sur les 31 que comptait l'initiative ACSI à la fin du premier contrat de deux ans peut aussi constituer un indicateur du bas niveau d'adhésion des agences au projet. Notons que parmi les 18 agences restantes, seulement 11 ont ciblé le même groupe de consommateurs afin de faire le suivi de leur satisfaction au fil des années¹⁴⁸ ce qui était l'un des objectifs de l'ACSI (voir le tableau d'agences participantes en annexe).

l'indice ACSI de chacune des quatre agences détermine donc, en grande partie, la validité de l'ACSI du gouvernement fédéral.

146 L'*Administration for Children and Families* a, d'ailleurs, obtenu des scores très différents dans les années 1999 (ACSI = 87) et 2000 (ACSI = 83) en raison du mode différent d'échantillonnage, entre autres. En 1999, l'agence même a fourni une liste où l'on a puisé l'échantillon d'interviewés. Par contre, en 2000, l'échantillon a été obtenu par échantillonnage aléatoire des téléphones domiciliaires. Selon le Rapport ACSI 2000, « *[the score of 2000] is probably due to having sampled a somewhat less involved group of parents of current Head Start Students this year than last.* » (*American Customer Satisfaction Index – Federal Agencies Government-wide Customer Satisfaction Index, 2000 : 22*).

147 Dans les rapports de l'ACSI, il nous manque des informations sur l'importance des groupes de consommateurs choisis par les agences ou les critères qui ont conduit à ce choix.

148 Le changement des agences participant à l'ACSI, ainsi que le changement des groupes de consommateurs sondés par les agences compromettent les comparaisons longitudinales de l'index au niveau des agences et au

La plupart des informateurs reconnaissent que les agences n'étaient pas intéressées par l'*ACSI* tout simplement parce qu'elles réalisaient déjà des sondages mieux adaptés à leurs groupes de consommateurs et qu'elles ne voyaient pas, dans le rapport coûts – bénéfices, une bonne raison d'investir dans l'index. Cependant, ni l'analyse des coûts et bénéfices du projet, ni l'évaluation de la validité de l'*ACSI* n'ont été centraux dans la discussion concernant l'adoption de cet outil de recherche par le gouvernement fédéral. Sans vouloir mettre en doute la qualité du sondage américain, nous constatons que la décision d'utiliser l'*ACSI* a été de nature plutôt politique.

Le *NPR*, le *FCG* et le *PMC* se sont appuyés sur la légitimité d'un l'instrument de sondage qui était déjà utilisé par le secteur privé depuis quelques années pour donner suite au programme politique de Clinton – Gore et engager les agences fédérales dans un projet commun qui concrétisait l'importance accordée par le gouvernement à la satisfaction des consommateurs publics. Selon quelques interviewés, le vice-président Al Gore comptait se servir des résultats de l'*ACSI* pour sa candidature à la présidence en 2000. Le sondage *ACSI* était un instrument crédible, capable d'attester, en chiffres, la satisfaction des consommateurs envers l'efficacité et l'efficacités des services gouvernementaux et, surtout, utilisable immédiatement. Cette information sur la performance du gouvernement fédéral était encore plus convaincante lorsqu'elle se prêtait à la comparaison avec l'index de satisfaction du secteur privé. Ce type de comparaison répondait à l'objectif annoncé par Gore en 1993, soit d'offrir aux consommateurs publics des services de qualité égale ou supérieure à la qualité des services privés.

niveau des groupes de services (établis selon les segments de consommateurs ciblés). Même si la validité de l'index national est garantie par la participation des agences les plus importantes en termes budgétaires, il faut souligner qu'il y a une variation significative entre les services mesurés en 1999 et 2000, et les services mesurés en 2001 et 2002.

L'équipe responsable du projet des sondages aux États-Unis

Comme nous l'avons vu, l'équipe responsable des deux premiers sondages *ACSI* (1999 et 2000) aux États-Unis était formée d'individus appartenant à des groupes différents du gouvernement. On a aussi fait appel à des consultants pour la gestion et la réalisation des sondages. Cette situation est bien différente de celle de l'administration fédérale canadienne. Dans le cas de cette dernière, on trouve un seul groupe de fonctionnaires orientés par un leadership influent et soudés autour d'intérêts communs, parmi lesquels la réalisation du sondage de satisfaction national. Ce groupe sert d'ancre au projet des services axés sur les citoyens et fournit la légitimité nécessaire à la réalisation du sondage.

Dans l'équipe américaine responsable de l'*ACSI*, chaque membre voulait réaliser le sondage fédéral pour des raisons différentes non étrangères, en partie, à son groupe organisationnel. Les participants au *NPR* cherchaient à réaliser le programme de réforme administrative du pouvoir exécutif en place qui prônait le contrôle de la qualité des services par les consommateurs publics tandis que les membres du *FCG* voulaient continuer d'offrir leurs services au sein de l'administration fédérale selon une approche de gestion à laquelle ils s'identifiaient. Quant aux consultants de l'*Arthur Andersen LLP*, ils voulaient offrir leurs services de gestion au *NPR* et rentabiliser leur participation au sondage par la consultation aux agences. Enfin, les chercheurs du *NQRC* (l'Université du Michigan) avaient pour objectif d'introduire leur sondage dans le secteur public. Ainsi, aux États-Unis, le groupe responsable du sondage n'avait pas d'intérêts ni d'identité définis et puisait son autorité surtout dans le pouvoir politique à la tête de l'exécutif.

Cette divergence d'intérêts des acteurs responsables de l'*ACSI* apparaît encore plus clairement lorsque, à la fin du mandat de Clinton, l'*Arthur Andersen LLP* et le *Federal Consulting Group* (qui semblait, à ce moment, être mieux outillé pour réaliser le sondage fédéral sans l'appui des consultants externes) entrèrent en concurrence à propos de la

gestion de l'ACSI au sein du gouvernement. En effet, ces deux organisations voyaient l'offre de ce service de gestion comme une source importante de revenus¹⁴⁹.

Notre étude ne vise pas à établir lequel des processus, l'américain ou le canadien, donne les meilleurs résultats. Les résultats des sondages n'ont même pas été pris en compte dans notre recherche, pas plus que ne l'a pas été l'impact de la réalisation des sondages de satisfaction sur les administrations en question. Encore, si notre recherche portait sur les impacts des sondages, faudrait-il préciser les impacts à prendre en considération: changements dans la manière de reddition de comptes au secteur public? Une meilleure qualité des services? Un changement de la culture des administrations vers des services axés sur les clients?

Nous avons plutôt voulu montrer que les différentes stratégies de sondage adoptées dans les pays étudiés étaient le fruit, entre autres, du profil des groupes d'acteurs liés à ces initiatives. Ces acteurs ont donné lieu, aux États-Unis, à un sondage adapté d'un modèle existant dans le secteur privé, qui cible quelques services publics en particulier et s'adresse aux consommateurs de ces services. Au Canada, par contre, on a opté pour développer un sondage sur mesure, très étendu, qui ciblait à la fois plusieurs secteurs de services offerts par les paliers municipal, provincial et fédéral et qui s'adressait aux citoyens canadiens. Il restait, cependant, à savoir pourquoi des groupes de profil si distinct s'étaient formés aux États-Unis et au Canada.

En accord avec les théories néo-institutionnelles, nous voyons que le profil des groupes responsables de la réalisation des sondages se dessine en partie par des facteurs institutionnels de l'administration fédérale de ces pays et en partie par des facteurs conjoncturels, rattachés aux réformes implantées. Ainsi, d'autres logiques que la rationalité instrumentale, tels les systèmes de gouvernance traditionnels de chaque pays et des

149 Selon les interviewés, le *Federal Consulting Group* visait surtout la survie de leur groupe au sein du gouvernement. Pour cela, ils devaient avoir un mandat clair et des clients sûrs. L'Arthur Andersen LLP, de son côté, cherchait à rendre le projet ACSI rentable, afin de rentabiliser les efforts qu'ils disaient avoir investi dans les deux premières années du sondage.

ensembles de valeurs, contribuent à définir à la fois le profil de ces groupes d'acteurs et le type de sondage adopté, ce qui confirme les principes des théories critiques et des théories néo-institutionnelles qui constituent le cadre théorique de notre étude.

Par la suite, nous explorons le facteur institutionnel jugé le plus influent dans la constitution du profil des groupes qui ont réalisé les sondages au Canada et aux États-Unis: l'existence de deux systèmes de gouvernance distincts, soit le système de *Whitehall* et le système de la *White House*.

CHAPITRE 7 : WHITEHALL ET WHITE HOUSE : DEUX SYSTÈMES DISTINCTS DE GOUVERNANCE PUBLIQUE

Le profil des groupes responsables des sondages au Canada et aux États-Unis a été un facteur très influent dans le type de sondage adopté par chaque pays. Comme nous l'avons vu, au Canada, le Réseau des services axés sur le citoyen / Conseil de la prestation des services du secteur public, groupe qui se définit comme une « communauté de pratique », a toujours suivi l'initiative des sondages, étant le responsable de fait de ceux-ci¹⁵⁰. La stabilité de la composition et du leadership de ce groupe de hauts gestionnaires fédéraux et provinciaux au fil des années a permis de réaliser les trois sondages canadiens (1998, 2000, 2002). Le RSAC a rendu possible la réalisation d'un sondage au niveau national touchant les services des trois paliers de gouvernement, ainsi que le développement d'un outil de sondage particulier, où le concept de *citoyen* prévalait sur le concept de *client* ou de *consommateur* de services.

Aux États-Unis, le profil de l'équipe responsable du sondage de satisfaction était assez différent. Cette équipe était formée de représentants de plusieurs autres groupes du gouvernement fédéral, sous la direction du *National Performance Review (NPR)*, qui a exercé une influence politique importante sur les deux premiers sondages de satisfaction réalisés. Le sondage américain s'orientait alors selon les principes défendus par le *NPR* pour la réforme américaine, principes cependant déjà largement acceptés par le gouvernement américain lorsque la réforme des années 90 a été mise en oeuvre par le gouvernement, comme nous le verrons dans le dernier chapitre de cette thèse. À la différence du sondage canadien, le type de sondage choisi par le gouvernement américain

150 Nous disons « responsable de fait » parce que ce sont les membres de ce groupe qui ont obtenu l'aval et la participation des gouvernements fédéral et provinciaux dans la réalisation du sondage «Les citoyens d'abord». Cependant, les responsables juridiques du contrat du sondage avec *Erin Research* ont été, consécutivement, le Centre canadien de gestion et l'Institut d'administration publique du Canada.

visait à comparer la satisfaction des consommateurs du secteur public et du secteur privé, et ciblait des services spécifiques offerts par les agences du palier fédéral.

Cependant, la formation de ces groupes et la définition de leur profil ne se sont pas produits au hasard. Dans le cas canadien, nous croyons que certains facteurs institutionnels ont été déterminants dans la constitution d'une communauté de pratique. Pour ce qui est du gouvernement américain, d'autres facteurs institutionnels (ou encore l'absence de certains éléments institutionnels) rendaient plus naturelle la constitution d'un processus fortement influencé par le palier politique et ne favorisaient pas l'émergence des communautés de pratique.

D'après notre recherche et en accord avec la littérature sur l'administration américaine et canadienne, le facteur institutionnel le plus influent pour la formation des groupes responsables du sondage a sans doute été le système de gouvernance des pays étudiés, en ce qui a trait au partage du pouvoir exécutif entre le personnel politique et partisan et les fonctionnaires de carrière des gouvernements. Tandis qu'au Canada nous trouvons un système reconnu comme *Whitehall* ou *Westminster*, aux États-Unis il s'est instauré un système de gouvernance différent, appelé système de la *White House* ou *spoils system*. Par la suite, nous les présentons donc, tout en nous attachant à comprendre comment ces modèles de gouvernance ont influencé la constitution d'une communauté de pratique, dans le cas canadien, et d'un processus politique, dans le cas américain.

«It is important to bear in mind that NPM initiatives can never be implemented in a vacuum. How a country's public service is structured is vitally important. As it is well known, there is a grand variety of systems and structures ranging from les grands corps en France, career public services in Canada and Australia, and the "spoils" system in the United States, and so on.» (Bourgault, 1996, cité par Bourgault et Savoie, 2000: 364).

7.1 La tradition canadienne : le modèle de *Whitehall*

Depuis la formation de la Fédération canadienne en 1867, l'État canadien a adopté un modèle d'administration fortement inspiré de l'Angleterre, comme ce fut le cas d'autres anciennes colonies anglaises comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande. La Loi

constitutionnelle de 1867, qui attribuait à la Reine de l'Angleterre le gouvernement et le pouvoir exécutif du Canada, pouvait ainsi attester de l'importation du modèle administratif anglais à la Confédération récemment créée. Le concept d'un service public de carrière, familier à l'administration anglaise, s'est progressivement consolidé au Canada: l'État offrait à tous ses employés (des plus bas aux plus hauts niveaux hiérarchiques) la sécurité d'emploi, des niveaux de rémunération modestes mais confortables, l'anonymat, le respect du critère de mérite surtout lors de la sélection des futurs fonctionnaires et une progression de carrière à l'interne¹⁵¹ (Thompson et Fryer, 2000 : 41, 42). En échange, une fonction publique professionnelle et compétente devait répondre aux besoins de l'État en matière de gestion des politiques publiques, tout en assurant sa neutralité politique envers les services qu'elle offrait au palier politique¹⁵².

Ce modèle institutionnel, qui caractérise encore largement les relations entre les paliers politique et administratif au sein du pouvoir exécutif canadien, a été nommé modèle de *Whitehall* ou de *Westminster*. Il a sûrement pris un caractère particulier dans les pays où il a été adopté et a évolué au fil du temps. Toutefois, jusqu'à nos jours, il a conservé une caractéristique de fond prépondérante, soit la distinction entre la sphère politique – partisane et la sphère administrative, le service public étant « *insulated from the ebb of the flow of partisan politics* » (Aucoin, 1995 : 26)¹⁵³.

Notre avis est que l'existence même d'un tel système de gouvernance au sein du pouvoir exécutif canadien a rendu possible le développement de la stratégie de sondage de satisfaction adoptée par le gouvernement de ce pays. Cette stratégie se caractérise surtout:

151 Thompson et Fryer (2000: 42) affirment qu'alors le service public était un modèle de « *internal labour market* », soit « *an employment system that featured limited ports of entry for employees, promotion from within and compensation oriented to internal equity* ».

152 D'ailleurs, selon Aucoin (1995 : 28), la création d'un service public neutre et professionnel au Canada a également souffert des influences de la réforme progressiste américaine qui prônait la gestion scientifique de l'État et la séparation entre les activités politiques et administratives.

153 Dans le quotidien des administrations et surtout aux paliers administratifs les plus élevés, les fonctions attribuées aux sphères politique et administrative se confondent, comme nous le verrons par la suite. Cependant, il demeure, du moins dans l'imaginaire qui oriente ce modèle de gouvernance, que les rôles qu'administrateurs et politiciens doivent jouer dans le gouvernement sont différents. Le profil des individus occupant les fonctions politiques et administratives est également distinct, puisque les fonctionnaires de carrière ne doivent pas avoir d'allégeance politique.

a) par un partenariat entre les provinces et le gouvernement fédéral dans la réalisation du sondage canadien et b) par une approche dite « citoyen » des répondants au sondage.

Le système de *Whitehall* semble favoriser la création de réseaux de hauts gestionnaires. Dans le cas étudié, ce système, qui est reproduit avec plus ou moins de fidélité au sein des provinces¹⁵⁴, a rendu possible la formation d'une communauté de pratique. Celle-ci a mis au point et réalisé le sondage « Les citoyens d'abord » au niveau national, sans passer par les canaux formels des relations intergouvernementales, ce qui l'a soustrait à l'influence du palier politique.

Les hauts fonctionnaires sont les individus qui occupent les postes les plus élevés de la fonction publique et qui ont un contact direct avec le palier politique, soit les sous-ministres et sous-ministres adjoints et assistants. Dans notre recherche, nous traitons également des gestionnaires haut gradés du gouvernement, auxquels peuvent s'appliquer la plupart des constatations des études réalisées sur les hauts fonctionnaires canadiens et américains, surtout en ce qui a trait à leur profil et à leurs capacités de réseautage au sein de la machine publique. Ainsi en plus des sous-ministres et des sous-ministres adjoints et assistants, leurs assistants directs et les directeurs de services figurent dans notre recherche dans une catégorie que nous appelons désormais « hauts gestionnaires ».

Au Canada, les hauts gestionnaires se trouvent directement reliés à la réalisation du sondage national de satisfaction publique, car la plupart des membres du Réseau des services axés sur le citoyen et, ultérieurement, du Conseil sur la prestation des services du secteur public, sont des gestionnaires haut gradés au sein des gouvernements provinciaux et fédéral. Par ailleurs, ces hauts gestionnaires étaient placés, la plupart du temps, dans les agences centrales du gouvernement, en général, les agences responsables des initiatives d'amélioration des services.

Dans un ouvrage publié en 1991, Bourgault et Dion reprennent deux idéaux types de hauts fonctionnaires, situés aux extrémités d'un continuum vers la politisation. D'un côté, nous

154 Pour ce qui est de l'administration des provinces canadiennes, voir Bourgault, Demers et Williams (1997) et Lindquist (2000).

avons les « grands commis », présents dans le modèle de *Whitehall*. À l'autre extrême, nous trouvons « l'*outsider politique* », qui correspond au haut fonctionnaire américain, fortement politisé et recruté à l'extérieur, et dont nous parlerons plus tard dans le texte¹⁵⁵.

Le « grand commis » est recruté au sein de la fonction publique et le développement de sa carrière se fait à l'intérieur d'un système unique d'encadrement. Notons, toutefois, que de plus en plus la progression de carrière exclusivement au sein de la fonction publique se fait rare, des bas échelons jusqu'aux postes de haute gestion¹⁵⁶. Depuis la deuxième guerre, on favorise davantage le recrutement direct aux postes managériels. La carrière des gestionnaires est gérée par des instances considérées politiquement neutres, comme la Commission de la Fonction publique et le Bureau du Conseil privé. La stratégie actuelle de développement de carrière des hauts gestionnaires canadiens consiste à les transférer régulièrement d'un ministère à l'autre, pratique recommandée par le rapport Glassco (1962), visant à développer les compétences de gestion au sein de l'administration publique. Or, comme ces fonctionnaires sont toujours nouveaux dans un ministère, ils sont moins familiers avec les dossiers ministériels spécifiques et finissent par développer un profil plus généraliste et managériel, moins spécialisé quand il s'agit des aspects techniques particuliers à chaque ministère.

155 Soulignons, cependant, que cette différenciation est pertinente seulement lorsqu'on se réfère à la haute fonction publique. Quand nous examinons la fonction publique en général, Peters (2000 : 34) situe le Canada et les États-Unis dans un même groupe de « pays anglo-américains ». Selon l'auteur, ces pays se caractérisent par la séparation entre l'État et la société civile et la conception d'une relation contractuelle entre les deux. Le service public de ces pays, soit l'État, se compose d'une fonction publique dont la carrière est généralement gérée de façon centralisée et à laquelle on impose la neutralité politique. Le palier politique, qui représente la société, porte une conception négative de l'État qui doit, alors, être contrôlé par des lois et règlements. Il n'est pas étonnant de constater que c'est dans les pays anglo-saxons que les réformes managérielles des années 80 ont eu le plus d'emprise, car c'est dans ces pays que les bureaucraties publiques ont été accusées d'inefficience et d'inefficacité. Dans d'autres pays, comme la France et l'Allemagne, où le service public jouait déjà un rôle politique, les réformes inspirées du nouveau management public ont été moins prenantes, bien que ces systèmes aient aussi subi des changements au fil des années (Peters, 2000 : 31).

156 Dans un sondage réalisé par Iain Gow (1989 : 388) auprès des fonctionnaires fédéraux en 1987, l'auteur constate que plus des trois quarts des répondants avaient eu des expériences de travail dans un autre secteur que l'administration fédérale. Particulièrement pour ce qui est des hauts fonctionnaires (*senior executives*, cependant pas définis dans le texte), 58.2 % avaient eu une expérience de travail au sein du secteur privé. Ce constat rompt dans une certaine mesure avec l'idée que dans le système de *Whitehall* la carrière des fonctionnaires est entièrement interne à la fonction publique.

Dans le système de *Whitehall*, les hauts gestionnaires sont imprégnés d'une éthique qui leur est propre, condamnant l'allégeance partisane, le patronage et le favoritisme. En apparence, cette situation reproduit le modèle idéal wébérien, où nous trouvons, du moins au niveau symbolique, la séparation formelle de tâches entre le personnel politique et administratif. Le principe de la responsabilité ministérielle, selon lequel le ministre ou encore le Cabinet ministériel dans son ensemble doit assumer la responsabilité politique, juridique et administrative des actions de son ministère, garantit l'anonymat des fonctionnaires et place la responsabilité politique entre les mains des élus¹⁵⁷. L'idée est que les hauts gestionnaires doivent servir avec la même diligence des gouvernements de partis différents. Ainsi, généralement, les fonctionnaires haut gradés ne sont pas touchés lors des transitions politiques au Canada. Si jamais ils sont réaffectés, la Loi sur la fonction publique exige qu'il leur soit attribué un autre poste de prestige égal au sein de l'administration (Bourgault et Dion, 1991). L'un des effets de ce système est que le taux de roulement des hauts gestionnaires lors des transitions politiques est assez bas contrairement à ce qui se passe dans le système américain¹⁵⁸.

Pourtant, le fait de défendre leur neutralité politique et de s'afficher comme des non partisans ne veut pas forcément dire que les hauts gestionnaires exercent des fonctions purement techniques ni des fonctions restreintes à l'exécution automatique des politiques publiques. À ce propos, Aucoin (1995 : 29) remarque qu'il existe une différence subtile dans la définition de la notion de neutralité entre la fonction publique canadienne et britannique. Selon l'auteur, au Canada, on s'attend à ce que la fonction publique puisse

157 Nous verrons que, malgré le fait qu'au Canada le principe de la responsabilité ministérielle prime toujours, des événements, comme le cas Al-Mashat, et l'introduction des idées managérielles, comme la reddition de comptes publiques par les fonctionnaires, ont contribué à affaiblir le principe de la responsabilité ministérielle, jusqu'à le remettre en question. Nous croyons que le gouvernement canadien vit, à cet égard, un moment de transition, où il hésite entre la garantie de l'imputabilité démocratique, avec la préservation de la neutralité de la fonction publique, et l'adhésion aux principes de la gestion moderne, qui finit par donner aux fonctionnaires un rôle plus politique dans la gestion des affaires publiques.

158 Cependant, Bourgault et Dion (1991 : 140) observent qu'entre 1867 et 1987, il y a eu très peu de changements de parti au pouvoir : à peine douze en quatre-vingt cinq ans, ce qui a assuré une plus grande stabilité aux hauts fonctionnaires. D'autre part, les partis Libéral et Conservateur qui se sont succédés au gouvernement fédéral ne présentent pas de différences idéologiques importantes.

assister la gouvernance et participer à la conception des politiques publiques tout en étant soumise aux décisions du palier politique.

«The permanent bureaucracy, in short, was not to be confined merely to the administration of public policies formulated and decided upon by a political process from which bureaucrats were excluded. ... The public interest in good government, accordingly, required more than the effective operation of responsible government within the parliamentary democracy. It also demanded that ministers respect and promote the public interest and the career public service.» (Aucoin, 1995: 29).

Bourgault et Dion (1991) remarquent que la proximité et l'interaction des hauts fonctionnaires avec le palier politique fait qu'ils développent une sensibilité politique qui imprègne leurs conseils, la présentation de leurs analyses aux ministres et leur participation dans le *policy making*. Même quand les gestionnaires haut gradés n'ont pas de contact direct avec le palier politique et qu'ils se consacrent plutôt à l'opérationnalisation des politiques, ils prennent des décisions qui peuvent affecter le mode de fonctionnement de leur ministère et, par conséquent, les politiques elles-mêmes. Dans ce sens, ils s'écartent du modèle wébérien qui propose une division stricte des tâches entre l'administratif et le politique.

Lors de leur participation à la gouvernance, les gestionnaires publics apportent une contribution particulière. Selon Aberbach, Rockman et Putnam (1981)¹⁵⁹, qui ont réalisé une étude comparative sur l'interaction entre politiciens et bureaucrates, les fonctionnaires tendraient à contribuer avec leur expertise technique et, sur le plan politique, à privilégier toujours des projets à long terme, à répondre plutôt aux attentes de leur clientèle et à viser le développement de leur ministère. D'autres auteurs, comme John Tait (1996), président du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique au Canada, présentent les gestionnaires publics canadiens comme des défenseurs de l'intérêt public, en opposition aux intérêts partisans ou aux intérêts privés. En effet, surtout lorsqu'ils sont placés dans les agences centrales du gouvernement, les gestionnaires publics interviennent

159 Bien que datées, l'œuvre d'Aberbach, Rochman et Putnam (1981) et celle de Campbell et Szablowsky (1979) demeurent fondamentales pour les études concernant les hauts fonctionnaires.

dans la conduite des politiques d'emprise générale. Campbell et Szablowski (1979) parlent alors d'un modèle de fonctionnaires hybrides, qui a des préoccupations de type administratif - opérationnel, mais qui se penche également sur les questions stratégiques du gouvernement et présente ainsi des préoccupations politiques.

Cependant, nous soulignons que tout en exerçant des fonctions politiques au Canada, les hauts gestionnaires demeurent rattachés à la catégorie des fonctionnaires de carrière, socialisés dans un groupe distinct du groupe des politiciens et ayant donc des intérêts différents. Les compétences exigées lors de leur entrée dans la fonction publique, la gestion de leur carrière à l'interne et la formation spécifique qui leur est donnée font que les hauts gestionnaires finissent par constituer une élite managérielle qui affiche une culture corporative particulière. Tout au long de leur carrière, ils développent des liens professionnels et personnels entre eux, qui consolident des valeurs communes et des façons de faire. Leur interaction formelle et informelle au sein de l'administration publique est constante, point sur lequel nous reviendrons plus loin.

Cette classe de hauts fonctionnaires, appelés péjorativement « mandarins », a vu son pouvoir s'accroître avec la dépendance que les ministres ont progressivement développée vis-à-vis des compétences managérielles de ces personnes et de leurs recommandations en matière de politiques. En effet, l'implication accrue des ministres dans la dimension politique du gouvernement leur laisse peu de temps pour la gestion quotidienne des administrations (Aucoin, 1995 : 30). « L'État administratif » ou technocratique, comme l'ont appelé Kerneghan et McLeod (1982), a atteint son apogée dans les années 60, quand la croissance économique et les exigences accrues des citoyens ont mené à l'agrandissement de l'appareil étatique. Dans les deux décennies suivantes, l'État administratif a été la cible de critiques, dû au pouvoir presque indépendant, « *self-governing* » des bureaucrates, responsables, selon ces critiques, du mauvais fonctionnement de la machine administrative et de son inefficience.

« While remaining constitutionally subordinate to its political masters, the public service, especially its elite mandarins, could not but constitute a challenge to the supremacy of ministers. » (Aucoin, 1995: 30)

Aucoin identifie deux théories qui ont contribué à justifier intellectuellement et idéologiquement « *this assault first centered on the permanent bureaucracies in these four Westminster systems* [soit le Royaume-Uni, le Canada, l’Australie et la Nouvelle Zélande] » (1995 : 31). D’un côté, le *Public Choice*, en particulier les travaux de William Niskanen (1998), estime que les bureaucrates sont responsables de l’agrandissement de l’État. Ceux-ci, soucieux de garder ou d’acquérir des pouvoirs, ont intérêt à accroître leurs budgets et, en conséquence, la machine administrative grossit. De l’autre côté, la *Principal-Agent Theory* ne doute pas des intérêts publics des bureaucrates, mais les blâme également pour la gestion inefficace de l’État. Selon cette théorie, les ministres dépendent de plus en plus de l’assistance des bureaucrates, vu leur manque de temps et d’expertise dans les dossiers publics. Ils ne sont plus en mesure de contrôler ou au moins de suivre les actions des bureaucrates, ce qui fait de ces derniers les agents principaux dans les administrations publiques, responsables des succès et des échecs de la gestion.

Ces idées ont connu un grand succès dans les années 70 et 80. Les groupes d’intérêt avaient gagné du poids, les médias également et ils exigeaient de plus en plus la reddition de comptes du gouvernement. Les parlementaires requéraient, eux aussi, un rôle plus important dans la gestion gouvernementale, réclamant la responsabilisation ministérielle et encore, la reddition de comptes du service public au Parlement. En même temps, la légitimité des gouvernements s’effondrait. Pour les politiciens candidats au pouvoir exécutif, les théories auxquelles nous avons fait référence constituaient une explication simple de l’augmentation des dépenses publiques (Aucoin, 1995 : 33 – 34), bien que, à long terme, le « *bureaucrat bashing* » n’ait fait que contribuer à la délégitimation des gouvernements selon Arnold (1995).

Au Canada, le Premier Ministre conservateur Mulroney (1984 – 1993) a adopté le discours des réformes anti-bureaucratiques lors des élections et a essayé de politiser la haute fonction publique¹⁶⁰. La politisation du service public promue par les conservateurs s’est

160 Selon Aucoin (1995 : 51), nous y retrouvons l’influence de l’approche américaine de politisation de la haute-fonction publique.

développée à partir de quelques grandes initiatives : a) les cabinets ministériels, composés du personnel politique rattaché au ministre, ont été élargis afin de faire contrepoids au rôle des hauts fonctionnaires; b) le poste de Chef de cabinet a été créé au sein des cabinets ministériels. Le Chef de cabinet, nommé politiquement, devait « *provide strategic political advice to [a minister's] department responsibilities and to balance the advice from [departmental] public services* » (Manion and Williams, cités par Aucoin, 1995: 52); c) le nombre de nommés politiques devait s'accroître. On avait alors approuvé l'admission de sous-ministres et sous-ministres adjoints venus de l'extérieur et engagés par contrat (Bourgault et Dion, 1989a : 145).

Cependant, ces initiatives n'ont pas connu de grand succès. Premièrement, il était difficile d'attirer de bons candidats aux postes gouvernementaux qui offraient une rémunération plus modeste et où les gestionnaires disposaient de moins de flexibilité comparativement au secteur privé. Comme Bourgault et Dion (1989a) l'ont observé, le changement s'est plutôt fait sentir dans l'augmentation du roulement de sous-ministres que dans l'embauche de gens de l'extérieur. La politisation des sous-ministres semble avoir été encore moindre au gouvernement conservateur du Canada qu'au gouvernement libéral du Québec à la même époque, même si les deux véhiculaient le même discours anti-bureaucratique (Bourgault et Dion, 1989b). Pour ce qui est des Chefs de cabinet, la plupart avaient peu d'expérience dans la machine publique et ils étaient moins compétents que les hauts fonctionnaires du gouvernement, ce qui les défavorisait dans le rapport de forces. *“At worst, they merely contributed to a deterioration in good government by providing a new avenue of access to ministers for a rapidly expanding coterie of lobbyists with partisan ties to the governing party”* (Aucoin, 1995: 53). Aucoin (1995) défend également la thèse selon laquelle les hauts fonctionnaires canadiens n'ont pas vraiment constitué une menace au palier politique, mais qu'ils ont plutôt toujours travaillé en collaboration, comparativement au Royaume-Uni et à l'Australie.

« In Canada, this [politicization] was not quite the case for three reasons. First, the norms, traditions and values of public service have stayed strong, and effective leadership had been provided by senior public servants. Second, the system was not so closed as it was in Britain and Australia. Third, the political leadership had been able to engage the public service effectively; in part this was because several key ministers, including three prime ministers in the Liberal governments of the 1950s

and 1960s had themselves been professional public servants. » (Aucoin, 1995: 63 – 64)

De même, la fonction publique canadienne a résisté aux actions entreprises par Brian Mulroney qui, selon Savoie (1994), n'avait pas l'appui nécessaire du Parlement et n'avait manifesté aucune volonté politique de poursuivre ses intentions annoncées. La réaction au cas Al-Mashat illustre bien la résistance de la haute fonction publique aux changements introduits par le palier politique. Dans cette affaire, le Parlement, le Ministre des Affaires Étrangères et le Greffier du Conseil Privé ont accusé un haut fonctionnaire de carrière d'avoir admis comme immigrant au Canada l'ancien consul irakien aux États-Unis, juste après la défaite de l'Irak lors de la Guerre du Golf. Le haut fonctionnaire et un chef de Cabinet ont été reconnus responsables d'avoir pris une décision contraire aux intérêts politiques du pays, en dépit du principe de la responsabilité ministérielle. Sutherland (1991) affirme que le jugement politique subi par le fonctionnaire en question a marqué, aux yeux des hauts fonctionnaires fédéraux, la rupture du lien de confiance et de complicité entre le ministre et son sous-ministre. À long terme, Sharon Sutherland croit que l'affaire Al-Mashat a compromis le succès du programme de réforme Fonction Publique 2000.

«Finally, the inquiry appears to be a clear betrayal of the PS 2000 philosophy: the empowerment for autonomous risk-taking offered in PS 2000 may lead a public humiliation in which your deputy minister and the Clerk will be enthusiastic participants» (Sutherland, 1991: 601)

Les analystes s'entendent pour dire que les mesures anti-bureaucratiques au Canada ont été plus timides en comparaison avec les autres pays anglo-américains. *“Although Mulroney government was committed to strengthening the political arm of government, it did not pursue an explicit partisan-politicization of the ranks of the senior public service”* (Aucoin, 1995: 58). Par ailleurs, afin de souligner concrètement son opposition au discours conservateur, le parti Libéral s'est empressé de défaire quelques initiatives prises par Brian Mulroney. Ainsi, Jean Chrétien a réduit les cabinets ministériels, aboli le poste de Chef de cabinet et privilégié le bassin interne pour ce qui est des candidats aux postes de sous-ministre et sous-ministre adjoint. S'il est vrai que le Premier ministre libéral cherchait l'approbation du public, il n'en demeure pas moins que les initiatives du gouvernement libéral envers *« the rediscovery of the value of a permanent public service... ...[after] a*

decade or more of bureaucrat bashing» (Aucoin, 1995 : 50) se justifiaient également par des raisons très pratiques. Le gouvernement canadien, à l'instar d'autres gouvernements à travers le monde (Bourgault et Savoie, 2000, Aucoin, 1995), avait reconnu le besoin de compter sur l'expérience des hauts fonctionnaires pour la gestion des ministères et sur leurs avis en matière de politiques publiques. Les individus recrutés à l'extérieur de la fonction publique avaient fait preuve d'un manque d'expérience avec la machine publique et d'une capacité limitée à gérer les dossiers administratifs et politiques.

Ainsi, le parti Libéral a donné suite aux recommandations de Fonction Publique 2000 (1990) et misé sur la récupération des capacités et des valeurs des fonctionnaires afin de pouvoir compter sur eux pour mettre en place les mesures impopulaires qui allaient suivre. Celles-ci, introduites dans la première moitié des années 90, semblent être le véritable chambardement vécu par les fonctionnaires au Canada¹⁶¹.

Les mesures de redressement économique des années 90 n'ont pas épargné les hauts gestionnaires. Entre 1991 et 1993, on a réduit de 10 p. 100 le nombre de cadres supérieurs du gouvernement, ce qui équivaut au départ de 475 cadres. Le programme de diminution de niveaux de gestion, qui visait à limiter à trois le nombre d'échelons sous le sous-ministre, a été implanté (Premier rapport annuel du Greffier du Conseil Privé, 1992). Selon le Deuxième rapport annuel du Greffier du Conseil Privé (1994), la rémunération au rendement des cadres supérieurs a été abolie, ce qui a engendré une perte de revenu d'au moins 5 % par an. La restructuration ministérielle a réduit le nombre de sous ministres de 32 à 26 et le nombre de sous ministres adjoints a été réduit de 17% (de 319 à 266). Au moins 200 cadres supérieurs ont changé d'attribution. On a incité plusieurs d'entre eux à prendre leur retraite. Des limitations strictes au recrutement externe ont été imposées en 1993 et prolongées indéfiniment en 1994. Le gel des traitements de la fonction publique a duré 5 ans, de 1992 à 1997. La réduction drastique des budgets, les programmes d'incitation à la retraite, les privatisations et les initiatives de sous-traitance, toutes des

161 Selon Lindquist (2000), l'implantation des pratiques managérielles est encore aujourd'hui loin d'être achevée.

stratégies inspirées du nouveau management public et destinées à gérer la décroissance de l'État ont également affecté le moral des fonctionnaires fédéraux. Contrairement à leur discours d'appui à la fonction publique, les premières initiatives du gouvernement libéral ont ainsi concrétisé un message hérité des conservateurs, message qui voulait que la fonction publique n'avait pas d'importance pour la gouvernance.

«All of these initiatives have involved enormous upheavals for senior public servants and staff alike, leading to declining morale in all of Canada's public services. The "moral contract" between government as employer and their workers was broken; the traditional bargain, where public servants were to receive employment protection and modest levels of compensation in return for anonymity and neutrality, was shattered.» (Lindquist, 2000: 2).

Pour marquer leur opposition idéologique à cet état de choses, quand les libéraux ont pris le pouvoir et surtout lorsque Jocelyne Bourgon a été nommée Greffier du Bureau du Conseil Privé, le gouvernement canadien a procédé à une véritable campagne d'institutionnalisation du leadership corporatif de la fonction publique (Aucoin, 1995 : 49), que nous verrons plus en profondeur dans le dernier chapitre de cette thèse.

Sous le gouvernement libéral, le Greffier du Conseil Privé a consolidé son rôle de Chef de la fonction publique, tel que proposé par le FP 2000. Entre autres, la présence du Greffier, conseillé par un comité de hauts fonctionnaires, doit assurer le développement institutionnel de la fonction publique, par le moyen de projets qui misent sur une vision commune et des valeurs partagées. Il revient également au Greffier du Conseil Privé de décider de quelles façons les priorités du gouvernement peuvent être mises en œuvre. Avec cette double fonction, il peut exercer un leadership solide, arrimant les objectifs que le gouvernement s'est fixés aux priorités en matière de développement des capacités de la fonction publique.

Dans ce sens, le Bureau du Conseil Privé a lancé l'initiative *La Relève*, aujourd'hui menée en grande partie par le Réseau du Leadership¹⁶². L'initiative visait à garantir la relève des fonctionnaires après le gel de salaires et d'embauche du début des années 90 et à s'assurer que ceux-ci soient préparés à répondre aux exigences de l'administration actuelle. L'appel à

¹⁶² Ce bureau a été dissout en 2003, durant la rédaction de cette thèse.

l'amélioration des services, dans lequel le sondage de satisfaction canadien s'insèrait, revenait également au Bureau du Conseil Privé. Les projets de modernisation de l'offre des services étaient ainsi également reliés au développement des compétences spécifiques chez les fonctionnaires.

«... it became clear that political leaders wanted their senior public servants to be multi-talented; they wanted policy advisors who would be highly responsive to political direction, as well as possessing strong management skills and capable of cutting costs and managing like their private sector counterparts. Senior executives meanwhile welcomed management development measures if only to understand the changes they were being asked to come with.» (Bourgault et Savoie, 2000: 367)

Comme l'affirme Swift, on attendait de la haute fonction publique qu'elle assume le rôle de porteur de la réforme administrative, par leur leadership et leur exemple.

« Le leadership apparaissait comme le facteur clé dans l'évolution de la culture de la fonction publique et dans l'établissement de pratiques de gestion novatrices. Pour parvenir à leurs fins, les sous-ministres devraient se pencher tout particulièrement sur la mission et l'orientation des ministères. Il leur faudrait s'occuper de vision et de valeurs sur lesquelles se fonderait le changement culturel.» (Swift, 1993 : 1)

« C'est cette conception traditionnelle [le rôle du sous-ministre en tant que conseiller du ministre] qui fait du sous-ministre un modèle de comportement pour l'employé permanent et professionnel de la fonction publique: non-partisan, anonyme et loyal.» (Swift, 1993 : 4)

Bourgault et Savoie (2000) énoncent une « pléthore de mesures » adoptées dans la dernière décennie par les pays occidentaux afin de renforcer le rôle de la haute fonction publique. Parmi ces efforts, nous retrouvons : la rupture avec le principe d'avancement automatique dans la carrière, la formation ciblée des hauts gestionnaires¹⁶³, la promotion de la mobilité des gestionnaires (déjà défendue par la Commission Glassco en 1964), l'introduction de la rémunération reliée à la performance, la réactivité (*responsiveness*) aux leaders politiques et

163 Le Centre canadien de gestion (CCG) a été créé en 1988 sous le gouvernement de Brian Mulroney afin de former les gestionnaires de l'administration canadienne (Hunter, 1994). Selon le projet de loi sur la Modernisation de la fonction publique (Loi C-25), Partie IV, présenté à la 2ème session, 37e législature (2002-2003), le CCG devrait disparaître en 2003, afin d'être intégré à Formation et perfectionnement Canada afin de constituer l'École de la fonction publique au Canada.

la coordination horizontale. En ce qui a trait à ce dernier point, le développement des relations horizontales et des contacts avec des fonctionnaires d'autres paliers politiques a été considéré comme fondamental pour le développement de politiques et l'adoption de pratiques de gestion. Le caractère complexe des problématiques de gestion et des politiques publiques, qui aujourd'hui concernent toute une gamme d'acteurs politiques et administratifs et dépassent les frontières ministérielles, impose une plus grande coordination horizontale au gouvernement, des connaissances générales du système administratif et la capacité de travailler en réseau, en connexion avec le centre du gouvernement (Bourgault et Savoie, 2000 : 369 – 370). Le gouvernement canadien a aussi tenté de souligner l'importance des réseaux et du management horizontal, même si ces initiatives semblaient paradoxales à quelques principes du nouveau management public, comme le contrôle de la performance .

« Many respondents [senior canadian officials] believed that in the future issues will be resolved through “networking”. The federal government of tomorrow will operate as a kind of clearing house where issues are brought in to be resolved not by a single government department, but rather by several departments as well as the provinces, private firms, and interested parties » (Bourgault et Savoie, 2000: 374)

Bourgault (1997) parle d'une intégration au sommet de la fonction publique. Selon lui, les fonctionnaires haut gradés passent une grande partie de leur temps en réunions, ce qui permet de rapprocher les individus intervenant dans un dossier, de développer une vision partagée, d'officialiser les échanges, d'institutionnaliser les relations, de renforcer l'engagement public des pairs et de favoriser l'avancement des dossiers où il y a de la résistance. Au-delà de l'optimisation instrumentale de la gestion des dossiers, par exemple, à travers la réduction du coût des initiatives et du partage d'expériences, ces réseaux et groupes de travail répondent à des besoins moins palpables, comme la légitimation de projets gouvernementaux et la création d'un climat propice à la construction de consensus.

L'auteur énonce quelques activités courantes reliées à la formation de réseaux de hauts fonctionnaires dans la fonction publique canadienne : comités interministériels, le *lunch* du vendredi (pour les questions de coordination politique des sous-ministres des agences centrales), les comités de sous-ministres, les comités de sous-ministres adjoints (ceux-ci créés plus récemment et animés par le Réseau du Leadership), les comités techniques

pluriministériels (comme celui de la Gestion de l'information et de la technologie), des comités *ad-hoc* à court terme, des groupes de recherche (comme les tables rondes du Centre canadien de gestion), les comités de la fédération et des réseaux extra-gouvernementaux (comme ceux formés par l'Institut d'administration publique du Canada, dont nous avons déjà discuté). Ces réseaux servent, entre autres, à promouvoir l'apprentissage organisationnel qui, à ce niveau de gouvernement, se réalise davantage de manière informelle que par des cours traditionnels. Les réseaux promeuvent l'apprentissage de plusieurs façons : par le biais d'échanges d'informations qui permettent de dresser un tableau général de la situation; via le partage de modèles et des expériences réussies. Le Réseau de la prestation des services axés sur les citoyens illustre cette pratique pour ce qui est de l'approche des services et du sondage étudié.

Ainsi, dans l'élaboration de la stratégie du sondage de satisfaction canadien, nous pouvons constater la présence des orientations gouvernementales qui misent sur les valeurs particulières de la fonction publique, la coordination horizontale et intergouvernementale (que nous verrons ensuite) et la constitution de réseaux de hauts gestionnaires, ce qui favorise l'apprentissage organisationnel.

7.2 La tradition américaine : le modèle de la *White House*

L'administration américaine constitue un cas assez particulier puisque, du fait des circonstances dans lesquelles l'indépendance des États-Unis a eu lieu, les Américains ont dû « constituer » un État, tant au sens politique qu'administratif. Dans cette entreprise, les Américains se sont inspirés des principes démocratiques, et en particulier de la Révolution française, mais contrairement aux canadiens, ils n'ont pas adopté un modèle administratif déjà existant en Europe. Les débats des fédéralistes américains témoignent de leurs efforts de créer un État qui était en même temps démocratique et fédéraliste, ce qui n'avait pas encore été accompli dans le vieux monde. La Constitution américaine s'est ainsi souciée d'établir les compétences de pouvoir à la fois partagées, indépendantes et complémentaires, et qui se contrôlent mutuellement.

Patricia Ingraham et David Roseblom (2000) affirment que la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire est l'une des causes de l'actuel profil de la fonction publique américaine, marqué par la dualité. Dans l'administration américaine, une grande partie des fonctionnaires de carrière, techniques et prétendument dépolitisés (qui correspondraient à l'idéal type du bureaucrate wébérien) partagent la scène avec un groupe représentatif de dirigeants nommés par le pouvoir politique. Selon les auteurs, puisque les pouvoirs de l'État étaient déjà divisés, il était important d'éviter la fragmentation au sein même du pouvoir exécutif. Par le biais du personnel politique (*political appointees*), le Président pouvait maintenir le contrôle sur les bureaucrates publics, écartant la possibilité de l'apparition d'un quatrième pouvoir autonome, et ainsi mettre en œuvre les programmes de son parti.

Ingraham et Roseblom remarquent que, historiquement, la fonction publique américaine est dépourvue d'une définition légitime, c'est-à-dire "*a long-term, consistent model of what the public service should be or could be*" (idem: 381). La Constitution est silencieuse sur le rôle et la raison d'être de la fonction publique et des fonctionnaires haut gradés. Au Canada, même si le rôle de la fonction publique n'est pas défini constitutionnellement, la tradition anglaise, épousée par les administrations fédérale et provinciales, précise le rôle du fonctionnaire public. Celui-ci doit être le bras opérationnel du pouvoir politique et lui fournir des services d'expertise et de support technique tout en restant toujours anonyme, impartial et apolitique.

Contrairement à la Constitution des États-Unis, la constitution canadienne ne se résume pas à un seul document écrit. Elle comprend des lois adoptées par les parlements britannique et canadien, des décisions judiciaires et des accords entre les provinces et le fédéral. « Elle comporte en outre des éléments non écrits, comme les conventions constitutionnelles britanniques, les coutumes établies, la tradition et les précédents. Par exemple, le principe de la responsabilité ministérielle ... » (Ambassade du Canada à Washington, la Constitution canadienne). Or, la définition des rôles des politiciens et des administrateurs publics canadiens n'est pas explicitée dans un document constitutionnel, mais est prescrite par la tradition anglaise et basée, comme l'affirment Bourgault et Savoie (2000 : 362) « *largely in good faith of those who work in it* ». En outre, Gilles Paquet et Lise Pigeon

observent que les principes de la fonction publique de carrière au Canada « *are implied by legislative provisions and administrative practice* » (Paquet et Pigeon cités par Lindquist, 2000 : 9).

Aux États-Unis, selon Ingraham et Roseblom (2000), les débats constitutionnels ne présentent même pas un consensus sur le modèle de démocratie à suivre, qui oscille alors entre une démocratie majoritaire ou minoritaire (*Madisonienne*), représentative ou, à l'opposé, participative, ce qui entraîne des répercussions immédiates dans la définition du rôle des fonctionnaires américains. Les auteurs expliquent : le modèle de démocratie majoritaire et représentative suppose que les partis politiques ont la responsabilité de poursuivre les objectifs politiques pour lesquels ils ont été élus. Ainsi, le Président et le Congrès doivent avoir le contrôle sur la bureaucratie afin d'imposer leurs directives et l'un des moyens à leur disposition est la présence du personnel politique nommé par le parti majoritaire au pouvoir. Benjamin Barber (cité par Ingraham et Roseblom, 2000: 384) parle alors d'une démocratie faible (*weak bureaucracy*), qui restreint la participation politique au vote. "*It views citizens as cases and customers rather than as political actors.*" (idem: 385).

Le modèle démocratique minoritaire ou madisonien, par contre, postule que tous les groupes d'intérêt doivent avoir accès aux concepteurs de politiques. Les administrateurs publics constituent alors l'une de ces voies d'accès, d'où l'importance que la bureaucratie publique soit représentative du profil démographique du peuple américain, même si plusieurs auteurs insistent sur le fait que la fonction publique n'a pas de rôle représentatif légitime, puisqu'elle n'est pas élue démocratiquement. Barber (idem) parle alors d'une démocratie forte (*strong bureaucracy*), qui favorise la participation des citoyens dans l'administration publique. Celle-ci doit être suffisamment autonome pour pouvoir répondre aux attentes des citoyens.

Selon Ingraham et Roseblom (2000), tout au long de l'histoire américaine, les différents modèles de fonction publique adoptés reflètent les efforts réalisés pour définir le rôle des fonctionnaires américains et du profil des fonctionnaires haut gradés. Entre 1879 et 1928, la fonction publique était vue comme "*the arm of the political elite*" (idem, p. 386). Les pratiques de patronage étaient étendues et les membres de la bureaucratie publique étaient

fondamentalement recrutés au sein de l'élite américaine. De 1820 à 1880, la fonction publique a été considérée comme une extension des partis politiques, étant alors, durant toute cette période, fortement politisée, même si elle n'était plus restreinte à l'élite sociale. Entre 1% et 6% du salaire des fonctionnaires était destiné au parti d'appartenance du fonctionnaire et les membres du parti étaient récompensés par l'attribution de postes dans l'administration publique. Les partis et le service public étaient alors interdépendants et l'un contribuait au développement de l'autre. À partir de 1880, un nouveau concept de service public a été introduit, en réponse au clientélisme alors prévalent dans la fonction publique. Le mouvement qui a conduit à la réforme administrative du service public (*Civil service reform movement*) s'inspirait des idées du management scientifique du début du 20ème siècle (*Progressive and Scientific Management*) et visait la constitution d'une fonction publique apolitique, technique et spécialisée. Des innovations ont été introduites telles les examens de la fonction publique, le principe du mérite et la classification des postes. Cette école acceptait à la base l'existence d'une dichotomie entre les fonctions politique et administrative, défendue par des auteurs et des présidents américains comme Theodore Roosevelt et Woodrow Wilson. «*The field of administration is a field of business. It is removed from the hurry and strife of politics* » (Wilson, 1887 : 209).

Le quatrième et dernier modèle de fonction publique s'est développé durant le *New Deal* dans les années 30 et voit le service public en tant que sphère responsable de la formulation et de l'implantation des politiques du pouvoir exécutif. Des auteurs comme Dwight Waldo et Paul Appleby se sont attaqués à la prémisse de la dichotomie entre les sphères administrative et politique. Cependant, dans ce modèle, la légitimité du service public ne repose pas sur la compétence technique des fonctionnaires mais sur le contrôle exercé par le chef de l'exécutif, soit le Président, sur la fonction publique. La nomination d'individus de confiance du président à plusieurs postes de la fonction publique répond à cette exigence de contrôle. Il n'est pas surprenant de constater que les différentes propositions de réforme administrative après 1937 (lorsque le *Brownlow Committee* a été institué) ont toutes cherché à renforcer le pouvoir du Président (Arnold, 1995). On justifiait ainsi le clientélisme bureaucratique : «*As long as the public service was subordinate to effective presidential oversight and direction, its representativeness and policy role could be enhanced by clientelism* » (Ingraham et Rosebloom, 2000 : 388).

Le personnel politique de l'administration américaine occupe différents échelons hiérarchiques et ne se limite pas, comme au Canada, aux postes de ministres ou l'équivalent. L'*Executive Schedule*, comparable au personnel politique canadien, est constitué de postes de *policymaking* pour lesquels le Président choisit les titulaires, avec ou sans confirmation du Sénat. Il s'agit des ministres (*cabinet secretaries*) et de leurs équivalents (niveau 1), des « sous-ministres » (*deputy secretaries*) ou des directeurs des grandes agences non départementales (niveau 2), et des directeurs des autres agences (niveau 3). Leur système de rémunération (*paye schedule*) est différent de celui des autres fonctionnaires de la fonction publique qui relève, pour la plupart, du *General Schedule* (GS). Selon Meier (1993), environ 7000 postes appartenaient à cette catégorie en 1993 et pour décembre 2002 ce chiffre montait à 7489¹⁶⁴.

En 1953, l'introduction du *Schedule C* a permis d'étendre le système de patronage aux échelons inférieurs de l'administration publique. Dans les années 50, la plupart des fonctionnaires étaient des sympathisants des démocrates qui obtenaient une fonction en raison de leurs allégeances partisans et étaient ensuite désignés fonctionnaires sans avoir à passer les examens de la fonction publique. Le président républicain Eisenhower a alors créé le *Schedule C* afin de pouvoir nommer des individus de son parti aux fonctions administratives et mieux contrôler le flux d'informations au sein de la bureaucratie fédérale. Le *Schedule C* comprend environ 1426 postes (décembre, 2002)¹⁶⁵ pour lesquels, avant 1980, les dirigeants des agences désignaient des candidats, avec l'assistance du personnel du *White House Personal Office* (Meier, 1993). Les efforts de centralisation et de renforcement du pouvoir présidentiel de Ronald Reagan ont rendu obligatoire l'approbation des noms suggérés par le *White House Personal Office* (Pfiffner, 1992).

En 1978, en réponse à la politisation de l'administration américaine, le *Civil Service Reform Act* a institué la catégorie des *Senior Executive Service (SES)*. La catégorie des *SES*

164 Consultation à l'*Office of Personnel Management*, le 28 mai 2003.

165 Consultation à l'*Office of Personnel Management*, le 28 mai 2003. Selon Meier (1993), en 1993 le nombre de fonctionnaires au *Schedule C* était 1600.

nous intéresse particulièrement parce qu'elle comprenait la plupart des porteurs de la réforme administrative orchestrée par le vice-président Gore. Les deux principaux groupes responsables du sondage américain, soit le *National Performance Review* et le *Federal Consulting Group*, étaient formés majoritairement de *SES*. En accord avec Light (1987), le *SES* est « *the point of collision between the world of politics and the world of the civil service* ». Selon Ingraham (1990), avec l'introduction des *SES*, on a créé une hétérodoxie intellectuelle au sein de la fonction publique américaine qui se composait, désormais, de deux classes distinctes de serviteurs. D'un côté, il y avait les fonctionnaires appartenant au *General Schedule*, qui représentaient l'idéal du fonctionnaire apolitique, choisi pour son mérite et ses compétences techniques. De l'autre côté, on retrouvait le personnel politique, (*Executive Schedule*), selon l'auteure, « *the embodiment of the political pluralism* » (idem : 390). Ces deux systèmes étaient indépendants et n'impliquaient pas de continuité ou d'obligations l'un envers l'autre.

Carolyn Ban (2000) indique que, en introduisant la catégorie des *SES*, l'objectif du gouvernement Carter était de créer une élite de hauts fonctionnaires (*an elite cadre of top managers*) qui se distinguerait du reste de la fonction publique (*General Schedule*) du fait de ses fonctions managérielles. Cette élite aurait un sens d'identité et un esprit de corps, dont l'expertise, la longévité et la stabilité pourraient contribuer au développement de la fonction publique américaine. On a délégué au *Senior Executive Service* une plus grande autorité sur les questions des ressources humaines et on prévoyait accorder à ses membres des bonus de performance et des congés sabbatiques. En 1978, environ 7000 fonctionnaires appartenaient à cette catégorie et en septembre 2001, ce nombre était de 6626. Le nombre de *SES* a progressé par bonds : durant les six premières années de l'administration Reagan, le nombre de *SES* a augmenté de 13%, tandis qu'entre 1986 et 1992, il a augmenté de 4% seulement. Depuis le gouvernement de George Bush père, le nombre de *SES* est assez stable, même si, en 1990, le *Federal Employees Pay Comparability Act* a aboli la limitation du nombre de *SES*, prévue par le *Civil Service Reform Act*. (Ingraham, Thompson et Eisenberg, 1995 : 265, 270; *Guide to the Senior Executive Service*, 2001).

Jusqu'à 10 % des *SES* peuvent être des individus provenant de l'extérieur de la fonction publique, nommés par le pouvoir politique en place. Ils ne peuvent toutefois excéder 25%

des *SES* de chaque agence. Selon Pfiffner (1992), les *outsiders* politiques étaient considérés comme un moyen d'apporter du sang neuf à l'administration, d'embaucher des professionnels de pointe dans la gestion et la technologie et, évidemment, d'implanter les idées du parti politique à la tête du pouvoir exécutif. La possibilité d'établir des liens durables entre le gouvernement et le secteur privé à travers des nominations politiques constituait une autre raison qui justifiait la présence d'individus de l'externe dans le *SES*.

Nous soulignons cependant que tous les individus appartenant à la catégorie des *SES*, qu'ils soient des fonctionnaires de carrière ou des *outsiders*, sont nommés à la discrétion exclusive du palier politique. Ce sont les directeurs des agences et les *Department Secretaries* (équivalent des Ministres canadiens) qui contrôlaient leur nomination qui, cependant, est devenue de plus en plus redevable au personnel de la Maison Blanche. Comme il l'avait fait avec le *Schedule C*, le gouvernement Reagan a centralisé le pouvoir de nomination des *SES* à l'*Office of Personnel Management (OPM)*, sous l'autorité directe du Président. Les *Qualifications Review Boards*, créés pour certifier les candidats à la catégorie des *SES*, sont sensés être indépendants et suivre des critères de sélection. Cependant, ils sont administrés par l'*OPM*, ce qui peut signifier l'existence de conflits d'intérêts. Une autre preuve de politisation dans la nomination des *SES* est la suspension de tout processus de qualification dans les *Qualifications Review Boards* lorsqu'il y a un changement dans la direction des agences ou départements. "*We take this action as a courtesy to the new agency head to afford him/her the greatest flexibility in making executive resources decisions.*" (*Guide to the Senior Executive Service*, 2001: 9). De même, l'introduction d'un système d'évaluation de la performance des *SES* par l'administration Clinton a été accueillie avec mépris et méfiance par les *SES*. En effet, les résultats escomptés par ce système ne sont pas très encourageants (*Draft Framework for Improving the SES*, 1998).

La création du *Senior Executive Service* n'a pas atteint l'objectif qui lui avait été publiquement attribué, c'est-à-dire, de créer un corps d'élite. Les spécialistes de la question rapportent un malaise croissant dans la catégorie durant les années 80, car les *SES* étaient mécontents du nombre élevé de nominations politiques dans les gouvernements de Carter et Reagan. Pour le seul gouvernement Carter, le nombre de nominations politiques a

augmenté de 70%, en grande partie du fait de la création du *SES*. Reagan, à son tour, a été considéré comme « *The most virulent antigovernment president in modern American history* » (Aberbach, 1991 : 224). Son gouvernement s'est caractérisé par la politisation du service public, qui s'est élevée à des niveaux jamais vus. Les effets du gouvernement Reagan sont encore perceptibles dans l'administration américaine.

«Once an area of administration has been politicized it is virtually impossible to reverse the process. Each new administration feels it is entitled to the same political controls as its predecessor, and members of the Congress and political parties resist any reduction in their opportunities for influence» (Pfiffner, 1992: 53)

Ingraham, Thompson et Eisemberg (1995) relatent que, dans les années 80, les *SES* de carrière étaient de plus en plus soumis au personnel politique. Leurs bonus dépendaient du personnel politique auquel ils se rapportaient. Le personnel politique pouvait également déplacer les *SES* vers d'autres organisations publiques, ce qui diminuait l'autonomie de ces derniers par rapport au personnel politique. En outre, tout au long de la gestion de Reagan, les *SES* ont souffert des compressions successives dans leurs salaires et ont subi une perte significative de leur pouvoir d'achat. Selon les mêmes auteurs, les *SES* ont fini par devenir des acteurs clés dans le contrôle présidentiel sur la fonction publique.

« All of the strategies have employed a hierarchical model of management, in which appointees exercise management prerogatives through clear lines of authority and control with a clearly defined superior/subordinate relationship between political executives and career civil service. » (Ingraham, 1992)

Ingraham, Thompson et Eisemberg (1995) identifient même les différentes stratégies que les derniers présidents américains ont utilisées dans leur pouvoir de nommer le personnel politique. Reagan (1981 - 1989) a surtout nommé des *SES* et des *Schedule C* dans les agences centrales ou les agences fondamentales pour l'accomplissement de son programme politique. Il cherchait ainsi à mieux contrôler la machine publique et à accomplir les priorités de son programme. Par contre, George Bush (1989 - 1993) a utilisé les postes de *SES* et *Schedule C* surtout à des fins de patronage pour récompenser l'appui politique de ses supporteurs.

Bill Clinton (1993 – 2001) semble avoir suivi le même type de stratégie que son prédécesseur. Cependant, une conjoncture spéciale a amené Clinton à chercher dans la fonction publique des candidats aux postes de haute gestion. Premièrement, ce président a eu beaucoup de difficulté à recruter à l'extérieur. Durant son gouvernement, les taux de roulement aux postes politiques étaient élevés. Cet état de fait s'explique par la diversité des profils et le nombre de *SES* demandés par les agences. Les bas salaires du secteur public et l'essor de l'économie américaine durant cette période ont également contribué à restreindre le bassin de main d'œuvre disponible. En septembre 2001, 6118 *SES*, soit 92.3%, étaient des fonctionnaires de carrière.

Deuxièmement, le vice-président Gore a décidé d'emprunter une approche particulière pour ce qui est de la réforme administrative mise en place pendant le gouvernement Clinton. Selon Kamensky (1998: 60), "*Unlike leaders of previous federal reform efforts, he turned to career federal employees to run and staff this initiative. His interagency task force of 250 federal employees was supplemented by teams in each agency.*" Il s'agissait, selon Ingraham, Thompson et Eisemberg (1995), de déléguer aux fonctionnaires de carrière du *NPR* ou des agences la tâche de moderniser le gouvernement. Cependant, cette tâche, de *prime abord* louable et reconnaissante des efforts des hauts fonctionnaires, était en réalité à double tranchant. Surtout lors du premier gouvernement de Clinton, le *NPR* a dû promouvoir des pratiques très mal reçues par le service public, comme couper 252 000 postes entre 1993 et 1998 (nombre qui s'est élevé en fait à 272 900) et réduire de presque 20% le budget de fonctionnement des agences afin d'atteindre l'équilibre budgétaire en 1996. Agents de la réforme, les *SES* ont ainsi servi à légitimer les coupures du gouvernement Clinton.

Dans ses efforts pour réaliser la réforme administrative, à partir de 1993, le *NPR* a créé une série de réseaux. Ceux-ci réunissaient des individus de plusieurs agences; ils étaient très souvent virtuels, et quelques-uns comptaient avec la participation de hauts fonctionnaires (*SES*). Le *FinanceNet*, promu par le *Chief Financial Officers Council* (formé en 1991), le *Consortium for Culture Change* (pour le changement de culture au sein des agences), le *ARNet* (pour les réformes dans les processus d'acquisition), le *IGNet* (pour les inspecteurs généraux), le *Budget Officers Advisory Council* et le *BechNet* (pour le *benchmarking* entre

les pratiques exemplaires au sein des agences) en sont quelques exemples. Ces réseaux se distinguaient de la communauté de pratique présente dans le cas canadien de plusieurs façons :

1) il s'agissait plutôt des réseaux virtuels, les participants ayant peu ou aucun contact personnel antérieur à la formation du réseau ou durant son existence. Le peu de contact personnel entre les hauts gestionnaires des agences s'explique en partie par leur mobilité très restreinte au sein du gouvernement américain. Une plus grande mobilité des *SES* entre les agences constituerait certainement un facteur important pour le développement de réseaux inter-agences et d'un esprit de corps. Cependant, encore en 1998, l'idée de rendre la mobilité des *SES* obligatoire a été sommairement rejetée par les stakeholders consultés à propos du *Draft Framework for Improving the SES*. Selon le sondage réalisé par la *Senior Executive Association* et le *Office of Personnel Management* en août 1999, 91% des *SES* n'avaient jamais changé d'agence depuis leur accession à cette catégorie. Parmi ceux-ci, 52% avaient toujours oeuvré au sein de la même agence. À peine 27% avaient travaillé dans deux agences avant de devenir *SES*;

2) la plupart des réseaux créés durant le mandat de Clinton ne comptaient pas sur l'existence d'une institution précédente qui réunissait les administrateurs publics autour d'intérêts professionnels communs. Aux États-Unis, la *Senior Executives Association*, fondée en 1980, fonctionne comme une association de classe très générale qui se penche surtout sur les activités de lobbying touchant les salaires et les lois qui affectent les *SES*. La *Senior Executives Association Professional Development League* et le *Federal Executive Institute Alumni Association* se concentrent plutôt sur le volet de la formation, de plus en plus valorisé par le gouvernement. Quelques interviewés ont admis qu'il manque, aux États-Unis, des institutions nationales considérées « neutres » et crédibles, pour réunir les administrateurs publics autour de grands enjeux. Même la *National Association of Public Administration - NAPA* ne remplit pas ce rôle. L'une des raisons suggérées par les interviewés était qu'aux États-Unis, l'existence de plusieurs associations d'administration publique au niveau régional finit par fragmenter l'association nationale;

3) à côté des réseaux de *SES*, des réseaux politiques ont également été créés. Le *President's Management Council*, réunissant les *Deputy Secretaries* des principales agences, le

National Partnership Council (pour la gestion des questions syndicales) et le *Government Information Technology Services Working Group* en sont des exemples. En général, ces réseaux chapeautaient les grandes initiatives, ayant une emprise sur les politiques gouvernementales et, en conséquence, sur les initiatives lancées par les réseaux de fonctionnaires de carrière. Lorsqu'on se réfère aux grands changements administratifs du gouvernement Clinton, on les attribue surtout au leadership politique;

4) depuis ses débuts, le *NPR* a affiché une politique axée sur les employés de première ligne, soit ceux en contact direct avec le public. Des mécanismes de communication comme des vidéos de formation, des bulletins, les *reinvention laboratories* au sein des agences et le *Gore's Hammer Awards* ont joué un rôle important dans la stratégie du *NPR* pour impliquer les fonctionnaires de première ligne. Par contre, dans la réforme administrative, des coupures de personnel importantes ont été réalisées parmi les postes de supervision, gestion et encadrement, jugés alors « non nécessaires ».

La réforme américaine a évité de toucher aux questions de la gouvernance au sein de l'exécutif et de la politisation des *SES*. Au lieu d'aborder directement la politisation des *SES*, les réformes du gouvernement Clinton se sont contentées de s'assurer de la compétence des *SES* nommés, instaurant un processus d'évaluation de la performance, discrédité d'ailleurs par les *SES* eux-mêmes. Nous avons retrouvé un seul document dans lequel le *PMC* se prononçait sur les *SES*, mais en recommandant aux agences de voir les *SES* « *from an agencywide perspective, i.e., as a valuable asset for achieving cross-cutting, not organization-specific goals* ». Un contexte favorable, soit la nomination de moins d'*outsiders* politiques au *SES*, et l'utilisation du leadership des *SES* pour mener la réforme, ont contribué à éviter que des questions de fond soient posées sur le rôle des *SES* de cette catégorie au sein du gouvernement;

5) finalement, et ce qui nous intéresse plus particulièrement, aux États-Unis, aucun réseau spécifique au niveau du gouvernement fédéral semble avoir été créé pour ce qui est des projets reliés à la satisfaction du consommateur, comme ce fut le cas au Canada. L'initiative d'enquêter sur la satisfaction des consommateurs publics a été entreprise par le *NPR* et déléguée à un groupe de travail qui avait un mandat défini et fragmenté.

Nous croyons que la forte politisation de la haute fonction publique américaine constitue la raison fondamentale qui explique pourquoi le sondage américain n'a pas été soutenu par un réseau typiquement administratif, comme cela s'est passé au Canada. D'un côté, le gouvernement n'offrait pas les conditions idéales pour que des réseaux administratifs ou des communautés de pratique se développent et se consolident comme des « corpus autonomes », porteurs d'une éthique particulière. D'un autre côté, les décisions de poids concernant le gouvernement ont continué à être prises par une élite politique (*NPR* et *PMC*) et imposées *a posteriori* aux agences.

Sur cette question, plusieurs auteurs affirment que c'est depuis Reagan que la politisation des *SES* a atteint ses limites et produit des effets indésirables, comme la démoralisation des fonctionnaires du *General Schedule*, l'incertitude sur les possibilités de carrière au sein de la fonction publique et la difficulté d'établir un groupe de hauts fonctionnaires avec un esprit de corps. Dans les années 80, des sondages montraient l'insatisfaction des fonctionnaires américains haut gradés (*Federal Employee Attitude Surveys*, 1981 et 1983). Selon le *US Merit Systems Protection Board*, dans la même décennie, plusieurs hauts fonctionnaires ont quitté le gouvernement fédéral, qui a vu sa capacité de gestion diminuer. Les sondages du *General Accounting Office* (1989 et 1991) rapportent que tandis que les *SES* étaient satisfaits de leur travail, ils étaient très mécontents de leur image publique, de la reconnaissance publique à leur égard et de leurs chances de promotion. En 1989, la *Commission Volker* a dénoncé « *a quiet crisis of the American government* », qui s'exprimait par la désillusion concernant la fonction publique. Une étude de la *SEA Professional Development League* réalisée entre 1993 et 1997 montrait un écart croissant entre les salaires des *SES* et des hauts gestionnaires du secteur privé. En 1999, 54% des *SES* affirmaient que leur insatisfaction relativement aux salaires constituerait la principale raison qui les pousserait à quitter le gouvernement au cours de l'année suivante. Trente pour cent d'eux faisaient cependant référence à des relations de travail insatisfaisantes comme cause de départ.

Au Canada, même si on rapporte que des hauts fonctionnaires sont insatisfaits de leurs salaires ou mécontents des coupures au sein du gouvernement, la politisation de cette classe de fonctionnaires demeure très limitée. Les conservateurs Joe Clark (1979) et Brian

Mulroney (1984 - 1993) se sont prononcés contre le pouvoir de la haute fonction publique mais n'ont pas transposé leur discours en actions concrètes. Clark n'a pas disposé de suffisamment de temps à la tête du gouvernement pour s'attaquer aux hauts fonctionnaires et Mulroney n'a pas conservé la disposition politique de le faire. D'une part, ses actions ont suscité une forte résistance des hauts fonctionnaires. D'autre part, il s'est très tôt rendu compte que le gouvernement avait besoin de son élite administrative pour « fonctionner ». (Bourgault et Dion, 1989a; 1989b). Des principes éthiques propres à l'élite administrative canadienne ont alors été préservés dans la foulée des réformes.

Aux États-Unis, toutefois, la question de la politisation du service public semble demeurer un sujet tabou au sein du gouvernement. En 1984, la *Senior Executives Association* a proposé au Congrès de mettre fin aux nominations politiques de l'extérieur de la fonction publique au *SES* et de constituer une catégorie à part pour le personnel politique, appelée alors *Political Executive Service*. Le sous-comité compétent au Congrès n'a pas donné suite à cette proposition. Carolyn Ban (2000 : 293) a mentionné, lors d'un discours à la *Federal Executive Alumni Association (FEAA)* en 1987, l'existence d'un « *Civil Service Depoliticization Act* » qui, en réponse au rapport du *Twentieth Century Fund* (1987), était en cours d'examen au Congrès. Consultée à ce propos, la *FEAA* a informé que cette loi, proposée par Patricia Schroeder, députée du Colorado, n'a jamais été approuvée. En 1998, en réaction au document *Draft Framework for Improving the SES*, les *SES* ne mentionnaient même pas la question de la dépolitisation comme changement souhaitable. Réserver des postes aux fonctionnaires de carrière restait une idée qui demandait plus de réflexion.

En réponse à ce type de critique, le *NPR* a déclaré en 1993: "*the majority of senior executives, however, now serve the SES because of their technical expertise, often as key advisors and managers of support staffs or as operational managers responsible for parts of line (legislative) programs...*". Ainsi, dans ces dernières années, on a surtout misé sur les capacités et la formation des *outsiders* politiques, sans toucher à la politisation du *SES* en soi, sujet que n'était pas à l'ordre du jour du *NPR*.

Pfiffner (1992) considère que le gouvernement fédéral américain est le grand perdant. Le gouvernement perd l'opportunité d'avoir une main d'œuvre stable et de qualité, capable de

garantir la continuité des activités au sein du gouvernement. La compétence des fonctionnaires de carrière a été confirmée à plusieurs reprises par des études qualitatives et quantitatives, entre autres l'étude réalisée par la *National Association of Public Administration (NAPA)* sur les fonctionnaires de carrière entre 1964 et 1984 (Pfiffner, 1992 : 56) et le sondage réalisé par le *GAO* en 1992 auprès du palier politique de l'exécutif (*senior political executives*) (Ingraham, Thompson et Eisemberg, 1995 : 267). De plus, la présence de fonctionnaires désireux de bien servir tout gouvernement permet aux politiciens d'être rapidement informés des principaux enjeux de l'administration et au nouveau gouvernement d'entreprendre ses activités sans avoir à attendre les processus de nomination qui, parfois, peuvent s'avérer longs.

Ingraham et Rosebloom (2000) soulignent également que la fonction publique américaine souffre de nos jours d'une fragmentation et d'un conséquent manque de définition à propos du rôle et de l'éthique des fonctionnaires, phénomène accentué par les pratiques de décentralisation, de privatisation et de sous-traitance introduites lors de la plus récente réforme managérielle. D'ailleurs, dans les rapports annuels du *NPR*, on ne mentionne jamais le rôle traditionnel du fonctionnaire public, ni son profil en tant que membre d'un corpus, avec une éthique qui lui est propre, axée sur les intérêts publics, comme c'est le cas au Canada. Lorsqu'on se réfère aux fonctionnaires exemplaires, on souligne plutôt la présence d'individus qui font preuve d'initiative, d'entrepreneurship et de compétences managérielles et qui réussissent à économiser l'argent public tout en répondant aux normes de performance (incluant la satisfaction des consommateurs). La réforme américaine a d'ailleurs davantage conditionné la rémunération des *SES* à leur performance par des bonus, des récompenses et des prix de performance.

Finalement, selon Pfiffner (1992), aux Etats-Unis il manque une opposition pragmatique et concertée aux initiatives politiques. L'auteur croit que, sur cet aspect, les fonctionnaires de carrière peuvent constituer une source importante de résistance aux directives non éthiques du gouvernement en place, imposant ainsi des limites à l'autorité politique. La peur que les fonctionnaires de carrière forment un quatrième pouvoir, en opposition au Président, est cependant rejetée par l'auteur.

«Resistance to presidential directives is inevitable, but it is important to keep in mind that this resistance stems from members of Congress, interest groups and the leadership of executive branch agencies. Career bureaucrats may be a part of these opposing forces, but they are seldom the instigators or even the most influential participants. » (Pffifner, 1992: 59)

À cette liste d'effets pervers de la politisation de la haute fonction publique américaine, notre recherche permet d'en ajouter un autre : l'absence d'un corpus solide de hauts gestionnaires ayant des valeurs particulières et connectés en réseau peut compromettre la capacité du gouvernement dans la planification et l'implantation de politiques et pratiques de gestion. Du moins, cette absence confère des caractéristiques particulières aux politiques et aux pratiques de gestion adoptées. Il est très probable que le sondage de satisfaction canadien n'a pu être réalisé à l'échelle de tout le pays que grâce au support du Conseil sur la prestation des services du secteur public. Le développement d'une approche particulière, axée sur les services aux citoyens, peut aussi être attribué à la présence de ce groupe d'acteurs. Par contre, le sondage américain a été perçu comme une initiative imposée aux agences par le palier politique. Cela reflète certainement le seul choix qui s'offrait au gouvernement américain pour réaliser un sondage de satisfaction avec la participation des 29 principales agences fédérales.

Dans les prochains chapitres de cette thèse, nous étudions plus en profondeur les relations au sein des fédérations canadienne et américaine ainsi que quelques-unes des valeurs que ces administrations nourrissent vis-à-vis du public. Nous croyons que ces deux éléments ont fortement influencé l'orientation des sondages de satisfaction au Canada et aux États-Unis.

CHAPITRE 8 : LA COORDINATION FÉDÉRALE AUX ÉTATS-UNIS ET AU CANADA

Le deuxième élément institutionnel pouvant influencer les sondages, soit la structure fédérale des gouvernements ou leur degré de centralisation/décentralisation, a été développé et précisé à partir des entretiens de recherche. Nous l'avons alors défini comme englobant les relations, la coordination ou l'interaction du gouvernement fédéral avec les gouvernements des États ou des provinces ou, dans une dimension intraétatique, les relations des agences centrales du gouvernement fédéral avec les agences spécialisées de cette même sphère administrative.

À partir de l'analyse de la documentation sur les réformes administratives et des sondages fédéraux, nous notons qu'une évolution dans les orientations des gouvernements sur les deux types de coordination, soit intraétatique (ou horizontale) et intergouvernementale. Tandis que la coordination horizontale, soit la relation entre les agences centrales et périphériques, revêt une grande importance dans le cas américain, c'est la relation entre le gouvernement fédéral et les provinces qui a de l'influence sur le modèle de sondage canadien. Dans les prochaines sections, nous analysons les deux gouvernements étudiés à la lumière des enjeux de la coordination intergouvernementale et horizontale.

8.1 L'administration fédérale américaine

Aux États-Unis, les besoins d'une plus grande coordination horizontale, soit entre les agences du gouvernement, ont marqué de façon plus importante le sondage de satisfaction que les enjeux de la coordination intergouvernementale, c'est-à-dire, des enjeux entre le gouvernement fédéral et les états et les municipalités. Comme nous le verrons, après 1997, le *NPR* a adopté clairement une orientation visant à promouvoir une plus grande coordination horizontale entre les agences fédérales considérées de haute priorité.

En revanche, aux États-Unis l'harmonisation des relations intergouvernementales ne posait pas de défis qui justifiaient des efforts importants de concertation pour la réalisation d'un sondage de satisfaction au niveau national. Les relations, toujours tendues entre le gouvernement fédéral et ceux des États, ne suggéraient pas cependant la remise en question du système, comme c'était le cas au Canada, dont nous discuterons plus tard dans ce texte. En outre, l'imposition aux États d'un sondage à fort caractère politique, puisqu'il était coordonné par le *NPR*, allait à l'encontre du discours de décentralisation fédérale tenu récemment par le gouvernement fédéral des États-Unis.

Par la suite, nous abordons les enjeux de la coordination administrative intergouvernementale de l'État fédéral américain et les reflets de ceux-ci dans la configuration du sondage de satisfaction adopté aux États-Unis.

8.1.1 La coordination administrative intergouvernementale aux États-Unis

Au premier regard, l'analyse de la coordination administrative intergouvernementale aux États-Unis et au Canada révèle plus de similitudes que de contrastes. Il s'agit d'États fédéraux et, dans les deux pays, la tendance est que le gouvernement fédéral se trouve de moins en moins concerné par l'offre directe de services qui sont fournis en général par d'autres paliers de gouvernement (local, régional ou provincial au Canada et par les municipalités, comtés et états, pour ce qui est des États-Unis). Le fédéral participe à l'administration des services publics surtout à travers de subventions et de contributions¹⁶⁶ attribuées aux autres niveaux de gouvernement ou encore par le moyen d'allocations directes aux particuliers.

¹⁶⁶ Les subventions et les contributions sont toutes les deux régulées par le pouvoir législatif fédéral. Les subventions (*grants*) ne sont pas liées à des contreparties ou conditions, tandis que les contributions (*contributions*) sont liées à des contreparties et conditions, comme l'atteinte des résultats du projet récipiendaire de la contribution.

Aux États-Unis, Ladd (1996) affirme que le fédéralisme dualiste (*dual federalism*), soit la division stricte de compétences entre l'État fédéral et les États fédérés, n'a jamais existé, même si la Constitution américaine réserve des domaines de compétence exclusive au gouvernement fédéral¹⁶⁷. Depuis l'indépendance américaine, le gouvernement fédéral et celui des États se disputent les domaines de politiques. Des dédoublements dans l'offre de services sont courants et il est encore très rare de nos jours qu'un type de service public soit offert exclusivement par un palier de gouvernement.

Kincaid (1994) identifie la présence d'un « *dual federalism* » des débuts de la nation américaine jusqu'au gouvernement de Franklin Roosevelt (1901 – 1909). Selon l'auteur, même si les amendements constitutionnels du XIX^{ème} siècle (tel le 14^{ème} amendement en 1868) renforçaient le pouvoir central, les États-Unis n'étaient pas encore prêts à abandonner le fédéralisme dualiste. Le pays se caractérisait par une société rurale avec de fortes autorités étatiques et locales et le gouvernement fédéral exerçait un pouvoir limité sur les personnes. Cependant, même à cette époque, Kincaid reconnaît que le gouvernement fédéral et les gouvernements des états interagissaient, par le moyen de subventions fédérales ou de l'offre de quelques services fédéraux par les États. La différence, selon l'auteur, est qu'à cette époque “*while the federal and state governments could interact, they could not encroach upon each other's sovereign prerogatives*” (Kincaid, 1994: 30).

La tendance historique a été de renforcer l'autorité fédérale, avec quelques périodes de recul de l'État central. En 1929, le *New Deal* a encore accru l'intervention fédérale sur les États qui ont été soumis à un plus grand contrôle en échange de contributions fédérales aux programmes sociaux établis par le gouvernement central. « *The grants and the federal strings were the tool for intergovernmental relations* » (Ladd, 1996). D'autres éléments de la gouvernance américaine ont continué à contribuer à la puissance de l'État central, tels l'élection des membres du Sénat par vote direct, le système juridique national (la Cour

167 L'Article 1 de la Constitution Américaine dresse une liste des 18 pouvoirs du gouvernement fédéral, laissant aux États membres ce que les auteurs appellent une « souveraineté résiduelle ». Cela veut dire que les domaines d'intervention non compris dans la liste pourraient être réclamés par les gouvernements des États membres, les comtés ou les municipalités.

suprême américaine ou le *National Court System*), la primauté de la Loi fédérale et la Loi sur les Droits civils, celle-ci ayant été intégrée au 14^{ème} amendement en 1964 et appliquée par la Cour suprême fédérale contre les États.

Entre 1910 et la fin des années 60, Kincaid (1994) caractérise l'existence d'un fédéralisme coopératif qui, selon l'auteur, n'a été qu'un passage entre le fédéralisme dualiste et le fédéralisme coercitif. En effet, le fédéralisme coopératif était une façon d'accommoder les intérêts d'un gouvernement national (qui reflétait, à son tour, la constitution d'une société et d'une culture nationales) et des pouvoirs politiques des gouvernements des états et municipalités.

« *Cooperative federalism, therefore, became a metaphor for enhancing the power of the federal government while assuaging fears of centralization* » (Kincaid, 1994 : 34).

En 1970, durant le gouvernement de Nixon, on a vu se dessiner un premier recul de la centralisation fédérale. L'interférence des États dans les programmes qu'ils géraient mais qui étaient financés par le gouvernement fédéral était inévitable. Les États résistaient au contrôle fédéral et la prestation de services tendait à être fragmentée. Afin d'éviter le conflit explicite entre les États et le gouvernement fédéral, Nixon a augmenté le nombre de subventions (*grant blocks*) qui n'exigeaient pas une contrepartie des États, acte qui a apporté des changements marginaux dans le contrôle fédéral mais qui a, cependant, calmé les revendications des États membres¹⁶⁸. En outre, depuis la moitié des années 1970, la Cour suprême fédérale a commencé à reconnaître le pouvoir des États dans plusieurs de ses décisions¹⁶⁹. Des événements historiques comme la guerre du Vietnam, le Watergate, la démission de Nixon et l'échec des programmes fédéraux inspirés du « *Great Society Program* » (du président Lyndon Johnson, 1960) ont contribué au manque de crédibilité du gouvernement fédéral tandis que les États ont gagné en respectabilité en raison de la conduite de réformes politiques.

168 Cependant la plupart de l'aide fédérale se fait encore aujourd'hui par le biais de contributions rattachées à des exigences. 90% des transferts du fédéral sont réalisés sous la forme de contributions de ce type.

À partir des années 80, la décentralisation des pouvoirs fédéraux a connu un deuxième élan. Suivant la politique néo-libérale inspirée de l'État minimal, Reagan a, d'une part, réalisé des coupures importantes au gouvernement fédéral, coupures qui ont miné sa capacité d'offre de services. D'autre part, on a réduit la proportion des transferts fédéraux aux États et municipalités. Ladd (1996 : 117) rapporte qu'entre 1978 et 1988, la part des transferts fédéraux dans le budget des États et des municipalités a diminué en moyenne de 17% à 27%. Le retrait du gouvernement fédéral a donné lieu à des espaces vides en termes de politiques, qui ont été progressivement occupés par les États. Les États ont ainsi participé activement à la conception de politiques dans plusieurs domaines, notamment à la réforme du Système de bien être social (1988) et au Sommet de l'éducation réalisé durant le gouvernement de George Bush père (1989). Depuis le gouvernement de Reagan, on assiste à un plus grand pouvoir de négociation des États et des municipalités avec le gouvernement fédéral. Watts (1996) parle même d'une évolution vers l'autonomie des gouvernements fédéraux, étatiques et municipaux.

Toutefois Kincaid (1994) croit, qu'en fait, à partir des années 70, les États-Unis font face à un fédéralisme coercitif. Le renforcement des responsabilités des États et des gouvernements locaux a lieu *en réponse* aux exigences accrues de l'État central et aux efforts du gouvernement fédéral de modernisation.

« State and local governments have become more « modern » partly because the federal government undertook massive efforts to reform them. The forces that shaped coercive federalism also altered state and local governments, which, in turn, had to become stronger in order to function as more effective administrative arms of the federal government. » (Kincaid, 1994: 48)

Kincaid cite plusieurs facteurs qui, à partir de la fin des années 60, ont contribué à exacerber le pouvoir fédéral et à transformer le principe du fédéralisme, selon lequel une fédération est constituée d'États souverains (*places*). Selon l'auteur, les États-Unis sont aujourd'hui une nation de personnes (*persons*) sur lesquelles le fédéral a un pouvoir accru. Dans les années 70, l'État fédéral est devenu le principal partenaire fiscal, ce qui a résulté

169 Cependant, Kincaid (1994 : 47) affirme que la Cour suprême défend la plupart du temps les intérêts fédéraux.

dans la dépendance financière des autres gouvernements. D'autres facteurs amenés par Kincaid sont : l'affaiblissement des élites municipales et des états dû aux mouvements sociaux pour les Droits civils ; la présence de groupes d'intérêt hostiles au pouvoir local ; le changement dans la représentativité au sein des partis et du Congrès et la consolidation d'une bureaucratie locale et étatique professionnelle.

Kincaid reconnaît que la crise économique fédérale a provoqué la diminution de programmes coopératifs, la fin de l'exemption de plusieurs taxes pour les gouvernements des états et municipalités et la diminution de l'aide fédérale aux gouvernements locaux. Cependant, l'auteur affirme qu'en réalité cet argent a été déplacé à l'aide aux personnes dans un souci de redistribution. Depuis le gouvernement de Reagan, on essaie d'appliquer la théorie du fédéralisme fiscal selon laquelle la redistribution est une responsabilité fédérale, tandis que l'offre des services est une responsabilité locale et étatique, car les services doivent être adaptés aux demandes des environnements.

Par ailleurs, Kincaid souligne que la crise économique a fait apparaître une nouvelle relation entre les municipalités, les états et le gouvernement fédéral. Au-delà d'une législation qui prohibe certaines initiatives des États et des exigences liées aux contributions (*conditional aids*), le gouvernement fédéral émet maintenant des mandats non subventionnés aux États et municipalités. Ainsi, ces derniers doivent mettre en place des politiques et déboursier de l'argent selon les exigences du gouvernement fédéral. Ces *unfunded mandates* sont, en général, reliés aux politiques publiques visant les personnes.

À partir de ce bref récapitulatif historique, nous pouvons souligner quelques caractéristiques générales de la coordination intergouvernementale américaine : a) l'omniprésence historique d'une tension entre le pouvoir fédéral avec des intentions centralisatrices et le pouvoir des États membres et des municipalités qui désirent une plus grande marge de manœuvre et autonomie administrative; b) l'évolution, surtout après les années 80, vers une décentralisation des responsabilités aux États et municipalités. Cependant, cela demeure, selon plusieurs auteurs, une tendance marginale et qui est même accompagnée d'une plus grande concentration de pouvoirs au gouvernement central.

Pour ce qui est de la réalisation d'un sondage national incluant plusieurs paliers de gouvernement, il est possible que les relations conflictuelles entre les États et le gouvernement fédéral sur le partage de responsabilités, caractéristiques en grande partie des systèmes de gouvernement fédéraux, ont constitué en soi un obstacle majeur. Le contexte des années 90 était cependant particulièrement défavorable à une initiative nationale. La tendance officielle était vers une plus grande décentralisation administrative fédérale. Un sondage national géré de façon centralisée par le gouvernement fédéral représenterait sûrement un pas en arrière pour ce qui est de l'autonomie des États. Les sondages finiraient par constituer d'autres mandats non subventionnés sauf que, cette fois-ci, ils seraient rattachés aux politiques de gestion interne des gouvernements, ce que les États et municipalités accepteraient encore plus difficilement, car il s'agit de domaines exclusifs de leur souveraineté. Il faut se rappeler que les sondages de satisfaction peuvent être considérés comme des outils de mesure et de contrôle de la performance des agences publiques.

Une autre caractéristique importante du système fédéral américain mérite d'être mentionnée, surtout lorsqu'on compare ce système aux relations intergouvernementales canadiennes. Aux États-Unis, la division tripartite de pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire) fait que les alliances politiques entre les gouvernements se multiplient et soient bien plus instables qu'au Canada où le système parlementaire relie le pouvoir exécutif à la majorité des représentants du législatif. Certes, seulement deux partis, le Parti démocrate et le Parti républicain, dominent la scène politique américaine, mais cette dualité est présente à l'échelle du pays ainsi qu'à tous les paliers de gouvernement, ce qui est différent au Canada dans le sens où quelquefois les partis de la scène provinciale ne sont pas représentés au gouvernement fédéral et où les municipalités affichent un système de partis qui leur est propre. Ainsi, au Canada, au-delà du fait qu'un moins grand nombre de joueurs peuvent soutenir des antagonismes, les alliances sont favorisées par l'absence d'un dualisme partisan. Les alliances sont également plus stables, car elles sont soutenues à la fois par l'exécutif et le Parlement d'un gouvernement. Par contre, aux États-Unis, les 50 pouvoirs exécutifs et 50 partis dominants dans les assemblées législatives offrent des possibilités multiples de coalitions et d'antagonismes entre les États et le gouvernement fédéral. Puisque le dossier des sondages était une initiative du *NPR* et comme nous l'avons

vu, fortement politisé ayant en vue l'élection d'Al Gore, il est compréhensible que la négociation avec les gouvernements des États pour la réalisation d'un sondage de satisfaction national serait trop laborieuse, voir impossible.

Dans les entrevues réalisées aux États-Unis, lorsque nous parlions de la possibilité de réaliser un sondage national avec la participation des gouvernements des États, nous avons remarqué que cette idée n'avait même pas effleuré les interviewés. Aucun d'entre eux n'a spontanément mentionné cette possibilité comme une façon d'améliorer le sondage américain; pour aucun d'entre eux, l'absence des États ne faisait partie des critiques à l'endroit du sondage. Un seul individu, participant de l'ancien *NPR*, a avoué que l'idée avait été mentionnée lors d'une réunion, justifiée par une considération théorique, soit que le consommateur des services publics ignorait parfois le palier de gouvernement qui offrait le service. Cependant, l'idée a été rapidement abandonnée pour des raisons de faisabilité. Le *NPR* a alors opté de se concentrer seulement sur les services fédéraux pour ce qui est du sondage, comme, d'ailleurs, il l'a fait pour la plupart des initiatives de la réforme managérielle américaine.

Les raisons alléguées par les interviewés pour restreindre le sondage de satisfaction aux agences fédérales concernaient toujours le côté pratique de la mobilisation et de l'accord de plusieurs partenaires pour la réalisation du sondage. L'administration d'un sondage sur des services offerts par plusieurs instances à la fois posait également des défis pour les coordonnateurs du projet du sondage de satisfaction. Quelques interviewés reconnaissaient qu'un tel cheminement aurait pu être souhaitable, puisque la plupart des services publics aux États-Unis sont offerts par plus d'un palier de gouvernement à la fois. D'ailleurs, le souci d'une meilleure collaboration entre les paliers de gouvernement pour la prestation des services fait aujourd'hui partie des orientations du projet *E-government*, du gouvernement américain. La justification est toujours la même : que le consommateur de services publics n'est pas forcément intéressé à savoir quel palier administratif lui offre le service. L'individu vit sa relation avec le secteur public comme un tout et non avec l'instance responsable du service en question.

Avec le recul rendu possible par l'analyse critique et institutionnelle, nous croyons qu'effectivement, le contexte institutionnel fédéral aux États-Unis n'était pas favorable à

l'implantation d'une initiative intergouvernementale dans le dossier des sondages. D'une part, le gouvernement fédéral devait faire un grand effort afin de rassembler les États dans une initiative commune de mesure de satisfaction, pratique qui revient toujours à la question du contrôle de la performance. Des questions logistiques s'ajoutaient. Il suffit seulement de penser au nombre élevé de partenaires, soit les 50 états fédérés, chacun avec ses services à cibler, pour voir à quel point la tâche était difficilement réalisable, et cela en plus du fait que le sondage devait être exécuté en peu de temps. Il restait à peine deux ans jusqu'aux prochaines élections présidentielles et le vice-président Gore avait l'intention d'utiliser les résultats du sondage pour démontrer ses compétences de gestionnaire moderne et sa capacité à mieux satisfaire les consommateurs publics.

D'autre part, le gouvernement américain n'avait aucune raison de se lancer dans un si grand effort de collaboration intergouvernementale. Bien que les relations entre les États et le gouvernement fédéral soient tendues aux États-Unis, les juridictions se disputant les responsabilités et les fonds publics qui vont avec, aucun mouvement important ne remet en question le système fédéral américain, comme c'est le cas au Canada. Nos interviewés ne voyaient aucune justification à un si grand effort de démonstration de cohésion nationale. Ils ne percevaient que les difficultés qu'une telle initiative poserait, et non ses apports potentiels.

Finalement, il n'existait aux États-Unis aucune institution administrative, groupe ou réseau qui puisse favoriser l'implantation d'un sondage national, contrairement au Canada, où le Réseau des services axés sur les citoyens était en grande partie responsable de la réalisation du sondage « Les citoyens d'abord » à l'échelle nationale.

Les responsables du sondage américain ont été unanimes pour affirmer que les États ou les municipalités américaines ne s'étaient jamais souciés du sondage et n'avaient jamais demandé à y participer. Il est vrai également qu'ils n'ont jamais été consultés à ce propos et que la plupart devait ignorer la démarche du gouvernement fédéral. Toutefois, même après que les résultats du premier *ACSI* eurent été divulgués, il semble qu'aucun autre gouvernement des états fédérés n'ait manifesté un intérêt pour le sondage.

Il est vrai que l'*ACSI* cible spécifiquement les consommateurs des services des programmes fédéraux, et que les autres juridictions ne sont pas concernées par les résultats obtenus¹⁷⁰. Cependant, l'un des interviewés a affirmé : « Si on ne leur demande pas de payer, elles [les agences des autres paliers de gouvernement] ne s'opposeront pas au sondage ». La résistance des gouvernements à l'*ACSI* se situait donc désormais au niveau des coûts du sondage. Ainsi, selon cet interviewé, les autres paliers de gouvernement n'ont pas adopté l'*ACSI* parce qu'ils ne voulaient pas investir de l'argent dans une telle initiative et non parce qu'ils craignaient l'évaluation de leur performance par le fédéral. Par ailleurs, le commentaire de cet interviewé souligne que les critiques faites à l'*ACSI* portaient généralement sur le caractère directif du sondage et d'attribution de ses coûts.

Du point de vue instrumental, deux arguments pourraient expliquer la résistance des agences à défrayer les coûts de l'*ACSI*: soit les agences jugeaient le coût de ce sondage trop élevé, soit elles ne voyaient pas le sondage comme un bon investissement dans le rapport coûts-bénéfices. Comme le coût annuel de l'*ACSI* par service sondé (25.000,00 US\$) était considéré, par plusieurs, inférieur aux coûts d'un sondage sur mesure, nous retenons le deuxième argument au sujet duquel quelques interviewés se sont prononcés.

Selon ceux-ci, le principal point positif du sondage *ACSI* est la possibilité d'ouverture au *benchmarking*, soit à la comparaison des résultats entre les agences publiques et privées. Or, sous cet angle, l'*ACSI* représente une source de contrôle de la performance de l'agence. Cependant, les interviewés ont remarqué que les résultats de l'*ACSI* ne fournissent pas d'informations en profondeur pour que les agences améliorent leurs services. Les sondages réalisés par les agences individuellement sont plus efficaces dans ce sens, ce qui justifierait leur peu d'intérêt à investir dans l'*ACSI*.

170 Trois programmes fédéraux offerts par des instances locales ou étatiques mais financés par le fédéral ont participé aux deux premiers sondages *ACSI* : le programme *Community Development Block Grant Recipients*, du *Department of House and Urban Development*; le programme *WIC Program Recipients*, du *Food and Nutrition Service (Department of Agriculture)* et le *Parents of Head Start Students*, de l'*Administration for Families and Children (Department of Health and Human Services)*. Selon tous les répondants, le comportement de ces participants n'était pas différent des autres. Le fait que le gouvernement fédéral se portait responsable de toutes les dépenses aurait contribué à cet effet.

Lors de la réalisation de notre recherche, un projet de sonder les services offerts par tous les *Centres of Medicare and Medicaid Services*, subventionnés par le *HHS* au fédéral mais gérés par les États fédérés américains, était mis en oeuvre à l'Université du Michigan. Un projet pilote entièrement subventionné par le gouvernement fédéral avait été lancé dans quatre États. Les résultats, cependant, n'étaient pas encourageants, et plus particulièrement en ce qui concerne les possibilités de *benchmarking* des services à travers le pays. Comme les *Centres (CMMS)* de chaque État avaient choisi leur groupe de consommateurs à interviewer, par exemple : « les usagers du *medicare* dans une telle année », la comparaison des résultats devenait difficile, surtout si l'on voulait connaître la satisfaction d'un groupe de consommateurs spécifique ou pendant une période donnée. Encore une fois, la concertation des cinquante États partenaires était difficilement envisageable, surtout si on leur déléguait la responsabilité de défrayer les coûts du sondage.

Ainsi, on peut trouver plusieurs raisons à la limitation du sondage de satisfaction américain aux services publics de responsabilité de la sphère fédérale de gouvernement : difficultés liées à la coordination du grand nombre de gouvernements américains, contexte historique où l'on observe un discours de décentralisation, difficultés de construire un consensus national, temps limité. La possibilité d'utiliser le sondage *ACSI* comme un outil de coordination fédérale intergouvernementale n'a alors jamais été sérieusement prise en considération.

8.1.2 La coordination administrative horizontale aux États-Unis

Si nous nous penchons sur les relations entre les agences centrales du gouvernement et les agences fonctionnelles lors de l'administration Clinton, nous verrons alors que le sondage de satisfaction reflète des orientations importantes à cet égard.

En 1997, quand le président Clinton a été élu pour un deuxième mandat, un nouveau directeur a assumé le *National Performance Review*. Celui-ci était décidé à revitaliser la réforme administrative qui avait été reléguée au second plan suite aux efforts du gouvernement fédéral pour atteindre l'équilibre budgétaire. La nouvelle direction de Morley Winograd a réorienté les travaux du *NPR* (alors rebaptisé *National Partnership for*

Reinventing Government) afin que les changements administratifs proposés aient un plus grand impact dans la machine publique. Selon Kamensky (1998), les changements promus par le *NPR* avaient été jusqu'alors disséminés dans l'administration américaine. Ils constituaient plutôt des initiatives individuelles des agences qui suivaient les principes proposés par le *NPR* dans leur premier rapport *Cutting Red Tape* (1993) ou des changements ponctuels suggérés par le *NPR* relativement à la gestion d'agences spécifiques. Le processus de réforme se dessinait ainsi comme un reflet, entre autres, du caractère peu formel du *NPR* et de l'approche que ce groupe privilégiait, soit l'apprentissage. Les fonctionnaires des agences en détachement au *NPR* participaient directement aux activités de la réforme et, après six mois ou un an, devenaient des « porteurs » de celle-ci au sein de leurs agences. Dans ces dernières, les dossiers de la réforme rencontraient plus ou moins de résistance, dépendamment de la réceptivité de l'agence aux changements et même du profil de l'employé en détachement¹⁷¹, ce qui explique la modernisation inégale des agences. Les fameuses *cross cutting issues*, ciblées par le *NPR* dans son rapport de 1993 et qui se référaient en même temps à plusieurs agences de l'administration fédérale, n'avaient pas été poursuivies avec la même énergie que les projets ponctuels.

En empruntant une autre perspective d'analyse, si l'on examine les dossiers les plus importants sur lesquels le *President's Management Council (PMC)* s'est penché au long du premier mandat de Clinton, nous pouvons connaître le pouls du type de décisions administratives prises à cette époque, qui contrastaient avec les décisions de réforme du deuxième mandat des démocrates. Puisque les décisions du *PMC* concernaient dans leur grande majorité le palier fédéral comme un tout, nous pouvons ainsi bien circonscrire les deux phases de la réforme administrative américaine¹⁷².

171 Nous nous référons tant aux caractéristiques et capacités personnelles de ces individus qu'à leurs ressources au sein de l'organisation, tels leur pouvoir hiérarchique, l'accès aux informations privilégiées, le contrôle de dossiers stratégiques et les contacts informels.

172 Lesdites « phases » se reproduisent, d'ailleurs, dans d'autres réformes étudiées à travers le monde, comme dans la réforme managérielle anglaise, française et brésilienne.

En 1993, un plan ambitieux de réforme avait été annoncé, organisé selon quelques principes : la déréglementation, le gouvernement axé sur le consommateur; l'empowerment, le contrôle par résultats et un gouvernement réduit, néanmoins plus efficient, qui ciblerait les véritables priorités publiques. Durant les quatre premières années de son mandat, le gouvernement a consacré ses efforts à l'approbation de grands programmes de gestion par le Congrès. Ceux-ci rendraient possible le changement des façons de faire de l'administration à l'avenir. En quelque sorte, on préparait légalement et structurellement l'administration fédérale vers un changement dans son mode de gestion. En même temps, le gouvernement procédait à des coupures massives de personnel et de budget¹⁷³. La réforme privilégiait alors principalement le quatrième volet annoncé dans le plan initial, soit « *cut back to basics* »¹⁷⁴. Ainsi, parmi les dossiers les plus importants sur lesquels le *PMC* s'est penché avant 1997, nous trouvons : l'approbation du *Government Performance Results Act*, la réduction drastique de la force de travail et la négociation de questions de travail avec les syndicats. Finalement, le fédéral a visé l'équilibre budgétaire en 1996.

En 1997, peu de choses avaient été accomplies dans le sens de l'implantation effective d'un nouveau style de gestion qui se démarquait du précédent, ce que le *NPR* appelait « un changement de culture administrative »¹⁷⁵. Les *cross cutting issues* annoncées avaient été jusqu'alors caractérisées par des coupures. Comme l'existence du *NPR* et du *PMC* se justifiait par le besoin de promouvoir une réforme managérielle à l'échelle du gouvernement¹⁷⁶, eux-mêmes voyaient l'urgence de prendre des initiatives horizontales de changements administratifs afin que leur vocation soit reconnue. C'est ainsi que, durant le deuxième mandat de Clinton, le *PMC* s'est penché sur des dossiers comme la *Procurement*

173 Des programmes de restructuration, de sous-traitance et d'incitation aux départs volontaires sont inclus dans les efforts du gouvernement de réduction de la main d'œuvre.

174 D'ailleurs, ce que voulait dire « *basics* » n'a jamais été défini, sous le prétexte que la réforme se justifiait par des prémisses rationnelles largement comprises et acceptées d'emblée par tous.

175 *National Partnership for Reinventing Government. Phase II of the Performance Review: Creating a Common Sense Government*, 2000.

176 Tant le *NPR* que le *PMC* avaient été créés pour se consacrer aux questions managérielles horizontales, soit les *cross cutting issues*.

Reform (pour l'implantation du commerce électronique¹⁷⁷ et des contrats de services basés sur la performance¹⁷⁸), la *Civil Service Reform* (qui touchait les problèmes de performance, de reddition de comptes et d'évaluation du personnel) ainsi que sur l'implantation du portail *FirstGov.gov* et l'ajustement des ordinateurs au nouveau millenium, (*Y2K*). Le dossier des services au consommateur a également été abordé après 1997, lorsqu'on a cherché à concrétiser la réforme administrative à travers des changements d'une plus grande portée.

Les enjeux horizontaux dans la bureaucratie américaine constituent pour le moins une question délicate. Watts (1996) caractérise le système administratif fédéral aux États-Unis comme fragmenté et conflictuel. Le système présidentiel, avec la séparation entre les pouvoirs exécutif et législatif, l'activité des groupes de pression et la pratique du lobby auprès des agences publiques et auprès du Congrès rend possibles des alliances entre le législatif, les groupes de pression et les agences. Parfois, ces alliances se positionnent contre l'exécutif central et renforcent les dissensions entre les pouvoirs gouvernementaux¹⁷⁹. En outre, les agences américaines sont reconnues pour fonctionner en silos, leurs intérêts étant axés sur leur clientèle, ce qui a même amené Aberbach, Rockman et Putnam (1981) à identifier un profil bureaucratique qui leur est typique. Selon les auteurs, les acteurs présents au sein des agences fonctionnelles américaines interviennent activement dans la sphère politique. Cependant, leurs actions sont orientées selon l'intérêt de la clientèle qu'ils desservent, et non selon l'intérêt général, défendu par les représentants des citoyens au palier politique.

À partir de 1997, la nouvelle direction du *NPR* a identifié les 29 agences « de plus grand impact » au sein du gouvernement fédéral et on a misé sur ces agences pour l'implantation

177 *An Inventory of Federal E-gov initiatives. A Baseline Documenting the Status of E-Gov. Implementation* (janvier, 2001).

178 Un projet pilote sur les contrats de services basés sur la performance a été lancé en 1994 afin que ce type de processus d'acquisition soit mis en place au sein du gouvernement américain, mais c'est seulement en 1998 qu'un rapport a fait état du projet (*A Report on the Performance-Based Service Contracting Pilot Project*, mai 1998)

179 Ce type d'alliances est absent au Canada. Le système parlementaire, basé sur l'alignement des pouvoirs exécutif et législatif les prévient ainsi qu'une pratique de lobby moins importante, qui seulement a été récemment réglementée.

de la réforme administrative. Elles étaient responsables de 90% des contacts du gouvernement fédéral avec le public et employaient 97% des fonctionnaires américains. La participation des 29 agences de haute priorité (*high priority agencies*) au sondage américain¹⁸⁰ suivait la nouvelle orientation exprimée par le *NPR* qui voulait promouvoir un gouvernement avec une plus grande coordination horizontale¹⁸¹.

Le sondage, à son tour, concrétisait les dispositions du *NPR* à l'implantation de la réforme. Il constituait une initiative relativement peu coûteuse, facile à contrôler, qui pouvait être implantée simultanément dans plusieurs agences fédérales. Du côté des responsables du sondage, la décision de réaliser l'enquête au sein des 29 agences en même temps ne posait aucun problème méthodologique supplémentaire, puisque les index de *benchmarking* cherchent toujours à ce qu'une même méthodologie de mesure de la satisfaction soit utilisée par le plus grand nombre des participants.

L'ACSI a alors été employé dans l'effort de renvoyer l'image d'un management horizontal, conforme aux orientations du *NPR*. Le sondage symbolisait la concertation des agences même si, comme nous l'avons déjà mentionné, cette concertation n'ait jamais été essentielle pour la mise en place de *L'ACSI*.

8.2 L'administration fédérale canadienne

Dans le cas canadien, le sondage de satisfaction, réalisé à l'échelle du Canada et rendu possible par la collaboration entre les provinces et le fédéral, a été davantage marqué par les orientations relatives aux relations intergouvernementales canadiennes, soit celles entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Grâce à un discours universel fondé sur la responsabilité des gouvernements d'améliorer leurs services et grâce aux activités de la

180 En tout, 31 agences ont participé au sondage américain réalisé en 1999 et 2000, les 29 agences de haute priorité, les Services Postaux et le *US Mint Services*.

181 *National Partnership for Reinventing Government. Reinvention in the Second Clinton-Gore Administration: Changing the Culture of Government Agencies – 1997 – 2001.*

communauté de pratique formée au Canada et aux distances prises par cette dernière vis-à-vis du palier politique, on a réussi à promouvoir un sondage sur les services offerts par les trois paliers politiques et qui s'adresse à tous les citoyens canadiens.

Contrairement au sondage américain, le sondage canadien ne se concentre pas sur les relations entre les agences des gouvernements. Ayant eu à opter pour un modèle de sondage spécifique, il était peut-être impossible d'aborder à la fois la dimension intergouvernementale et interagences des gouvernements.

8.2.1 La coordination administrative intergouvernementale au Canada

Au Canada, les relations intergouvernementales se dessinent quelque peu différemment des relations entre le pouvoir fédéral et les États américains, ce qui est important pour notre recherche. Alain-G. Gagnon (2001) attribue ces différences surtout à l'existence de plus d'une nationalité au sein de l'état fédéral canadien, ce qui résulte dans la constitution d'un fédéralisme multinational comme en Espagne et en Belgique. En effet, historiquement la fédération canadienne a été constituée grâce à l'association et au compromis entre deux peuples (francophones et anglophones), l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique reconnaissant l'existence d'un peuple dans le territoire du Bas-Canada (Ryerson, cité par Noël, 1998 : 264).

Selon Gagnon (2001), le fédéralisme multinational entraîne la remise en question des principes de l'État libéral et des sociétés fédérales démocratiques marquées par l'homogénéité, comme c'est le cas des États-Unis, où l'on retrouve une seule communauté politique qui partage une vision du monde, parle la même langue, a les mêmes ancêtres et présente une culture identifiable. Au lieu de se fonder sur les principes de l'individualisme, de l'égalité et de l'universalisme, propres aux États fédéraux homogènes, l'auteur suggère que dans les fédéralismes multinationaux, il faudrait prendre en considération les principes de communautés politiques et culturelles, d'équité et de démocratie élargie. Il s'agit, autrement dit, de protéger l'existence de plusieurs communautés politiques, leur langue et leur culture, de permettre aux individus issus de différentes communautés d'avoir les mêmes opportunités de départ, soit de leur offrir un traitement équitable, et de promouvoir

le dialogue démocratique entre les communautés politiques de la fédération. L'auteur plaide ainsi pour un fédéralisme asymétrique.

La tension entre les communautés politiques et les idéologies qui prétendent y voir un État fédéral plus ou moins homogène caractérise les relations fédérales-provinciales au Canada. La Loi constitutionnelle de 1867 précisait les domaines de juridiction fédérale et provinciale. Cependant, avec le temps, des domaines conflictuels ou de responsabilité multiple sont apparus et les enjeux ont dépassé les frontières administratives. Ainsi la formulation des politiques publiques au Canada s'est de plus en plus caractérisée par des disputes juridictionnelles importantes (Radin et Boase, 2000). Ces dernières sont fortement marquées par la négociation et la consultation des provinces qui limitent le pouvoir fédéral (Montpetit, 2002)¹⁸². Les investissements de ce dernier sont même considérés comme de la coercition, car les priorités fédérales peuvent ne pas correspondre aux priorités provinciales (Radin et Boase, 2000). Au sujet de ces négociations, réalisées en partie lors des conférences fédérales-provinciales réunissant les premiers ministres, Radin et Boase ont écrit :

« Federal-provincial conferences in Canada have been raised to a fine art, and the media dully note the drama, conflict, compromise and coercion that occur. » (Radin et Boase, 2000 : 72)

Nous nous concentrons sur deux aspects principaux des relations intergouvernementales au Canada qui, nous croyons, ont rendu possible et même désirable la mise en oeuvre d'un sondage national, avec la participation des provinces canadiennes. Premièrement, comme nous le verrons ensuite, les relations intergouvernementales au Canada sont passées par plusieurs phases, identifiées par différents auteurs. Cependant, dans toutes ces étapes, le rôle des fonctionnaires a été crucial pour le développement des relations entre les provinces et le fédéral. Cela est directement relié au sujet de notre recherche, car le sondage de

182 Selon Montpetit (2002 : 5) ces négociations peuvent conduire à des politiques très générales, bâties autour du moindre dénominateur commun, qui visent un compromis acceptable par toutes les parties ou, par contre, visent une coordination positive entre les différentes sphères de gouvernement. Noël (1998 : 278) avertit que les mécanismes de décision conjoints ont des effets pervers, comme de se heurter aux blocages et de générer des politiques complexes et peu transparentes.

satisfaction canadien a été implanté grâce à l'initiative des gestionnaires des deux ordres de gouvernement. En deuxième lieu, au Canada quelques mouvements, le plus important étant celui pour la souveraineté québécoise, remettent en cause le système fédéral canadien. Nous ne trouvons pas de mouvement similaire aux États-Unis où le système fédéral n'est pas remis en cause et présente une grande stabilité depuis la guerre de Sécession. Nous croyons que lorsque les résultats du référendum québécois en 1995 ont mis en évidence la fragilité du fédéralisme canadien, le sondage de satisfaction canadien, à l'instar d'autres politiques nationales introduites après 1995¹⁸³, a misé sur le renforcement du système fédéral et s'est orienté vers le regroupement des efforts des différents paliers gouvernementaux.

Nous pouvons identifier plusieurs phases dans les relations intergouvernementales canadiennes. Comme nous le verrons, les fonctionnaires fédéraux et provinciaux ont presque toujours exercé un rôle actif dans celles-ci. Smiley (1987) parle d'une première phase, entre 1887 et 1918, où le Cabinet ministériel à Ottawa fonctionnait comme une chambre de distribution de compensations aux partis et aux provinces. Ce système de patronage direct, que Mallory (1965) appelle « quasi-fédéralisme », a existé jusqu'à l'institution d'une fonction publique professionnelle. À l'époque, les relations fédérales-provinciales étaient sporadiques et touchaient un nombre restreint d'enjeux.

Ensuite, entre 1918 et 1960, l'administration fédérale s'est organisée en ce que Smiley nomme cabinets ministériels (*department cabinets*). Il y avait peu de coordination entre les ministères, l'autorité fédérale étant fragmentée. Chacun des ministères fonctionnait en silo avec ses propres fonctionnaires dont la progression de carrière était restreinte à un seul ministère. Les relations fédérales-provinciales étaient alors dominées par les hauts fonctionnaires ministériels qui, en cas de besoin, entraient en contact direct avec leurs homologues au niveau provincial. Les négociations s'orientaient autour de programmes spécifiques, dans lesquels des ajustements à la pièce (*peacemeal adjustments*) étaient

183 Par exemple, le Programme national de la lutte à la pauvreté en faveur des enfants, proposé par le ministre de la Santé David Dingwall en 1996 et le Programme national pour les soins à domicile, du même ministre, proposé en 1997. Selon Alain Noël, l'idée d'une « justice sociale pan-canadienne » a été centrale dans le discours politique canadien à la fin des années 1990.

réalisés. Mallory (1965) divise cette époque en deux : le fédéralisme classique (*classical federalism* : 1900 – 1930), où les gouvernements provinciaux étaient plus indépendants et certaines provinces dominaient la scène fédérale; et le fédéralisme coopératif (*cooperative federalism* : 1945 – 1960), dont la définition recoupe celle de Smiley d'une administration fédérale caractérisée par les cabinets ministériels. Mallory souligne que, durant le fédéralisme coopératif, le pouvoir fédéral était dominant, phénomène accentué durant et entre les deux guerres mondiales, quand le fédéral a étendu ses pouvoirs et poussé la centralisation des orientations surtout en ce qui touche l'économie, la propriété et les droits civils (ce que Mallory nomme fédéralisme d'urgence (*emergency federalism*)).

Après 1960, le gouvernement fédéral a développé une plus grande coordination interministérielle, réalisée par le Cabinet et ses comités (qui est devenu un cabinet collégial, selon Smiley), ainsi que par l'institution d'agences centrales plus puissantes et la création de super-ministères qui se penchaient sur des problèmes multidimensionnels. Comme nous l'avons vu, ce fut aussi à cette époque qu'à partir des recommandations de la Commission Glassco (1964), le Cabinet des ministres a pris le contrôle sur les nominations des hauts fonctionnaires. La haute fonction publique a acquis un profil plus managériel moins spécialisé dans les problématiques ministérielles.

D'autres mesures ont été prises afin de faciliter les relations fédérales-provinciales : les fonds du fédéral versés sous forme de contributions aux provinces pour des objectifs spécifiques ont été remplacés par des subventions plus générales (*block grants et unconditional fiscal transfers*) et de nouveaux ministères ou secrétariats voués à la gestion des relations intergouvernementales ont été créés au fédéral et au sein des gouvernements provinciaux¹⁸⁴. Les relations fédérales-provinciales ont été considérées de moins en moins « une affaire bureaucratique » pour devenir des enjeux politiques, traités par la classe politique réunie lors des sommets nationaux¹⁸⁵.

184 En plus, des unités vouées seulement aux affaires intergouvernementales ont été créées au sein de plusieurs ministères fédéraux (Kernaghan, 1985).

185 Kernaghan (1985) souligne que plusieurs secrétariats intergouvernementaux ont alors été créés afin de fournir du support aux rencontres et sommets politiques, comme c'est le cas du *Canadian Intergovernmental*

Les auteurs s'accordent pour identifier deux phases principales depuis le moment où les relations fédérales-provinciales ont été encadrées par les agences centrales et le Conseil des ministres. Entre 1960 et 1985, apparaissait un fédéralisme compétitif entre les provinces et le fédéral), les provinces désirant réaffirmer leur autonomie (*double image federalism*, selon Kernaghan, 1985). Les idées nationalistes des années 50 et 60 justifiaient l'existence des fédérations à partir d'un point de vue sociétal (*society-centered federalism*). Michael Stein (1968) s'est penché en particulier sur les relations entre les Canadiens français et anglais et sur l'existence de deux systèmes nationaux avec des ethnies, cultures et langues différentes au sein de la fédération canadienne.

Dans la pratique des gouvernements, les relations fédérales-provinciales sont devenues plus conflictuelles, le gouvernement fédéral et les provinces ayant de conceptions différentes sur la nature de la communauté canadienne. Des politiciens, surtout Pierre Elliot Trudeau, mais également René Lévesque (Québec) et Peter Lougheed (Alberta), ont contribué à maintenir la question fédérale au centre des intérêts. Au Québec, l'élection du Parti québécois en 1976, le premier référendum sur la souveraineté québécoise (1980) et finalement le refus du Québec de signer le rapatriement de la Constitution en 1982 (qui n'accordait pas aux provinces le droit de veto aux amendements constitutionnels) ont exacerbé les conflits intergouvernementaux. Le gouvernement fédéral est aussi entré en conflit avec d'autres intérêts régionaux, par exemple, avec l'Alberta à propos du Plan d'énergie national. À plusieurs moments, le système fédéral a été remis en question¹⁸⁶.

À partir de 1985, les observateurs politiques remarquent un changement dans la donne des relations intergouvernementales vers une plus grande coopération et concertation qui caractérisent le fédéralisme exécutif de nos jours. Cette tendance, lancée durant le

Conference Secretariat fondé en 1973 afin de donner l'appui logistique dans la préparation des sommets des premiers ministres.

186 Albert Breton (cité par Smiley, 1987 : 94) reconnaît, cependant, que le fédéralisme compétitif n'est pas incompatible avec la coopération fédérale et qu'il comporte des vertus, reliées à la possibilité d'expression d'opinions différentes et à une plus grande flexibilité, résultant du pluralisme politique qui doit caractériser le débat démocratique. Dans le McDonald Rapport (1985), Breton soulève aussi le fait que le fédéralisme compétitif contribue à ce que les discussions soient publiques, avec la participation des citoyens, ce qui, une fois encore, va dans le sens d'un système plus démocratique.

gouvernement de Mulroney, coexiste cependant avec le fédéralisme conflictuel et même le fédéralisme coopératif en vogue jusque dans les années 60, selon le dossier en question (Smiley, 1987).

Watts (1996) affirme que dans le système parlementaire canadien, les Conseils de ministres sont dominants¹⁸⁷ et on y respecte une discipline partisane rigoureuse, ce qui donne comme résultat un fédéralisme exécutif. Contrairement au présidentielisme des États-Unis, le parlementarisme permet la concentration de pouvoirs à chaque niveau de gouvernement, ce qui diminue considérablement le nombre de canaux de négociation fédéral-provincial. La tradition des candidats politiques de ne pas forcément migrer d'un palier à l'autre de gouvernement contribue également à la configuration de relations intergouvernementales moins conflictuelles. Finalement, le nombre réduit de membres de la fédération canadienne aide à identifier les enjeux intergouvernementaux et, en conséquence, à avoir une plus grande maîtrise sur ceux-ci.

Cependant, d'autres auteurs notent des tendances différentes dans les relations fédérales-provinciales de la fin des années 1990. Radin et Boase (2000) remarquent qu'aux modèles antérieurs (qu'ils appellent fédéralisme centraliste, de coordination et fédéralisme exécutif ou fonctionnel) s'ajoute une quatrième variante : la *compact theory* qui souligne l'égalité des provinces, rejette l'idée des deux nations fondatrices (y ajoutant les nations autochtones) et vise à diminuer l'autorité fédérale. L'échec de l'accord du Lac Meech (1987) - quand les provinces ont refusé de reconnaître le caractère distinct du Québec (l'une des conditions exigées par le Québec pour signer le rapatriement de la Constitution) - et la réunion de Charlottetown (1992), (où les négociations avec le Québec se sont poursuivies) s'inscrivent dans cette tendance. À Charlottetown, au-delà des demandes du Québec pour la reconnaissance d'une « société distincte », d'autres provinces ont demandé que le gouvernement fédéral reconnaisse le caractère hétérogène de la société canadienne.

François Rocher, Christian Rouillard et André Lecours (2001) jugent que le système politique canadien présente actuellement une grande instabilité en raison de la négation

187 C'est-à-dire, formés par un seul parti, qui détient le plus de sièges au Parlement.

institutionnelle du Canada quant à l'existence d'une identité collective québécoise, distincte de l'identité canadienne. Selon les auteurs, dans les accords du Lac Meech et de Charlottetown et plus tard dans la Déclaration de Calgary (1997), les propositions touchant au caractère distinct de la société québécoise coexistent avec la centralisation de pouvoirs au palier fédéral. La disposition du gouvernement fédéral à reconnaître l'existence de plusieurs communautés au sein de la fédération ne s'est jamais traduite par la reconnaissance formelle du fédéralisme multinational. Le concept d'égalité au sein de la fédération a persisté face à la diversité des provinces. Dans l'accord de Charlottetown, la « société distincte » québécoise est définie comme étant de majorité francophone, ayant une culture unique et un droit civil. Cependant, on ne fait nulle part référence au Québec comme à une nation ou un peuple et aucun accord ne mentionne des pouvoirs additionnels aux provinces. Selon Rocher et Rouillard (1996), les promesses de décentralisation des pouvoirs fédéraux correspondent plutôt à une déconcentration administrative. La participation du Québec aux processus de décision et à la gestion des services publics a été augmentée sans que les prérogatives fédérales ne s'en trouvent diminuées. Les relations de pouvoir sont ainsi demeurées intactes. Il n'y pas eu de transfert d'autorité au Québec.

La thèse des auteurs est que, par le biais du déni, le fédéralisme canadien a réussi à incorporer d'autres identités collectives de manière hiérarchique. L'identité canadienne est la seule qui compte comme véritablement nationale, les autres étant considérées comme des identités régionales ou locales. Ce déni est institutionnalisé dans le cadre constitutionnel de 1982 et dans les accords qui ont suivi et engendre un cercle vicieux. Loin de disparaître, les demandes québécoises continuent d'être présentes et sont défendues par des partis sur la scène politique¹⁸⁸. Puisque le débat démocratique entre les différentes communautés politiques ne peut se réaliser que lorsque les identités nationales sont reconnues, les auteurs croient que le fédéralisme tel qu'il existe actuellement au Canada maintient le climat de confrontation entre les provinces et le gouvernement fédéral.

Indépendamment des phases expérimentées par le fédéralisme canadien et du niveau de tension politique entre les provinces et le gouvernement fédéral, on constate, cependant,

188 Le Bloc Québécois au gouvernement fédéral et le Parti Québécois sur la scène provinciale.

que les hauts gestionnaires fédéraux et provinciaux ont toujours joué un rôle crucial dans les relations intergouvernementales (Kernaghan : 1985; Smiley : 1987; Siegel : 1995; Radin et Boase : 2000). Depuis le fédéralisme ministériel jusqu'au fédéralisme compétitif et au fédéralisme exécutif, les hauts fonctionnaires, de manière plus ou moins concertée, ont tissé des relations avec leurs homologues au sein des provinces qui préparent le terrain aux négociations et ententes entre les paliers gouvernementaux. Selon Radin et Boase (2000 : 79), le pouvoir des fonctionnaires dans l'initiation et développement de politiques est si important au Canada que l'administration publique est devenue le principal centre d'activité des groupes d'intérêt.

Selon Watts (1996 : 81), le fédéralisme exécutif actuel comprend, au-delà de l'interaction entre les premiers ministres et les ministres fédéraux et provinciaux, l'interaction entre leurs cadres et hauts fonctionnaires. Les fonctionnaires maintiennent ouvertes les voies de communication entre les gouvernements, entreprennent des projets communs et préparent le terrain aux rencontres entre les représentants politiques, qu'ils soient au sein des agences centrales et donc stratégiques, dans les agences vouées aux relations intergouvernementales ou encore dans des ministères fonctionnels. Dans ces derniers, l'activité des fonctionnaires peut se dérouler selon le vieux modèle de fédéralisme coopératif des années 50 ou encore peut consister à entreprendre des projets et à initier des ententes qui, plus tard, feront l'objet de concertations officielles, par le biais du ministère des affaires intergouvernementales¹⁸⁹.

Stefan Dupré (1988 : 248), qui a étudié le fédéralisme exécutif, dit que la formation de liens de confiance entre les fonctionnaires de deux ordres est le facteur le plus décisif pour la constitution d'un forum de discussions perçu comme favorable à la négociation, à la consultation et à l'échange d'informations, soit pour le « *workability of the executive federalism* » (idem : 233). Il établit quelques conditions pour le bon fonctionnement des réseaux intergouvernementaux, comme la réunion de fonctionnaires ayant des normes et une formation professionnelle commune, la proximité géographique, le désir des gens

189 Il y a, d'ailleurs, le risque de conflits entre les spécialistes des ministères et les fonctionnaires responsables des affaires intergouvernementales, ce qui exige une concertation intra-gouvernementale pour que les relations intergouvernementales soient couronnées de succès.

d'arriver à des résultats concrets dans un mandat plutôt vague et l'intérêt commun de mieux gérer les dépenses des gouvernements¹⁹⁰.

Selon Kernaghan et Siegel (1995 : 153 - 154), en 1985, il y avait plus de 1000 comités intergouvernementaux, dont 609 composés de fonctionnaires. L'auteur affirmait ne pas pouvoir citer un seul champ de politiques qui ne comprenait pas des contacts entre le fédéral et les provinces.

« A critical element in the intergovernmental policy process is the multitude of informal contacts, especially by telephone, that supplement formal meetings. The respect and trust among officials pave the way for frank and productive discussions outside of, and between, formal meetings. During these discussions, officials exchange a great deal of information about their government's position on matters of continuing concern and negotiation. An essential attribute of intergovernmental officials is their ability to obtain current information about the perceptions and positions of other governments. This information is crucial in determining the official's advice to their political and administrative superiors. This ability enables officials to exercise more influence in the policy process ».

« In the 1950s and early 1960s, the underdeveloped state of formal machinery for intergovernmental liaison meant that informal contacts among officials were essential to the effective conduct of federal-provincial relations. Despite the sophisticated infrastructure that has been built since that time, the increased magnitude and complexity of intergovernmental relations has meant that informal communications are still extremely important to the smooth operation of the formal machinery. » (Kernaghan et Siegel, 1995: 462 – 463)

Nous croyons que la primauté du rôle des fonctionnaires dans les relations intergouvernementales est présente une fois de plus dans le cas du sondage de satisfaction «Les citoyens d'abord». Dans le dossier des sondages, nous retrouvons la concertation des fonctionnaires préalablement à l'approbation du projet (et des budgets respectifs) par le palier politique de chaque gouvernement. En effet, quelques participants du RSAC / CPSSP ont attribué le succès de l'initiative « Les citoyens d'abord » au fait qu'elle a été menée par un réseau informel de fonctionnaires qui n'incluait pas de représentants du palier politique

190 D'ailleurs, sauf la proximité géographique, les autres éléments cités par Dupré caractérisent tous le RSAC / CPSSP qui a promu les sondages de satisfaction au Canada.

et qui n'a pas utilisé les voies officielles des relations intergouvernementales. Apparemment, les sondages canadiens n'ont jamais constitué l'objet de discussions au Parlement canadien. De même, les contributions financières des partenaires provinciaux, qui impliquaient forcément le palier politique des gouvernements, n'ont été exigées que dans le deuxième round du sondage. À ce moment-là, les résultats du premier sondage de 1998 avaient déjà montré aux gouvernements les bénéfices de l'enquête en question ainsi que le bas niveau de menace que celle-ci représentait.

En général, les interviewés ont confirmé la perception selon laquelle le dossier des sondages était essentiellement administratif, et donc politiquement neutre, car les sondages visaient « strictement l'amélioration des services ». L'initiative était restreinte à l'exécutif et, plus encore, à la haute fonction publique canadienne, ce qui l'éloignait des forums politique et législatif. Cette initiative, reliée aux agences centrales des gouvernements, « ne visait pas à promouvoir une politique intergouvernementale mais à développer un mode de gestion au sein des gouvernements ». Une fois encore, nous retrouvons l'idée que les outils de gestion modernes sont neutres et objectifs: visant à l'efficacité et à l'efficience, ils sont considérés comme dépourvus de valeurs, respectant une logique strictement instrumentale. Ce discours, aux prétentions universelles et de large acceptation (Qui s'opposerait à l'idée d'améliorer les services publics?), a servi à réaligner les gestionnaires fédéraux et provinciaux sur une initiative nationale.

Cependant, quand il s'agit des initiatives nationales, l'efficacité et l'efficience administratives ne sont pas les seuls critères qui comptent. Il s'agit, comme le dit Alain Noël (2000 : 288), « d'une question de principe, d'une façon de concevoir le pays ». En outre, comme nous l'avons mentionné, il s'agit d'envisager le respect des différences existant entre les communautés politiques et d'envisager un système de prise de décision conjointe¹⁹¹. En outre, le caractère public des sondages de satisfaction est indéniable. Ces

191 D'ailleurs, le Québec a été la seule province à refuser officiellement l'utilisation de l'Outil de mesures communes, sondage uniformisé conçu par le gouvernement fédéral pour enquêter sur la satisfaction envers des services particuliers, visant au *benchmarking* intergouvernemental. Des problèmes de traduction du sondage et l'inadéquation de l'outil pour quelques traits spécifiques de l'administration québécoise semblent avoir justifié cette décision. Le Québec cherchait, au moment de notre étude, à concevoir un outil de sondage plus adéquat à ses besoins.

sondages permettent l'évaluation des services par les citoyens canadiens et promeuvent ainsi la participation en aval de ceux-ci. Les résultats, d'ailleurs, ont toujours été mis à la disposition du grand public par internet.

Toutefois, nous pouvons comprendre le fait que le sondage canadien ne représentait pas une menace aux gouvernements participants si l'on prend en considération quelques facteurs. Premièrement, ni les sondages ni leurs résultats n'ont jamais fait l'objet d'une campagne institutionnelle à l'intention du grand public. Ainsi, leur visibilité a toujours été très restreinte, et ceux-ci ne suscitaient pas le positionnement de l'opinion publique face aux gouvernements en place. Tous les interviewés ont déclaré que les sondages n'étaient certainement pas connus du public, ce qui justifiait également le fait que ceux-ci ne constituaient pas un objet de discussion dans l'arène législatif. En deuxième lieu, des services spécifiques ne sont pas visés par les sondages canadiens, ce qui dilue la responsabilisation des résultats. En troisième lieu, au Québec qui serait considéré comme la province potentiellement la plus discordante face à un projet intergouvernemental avancé par le fédéral, les participants du « Les citoyens d'abord » n'étaient pas rattachés à une agence centrale du gouvernement, mais au Ministère de l'immigration et des relations avec les citoyens, ce qui a sûrement contribué à la dépolitisation du dossier. Nous nous demandons si la même collaboration du gouvernement québécois serait assurée si la décision sur le dossier devait être prise au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor québécois. Finalement, le rôle exercé par la communauté de pratique constituée de hauts gestionnaires était fondamental pour assurer l'adhésion des provinces au sondage qui a pris la forme d'une initiative intergouvernementale essentiellement menée par la haute fonction publique.

À notre avis, les événements contextuels qui ont marqué les relations intergouvernementales dans les années 90 ont eu une influence importante sur la configuration du sondage de satisfaction canadien. En 1995, le Québec a réalisé un deuxième référendum sur la souveraineté nationale, laquelle impliquerait l'autonomie de cette province face au Canada hors Québec, du moins sous l'aspect juridique. Les résultats du référendum, très serrés (50,6% contre 49,4%), n'ont pas apporté la souveraineté au

Québec, mais ont bien montré au fédéral le besoin de renforcer le sentiment d'appartenance des provinces à la fédération afin d'éviter la montée de vagues souverainistes.

Effectivement, à partir de 1995, des initiatives du gouvernement fédéral pour le renforcement de l'unité nationale sont claires. Si le plan de gouvernement du Parti Libéral de 1992 ne mentionnait pas la question fédérale, en 1995, le programme du parti était axé sur la construction d'un « fédéralisme robuste ». Dans ce sens, le fédéral promettait de se retenir d'intervenir dans les programmes provinciaux, à moins que leur intervention ne soit demandée (Quatrième rapport annuel sur la fonction publique du Canada, partie 1 : 3). Le discours fédéral stimulait également la participation des provinces aux décisions du gouvernement fédéral, tant en ce qui concerne la conception de politiques publiques que l'offre de services¹⁹².

Selon le Quatrième rapport annuel de la fonction publique (août 1997), le gouvernement fédéral conservait, essentiellement, des rôles moins reliés à la fonction de décision et contrôle: a) défendre la souveraineté du Canada sur la scène internationale; b) préserver et favoriser les valeurs et une identité canadiennes, tout en prônant sa diversité; c) rassembler les provinces, en vue de l'union économique et sociale; d) avoir des fonctions législatives, comme réglementer quelques domaines tels la protection du consommateur et de l'environnement, et établir des lois cadres pour le fonctionnement des marchés et; e) exécuter des fonctions administratives, comme gérer la mise en commun de ressources pour des activités qui visent des objectifs communs. D'ailleurs, cette définition des rôles va dans le sens de la thèse de Rocher et Rouillard (1996), selon laquelle le gouvernement fédéral

192 Initialement et surtout dans les années 1995, 1997, 1998 (mars) et 1998 (déc.), les rapports sur la fonction publique font référence à l'élaboration de politiques et à l'offre de services comme étant deux sphères distinctes de l'administration publique, ce qui va dans le sens des principes du nouveau management public. Parmi les trois priorités de l'administration canadienne dans l'avenir, « Les services » et « L'élaboration de politiques » figurent comme deux items différents, bien que faisant partie de l'ensemble des fonctions de l'administration fédérale. Cependant, les mêmes documents révèlent l'inconsistance du discours du gouvernement à l'égard d'une division stricte entre ces activités, par exemple, lorsqu'on affirme : « Le modèle canadien refuse d'ériger en principe d'application générale la séparation de la fonction d'élaboration des politiques de la fonction de prestation des services. Cependant, de façon pragmatique, il l'envisage si cela peut entraîner une amélioration sensible de la qualité des services aux citoyens. » (Cinquième rapport annuel sur la fonction publique du Canada, mars 1998, partie 1 : 1).

n'a jamais envisagé la décentralisation des pouvoirs, mais la déconcentration de l'offre des programmes et services publics.

Quant aux relations intergouvernementales, le rapport précise que « puisque les gouvernements ont clarifié les rôles et les responsabilités administratives », ce serait le moment de passer à une autre tâche plus complexe, soit d'établir des « partenariats modernisés » avec les provinces, par le biais desquels les relations intergouvernementales seraient refaçonnées (idem : partie 2 : 3). Les programmes à caractère intergouvernemental, comme c'est le cas du sondage étudié, ont alors figuré comme la solution idéale pour promouvoir une administration publique de qualité et, en même temps, renforcer la gouvernance canadienne. Ces programmes représentaient des opportunités de mise en commun d'efforts et de ressources afin d'atteindre des objectifs nationaux, le gouvernement fédéral y figurant comme rassembleur des initiatives. Le fédéral exerçait ainsi les rôles qu'il s'était donnés, tout en légitimant le fédéralisme canadien.

Depuis la publication du livre blanc Fonction Publique 2000, les « services » sont cités comme la justification majeure de l'existence des administrations publiques. En 1995, l'amélioration des services au public est devenue l'une des trois priorités de l'administration fédérale. En 1997, le Quatrième rapport annuel sur la fonction publique, donc le premier rapport qui a couvert une période étendue postérieure au Référendum québécois¹⁹³, affirmait que l'amélioration des services, ainsi que l'élaboration des politiques, étaient tributaires de l'effort conjoint des provinces et du fédéral.

Le discours du gouvernement canadien qui régit l'amélioration des services publics fait toujours référence au fait que le citoyen veut avoir accès à un service public de qualité, sans égard à la sphère de gouvernement qui fournit le service. Nous retrouvons dans ce discours

193 Le Troisième rapport annuel sur la fonction publique a été rendu public le 16 août 1995, donc deux mois et demi après le Référendum. Bien que les rapports ne se réfèrent pas seulement à des événements antérieurs au rapport, mais également à des orientations à suivre dans l'année suivante, nous croyons que le temps a été trop limité pour que toute une stratégie de réaction au Référendum soit élaborée. Le rapport d'août 1995, contrairement au rapport de 1997, n'est pas centré sur la question du fédéralisme. Quand même, ce rapport fait mention de l'importance de la fédération et du rôle de leadership du gouvernement fédéral dans le rassemblement d'informations, la coordination et l'orientation de stratégies. (Troisième rapport annuel sur la fonction publique, août 1995)

la référence aux citoyens, déconnectés de leurs communautés politiques et culturelles et qui, selon l'idéologie libérale, sont tous des individus égaux. Pour répondre aux attentes des citoyens, les paliers de gouvernement doivent interagir de façon à éviter les dédoublements, à bien renseigner et à référer le citoyen au service qu'il a le droit de recevoir. Les partenariats entre les paliers de gouvernement, des ententes de prestation de services et une communication efficace deviennent ainsi des conditions fondamentales pour la prestation de services de qualité, mission qui résume en soi l'essence de la sphère publique. Il n'est pas étonnant alors d'apprendre que, quand le Greffier du Conseil Privé, responsable aussi des rapports annuels sur la fonction publique, a délégué au Centre canadien de gestion la responsabilité de développer le dossier d'amélioration de services, elle ait ajouté la recommandation selon laquelle le programme devait mobiliser des efforts intergouvernementaux.

Lorsque interrogés à propos de la propension à la centralisation du dossier des services au gouvernement fédéral, les participants du Réseau des services axés sur le citoyen, plus tard appelé Conseil sur la prestation des services du secteur public, ont été presque unanimes à affirmer que le projet était commun à toutes les instances et qu'il n'était pas dirigé par le fédéral¹⁹⁴. Selon eux, le gouvernement fédéral n'avait été que le rassembleur des provinces autour du dossier des services. Maintes fois, on remarque dans leurs affirmations la reproduction du discours véhiculé dans les documents fédéraux quant au rôle que le fédéral se gardait dans l'administration canadienne. Les interviewés reconnaissaient que le fédéral avait offert le support logistique nécessaire au groupe mais, selon eux, le pouvoir décisionnel était partagé entre les membres. Cette perception a été fortement défendue, même si l'on sait que le gouvernement fédéral a défrayé au moins 50% des dépenses des sondages et que les fonctionnaires du gouvernement fédéral constituaient, en grande partie, le leadership du groupe.

194 Seul l'individu du gouvernement du Québec a affirmé spontanément la dominance du fédéral sur le dossier des sondages, ce qui, par contre, ne signifiait pas en soi un problème, si la souveraineté des gouvernements provinciaux était respectée.

Le sondage fédéral canadien a été conçu afin de couvrir les services publics offerts par les trois ordres de gouvernement à la population nationale. Ainsi, l'évaluation des services publics par rapport aux services privés, les normes de qualité exigées pour la prestation des services, les questions sur les guichets uniques, l'accès et la qualité d'informations concernant les services publics et l'évaluation du répondant sur son expérience la plus récente en tant qu'utilisateur du service se réfèrent toutes aux services offerts par les trois paliers de gouvernement. Plus particulièrement, on demande aux citoyens de juger de la qualité des services offerts par chaque palier de gouvernement et leurs priorités en termes d'amélioration. La plupart des fois, on demande au répondant d'identifier le palier qui dessert le service auquel il fait référence¹⁹⁵. Le secteur même du service aide à identifier le palier gouvernemental qui l'offre, dans les cas où le partage des responsabilités est mieux défini. Le problème de responsabilisation des résultats obtenus concerne plutôt les services offerts avec la concurrence de plusieurs paliers et les cas où le répondant identifie mal ou n'identifie pas l'instance gouvernementale à laquelle il se réfère. En outre, on part de la prémisse que les normes de qualité des services doivent s'appliquer à tous les services canadiens, de façon uniforme, ce qui garantirait une offre équitable de services sans égard aux identités ou contextes régionaux. Les particularités des provinces ne sont pas mentionnées et les idées relatives au fédéralisme libéral ont une fois encore été promues au lieu du fédéralisme asymétrique prôné par Gagnon (2001).

8.2.2 La coordination administrative interétatique au Canada

Quant à la coordination interétatique, interagences ou horizontale au Canada, une évolution historique semblable la rapproche de l'administration américaine. La centralisation de l'administration fédérale a suivi la croissance de l'État qui avait alors besoin de mieux coordonner ses politiques publiques, de fournir des avis fondés aux élus et de promouvoir de meilleures pratiques managérielles. En effet, les premiers efforts de centralisation de la

¹⁹⁵ Fait curieux, puisque l'on affirme théoriquement dans les documents préparatoires au sondage que la plupart des fois le citoyen n'est pas conscient du palier responsable de l'offre d'un service particulier et qu'il considère le secteur public comme un tout (Dinsdale et Marson, 1998).

bureaucratie fédérale, tant aux États-Unis qu'au Canada, ont été réalisés avec l'objectif de lutter contre le *spoils system* et de protéger le principe du mérite dans la fonction publique. Cependant, avec la centralisation fédérale des efforts de guerre, l'adoption d'une politique économique et sociale de type keynésien et la modification des systèmes budgétaires, les agences centrales n'ont cessé de s'accroître et d'augmenter leur pouvoir. Au long de ce processus, l'influence britannique s'est fait sentir, comme dans l'importation du modèle du Bureau du conseil privé et du rôle du Greffier. On ressentait aussi de l'influence américaine, par le biais des réformes de Franklin Roosevelt durant le *New Deal* et l'importation des systèmes budgétaires comme le *Program Planning Budgeting System* (PPBS).

D'autres facteurs, comme l'élection du Parti québécois en 1976 et le souci de préserver l'unité nationale, l'exposition aux médias et le besoin de coordination des efforts internationaux, effet de la globalisation, ont également contribué à la politisation des dossiers de l'administration fédérale et à la centralisation du pouvoir fédéral. Les fonctions de planification et de contrôle ont été de plus en plus assumées par les agences centrales du gouvernement qui, de nos jours, s'occupe en gros du budget et des finances de l'État, des décisions à propos des politiques publiques et de la promotion des réformes administratives. Toutefois, Savoie (2000), prévient du caractère flou des attributions des agences centrales qui concentrent une grande partie de ce travail.

« ... their fields of responsibility are extremely broad, highly flexible and very often ill defined. In short, they have a license to roam wherever they wish and to raise whatever issue they may choose. » (Savoie, 2000: 5)

En 1964, la commission Glassco a lancé un avertissement concernant l'excès de centralisation qui finissait par provoquer l'immobilisation des services. Cependant, selon Savoie (idem), comme la commission Glassco recommandait que le gouvernement garde ses capacités de planification et de leadership au centre et qu'on adopte des systèmes de contrôle budgétaire plus efficaces, la centralisation des pouvoirs s'est encore accrue, contrairement au mot d'ordre de la Commission « *Let the managers manage* ».

Présentement, le centre du gouvernement fédéral se compose des instances suivantes, à savoir : a) instances politiques : le Premier ministre et le bureau du Premier ministre, où se

trouve son personnel politique, nommé à sa discrétion; et le Cabinet du Conseil des Ministres, formé de parlementaires responsables des ministères fédéraux; b) les agences centrales, soit la Commission de la fonction publique, le Bureau du Conseil privé, le Ministère des finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor. La thèse de Savoie est qu'au long des 30 dernières années, le pouvoir élargi du gouvernement central a migré de façon persistante du Cabinet des ministres aux mains du Premier ministre et des agences centrales.

Le fait que deux agences centrales se trouvaient au cœur des efforts de la promotion d'un gouvernement axé sur les citoyens, le Bureau du Conseil privé qui avait délégué le mandat de l'initiative au Centre canadien de gestion, et après, le Secrétariat du Conseil du Trésor qui avait créé le secteur Innovation et service, nous confirme la position de force qu'occupaient les porteurs du dossier des services au sein du gouvernement fédéral, ainsi que la plupart de leurs homologues au sein des provinces, alors participants du RSAC / CPSSP.

Les discours des réformes introduites dans les années 90 ont repris le thème du besoin de décentralisation et de délégation du pouvoir aux échelons les plus bas de la fonction publique, tout en prônant une division entre la planification et l'opérationnalisation des politiques, division qui, au Canada, comparativement à d'autres pays comme l'Angleterre, n'a jamais été effectivement très marquante. Parallèlement, on a défendu la gestion horizontale au gouvernement fédéral, ce qu'on constate dans les rapports du Greffier sur la fonction publique (surtout entre 1995 et 1998) et dans le document « Des solides assises ». Ce volet, cependant, ne se reflète pas dans le sondage canadien. Les initiatives concrètes dans ce sens, d'ailleurs, sont rares surtout si l'on se réfère aux politiques de gestion. Savoie (2000: 15) reconnaît les déficiences du fédéral dans la définition d'une orientation stratégique horizontale ou d'un plan cohérent pour le gouvernement. « *It is ironic perhaps that as the hand of the centre has been strengthened, its ability to manage horizontal issues has been weakened* ».

Selon Pollitt et Bouckaert (2000), aussi bien les États-Unis que le Canada constituent des pays où l'intégration horizontale entre les ministères est encore faible. La coordination se fait surtout dans un rapport de pouvoir hiérarchique descendant. La plupart de la

« coordination horizontale » au Canada est encore de nos jours réalisée par les agences centrales et par les ministères en portfolio ou super-ministères qui accaparent tout un domaine d'intervention (comme Développement des ressources humaines Canada et le ministère de l'Industrie) (Peters, 1998). Savoie (2000) cite encore quelques autres efforts de coordination horizontale présents dans la machine canadienne : des ministères qui coordonnent des politiques dans un domaine de politiques relié à plusieurs autres domaines d'intervention, comme le ministère de l'Environnement; des ministères qui assurent le respect des politiques, comme la Justice et les Affaires Étrangères; et des ministères qui fournissent des services ou établissent des orientations administratives pour tout le gouvernement, comme Travaux Publics.

Dans les dossiers horizontaux, surtout après que le Conseil des ministres a vu son pouvoir effectif diminuer, une grande partie du travail a été développée par les agences centrales, ainsi que par les groupes de travail de fonctionnaires et hauts fonctionnaires¹⁹⁶, ce qui amène des auteurs comme Aucoin à affirmer que le développement des agences centrales a modifié le rôle des hauts fonctionnaires au sein du gouvernement. En outre, plusieurs Premiers Ministres ont craint que les agences centrales se soient transformées en une source de pouvoir autonome, concurrente de la capacité stratégique des Premiers Ministres.

Dans le gouvernement canadien, pour des raisons déjà discutées, la priorité a été accordée à la réalisation d'un sondage intergouvernemental au niveau national, et non à la concertation horizontale fédérale, alors développée par les agences centrales. Le mandat du Bureau du Conseil privé même le précisait. Alors, la stratégie empruntée par le sondage « Les citoyens d'abord » a été de ne pas enquêter sur des services particuliers¹⁹⁷. Ainsi, les résultats ne visaient pas une agence précise. Peut-être que, comme l'ont affirmé les chercheurs chez *Erin Research*, c'était la seule façon de procéder, puisqu'on était déterminé à sonder une gamme très étendue de services offerts par les trois sphères de gouvernement à la fois.

196 Sur la gestion horizontale au gouvernement canadien, voir Peters, 1998a, 1998b; Bourgault et Lapierre, 2000, Bourgault, 2002, particulièrement Rouillard (2002) et Montpetit (2002).

197 Sauf dans la partie du premier questionnaire où l'on demande au répondant de s'exprimer sur son expérience la plus récente concernant les services publics. Lorsque le répondant cite le service utilisé, il peut généralement être retracé à une agence ou ministère spécifique.

Indirectement, cette approche a fait en sorte que les ministères et les agences ne se sentent pas directement responsables de la qualité des services, cette responsabilité étant toujours renvoyée au secteur de services ou au palier de gouvernement responsable. D'un côté, comme nous l'avons dit, peut-être que la dilution des responsabilités a pu contribuer à l'adhésion des provinces au sondage «Les citoyens d'abord». Les interviewés ont d'ailleurs tous réitéré que les agences ne s'étaient jamais manifestées à propos du sondage, même si elles étaient au courant de sa réalisation, encore qu'informellement.

D'un autre côté, comme le RSAC / CPSSP était un groupe formé principalement de représentants des agences centrales des gouvernements impliqués, l'influence de son monopole sur le dossier des sondages n'a sans doute pas été négligeable. Le groupe a profité des rapports d'autorité des agences centrales sur les agences de première ligne et ainsi, intentionnellement ou pas, a évité de possibles conflits autour de la promotion du sondage au niveau des relations interagences des gouvernements impliqués.

CHAPITRE 9 : LES IDÉES ET LES VALEURS DES GROUPES RESPONSABLES DES

SONDAGES DE SATISFACTION

Le dernier thème abordé dans notre étude est les idées et les valeurs épousées par les groupes responsables des sondages de satisfaction dans chaque pays, groupes qui ont fortement influencé les sondages de satisfaction, selon notre analyse. Ainsi, nous tentons d'établir un parallèle entre les idées et les valeurs de ces groupes aux États-Unis et au Canada et les valeurs épousées par lesdits sondages, présentés au chapitre 4 de cette thèse. Nous avons décidé de traiter ce sujet séparément et de lui dédier tout un chapitre car les idées et les valeurs qui caractérisent ces groupes sont le résultat de tout un processus d'adoption et d'évolution d'idées et de valeurs qui précèdent les groupes d'acteurs responsables des sondages de satisfaction. En outre, ces processus englobent d'autres groupes et acteurs tant au sein de l'administration qu'à l'extérieur de celle-ci.

Comme nous l'avons vu précédemment, l'appartenance et le profil des groupes responsables des sondages de satisfaction dans chaque pays sont assez différents, ainsi que les valeurs qu'ils nourrissent vis-à-vis de la réforme de l'administration fédérale. Par la suite, nous discutons des valeurs caractéristiques des groupes qui ont le plus influencé les sondages étudiés, respectivement le *National Performance Review* et le *Federal Consulting Group* aux États-Unis et le Réseau des services axés sur le citoyen au Canada.

9.1 Le *National Performance Review*, le *Federal Consulting Group* et la gestion de la qualité totale aux États-Unis

Comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, aux États-Unis, le sondage a été planifié et mis en œuvre par une équipe composée de représentants de plusieurs groupes. Le *National Performance Review (NPR)*, groupe à fort caractère politique responsable de la réforme administrative américaine, avait délégué à l'équipe en question le mandat de promouvoir un sondage de satisfaction au sein des principales agences fédérales visant à obtenir la cote de satisfaction du public envers le gouvernement américain. Tina Sung, à

l'époque membre du *NPR* et également présidente du *Federal Consulting Group (FCG)*, a chapeauté l'initiative, étant l'ultime responsable du dossier des sondages sous l'administration Clinton. C'est grâce à Tina Sung que le *FCG* a été choisi officiellement comme l'institution du gouvernement américain ayant les compétences nécessaires pour mener à bien le dossier du sondage de satisfaction.

À vrai dire, dans le dossier des deux premiers sondages *ACSI*, le *FCG* a travaillé en équipe avec le *NPR*, partageant avec ce dernier les fonctions de planification, divulgation et collecte de fonds. Le *NPR* et le *FCG* ont géré tout le processus du sondage, à partir du moment où le dossier a été défendu devant le *President's Management Council*, qui a alors émis l'ordre d'effectuer le sondage au sein des 29 agences désignées par le *NPR*, en passant par l'appel d'offre réalisé avec l'appui de la *General Service Administration*, le travail préparatoire avec l'*Arthur Andersen*, le *National Quality Research Center* et les agences fédérales, jusqu'au moment où les résultats ont été publiés. Après le départ de Clinton et Gore du gouvernement en 2000 et la dissolution du *NPR*, la responsabilité du sondage a été déléguée au *FCG*. Ce groupe a continué à gérer seul l'*ACSI* au sein du gouvernement fédéral et s'est également engagé à augmenter le nombre d'agences participant au sondage.

Le rôle du *NPR* dans la promotion de la réforme américaine, ainsi que le leadership de Tina Sung durant les deux premiers sondages et la délégation de la responsabilité des sondages au *FCG* dans le gouvernement de George Bush, nous laissent à penser que les cultures administratives du *NPR* et du *FCG* ont eu un impact considérable sur le sondage adopté.

Les travaux du *NPR* ont été orientés ouvertement par le livre de Osborne et Gaebler, *Reinventing Government*, publié en 1992. Couvrant des thèmes comme la division entre les pôles de décision de politiques et l'opérationnalisation de celles-ci, l'empowerment des fonctionnaires de première ligne et de la communauté, la décentralisation, la sous-traitance, la compétitivité entre le gouvernement et le secteur privé, la déréglementation, l'anticipation, le contrôle par les résultats et les services axés sur les consommateurs publics, le livre épouse les principaux fondements du nouveau management public et de la gestion de la qualité totale.

Les auteurs proposent la transformation des gouvernements par l'entrepreneurship, un concept issu de l'entreprise privée¹⁹⁸. La solution aux problèmes du gouvernement ne se trouve pas alors dans l'orientation politique des gouvernements mais dans la transformation des institutions bureaucratiques et dans l'introduction de nouvelles façons de gérer. Bien que les auteurs reconnaissent amplement les différences entre les secteurs privé et public (pp. 20 – 21) leur conclusion, assez paradoxale, est que l'entrepreneurship, ainsi que quelques orientations du management privé, telles la gestion de la qualité¹⁹⁹ peuvent être appliqués dans tous les secteurs confondus.

« Indeed, we believe that our ten principles underlie success for any institution in today's world – public, private, or nonprofit. ... The fact that government cannot be run just like a business does not mean it cannot become more entrepreneurial, of course. » (Osborne et Gaebler, 1992 : 21 – 22).

L'adoption par le gouvernement américain d'une approche telle que celle du nouveau management public, fondée sur la rationalité instrumentale et l'accroissement de l'efficience, de l'efficacité et de la performance de l'administration fédérale, est, à notre avis, en parfait accord avec les valeurs qui caractérisent l'imaginaire de l'administration américaine. L'idée d'un État capable d'apporter des solutions rationnelles aux problèmes (*rational problem solving*, selon Ban, 1995) a toujours été présente dans l'histoire américaine. Elle a orienté les grandes pensées administratives et réformes au sein de l'administration américaine comme la *Progressive Reform* (1907 – 1949) et le *Public Choice* (1960 – 1980)²⁰⁰. Cette dernière école, s'inspirant des théories économiques, proposait qu'en tant que contribuable, le citoyen ait le droit de décider quels biens et services étatiques il voulait consommer. En outre, Sandel (1996) et Anechiarico (1998)

198 Selon Say, (cité par Osborne et Gaebler, 1992 : xix), « *The entrepreneur shifts economic resources out of an area of lower and into an area of higher productivity and greater yield* ». Osborne et Gaebler ajoutent: « *An entrepreneur, in other words, uses resources in new ways to maximize productivity and effectiveness* ».

199 Les auteurs citent explicitement Edwards Deming et la gestion de la qualité totale. Bien que, selon l'auteur, ses principes ne soient pas suffisants pour garantir une gestion publique efficace, lesdits principes sont incorporés dans les orientations proposées aux gouvernements par le *Reengineering Government* (Osborne et Gaebler, 1992 : 21 - 22).

200 Nous citons Buchanan (1949), Downs (1957) et Buchanan et Tullock (1962) comme de grands oeuvres qui ont lancé les fondements du *Public Choice*.

remarquent que, surtout lors du deuxième mandat du président Franklin Roosevelt (1933 – 1945), le gouvernement américain a mis en valeur le rôle du public en tant que consommateur, en dépit des idéaux de redistribution économique et de partage du pouvoir politique. Selon Anechiarico, le consumérisme alors introduit dans l'administration américaine a imprégné les réformes administratives ultérieures²⁰¹.

« *Reform in the United States also follows the contours of administrative culture by relying on entrepreneurship and market solutions, both based on the model of the citizen as consumer. The broad focus on citizenship that characterized reform movements since Reconstruction gave way to the consumerist model during the New Deal.* » (Anechiarico, 1998: 28 – 29)

« *It is the identification of the citizen as consumer that guides the regulatory regime of the post-World War II era and that informs much of the administrative reform rhetoric at the end of the century.* » (Anechiarico, 1998 : 15)

Denis St. Martin (2001) croit que le succès du livre *Reinventing Government* au sein du gouvernement américain ne peut être compris que d'un point de vue politique, étant donné la faiblesse scientifique de l'œuvre²⁰². L'ambiguïté des idées de Osborne et Gaebler ont fini par séduire tout un chacun.

« *By reinventing the federal bureaucracy along the lines prescribed by Osborne et Gaebler, Republicans would get a government that costs less, Democrats one that works better, and public sector employees would be "empowered", given more responsibilities and be more involved in decision-making process than in the past.* » (Wilson, 1994, cité par St. Martin, 2001 : 582).

Selon l'auteur, le focus sur le consommateur, issu de la *gestion de la qualité totale*, a permis d'élargir l'appui politique aux réformes administratives. Ce concept était peu précis

201 Comme nous le verrons ensuite, le management scientifique et les approches théoriques qui en découlent, tel le *Public Choice*, ont été les contributions les plus significatives de l'administration américaine à l'administration publique au Canada. Cependant, il semble que les hauts gestionnaires canadiens, dotés d'une éthique propre, aient contribué à atténuer l'impact de ces idées au sein de l'administration canadienne. Politt (2000), à l'instar d'autres spécialistes, souligne que le rôle des fonctionnaires dans la conduite des réformes canadiennes a constitué un frein aux idées politiques et à l'adoption de réformes radicales au sein du gouvernement.

202 Entre autres, St. Martin (2001) cite le manque d'évidences scientifiquement valides et la répétition d'un discours déjà entendu au sujet des administrations publiques.

mais de large acceptation, puisque satisfaire les consommateurs des services peut être considéré la raison d'être de toute organisation (privée, en l'occurrence). Par le biais du service au consommateur, on visait aussi à regagner la confiance du public dans l'administration fédérale après des années de *government bashing* du gouvernement de droite de Reagan. Il s'agissait de trouver une nouvelle façon pour que le gouvernement fonctionne mieux, entre le marché et la bureaucratie étatique. St. Martin soulève également que le *Reinventing Government* transmettait une vision simple du monde s'inspirant du paradigme entrepreneurial. Le livre s'appuyait sur un langage direct, facile à comprendre, et abordait les questions pratiques de l'administration, évitant des développements théoriques.

Cependant, il semble qu'une des raisons les plus décisives pour l'adoption des principes du *Reinventing Government* et pour la participation de David Osborne au *National Performance Review* fut la relation personnelle entre le président et le consultant. Ils s'étaient connus lorsque Clinton était gouverneur de l'Arkansas. À cette époque-là, Osborne avait réalisé une recherche sur le gouvernement de l'Arkansas, considéré comme l'un des six gouvernements qui créaient « *new models for national growth* ». Le livre qui en a résulté, *Laboratories of Democracy* (1988), a été préfacé par Clinton lui-même (St. Martin, 2001, 581).

En ce qui concerne le *Federal Consulting Group (FCG)*, celui-ci était plus institutionnalisé que le *NPR*, du fait même qu'il existait en tant qu'unité administrative au sein du gouvernement depuis 1989. Le *FCG*, auparavant *Federal Quality Consulting Group (FQCG)*, faisait partie du *Federal Quality Institute*, groupe de *Senior Executive Servants*, créé à l'époque du gouvernement Reagan pour mener les initiatives de la qualité totale au sein de l'administration américaine. Les participants au *FCG* responsables de l'*ACSI* ont puisé leur légitimité au sein de leur groupe d'appartenance, même si lors des deux premiers sondages américains, ils agissaient plus comme acteurs individuels que comme membres ou représentants d'un groupe.

Le *Federal Quality Institute (FQI)* s'était toujours orienté selon la perspective plus classique du *Total Quality Management (TQM)*, en essor aux États-Unis dans les années

80. Tout comme le *Public Choice*, la *TQM* reflète le rationalisme et le consumérisme, présents dans l'administration américaine.

« It [the government] is being called upon to abandon old habits, to experiment, to reward excellence, to try new technologies; to work more closely with the private sector, and indeed, to work more like the private sector; to cultivate the same spirit of entrepreneurship and customer service we see there. » (Mizaur, Don G., 1991, pour le *Federal Quality Institute*)

Le concept de gestion de la qualité a d'abord été développé au sein de l'industrie américaine. On visait alors un plus grand contrôle des processus de production afin d'assurer la qualité des produits, car on avait constaté que la plupart des dépenses des industries pouvaient être attribuées aux défauts de production. Deming et Juran, consultants américains au Japon, avaient développé des techniques de contrôle de la qualité des produits qui avaient été intégrées, avec succès, dans l'industrie japonaise. Pour plusieurs auteurs, le miracle économique et industriel japonais n'était pas étranger au mouvement de la qualité. On attribue également à Deming, Juran et Feugebaum, appelés « les gourous de la qualité en Amérique », le rapatriement des fondements de la qualité totale aux États-Unis. Les firmes de consultation américaines ont alors mis les principes de la qualité, soit : la quantification des coûts de la qualité, les contrôles de la qualité, la confiance dans la réingénierie des processus et l'objectif « zéro défaut », au service de l'industrie de ce pays.

Bien qu'on considère la qualité totale comme provenant du management privé, le secteur public a exercé plus d'influence sur le développement de celle-ci que l'on ne le croit. Deux recherches menées dans le secteur public, soit les travaux de Walter A. Shewhart sur les mesures de la production pour *Bell Telephone Laboratories NY* (depuis 1924), et la recherche sur l'utilisation des contrôles statistiques réalisée par Deming au ministère de l'Agriculture des États-Unis (depuis 1936), comptent parmi les premiers travaux de contrôle statistique de la production (Gogue, 1996 : 23). Ce n'est qu'après que la qualité totale a été exportée au Japon (par le biais des conférences de Deming et Juran dans les années 50).

En outre, Denis St. Martin (2001) souligne le rôle de plusieurs gouvernements dans le monde pour ce qui est de la diffusion et de la pénétration de la gestion de la qualité totale

dans le secteur privé et, en particulier, dans les petites et moyennes entreprises. Avec l'appui du gouvernement, l'industrie de la consultation a connu un essor et tissé des liens qui lui ont permis, plus tard, de travailler pour le secteur privé. L'auteur a étudié plus précisément les cas de la France et du Royaume-Uni, où l'État a exercé un rôle fondamental dans la politique industrielle vis-à-vis des petites et moyennes entreprises. Au Canada, comme l'État fédéral partage la détermination de la politique industrielle avec les provinces, son influence a été atténuée par ces dernières, quelques-unes, comme le Québec, ayant investi plus que d'autres dans la *TQM*. Aux États-Unis, par contre, le gouvernement exerce un rôle moindre dans la définition de la politique industrielle américaine, prise en main par les grandes industries américaines qui se sont alors occupées d'implanter la *TQM*. Toutefois, l'appui du gouvernement américain à la gestion de la qualité totale s'est manifesté par le biais d'autres initiatives, comme la création du prix *Baldrige* de la qualité par le Congrès américain en 1987.

Ce n'est que dans les années 80 que la qualité totale a dépassé les concepts du contrôle quantitatif de la production, de l'assurance de la qualité des produits et des cercles de qualité et a adopté une approche cohérente de la qualité étendue à toute l'organisation, appelée alors *Total Quality Management (TQM)*. Les principes de base de la qualité organisationnelle ont été énumérés ainsi par le prix *Baldrige* (1987): l'amélioration continue des cycles de qualité, le focus sur le consommateur des services, la planification de la qualité, la mesure et le contrôle des processus, les objectifs de la qualité organisationnelle, la participation et l'engagement des employés.

À la fin des années 80, le président Reagan a reconnu officiellement la *TQM* en tant qu'orientation gouvernementale. Il y eut d'abord, en 1988, la création (au sein du gouvernement fédéral) du *President's Quality Award Program*²⁰³, qui s'inspirait du *Baldrige Award*. Puis, un an plus tard, ce fut l'institution du *Federal Institute of Quality*, formé de *senior civil servants* et rattaché au *Office of Personnel Management (OPM)*.

203 Le programme se compose en vérité de deux prix, le *Presidential Award for Quality* et le *Quality Improvement Prototype Type (PIP)*, remis annuellement aux agences fédérales. L'intention était d'évaluer les agences fédérales selon les mêmes paramètres utilisés par les compagnies du secteur privé américain (*The President's Quality Award Program : background*).

Notons cependant, qu'à cette époque, aucun ordre exécutif n'avait été émis afin d'exiger l'implantation des principes de la *TQM* au sein des agences fédérales. Selon Hyde (1997) ce manque de fermeté du gouvernement a fini par ralentir le processus d'implantation de la *TQM* au sein de l'administration fédérale.

Le *Federal Quality Institute*, institution à l'origine du *Federal Consulting Group*, a exercé une foule d'activités tout au long de son existence, de 1989 à 1995. Cet institut était responsable du *President's Quality Award Program*, ainsi que de l'*Annual National Conference on Federal Quality*, qui réunissait à Washington les fonctionnaires fédéraux intéressés par ce sujet. Ces deux programmes existent encore, mais après le démantèlement du *Federal Quality Institute* en 1995, ils ont été placés sous la responsabilité du *Office of Executive Resources* (unité de l'*Office of Personnel Management*).

De plus, le *Federal Quality Institute* a publié plusieurs ouvrages et articles sur le thème de la qualité, ainsi que des guides de la qualité pour les fonctionnaires fédéraux. L'institut diffusait également de l'information pertinente en réseau (*Electronic Bulletin Board*) et avait une composante importante dans le domaine de la formation de managers fédéraux (cours, colloques, événements, etc.). En outre, ils ont développé des outils pour mesurer la performance des agences en gestion de la qualité et ont créé une banque de données centralisée avec des études de cas. Deux fois par an, le *Federal Quality Institute* publiait un catalogue des plus récents documents fédéraux sur la qualité (*NTS Bibliographic Database*).

Selon Francine Séguin (1991), la gestion intégrale de la qualité correspond à un changement stratégique continu au sein de l'organisation, ce qui la différencie d'autres approches, tel le *reengineering*²⁰⁴. Comme nous le verrons, les principaux éléments de base de la *TQM* (*Total Quality Management*) ont été incorporés par la gestion Clinton - Gore:

204 Hyde (1997) croit, d'ailleurs, que la présence de la *TQM* au sein du gouvernement fédéral est due, en partie, à l'échec des initiatives de *reengineering* (Hammer et Champy, 1993 ; Hammer et Stanton, 1995) au sein du gouvernement aussi bien que dans l'entreprise privée. Ces dernières promettaient des changements à court terme, contrairement à la *TQM*, qui mise sur l'amélioration continue.

- a) la primauté du client avec lequel l'organisation doit être en contact permanent dans un processus d'information et d'obtention de feedback. La mission essentielle de l'organisation est de bien desservir sa clientèle. Comme nous l'avons vu, ce principe, incorporé par le nouveau management public, a orienté l'approche du *NPR* et se trouve intimement relié aux sondages de satisfaction du gouvernement américain;
- b) le contrôle des processus et des résultats presque toujours quantitatif, soit statistique. Les processus sont compris comme une chaîne de relations causales dont on peut constituer des modèles. La production et la prestation de services doivent être « traduites » en chiffres et les résultats comparés par le moyen de *benchmarkings*. La possibilité de faire le *benchmarking* de la satisfaction des consommateurs publics par rapport aux consommateurs des services privés a également été un élément important lors de l'adoption de l'*ACSI* par le gouvernement;
- c) les changements dans les procédures internes, surtout en ce qui touche à la gestion des ressources humaines. Les mécanismes d'embauche, de promotion, de formation et de motivation doivent toujours être reliés à la promotion de la qualité des services et produits. Dans ce domaine, le gouvernement de Clinton a entrepris des initiatives, comme la négociation du *Civil Service Reform* par le *President's Management Council* en 2000.
- d) les changements dans la structure organisationnelle, avec la valorisation des fonctions en contact avec les clients. Ces fonctions acquièrent du pouvoir par rapport aux autres fonctions managérielles et de soutien de l'organisation. Cette préoccupation a également été mise en avant par l'équipe de Gore qui, par exemple, a créé le prix *Hammer* récompensant les pratiques exemplaires des fonctionnaires de première ligne et a réalisé des sondages auprès de ces fonctionnaires pour déterminer leur degré de satisfaction et les possibilités d'améliorer les services;
- e) les changements dans la culture organisationnelle. Les clients deviennent la raison d'être des organisations qui doivent les desservir et leur inspirer confiance afin de

conserver la loyauté de leur clientèle. Toute la rhétorique du *NPR*, surtout après 1997, mise sur le changement culturel (*cultural shift*), qui place le client au cœur des préoccupations de l'administration. On croyait ainsi pouvoir faire de l'administration américaine une administration plus efficiente et efficace.

Toujours selon Séguin (1991), la nature des services et les caractéristiques intrinsèques du secteur public demandent quelques adaptations dans le concept de gestion intégrale de la qualité. Cependant, cette intégration de la gestion de la qualité totale à l'administration publique ne se fait pas sans problèmes. Même si ces considérations n'ont pas été prises en compte par le gouvernement américain, qui a adopté la *TQM* de manière assez acritique, nous croyons qu'il est important de soulever quelques conflits potentiels entre la *TQM* telle que prévue pour le secteur privé, et son adoption au secteur public.

Seidle (1995 : 16,17) observe que les services présentent déjà des particularités par rapport aux produits. Tandis que le contrôle de qualité des produits peut être fait à l'avance, la majorité des services sont réalisés et livrés en même temps. Le service est co-produit par les fonctionnaires et leurs clients. De cette façon, la demande doit être gérée tout autant que les services. Pour ce qui est des services publics, Seidle attire l'attention sur la difficulté de préciser qui est, en fin de compte, le consommateur des services publics, puisqu'il n'est pas seulement le bénéficiaire direct, mais également tout citoyen d'une administration. Finalement, Seidle croit que la culture des organisations publiques pose des contraintes à l'intégration de la qualité totale, car ces organisations ne sont guère perméables à l'influence de forces externes, comme c'est le cas des entreprises privées.

John Dingwall (1996 : chapitre 2), qui a réalisé une revue assez complète de la littérature sur la qualité totale au sein des organisations publiques, complète la liste des embûches liées à cette forme de gestion. Beaucoup de services publics sont intangibles, tels la sécurité, la prévention et les assurances, ce qui rend difficile le contrôle de la qualité. Quelques services sont également difficiles à standardiser, car ils présentent une grande variabilité selon le bénéficiaire, la localisation géographique, etc. Il est alors difficile d'en établir un contrôle strict. Quant aux consommateurs, l'auteur reconnaît que plusieurs services gouvernementaux ont une fonction de redistribution, c'est-à-dire qu'ils entraînent forcément des conflits d'intérêts entre clients différents. De plus, quelques services publics

ne sont pas perçus comme des bénéfices, mais surtout comme des contraintes et des règlements, ce qui rend le jugement de la qualité et de la satisfaction par les usagers délicat. Les mêmes remarques s'appliquent, bien sûr, au nouveau management public, qui incorpore les fondements de la qualité totale et souligne l'importance des rapports entre l'administration et les « consommateurs » publics.

Les administrations publiques fonctionnent dans un contexte de règles et de contraintes qui visent à garantir une plus grande imputabilité des services. La gestion de la qualité se fait donc dans un contexte de grande visibilité, ce qui n'est pas toujours facile à soutenir. Enfin, la gestion de la qualité totale dans le secteur privé vise l'augmentation de la demande, la qualité des produits et services étant accrue. Or, cela ne peut pas être l'objectif des gouvernements, en particulier en période de coupures et de redressement économique.

Ainsi, Dingwall observe que les changements exigés par la gestion de la qualité totale doivent être évalués quant à leur réelle possibilité d'implantation, surtout dans un contexte de coupures et sous-traitance. Sur ce point-ci, Séguin (1991) est d'accord : par exemple, serait-il vraiment possible de changer les processus d'évaluation des employés, d'établir des récompenses pécuniaires et un plan de carrière basé sur la performance, si cela mettait en péril la sécurité d'emploi? De plus, ces changements de structure, de processus et de culture sont des changements de longue haleine, ce qui va à l'encontre des cycles électoraux (Hyde, 1997) qui imposent un certain rythme au développement des services publics. La pleine adhésion à la gestion de la qualité ne constituerait donc pas une priorité pour les politiciens.

La conciliation entre la *TQM* et la période de crise économique a été justement le problème auquel l'administration américaine a dû faire face au début des années 90. La récession économique et la réforme managérielle de Reagan ont été à l'origine de plusieurs licenciements, ce qui allait à l'encontre des principes de la *TQM*, car cette dernière promet de protéger les emplois en échange de l'engagement des employés. Ironiquement, le *Federal Quality Institute* lui-même a été démantelé en 1995 et les pratiques de la gestion de la qualité ont été imparties directement par les agences du gouvernement afin de réduire les

coûts de ces initiatives²⁰⁵. Le même désenchantement envers la *TQM* s'est propagé au privé suite à la crise économique de la fin des années 80, la fermeture des usines et l'accroissement du chômage. Une étude du *General Accounting Office (GAO)*, en 1992, montre que la gestion de la qualité avait été implantée dans 77% des agences fédérales. Cependant, lors de la réalisation de l'étude, seulement 17% des employés interviewés participaient à des initiatives reliées à la qualité des produits et services²⁰⁶.

En 1993, avec l'arrivée de Clinton au pouvoir, la *TQM* fut de nouveau à l'ordre du jour au sein du gouvernement fédéral, cette fois-ci par le biais du *National Performance Review (NPR)*. Clinton avait déjà de l'expérience en matière de gestion de la qualité, étant à l'origine de l'initiative de la *TQM* lorsqu'il était le gouverneur de l'Arkansas (Hyde, 1997). Dans le rapport du *NPR*, l'équipe de Gore a carrément repris l'un des principaux piliers de la *TQM*, le service aux consommateurs, auquel elle consacre tout le deuxième chapitre du document, « *Putting Customers First* ». L'*Executive Order 12862* (1993), qui obligeait les agences à consulter leurs consommateurs, à établir des normes de service et à améliorer leurs services de manière à ce qu'ils soient au moins aussi bons que les services du secteur privé, n'a fait que souligner la disposition du gouvernement envers un gouvernement inspiré de la *TQM* et axé sur les consommateurs.

Finalement, le sondage fédéral *ACSI*, durant le deuxième mandat de Clinton, a poursuivi la même orientation vers les consommateurs, tout en soulignant l'importance de comparer la performance des secteurs privé et public alors mesurée par les indices de satisfaction. L'*ACSI* a ainsi réaffirmé l'une des balises de la réforme menée par Al Gore, qui avait comme modèle de performance la gestion privée. Le choix du *Federal Consulting Group (FCG)*, une branche de l'ancien *Federal Quality Institute (FQI)*, pour mener l'initiative du sondage, était tout à fait pertinent, ce groupe ayant largement contribué à l'implantation des principes de la qualité au sein du gouvernement fédéral. En conséquence, le *FCG* dont les orientations s'inspiraient fortement de la *TQM* mise en place au sein du secteur privé, a

205 L'impartition des initiatives de la *TQM* à travers le gouvernement ne touche pourtant pas le sondage fédéral de satisfaction, qui a été une initiative ponctuelle réalisée de façon extrêmement centralisée.

206 *United States General Accounting Office, Quality Management: Survey of Federal*, October 1992.

exercé une influence certaine dans le choix du sondage de satisfaction adopté par les principales agences du gouvernement américain.

9.2 Le Réseau des services axés sur le citoyen / Conseil sur la prestation des services du secteur public au Canada

Dans cette section, nous voyons comment le Réseau des services axés sur le citoyen (RSAC) a été influencé par les valeurs épousées par l'administration canadienne surtout après l'arrivée de Jocelyne Bourgon au poste de Greffier du Conseil Privé en 1994. Plus particulièrement, nous examinons l'importance des valeurs défendues dans le Rapport sur l'éthique de l'administration publique canadienne, connu sous le nom du Rapport Tait. Nous croyons que l'influence des orientations du Bureau du Conseil Privé et du rapport Tait se reflètent dans le sondage de satisfaction canadien, qui a emprunté une approche différente de celle adoptée aux États-Unis, s'adressant aux **citoyens** canadiens. L'appellation « citoyen » est maintenue dans le sondage, même quand on consulte le répondant dans son rôle de client, ce qui se passe dans une grande partie de l'enquête, d'où l'ambiguïté perçue de l'approche canadienne.

Notons qu'à partir de la moitié des années 90, ce qui coïncide avec l'arrivée de Jocelyne Bourgon au Bureau du Conseil Privé, la réforme canadienne a revêtu un caractère distinct, surtout lorsqu'on la compare à la réforme administrative menée par le gouvernement américain de Bill Clinton et Al Gore. Cette réorientation est particulièrement évidente dans le dossier des services, services qui, au lieu de s'adresser aux clients, comme le prescrit la doctrine du nouveau management public, s'adressent aux citoyens canadiens. Comme nous l'avons vu, au-delà d'un changement de rhétorique, nous assistons à un changement d'approche du gouvernement à l'égard des services. Le gouvernement essaie ainsi de projeter une image particulière, renforçant sa position vis-à-vis de certaines valeurs et d'une éthique publique qui doivent orienter la réforme en cours. Or, cette réorientation s'est

reflétée dans les outils managériels employés par le gouvernement, tel le sondage de satisfaction « Les citoyens d'abord ».

Comme nous l'avons mentionné au chapitre 4, des initiatives touchant à la qualité des services avaient déjà été entreprises au Canada avant la mise en place du projet « Les citoyens d'abord ». Avant la création du Réseau des services axés sur le citoyen, le dossier de la qualité avait été confié au Secrétariat du Conseil du Trésor, où un groupe de gestionnaires avait développé un projet sur la qualité des services, projet qui devait s'étendre de 1995 à 1998. Cette initiative était reliée à la Révision de programmes débutée en 1994 et visait à garantir une certaine qualité des services en dépit des coupures qui s'annonçaient. Par ailleurs, le groupe canadien considérait que le maintien de la qualité des services au moment de la Révision des programmes constituait un défi qui pouvait agir comme ressort moral pour les fonctionnaires. Toutefois, Aucoin (1995 : 201) fait un constat paradoxal : selon l'auteur, l'approche de la *TQM* s'est développée tardivement au sein du gouvernement canadien justement à cause de l'essoufflement des fonctionnaires, qui avaient été durement touchés par deux réformes imposantes, soit la restructuration ministérielle et la Révision de programmes, réalisées à la suite l'une de l'autre. Ainsi, si la *TQM* avait été adoptée par le gouvernement afin d'atténuer les effets des réformes chez les fonctionnaires, ce fut, à la fin, l'implantation de la *TQM* qui fut retardée en raison de l'influence des réformes en question.

La plupart des concepts concernant l'amélioration des services se trouvaient déjà dans l'initiative du Secrétariat du Conseil du Trésor en 1995, tels la qualité des services, la satisfaction des clients, la gestion des attentes, la participation des employés et la consultation. Comme dans le cas américain, il s'agissait de faire mieux avec moins de ressources. D'ailleurs, lorsque nous avons interviewé la personne responsable de ce projet, il a souligné qu'à ce moment, beaucoup d'échanges sur les nouvelles pratiques de gestion se faisaient entre les États-Unis et le Canada. Cela s'expliquait, en partie, par la participation de représentants des deux pays au groupe *PUMA*, sur le management public, au sein de l'*OCDE*.

Au-delà de l'engagement du gouvernement de créer et à respecter les normes de services, on soulignait l'importance d'être à l'écoute des **clients** du service, au moyen de la gestion

des plaintes ou de consultations périodiques. Soulignons qu'à cette époque, les documents concernant l'amélioration du service se réfèrent toujours au **client** ou à la **clientèle** de services.

« Le gouvernement du Canada s'engage à fournir aux Canadiens et aux Canadiennes des services de qualité améliorés, dans la mesure du possible, en fonction des suggestions, des préoccupations et des attentes des clients » (Marcel Massé, Président du Conseil du Trésor, dans *Services de qualité : Rapport d'étape*, 1996)

Dans la série *Services de qualité*, publiée par le Conseil du Trésor entre octobre 1995 et septembre 1996, l'un des documents est consacré à la mesure de la satisfaction des clients. Bien qu'on y apporte un bémol, car la consultation des clients doit « permettre de trouver des solutions de l'intérêt public »²⁰⁷, une différenciation nette est établie entre le client de services, le citoyen et les autres intervenants dans la sphère publique. Cette différenciation se justifie par un souci pragmatique, en accord avec le principe de la rationalité instrumentale défendu par le nouveau management public. À ce moment-là, on ne reconnaît pas que l'appellation « client » puisse transmettre un message idéologique sur le rôle conféré au public face à l'administration. Selon notre point de vue, cette conscience, bien que non avouée, a commencé à se développer avec la formation du RSAC qui refusait souvent de s'adresser au public comme client ou consommateur de services.

« Si ces différences de rôle sont claires, les organisations auront moins de difficulté à préciser la notion « client » dans la prestation de services. » (*Guide XII - Qui est le client?*, 1996 : 4).

Selon le document « *Qui est le client?* » (1996 : 3), les clients sont ceux qui ont recours aux services du gouvernement, ces derniers fonctionnant généralement en régime de monopole et dont le recouvrement des coûts se fait par les recettes fiscales. L'intérêt des clients se concentre sur la prestation de services, soit l'exécution des opérations (*idem* : 4). Le document précise que le mot « consommateur » est évité afin d'établir une différence entre

207 *Guide 1 : Consultation des Citoyens*, octobre 1995, p. 1.

les secteurs public et privé, précaution dont le gouvernement américain ne s'est pas embarrassé.

« Les personnes qui ont recours directement aux services gouvernementaux sont des clients. Nous utilisons le terme « client » au lieu de « consommateur » dans le cas de démarches entre le secteur public et le secteur privé ». (Guide XII – Qui est le client?, juillet 1996 : 3).

Le document continue avec les définitions des rôles : selon celui-ci, les intervenants sont toutes les parties touchées indirectement par les services publics et représentent les différents intérêts existant au sein de la société. Parmi eux, se trouvent les contribuables, les bénéficiaires potentiels et les clients indirects ou secondaires, soit ceux qui ont les retombées indirectes des politiques publiques. Leur action se concentre dans l'arène politique, car ils veulent exercer une influence sur la politique gouvernementale, c'est-à-dire, sur les priorités en termes de politiques, sur les objectifs du gouvernement, les résultats attendus et l'affectation des ressources dans les programmes et politiques publics. Par contre, le document affirme que les bénéficiaires sont ceux visés par le gouvernement dans une intervention. Le gouvernement est censé travailler afin de combler les attentes et les besoins des bénéficiaires. En général, le bénéficiaire est également le client des services, mais il y aurait des exceptions. L'exemple cité est celui des politiques d'approbation des nouveaux médicaments. Bien que le public en soit le bénéficiaire, le client direct du gouvernement est l'industrie pharmaceutique.

Chose importante, ce guide du Conseil du Trésor établit clairement des champs de compétence en politiques publiques, point auquel le RSAC ne touche pas dans ses documents. Selon le guide, la satisfaction du client dépend de ce qui est fait en matière de politiques publiques, c'est-à-dire les priorités du gouvernement, de ce qui est offert en matière de services et produits, et du comment ces services et produits sont offerts (Guide XII – Qui est le client?, juillet 1996 : 4 – 5). Cependant, le guide le précise, les deux premiers éléments relèvent de la sphère politique. Avec le soutien technique des fonctionnaires, qui identifient quoi offrir en matière de services, le palier politique a le dernier mot sur les priorités et orientations en termes de politiques publiques. Dans ce processus, les clients internes et externes du gouvernement ne sont qu'un intervenant parmi d'autres à pouvoir exprimer leurs intérêts. Le client récipiendaire direct des services publics

n'exerce une influence déterminante que sur la manière dont les services sont offerts. Alors, il ne s'agit plus d'une discussion sur le contenu des politiques et programmes, mais sur la forme de prestation, élément d'intérêt des agences qui mettent en oeuvre les politiques.

Cette division des champs de compétence entre les sphères politique et administrative, énoncée par le guide de l'Initiative sur la qualité des services du Conseil du Trésor, n'est pas explicite dans les documents du RSAC ni non plus dans le sondage lui-même. Toutefois, dans la pratique, le sondage se concentre surtout sur la prestation de services et évite ainsi, d'ailleurs, la confrontation avec les querelles de fond sur les politiques, se limitant au champ d'action symboliquement reconnu comme pertinent à l'administration publique, soit l'opérationnalisation des politiques.

Si l'on compare le guide « Qui est le client? » à d'autres documents officiels émis après 1996, on constate, curieusement, que celui-ci ne s'arrête pas à la notion de « citoyen ». Il établit seulement que le client n'est pas toujours forcément un citoyen. Hormis cette précision le citoyen est identifié au contribuable. « À titre d'intervenants, les citoyens ont sans doute un point commun : une même préoccupation face aux niveaux d'imposition » (Guide XII – Qui est le client?, juillet 1996 : 2). Le raisonnement suit plutôt une logique instrumentale, économiste, car le citoyen est « lié à la source de financement des dépenses publiques » (idem) et a intérêt à ce que son argent soit bien redistribué. Il n'est nullement fait mention des valeurs civiques ou démocratiques qui orientent l'éthique citoyenne ou des valeurs que le gouvernement doit entretenir envers le citoyen, telle l'imputabilité.

Nous remarquons le même silence concernant l'emploi du mot « citoyen » dans les rapports du Greffier de la fonction publique publiés à cette époque²⁰⁸. Depuis la publication du livre blanc Fonction publique 2000, le thème de services a toujours été invoqué : l'approche de services a été l'élément rassembleur de plusieurs propositions sur l'administration canadienne, les services étant considérés comme la raison d'être de la fonction publique. Cependant, dans les deux premiers rapports du Greffier (1992 et 1994), on fait toujours

208 Afin de ne pas susciter de doutes, nous n'avons pas pris en considération dans notre analyse l'utilisation des invocations « canadiens » ou « canadiennes », car ils peuvent se référer aux individus dans leur rôle de citoyen ou de client, ou encore aux deux à la fois.

référence au « service au client » (et encore « le dialogue avec », « les besoins de », « le point de vue de », « la collaboration de », « la consultation de »). Le mot « citoyen » est absent, ce qui change radicalement après : déjà en 1995, on se réfère au « citoyen » treize fois dans le rapport du Greffier sur la fonction publique, proportion maintenue dans les années suivantes dans les rapports qui ont, en moyenne, une longueur de 7 pages²⁰⁹.

Dans le rapport de 1995, le contact avec *le citoyen* est clairement identifié en tant que source de légitimité du gouvernement. Le citoyen, à son tour, est souvent associé à la qualité des services. « ...l'État ne doit pas pour autant perdre contact avec les citoyens. L'amélioration du service peut en fait accroître la légitimité et la pertinence des gouvernements. » (Troisième rapport annuel sur la fonction publique, décembre 1995, p. 3). Bien que le mot « client » soit encore utilisé (ce qui n'est pas vrai dans les rapports subséquents), on essaie d'en diminuer l'impact, par exemple, en le jumelant au mot «citoyen ». « On met davantage l'accent sur la prestation de services de haute qualité aux *citoyens et* aux *clients*. » (idem, p. 5). Suivant la même logique et voulant peut-être se démarquer d'une réforme administrative trop influencée par les pratiques du secteur privé, après 1995, les rapports du Greffier font à peine référence à l'efficacité ou à l'efficience du gouvernement²¹⁰, concepts maintes fois invoqués par les documents du *NPR* aux États-Unis.

Le point d'inflexion dans les orientations de la réforme administrative canadienne a été, selon notre point de vue, la nomination de Jocelyne Bourgon comme Greffier du Bureau du Conseil Privé en mars 1994. En août 1995, lors de la publication du rapport annuel du Greffier, Jocelyne Bourgon présentait déjà un programme de modernisation administrative

209 Notons qu'il y a une apparente contradiction entre l'approche empruntée par le Rapport du Greffier de 1995 (« services au citoyen ») et l'approche adoptée par les guides de l'Initiative de la qualité des services, publiés en 1995 et 1996 (« services au client »). Cela se doit, probablement, à deux facteurs : a) la série de guides avait déjà commencé à être publiée avant le rapport de 1995, et on n'a pas voulu changer son orientation afin de l'arrimer avec le rapport du Greffier de 1995; b) les rapports du Greffier donnent le ton des orientations qui seront suivies par les initiatives gouvernementales futures, soit celles entreprises après la publication des rapports.

210 Une ou deux fois dans chaque document.

bien défini, axé sur trois piliers : la relève, soit bâtir une institution avec les nouvelles compétences exigées en matière de ressources humaines, développer les habilités en élaboration de politiques et améliorer les services gouvernementaux.

Dans ce rapport (Troisième rapport annuel sur la fonction publique, août 1995: première partie, p. 3) Jocelyne Bourgon affirme que, face aux contraintes financières croissantes, les gouvernements ont dû passer par plusieurs étapes. Leur première réaction a été d'effectuer des compressions générales, tout en améliorant l'efficacité des programmes, dans l'optique de «faire plus avec moins». Selon Jocelyne Bourgon, cette approche s'est révélée inefficace pour réduire l'endettement de l'État. En deuxième lieu, on a procédé à la commercialisation des services et à la rationalisation des organisations et des programmes, comme, par exemple, par le moyen de la Révision de programmes au Canada. Il a alors fallu revoir le rôle de l'État et l'étendue de son intervention. Dans ce processus, « plusieurs gouvernements ont constaté qu'ils doivent chercher à dégager un nouveau consensus parmi les citoyens sur le rôle de l'État » (idem, p. 6). Enfin, dans une troisième étape, on s'adresse aux **citoyens** afin de repérer leurs attentes envers les services publics, leurs besoins en matière de politiques et on recherche de nouvelles pratiques de gestion. Le gouvernement doit alors mettre de l'avant un nouveau modèle institutionnel, plus décentralisé, intégré horizontalement et davantage axé sur les services aux citoyens et aux clients, auprès desquels le gouvernement est toujours imputable²¹¹.

Toujours selon Bourgon, l'un des enseignements les plus importants à tirer des expériences de réforme, à l'étranger comme au Canada, est le suivant.

« Il faut préserver les valeurs de la fonction publique. Il faudra maintenir une fonction publique fédérale politiquement indépendante et professionnelle, guidée par l'équité, l'intégrité et le souci de servir les Canadiens » (idem, p. 6).

211 Notons, cependant, que ces trois étapes ne se sont pas succédées chronologiquement dans le cas du Canada, où les deux premières se confondent dans un même exercice. Aux États-Unis, ces étapes sont mieux définies, dû au fait que Reagan a procédé à une bonne partie des coupures avant l'événement du *National Performance Review*. Quand même, la distinction entre les étapes que Bougon invoque n'est pas étanche et leur succession n'a pas toujours été chronologique ni uniforme à travers le gouvernement américain.

Selon les deux premiers rapports de la fonction publique (1992 et 1994), jusqu'alors le gouvernement avait misé surtout sur le changement structurel nécessaire à la modernisation de l'administration. Dans le troisième rapport ainsi que les suivants, publiés après l'arrivée de Jocelyne Bourgon au Conseil Privé, le gouvernement promettait de dépasser les réformes effectuées non seulement par l'approche des services mais aussi par la revalorisation du rôle de la fonction publique en tant que gardienne des intérêts des citoyens. Ces deux thèmes étaient considérés comme intimement liés, dans la mesure où « servir les citoyens Canadiens » constituait la mission de la fonction publique. Comme nous l'avons vu, ces deux orientations ont imprégné le sondage canadien, qui suit l'approche des services mais s'adresse au répondant toujours comme citoyen.

Lorsque Jocelyne Bourgon est devenue Greffier, le gouvernement fédéral subissait les impacts de deux grandes réformes, soit la restructuration ministérielle initiée par Kim Campbell et la Révision de programmes, débutée sous le gouvernement de Mulroney. Les effets sur la fonction publique fédérale avaient été dévastateurs. Outre les changements dans la manière de fonctionner de l'administration et la déstabilisation interne, la fonction publique se retrouvait diminuée de 55.000 personnes en 1998. Dans ce contexte, le gouvernement canadien a opté pour une stratégie de valorisation de l'éthique traditionnelle de la fonction publique afin de contrer la démotivation, les pertes d'emplois, l'instabilité et l'angoisse apportées par la réforme.

Comme nous l'avons vu, les tentatives pour contrer les effets néfastes des coupures provoquées par l'introduction du managérialisme n'ont pas été l'exclusivité du gouvernement canadien. En Angleterre, Pollitt (1990) parle du recours à la gestion de la qualité totale par le gouvernement britannique afin de donner aux fonctionnaires un répit face aux réformes drastiques de Margaret Thatcher. De la même façon, Denis St. Martin (2001) estime que l'adoption des propositions du *Reinventing Government* (Osborne et Gaebler, 1992) par le gouvernement des États-Unis est une manière « *to restore public confidence in government, which had been eroded by more than ten years of « bureaucracy bashing » by leaders of the New Right* » (St. Martin, 2001: 578).

“Ces dernières années, le public et les élus ont été critiques à l'égard du travail des fonctionnaires. Certains commentaires laissaient parfois croire que l'inefficacité et

le gaspillage l'emportaient sur l'excellence et le dévouement. Ce climat n'a rien pour inciter les fonctionnaires à être fiers de leur institution et de leur profession. Dans les années à venir, la fonction publique devra relever plusieurs défis importants : s'adapter à l'évolution du rôle de l'État, réduire ses effectifs, renouveler ses cadres et façonner l'institution qui, demain, servira les Canadiens. Elle aura besoin du respect et de la confiance de tous ceux qu'elle emploie à servir pour s'acquitter de sa mission. Les fonctionnaires doivent être fiers de leur institution et convaincus de son importance. Le respect mutuel doit être au cœur des relations entre les élus et les fonctionnaires, ces derniers et les citoyens.» (Troisième rapport de la fonction publique, août 1995 : deuxième partie, p. 9)

Ainsi, dans la deuxième moitié des années 90 au Canada, les valeurs et l'éthique de la fonction publique seront toujours reliées aux initiatives de modernisation du gouvernement, en termes d'élaboration de politiques, d'amélioration de services ou d'amélioration des compétences professionnelles des fonctionnaires. En conséquence, au chapitre de l'amélioration des services publics, le sondage de satisfaction reflète et renforce le message du «service aux citoyens», message compatible avec l'idée d'un gouvernement démocratique et défenseur de l'intérêt public, qui concerne les citoyens d'une communauté et non seulement les clients individuels de services. Or, l'intérêt public, la citoyenneté et l'appartenance communautaire sont des valeurs chères à l'éthique publique des fonctionnaires.

Notre argument est que le Greffier du Conseil Privé fait appel à cette éthique et à ces valeurs justement parce qu'ils occupent une place importante dans le système de *Whitehall* prévalant au Canada, système fondé sur la présence d'une fonction publique de carrière, considérée neutre et professionnelle dans l'imaginaire canadien. L'intention était de souligner que la fonction publique devait servir l'intérêt public représenté par le palier politique (ministériel), ou, encore, servir directement le client, dans sa condition élargie de citoyen. Lorsque Jocelyne Bourgon a délégué au Centre canadien de gestion le développement du volet « amélioration des services » de la modernisation administrative, dont le sondage de satisfaction constituait un élément, des orientations implicites ou explicites telles que valoriser la fonction publique (au lieu de valoriser le secteur privé) étaient présentes. Ainsi, au lieu d'employer le vocable « client », qui se rapporte au secteur privé, le RSAC a choisi de mettre l'accent sur l'offre des services aux citoyens.

Un deuxième élément qui a sûrement influencé les valeurs défendues par le groupe responsable du sondage canadien a été la publication, en 1996, du Rapport Tait, résultat des travaux du groupe d'études des sous-ministres sur l'éthique de la fonction publique. Ce rapport énonçait explicitement l'orientation du gouvernement quant à la valorisation de la fonction publique traditionnelle, considérée comme porteuse de l'intérêt public, même lorsque l'administration doit épouser des valeurs nouvelles afin de répondre à de nouvelles demandes.

John Tait était sous-ministre de la Justice lorsqu'il a dû quitter son poste pour des raisons de santé. Il a alors été nommé, en 1994, Conseiller principal du Conseil Privé, dont faisait déjà partie Jocelyne Bourgon en tant que Greffier depuis mars de cette année. La même année, Tait avait été également invité à prendre la direction d'un groupe d'études au Centre canadien de gestion sur les valeurs et l'éthique de la fonction publique. Soulignons donc la proximité entre Jocelyne Bourgon, John Tait et le Centre canadien de gestion.

Un an plus tard, Jocelyne Bourgon confiait officiellement à des sous-ministres la direction de neuf groupes de travail sur des questions que la Révision de programmes avait soulevées. Ces groupes ont été mis sur pied par le Centre canadien de gestion au printemps 1995 dans le cadre de son programme permanent de recherche²¹². John Tait, qui dirigeait déjà un groupe de recherche sur le sujet de l'éthique publique, a alors été choisi pour coordonner le groupe de travail sur les valeurs et l'éthique de la fonction publique. Les sous-ministres eux-mêmes avaient jugé, lors de leur séance de réflexion de mai 1995, qu'il était fondamental d'aborder ce sujet (Tait, 1996 : IX). Le mandat du groupe de travail était énoncé comme suit. « Examiner la relation entre les valeurs actuelles et les nouvelles valeurs de la fonction publique, et envisager des moyens d'adapter ces valeurs aux défis de l'heure. » (idem : VII). On retrouve dans le Rapport Tait, intitulé « De solides assises », des propos semblables à ceux tenus par Bourgon, où l'on valorise la fonction publique afin de contrer la crise engendrée par les réformes managérielles entreprises au sein de l'administration fédérale.

212 Groupes de Travail des Sous-Ministres : De l'étude à l'action (1996).

« La fonction publique traverse une période difficile et ce n'est pas fini. Nous avons commis des erreurs et, parfois, mis nos valeurs de côté. Nous sommes confrontés à des problèmes réels et à des enjeux importants. C'est pour y répondre que le Groupe d'étude a été créé, et les membres du Groupe croient qu'il faut miser sur ce qu'il y a de mieux dans la fonction publique. Nous devons être fidèles à nos aspirations et chercher à nous surpasser dans l'adversité. C'est la seule attitude digne de la fonction publique canadienne. » (Avant-propos de John Tait, 1996 : X)

Tait et son groupe d'études soulignent ainsi les valeurs traditionnelles en tant qu'atouts qui permettraient à la fonction publique de faire face à de nouveaux défis et d'incorporer de nouvelles valeurs qui sont propres à la modernisation de l'administration publique. Par ailleurs, ces valeurs traditionnelles pourraient contrer l'effritement de la crédibilité du gouvernement.

« À notre avis, il ne sera possible maintenir un haut degré de confiance, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du secteur public, qu'en accordant une attention systématique aux valeurs de la fonction publique. » (Tait, 1996 : 71).

Par le biais du rapport « De solides assises », on affirmait vouloir poursuivre dans la voie des travaux du groupe de sous-ministres dirigés par Gaétan Lussier (1987), de l'initiative Fonction Publique 2000 et de plusieurs organismes publics soucieux de consacrer de l'attention aux valeurs de la fonction publique (p. 1). Ces initiatives précédentes témoignaient de l'importance qu'ont toujours eu les valeurs traditionnelles pour les fonctionnaires au sein de l'administration fédérale.

En outre, plusieurs auteurs²¹³ réaffirment le rôle des hauts fonctionnaires en tant que «frein» aux idées managérielles et/ou politiques. L'éthique publique, l'intérêt général, l'équité, la justice et le professionnalisme, entre autres, valeurs héritées d'un modèle de fonction publique d'origine anglaise (système de *Whitehall*), avaient permis au gouvernement canadien de modérer les réformes caractérisées par la rationalité administrative, en général, en provenance des États-Unis. La fonction publique, étant l'agente de la rationalité au sein de l'administration canadienne, avait réussi ainsi à

213 Citons Savoie, 1994 et Pollitt, 2000 .

imprégner une éthique particulière aux principes de rationalité administrative, à un tel point que, selon Hodgetts (1982) l'administration canadienne pourrait être considérée comme le résultat d'un mélange entre la tradition britannique et les idées américaines. Dans une perspective marquée par l'institutionnalisme, John Tait cherche alors à capitaliser sur les forces de l'administration canadienne, particulièrement sur ce qui la distinguait des autres administrations fédérales, afin de promouvoir l'intégration de nouvelles orientations.

Cette perspective se trouve à être à contre-pied de celle adoptée par les États-Unis, qui a capitalisé sur le besoin d'innovation et de rupture avec le modèle bureaucratique en adoptant des pratiques managérielles typiques du secteur privé dont la crédibilité était supérieure à celle du secteur public. Cependant, comme nous l'avons vu, l'administration américaine s'est toujours montrée plus perméable à la philosophie du marché et au consumérisme, ce qui a dû faciliter l'adoption du discours du nouveau management public. L'attitude du gouvernement américain est, d'ailleurs, en parfait accord avec les idéaux du libéralisme économique et de la rationalisation scientifique qui n'admettent que l'existence d'un *one best way* de gestion, en occurrence, celui adopté par les entreprises privées.

Ainsi, chaque gouvernement, à sa façon, a su orienter sa réforme administrative de manière à l'ancrer avec des valeurs institutionnelles de son administration.

« Codes et règles ont toujours leur place. Ils sont même essentiels dans certaines circonstances et pour atteindre certains buts. Mais ils ne sont pas suffisants à eux seuls. Ils donnent les résultats voulus lorsqu'ils incarnent les convictions profondes et les pratiques qui ont déjà cours dans une communauté. Ils donnent de piètres résultats lorsqu'à l'inverse on veut que ces codes et règles amènent les gens à se comporter autrement qu'ils ont l'habitude de faire ou à poser des gestes pour lesquels ils ne voient pas un appui généralisé dans leur milieu. » (Tait, 1996 : 2).

Suivant une logique inductive, Tait propose un dialogue franc sur les enjeux qui se posaient alors à la fonction publique, située à la croisée des chemins entre une gestion de type plus traditionnel et une gestion inspirée du nouveau management public. Une grande partie du rapport est consacrée à la présentation des valeurs traditionnelles de l'administration canadienne, totalisant 33 pages par rapport aux 9 pages accordées aux nouvelles valeurs auxquelles l'administration devait faire face. Les valeurs traditionnelles sont classées en quatre grandes familles, idée qui sera plus tard reprise et citée dans plusieurs documents du

gouvernement fédéral canadien, y compris le Neuvième rapport de la fonction publique (mars 2000) et le document *La Relève* (1997).

- a) Valeurs démocratiques, reliées à la reddition de comptes et au respect de la responsabilité ministérielle. L'anonymat, l'objectivité politique, la loyauté, l'impartialité, la discrétion et la neutralité figurent dans cette catégorie. Les fonctionnaires éprouvent de la responsabilité envers leur supérieur, charge et mandat, étant, en même temps, loyaux à l'intérêt public tel que défini par le gouvernement élu, la Loi et la Constitution.
- b) Valeurs professionnelles spécifiques à la fonction publique, correspondant ainsi plutôt à une éthique sectorielle. Nous y retrouvons l'excellence, la compétence professionnelle, le perfectionnement, le mérite, l'efficacité, l'économie, la franchise, l'objectivité et l'impartialité, le sens de la mesure et la fidélité à la confiance du public. À côté des valeurs professionnelles traditionnelles, on trouve des valeurs professionnelles émergentes, telles la recherche de la qualité, l'innovation, l'initiative, la créativité, la débrouillardise, le focus sur le client, l'horizontalité, le partenariat, le réseautage et le travail d'équipe. Quant au service au public, c'est une valeur traditionnelle et émergente à la fois, faisant le pont entre ces deux ensembles.
- c) Valeurs liées à l'éthique, qui touchent à l'intégrité de la fonction publique, qui agit comme dépositaire de la confiance publique et qui doit mettre le bien commun au-dessus des intérêts et avantages privés. L'honnêteté, la prise de responsabilité, la probité, la prudence, la justice, l'équité, l'altruisme, la fiabilité constituent quelques-unes de ces valeurs.
- d) Valeurs reliées aux personnes, entre elles, les valeurs existentielles, par exemple, le courage, la modération, le savoir-vivre, la raison, le sens de la mesure, la responsabilité et la compassion; et les valeurs que l'on manifeste aux autres, comme le respect, la bienséance, la civilité, la tolérance, l'indulgence, la civilité, la courtoisie, l'ouverture, la justice et la sollicitude (*idem*, p. 69).

Plusieurs remarques peuvent être tissées sur la possibilité de co-existence des valeurs traditionnelles et de nouvelles valeurs professionnelles exigées de la fonction publique. Bien que l'intention du rapport soit de défendre l'adoption à la fois de ces deux types d'orientation au sein de la fonction publique, encore que sous la forme de « tensions créatrices », cela n'est pas toujours évident car ces ensembles de valeurs peuvent s'avérer carrément contraires ou entamer des pratiques de gestion contradictoires. La volonté de tout inclure en même temps peut donner comme résultat, d'un côté, une marge de manœuvre accrue pour le choix de la meilleure orientation à emprunter pour chaque service. Cependant, d'un autre côté, cette marge de manœuvre accrue peut également augmenter l'insécurité et la confusion relativement aux principes défendus par l'administration. Dans ce cas, il peut en découler une certaine immobilité ou encore l'adoption de principes en fonction des préférences des groupes qui les adoptent.

Nous nous concentrons sur les positions du rapport Tait relativement aux enjeux qui touchent de plus près notre question de recherche, soit la distinction entre le secteur public et le secteur privé, et la tension entre les « citoyens » et les « clients ».

Le rapport Tait défend une éthique et des valeurs particulières à la fonction publique canadienne et, dans cette logique, distingue clairement les secteurs public et privé. La fonction publique doit suivre des règles et procédures spécifiques et se tenir au principe de la transparence de gestion, ceci dans un souci de rendre compte au régime démocratique et d'exercer les fonctions de fiduciaire de la confiance du public. Le rapport est catégorique quant à l'emprunt des façons de faire du secteur privé, surtout lorsqu'on part du principe que ces deux secteurs sont similaires.

« Toute approche qui traite le secteur à la manière du secteur privé risque non seulement de déstructurer la motivation de la fonction publique, mais, encore plus important, de miner sa capacité de servir un gouvernement démocratique avec probité et responsabilité ». (Tait, 1996 : 44).

Tout au contraire, le gouvernement américain cherche à rapprocher les secteurs public et privé, s'inspirant ouvertement des pratiques de gestion du privé dans la réforme managérielle mise en place aux États-Unis. Ainsi, si le sondage américain mise sur le consommateur public, qui doit être tout aussi satisfait des services publics que le

consommateur privé l'est des services privés, le sondage au Canada s'adresse aux citoyens canadiens en général et évite d'utiliser l'appellation « client », qui évoque les transactions typiques du secteur privé.

Sur la question des citoyens et clients, le rapport affirme que, bien que l'existence des deux pôles soit nécessaire, l'un ayant une vision atomiste, individuelle, et l'autre une vision plus holistique et communautaire, la primauté des citoyens sur les clients dans la sphère publique est incontestable. En effet, les décisions sur les services publics concernent une multiplicité d'objectifs et de solidarités qui ne trouvent leur expression que dans le débat et la prise de décision démocratiques (p. 37). L'adoption de la figure du client en tant qu'orientation de l'administration publique, en plus de s'avérer inadéquate, serait dangereuse au bien commun et au principe de l'équité.

« ... substituer la terminologie de « clients » ou abonnés à celle de « citoyens » n'a rien d'innocent et pourrait avoir des conséquences à long terme aussi bien pour les valeurs de la fonction publique que pour la culture politique de nos sociétés. Donner la satisfaction à des clients les uns après les autres, n'est pas nécessairement servir le bien commun. » (Tait, 1996 : 37)

Le rapport va encore plus loin et met en garde les fonctionnaires contre l'emploi de notions propres au marché tels « le client ».

« Si nous n'arrivons pas à reconnaître complètement cette tension et ses incidences, il y a un danger que les fonctionnaires se laissent entraîner inconsciemment vers un nouvel ensemble d'hypothèses sur la fonction publique, un nouvel ensemble de normes et un nouvel univers de valeurs incompatibles avec certaines des exigences fondamentales du système démocratique. » (idem : 38)

Ainsi, le Rapport Tait s'empresse de substituer, dès que possible, au terme « client » le terme « citoyen » (ce qui se produit également dans le sondage canadien). Le résultat est que le rapport finit par utiliser ces deux termes presque indistinctement, quoique toujours privilégiant l'appellation « citoyen ». Ainsi, on se réfère à « ... un plus haut niveau de

service public, aussi bien aux bénéficiaires qu'au « client » ultime, le peuple canadien. » (p. 40)²¹⁴.

Nous nous demandons cependant si la substitution des vocables peut diminuer la tension existante entre l'utilisation de « l'approche des services », effectivement tournée vers le client des services, et les principes fondamentaux de l'administration publique démocratique, qui cherche à réaliser le bien commun et vise le bien-être et la participation des citoyens. En adoptant cette « solution », le gouvernement canadien évite de se positionner sur la signification des approches et sur leur adoption et, peut-être, ne fait que créer un espace de doute et d'ambiguïté, en même temps qu'il envoie un message qui renforce à tout prix l'importance du citoyen dans l'imaginaire des fonctionnaires et du public.

Tait adopte une position beaucoup plus condescendante concernant le concept de service, pourtant intimement lié à la figure du client dans la gestion de la qualité totale. C'est comme si l'administration canadienne visait à détacher les concepts de service et de client, le premier étant perçu comme approprié à la sphère publique, contrairement au deuxième. De cette façon détournée, l'administration évite de suivre au pied de la lettre la rhétorique de la *TQM*, selon laquelle les clients doivent évaluer les services. Comme le montre le sondage canadien, le concept de service sera alors rattaché à celui de citoyen, même si l'on se réfère à celui qui utilise les services publics, c'est-à-dire, le client.

L'idéal du service est considéré, dans le rapport Tait, comme un moyen de récupérer l'une des sources profondes de la motivation de la fonction publique (p. 67). « Le service du public et de l'intérêt public est en quelque sorte le mythe fondateur de la fonction publique, et c'est une vision créative, essentielle et irrésistible » (p. 39). On avoue, d'ailleurs, que l'utilisation du concept de « service au client » a grandement contribué à redynamiser l'idéal du service en réorientant l'administration publique vers les besoins de ceux qui

214 La confusion dans l'utilisation des termes client et citoyen persiste même si, à la p. 67 du rapport, on avertit : « Une saine compréhension du concept de service exige une clarification de l'important concept de citoyenneté et la capacité de faire les distinctions entre citoyens, électeurs, contribuables et « clients »... », ce qui nous laisse croire que l'utilisation effective des termes n'a vraiment « rien d'innocent », pour reprendre les termes du rapport même.

utilisent les services du gouvernement, au lieu de se concentrer davantage sur les règles, méthodes et procédures.

« On peut trouver curieux que le terme « client », importé du secteur privé, puisse aider à revitaliser la valeur du « service » dans un secteur public dont la vocation même est de servir. Mais c'est bel et bien ce qui est arrivé. Le prestige des valeurs du secteur privé est tel à notre époque, que son vocabulaire a pu expliquer ces choses d'une manière plus inspirante que l'administration publique n'a été capable de faire dans sa terminologie traditionnelle. » (Tait, 1996 : 39).

Cependant, on souligne que le concept « service au client » ne doit pas être pris à son sens premier, mais compris en tant que « métaphore utile » pouvant aider à renforcer la fonction publique d'au moins quatre façons : a) pousser les gestionnaires à définir avec plus de précision ce que les bénéficiaires des services veulent ou ce dont ils ont besoin et connaître leurs opinions sur les transactions; b) mesurer les résultats obtenus et l'importance que les clients accordent à ces résultats ; c) reconnaître l'existence des « clients internes » et axer leur rôle sur le service plutôt que sur le contrôle ; d) simplifier et hausser la qualité des services au public (p. 40).

Nous voyons ainsi que, par le biais du discours du « service au client », l'administration communique son souci de renforcer l'image d'une organisation tournée vers l'extérieur, attentive aux demandes et aux attentes de son environnement et particulièrement de sa clientèle, à laquelle elle rend service directement et qui constitue donc un groupe d'importance particulière. L'administration publique essaie alors de se défaire de son image de grosse bureaucratie, tournée vers les besoins internes du système et détentrice d'un rapport autoritaire envers ses clients, pour lesquels elle définit ce qui est bon ou approprié, basée sur des analyses techniques. La distance entre le discours, l'image et les rapports concrets entre l'administration et le public reste cependant à vérifier au cas par cas et en fonction des contraintes particulières à chaque service public.

Tous ces apports sont reconnus et défendus par la gestion de la qualité totale et par le nouveau management public. Ce qui n'est pas ouvertement souligné dans le cas

canadien²¹⁵, contrairement au discours américain, est la fonction ultime d'évaluation et de contrôle des clients sur les services (réalisés, par exemple, par le biais des résultats des sondages de satisfaction), ce qui irait à l'encontre de la responsabilité ministérielle et parlementaire, des piliers du système de gouvernement canadien²¹⁶. Face à la tension entre les besoins immédiats de ceux qui reçoivent les services et l'intérêt public, sensé être le résultat d'un débat entre citoyens, le Rapport Tait est clair.

« Voilà pourquoi, comme nous l'avons fait remarquer, l'obligation de rendre compte aux élus doit toujours primer sur l'obligation de rendre des comptes aux «clients» ou aux intervenants, dans la hiérarchie des valeurs de la fonction publique. Le rôle véritable des fonctionnaires n'est pas de servir les «clients» mais d'équilibrer les intérêts des «citoyens» et de préserver leurs droits. ... «gouverner c'est beaucoup plus que servir des «clients». C'est aussi de tenir compte des valeurs canadiennes, des objectifs nationaux, de l'administration de la loi, de l'ordre social, du respect de la loi et de la réglementation, de la conciliation d'objectifs et d'intérêts divergents, de la promotion de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement. » (Tait, 1996 : 68)

Une telle déclaration confirme l'influence mitigée du feed-back des clients (alors appelés citoyens dans le sondage étudié) sur les politiques publiques canadiennes, car ils ne sont qu'une voix dans le débat démocratique. D'ailleurs, leur expression touche essentiellement la prestation des services, domaine par excellence réservé au client des services. Le problème est que parce ce qu'on appelle le client des services «citoyen», on pourrait conclure que le «citoyen canadien» n'a d'influence que sur la prestation des services, ce qui va à l'encontre de la théorie démocratique de participation citoyenne.

Cependant, il faut admettre que la confusion dans l'utilisation des termes peut aussi avoir un apport positif. Lorsqu'on rattache le terme «citoyen» au concept de service, il véhicule un message symbolique non négligeable, en réaffirmant les valeurs traditionnelles de la fonction publique canadienne qui «se refuse» à traiter le public comme un simple client de services et reconnaît sa totalité en tant que citoyen au-delà de son rôle de client. En outre,

215 Nous soulignons que le rôle des résultats des sondages auprès d'autres critères techniques, politiques et administratifs n'a jamais été précisé dans le cas canadien, par rapport, par exemple, à la planification et aux crédits budgétaires.

216 Sutherland, 1991.

l'administration souligne la différence nette entre les secteurs public et privé. Selon l'approche classique de l'administration publique, l'importation du concept du client à la sphère publique demeure inadéquate, puisque le « client » du secteur public est captif, qu'il n'a pas le choix de l'offre de services et qu'il a peu de façons d'exiger de meilleurs services, tel qu'il pourrait le faire dans une situation de marché.

Nous avons examiné le rapport Tait relativement aux questions du rôle et des valeurs traditionnelles des fonctionnaires, des différences entre les secteurs public et privé, de l'utilisation des concepts de client et de citoyen, et de l'approche service parce que ce rapport a influencé de façon marquante toutes les initiatives de réforme administrative postérieures. D'une certaine façon, il résume, de façon ordonnée, l'ensemble des valeurs traditionnelles qui orientent l'administration canadienne et la façon dont la fonction publique doit composer avec les nouvelles valeurs du service public. Cependant, comme nous l'avons vu, sur plusieurs questions le rapport demeure flou et ne donne pas de moyens concrets pour résoudre la tension entre les valeurs nouvelles et anciennes.

L'idée exprimée dans le texte même est de laisser aux gestionnaires le soin de décider des valeurs d'orientation selon le contexte. Comme nous l'avons mentionné, si cette approche favorise l'adaptation des valeurs aux contextes, le danger réside, cependant, dans l'appropriation et l'utilisation des idées et valeurs par les groupes à l'intérieur de la fonction publique. L'adoption de nouvelles valeurs, ainsi que la promotion de réformes administratives, peuvent viser à augmenter le capital de pouvoir politique et administratif de groupes d'acteurs particuliers, comme l'affirme Rouillard (2001). Ainsi, pour ce qui est des sondages, nous nous interrogeons sur l'influence des participants du RSAC au sein de leurs administrations en tant qu'experts de l'approche des services. Nous pouvons également nous interroger sur l'influence exercée par les représentants du gouvernement fédéral dans le dossier des sondages, puisqu'ils ont assumé le leadership initial du RSAC, fait légitimé par leur expérience et expertise dans le domaine, sous une prétention de neutralité.

Le rapport Tait a eu une influence considérable sur l'administration canadienne et nous avons analysé plus particulièrement la partie qui concerne les travaux du RSAC, groupe responsable du projet « Les citoyens d'abord ». Le rapport a été produit peu de temps avant

le lancement de l'initiative d'un gouvernement axé sur les citoyens. Les institutions reliées aux deux projets étaient les mêmes : le Bureau du Conseil Privé et le Centre canadien de gestion. Quelques-uns des acteurs influents au sein du groupe de travail de Tait et du RSAC étaient les mêmes : Jocelyne Bourgon et Ralph Heitzman, ce dernier vice-président du groupe d'études de Tait et président du RSAC. En outre, selon notre analyse, le sondage canadien reflète plusieurs principes, positions et même imprécisions énoncés dans le rapport Tait, ce qui nous amène à affirmer que le rapport contient les orientations éthiques suivies par le sondage canadien, qui a concrétisé des valeurs défendues par le groupe de Tait.

À notre avis, le sondage canadien a été un geste concret du gouvernement vers la modernisation de l'administration publique et l'adoption d'une orientation de gestion axée sur les clients. Cependant, et cela en accord avec le rapport Tait, cette stratégie n'a pas été suivie à la lettre, comme le proposaient alors la gestion de la qualité totale et le nouveau management public. Soucieux de garder des distances avec le secteur privé et de réaffirmer l'importance d'une éthique propre à la fonction publique engagée envers l'intérêt public, le RSAC a opté pour un sondage qui s'adresse officiellement aux citoyens, bien que les questions les interpellent d'abord et avant tout comme clients. Ainsi, l'utilisation des concepts de citoyen et de service remplit surtout une fonction symbolique par laquelle le gouvernement veut souligner que le rôle d'un citoyen ne se résume pas à celui de client des services publics.

En outre, comme les résultats des sondages se concentrent sur la prestation des services, seul domaine propre à l'administration, on éloigne cet outil de gestion du champ du débat politique et on préserve ainsi le principe de la responsabilité ministérielle. Alors, l'écoute des citoyens dans leur rôle de clients se heurte à des limites bien définies, soit au domaine administratif et opérationnel, relatif à la qualité de la **prestation** des services. Relativement aux services, l'enjeu, en accord avec « l'approche client », est toujours de forme, et non de fond.

Comme nous l'avons vu pour ce qui est du sondage « Les citoyens d'abord », plus qu'une initiative qui vise seulement à améliorer les services, il cherche à véhiculer l'image d'une administration porteuse de valeurs traditionnelles et démocratiques, mais toutefois axée sur

le public, soucieuse de ses attentes et besoins. Par le biais d'une approche ambiguë, le sondage mobilise ainsi des efforts vers cette nouvelle orientation de gouvernement sans toutefois renier les valeurs et l'éthique traditionnelles de la fonction publique canadienne qui constitue, selon les hauts fonctionnaires et les gestionnaires responsables du groupe Tait, sa force à relever les défis de la modernité. Il reste à savoir dans quelle mesure des pratiques comme la réalisation de sondages peuvent être adoptées et donner des résultats concernant la qualité des services et, ainsi, justifier leur potentielle institutionnalisation au sein de l'administration publique au Canada, sans enfreindre, cependant, les principes et les valeurs traditionnels de la fonction publique canadienne.

CONCLUSION

Les principales conclusions de la thèse

Dans cette thèse, nous avons exploré le processus d'adoption, par les administrations publiques fédérales canadienne et américaine, d'un outil de gestion particulier : les sondages de satisfaction. Ces sondages, qui interrogent les répondants sur leur satisfaction à l'égard des services publics, sont utilisés depuis relativement peu de temps par les gouvernements fédéraux, le premier sondage au niveau juridictionnel central ayant été réalisé par le gouvernement anglais en 1998.

La spécificité des sondages de satisfaction fédéraux est qu'ils consultent le public sur les services offerts par toute une juridiction, comme c'était le cas aux États-Unis. Dans le cas canadien, le sondage a même concerné des services publics offerts à l'échelle du Canada, par les trois sphères de gouvernement (municipale, provinciale et fédérale). Dans les sondages fédéraux, l'idée est de réaliser une consultation plus généralisée et moins approfondie, à propos de la satisfaction en relation à plusieurs services à la fois. Ces sondages ne se concentrent pas sur les détails relatifs à la satisfaction des individus envers un produit ou un service en particulier, ou encore un point de service ou une organisation publique (ce dernier type de sondage de satisfaction plus ciblé étant réalisé depuis quelques années par les administrations publiques).

L'utilisation des sondages de satisfaction s'inscrit dans une foule de changements relatifs à la philosophie et aux pratiques de gestion introduits dans l'administration publique au cours des deux dernières décennies, sous le prétexte d'augmenter l'efficacité, l'efficacite et la performance du secteur public. Selon ce discours managériel, que nous identifions comme le nouveau management public, le secteur public doit emprunter des manières de faire du secteur privé, considéré comme le modèle de performance dans le monde capitaliste. L'approche managérielle de l'administration publique, ainsi que les pratiques de gestion qui en découlent, se justifient par un strict calcul instrumental, selon lequel le rapport coûts-bénéfices n'offre aux organisations qu'une meilleure solution relativement aux

problématiques administratives. Ainsi, on évacue les sphères politique, éthique ou affective des organisations.

Selon les préceptes du nouveau management public, le client des services est le seul apte à juger de la qualité de la prestation. En conséquence, il doit avoir un certain poids lors de l'évaluation de la performance des organisations publiques. Afin de cerner les attentes, les besoins et les niveaux de satisfaction des clients, les administrations publiques doivent alors demeurer en contact avec ces derniers, par le biais, entre autres, des sondages de satisfaction réalisés périodiquement. Selon une logique rationnelle instrumentale aux prétentions universelles, qui s'applique désormais à des instruments de recherche très standardisés car quantitatifs, ces sondages devraient se ressembler, parce qu'ils cherchent le même type d'informations auprès du public.

Toutefois, cela ne se passe pas ainsi. L'analyse que nous avons effectuée des sondages promus par les gouvernements fédéraux au Canada et aux États-Unis révèle des différences importantes sous plusieurs aspects. Notre constat rejoint alors les théories critiques, qui prônent la prise en considération d'une rationalité élargie, où d'autres facteurs que le calcul instrumental visant l'efficacité entrent en ligne de compte dans la gestion. Ainsi, une rationalité substantive, c'est-à-dire une rationalité en relation aux valeurs, et l'affectivité influencent les pratiques managérielles adoptées au même titre que la rationalité instrumentale. D'ailleurs, selon les théories critiques, accorder la priorité à la rationalité technique dans la gestion est en soi un choix imprégné de valeurs. Ces valeurs orientent le système de marché et légitiment le profit financier, au lieu de représenter un choix neutre, univoque et inéluctable comme le veut le nouveau management public. À contre-courant, les théories critiques reconnaissent ainsi que les sondages de satisfaction, à l'instar des réformes administratives, ne sont pas des outils de gestion neutres, comme on veut le faire croire. Bien au contraire, ils sont imprégnés d'intérêts politiques et administratifs, de valeurs et d'orientations existant au sein des administrations ainsi que de valeurs de ceux qui disposent de pouvoir sur les sondages. Les théories critiques justifient de cette manière la possibilité que des sondages réalisés par des administrations distinctes soient foncièrement différents, tel que nous avons pu le constater dans notre recherche.

Les théories critiques défendent que les contextes influent de manière importante sur la gestion des organisations. En accord avec une épistémologie constructiviste, les réalités sont créées et recrées à partir de multiples interprétations individuelles qui, par le biais d'interactions sociales spécifiques, négocient des consensus et définissent des dissensions au sein des organisations. Ainsi, l'étude des théories managérielles n'a de sens que si ces théories sont placées dans le contexte particulier qui les adopte. C'est le contexte spécifique de chaque administration qui influence l'adoption d'une pratique managérielle. Comme notre étude le met en évidence pour ce qui est des sondages de satisfaction, les pratiques managérielles sont adaptées à la culture, à la structure organisationnelle et aux intérêts explicites et implicites des acteurs sociaux en question.

Les sondages de satisfaction adoptés par les gouvernements du Canada et des États-Unis constituent deux formes distinctes d'enquête sur plusieurs services à la fois. Aux États-Unis, on a opté pour la production d'un index : dans un premier temps, on évalue chaque service par des sondages qui suivent un modèle commun, ajusté aux spécificités du service. Dans un deuxième temps, on pondère les résultats des services pour obtenir l'index de satisfaction à l'égard de l'ensemble des services offerts par une juridiction²¹⁷. L'*American Customer Satisfaction Index (ACSI)*, de l'Université du Michigan, index déjà employé par l'industrie américaine depuis 1994, a été adapté au secteur public et utilisé pour la première fois par l'administration fédérale en 1999. On a gardé la même structure logique du modèle, afin de pouvoir comparer les résultats des secteurs privé et public. L'*ACSI* s'adresse aux consommateurs de chaque service au moyen d'un sondage téléphonique de courte durée, réalisé de façon centralisée par le *National Quality Research Center (NQRC)*. L'échantillonnage est aléatoire, mais pour quelques services (18 sur 32 services, lors des deux premiers sondages), les répondants sont puisés dans une liste de consommateurs fournie par l'agence qui offre le service en question. Chaque agence participant à l'*ACSI* doit choisir au moins un service à sonder (qui devrait, en théorie, être le service le plus important offert par l'agence) ainsi que trois facteurs qui, selon l'agence, influencent la satisfaction envers ledit service.

Au Canada, on a décidé d'employer un instrument de sondage normalisé, conçu par *Erin Research*, qui enquête sur plusieurs services à la fois, services offerts par tous les paliers de gouvernement confondus. Ce sondage aborde différentes informations, telles la satisfaction des usagers, leurs priorités en termes d'améliorations, les facteurs déterminants de leur satisfaction et les normes de service souhaitées. Il s'agit d'un sondage assez long comprenant même des questions ouvertes. Il est envoyé par la poste à un échantillon aléatoire de la population canadienne, choix qui présente comme inconvénient un faible taux de réponses (environ 10%). On s'adresse toujours au répondant en tant que citoyen canadien.

En résumé, aux États-Unis, le sondage est plus court et direct, similaire aux sondages utilisés par le secteur privé. Il se limite au palier fédéral et s'adresse aux « consommateurs » de services publics. Au Canada, le sondage est plus long et conçu sur mesure. Réalisé par les gouvernements provinciaux et fédéral, le sondage canadien porte sur les services publics en général et s'adresse aux répondants à titre de « citoyens ». Notre question de recherche portait donc sur le pourquoi des différences de forme et de contenu.

Si les théories critiques s'opposent à l'exclusivité de la logique rationnelle instrumentale et affirment que les actions doivent être analysées dans leur contexte, les théories néo-institutionnelles, elles, nous ont été utiles pour comprendre le fonctionnement de mécanismes qui ont fait que les sondages américain et canadien diffèrent de manière significative. Que l'on considère les institutions comme des procédures, normes et routines existant au sein des organisations formelles²¹⁸ ou encore plus simplement comme des systèmes symboliques, cognitifs et moraux traduits par les normes écrites et non-écrites suivies par un groupe social²¹⁹, le néo-institutionnalisme revendique la place des institutions en tant que médiateurs entre les grandes théories sociales et les réalités vécues par les individus. On promeut ainsi la mise en contexte des théories normatives, telles le

217 D'après les responsables du sondage américain, les indices de satisfaction des agences sont additionnés et pondérés selon la participation du budget relatif à ce segment de consommateurs dans le budget fédéral.

218 Position défendue par le néo-institutionnalisme historique.

219 Position défendue par le néo-institutionnalisme sociologique.

nouveau management public. D'après les théories néo-institutionnelles, lorsque les théories sont adoptées au sein des administrations, elles sont colorées des valeurs, routines, émotions et cadres cognitifs existant au sein de ces institutions. Ainsi, concrètement, les grandes lois théoriques se reflètent dans les comportements des individus d'une façon toujours imprévisible, car la médiation institutionnelle passe par les jeux d'interactions sociales et par des cadres culturels, affectifs et cognitifs dont on n'est pas toujours conscient. Les résultats de notre recherche viennent renforcer la thèse de la médiation institutionnelle défendue par les néo-institutionnalistes, car les différences entre les sondages étudiés se doivent, entre autres, à des facteurs institutionnels. Dans cette thèse, notre intention première a été justement de mettre en lumière les éléments institutionnels qui ont, croyons-nous, exercé une influence certaine sur les caractéristiques du sondage de satisfaction adopté par chaque administration étudiée.

Deux éléments institutionnels ont légitimé les différents sondages employés au Canada et aux États-Unis, soit : 1) le mécanisme de coordination fédérale privilégié par le gouvernement en place, qu'il soit interagences ou horizontal (entre les agences fédérales, comme c'était le cas aux États-Unis) ou intergouvernemental (entre l'État central et les gouvernements des provinces, comme c'était le cas au Canada); 2) les valeurs qui ont animé les réformes dans les deux pays et qui ont fini par caractériser les approches empruntées par les groupes responsables des sondages, soulignant l'importance des citoyens (au Canada) ou des consommateurs de services (aux États-Unis).

En ce qui concerne le type de coordination fédérale privilégiée, aux États-Unis, la structure politico-administrative introduite par le président Clinton (le *President's Management Council* et le *National Performance Review*), soucieuse de justifier son existence au sein de l'administration, a cherché, surtout à partir du deuxième mandat du président, à renforcer la gestion horizontale, soit l'interaction des agences du gouvernement fédéral, tel que le proposait le nouveau management public. Afin de renforcer cette perspective de gestion, le sondage américain, choisi par le *National Performance Review* et approuvé par le *President's Management Council*, concernait les services des 29 agences considérées de haute priorité par le gouvernement américain. Pour ce qui est des valeurs qui ont balisé ce sondage, le groupe de responsables du sondage était imprégné d'idées et de valeurs

épousées par les chefs politiques de l'exécutif comme, par exemple, les idées de Osborne et Gaebler (*Reinventing Government*) qui correspondaient, d'ailleurs, aux valeurs et théories administratives soutenues par l'administration américaine (comme la gestion de la qualité totale et le consumérisme). Le résultat a été l'adoption d'un sondage déjà utilisé par le secteur privé, qui avait comme grand atout de permettre la comparabilité des index de satisfaction entre les secteurs public et privé. De manière cohérente, on s'adressait au répondant en tant que consommateur de services.

Quant à la coordination fédérale, les responsables du sondage canadien, suivant l'orientation du gouvernement fédéral après le référendum de 1995, ont visé à renforcer l'idée du fédéralisme. Cela a été accompli, entre autres, grâce à la communauté de pratique formée, ce qui a rendu possible la réalisation du sondage à l'échelle du Canada, ciblant les services offerts par les paliers fédéral, provincial et municipal. Les gestionnaires faisant partie de la communauté de pratique ont produit un sondage plus compatible avec les orientations et valeurs épousées par le gouvernement canadien, qui suit le modèle de *Whitehall*. Comme plusieurs auteurs le constatent, par rapport à d'autres pays du *Commonwealth* et aux États-Unis, le Canada a implanté une réforme administrative de manière plus lente et ambiguë, qui cherchait à concilier parfois l'inconciliable : les valeurs traditionnelles d'une fonction publique reconnue pour avoir une éthique qui lui est propre, marquée par le professionnalisme, l'équité, la justice et l'engagement envers le bien public, et les nouvelles valeurs managérielles introduites dans les années 1980. Ainsi, le sondage canadien cherchait à relier la satisfaction envers la prestation gouvernementale au concept de citoyenneté. On retrouve, au niveau du sondage de satisfaction, un modèle que plusieurs auteurs reconnaissent comme propre au Canada, soit le tiraillement entre une idéologie néolibérale et une idéologie néo-démocrate.

Toutefois, les données empiriques recueillies au moyen d'entrevues semi-directives et de recherche documentaire nous ont amené à reconnaître qu'au-delà des facteurs institutionnels, la configuration des groupes d'acteurs responsables de l'adoption des sondages revêtait une importance particulière pour comprendre les différences entre les sondages analysés. Comme nous l'avons vu, alors qu'une communauté de pratique s'est constituée dans le cas canadien, aux États-Unis nous trouvons un groupe de travail *ad hoc*

(*task force*) exerçant une influence politique, ce qui, à notre avis, a eu un impact immédiat sur le type de sondage adopté. Grâce à la constitution d'une communauté de pratique au Canada, il a été possible de développer un sondage sur mesure, qui introduisait des éléments particuliers au sondage de satisfaction, comme la référence au concept de citoyen. Aux États-Unis, des intérêts politiques liés aux prochaines élections présidentielles ont poussé à adopter un sondage qui était déjà utilisé par l'industrie américaine et qui a été présenté au gouvernement par une firme de consultation privée. Bien que tous aient voulu réaliser le sondage fédéral, chaque membre du groupe de travail américain avait des intérêts particuliers dans la réalisation de l'enquête, reliés à leur groupe organisationnel d'origine.

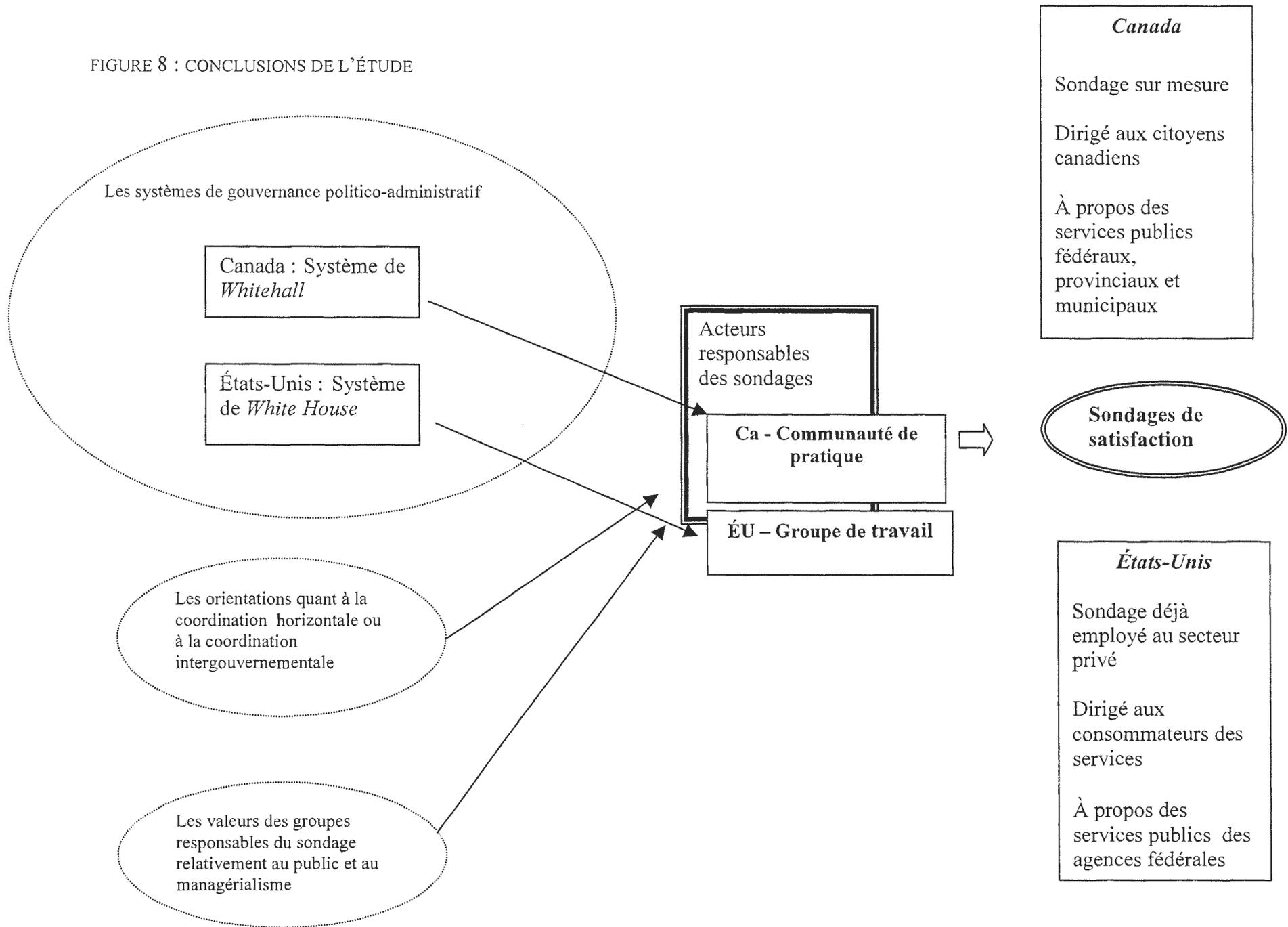
Cependant, il faut souligner que les groupes responsables des sondages aux États-Unis et au Canada, à leur tour, portaient les empreintes des systèmes institutionnels existant au sein des administrations américaine et canadienne, relativement au partage du pouvoir entre politiciens et fonctionnaires de carrière, soit le système de gouvernance en place, et relativement aux valeurs institutionnelles soutenues, touchant le public et le managérialisme.

Le partage du pouvoir entre les sphères administrative et politique et la configuration des profils des hauts gestionnaires des deux administrations publiques constituent un aspect fondamental pour comprendre la formation des groupes de responsables du sondage de profil si distincts au Canada et aux États-Unis. Nous croyons que l'existence d'une haute fonction publique de carrière (système de *Whitehall* ou *Westminster*) a été un facteur institutionnel fondamental pour la constitution d'une communauté de pratique formée de hauts gestionnaires liés à la question de la qualité de services au sein de plusieurs gouvernements canadiens. Cette communauté de pratique a toujours maintenu une grande distance vis-à-vis des pouvoirs politiques en place au sein des provinces et du gouvernement fédéral. En outre, elle a cherché à renforcer une éthique publique défendue par le palier administratif canadien. Par contre, aux États-Unis, l'initiative, conduite par un groupe de hauts fonctionnaires liés au pouvoir politique en place (système de la *White House*), s'est caractérisée surtout par son autorité politique, ainsi que par les valeurs épousées par les élus de l'exécutif en place.

Ainsi, si nous considérons que l'administration publique se caractérise par l'interaction de trois grands pôles, soit le public, les administrateurs et les politiciens, nous voyons dans cette étude que les relations entretenues entre ces deux derniers ont fini par affecter la place et le rôle conférés au public vis-à-vis de l'État. Si aux États-Unis, le système de gouvernance en place a permis l'adoption d'un sondage qui accordait ouvertement au public le rôle de consommateur des services (ce qui va dans le sens des propositions du nouveau management public), au Canada le rôle joué par les hauts gestionnaires a fait en sorte que le sondage s'est adressé au public en tant que citoyen (ce qui, toutefois, n'est pas sans contradictions avec le contenu dudit sondage).

Les conclusions de notre étude peuvent se résumer telles que présentées dans la figure 8.

FIGURE 8 : CONCLUSIONS DE L'ÉTUDE



Contributions de notre étude

C'est sur le plan théorique que nous soulignons la première valeur ajoutée de notre thèse. Dans cette étude, nous trouvons l'utilisation complémentaire de deux corps théoriques qui dépasse le supposé clivage entre les théories d'orientation constructiviste, donc fondées sur l'action et l'interprétation des individus (les théories critiques) et les théories qui défendent l'influence d'éléments institutionnels et historiques sur le cours de l'action. Comme nous l'avons mentionné, ces deux approches théoriques finissent cependant par reconnaître que l'action des individus et des groupes doit être toujours placée dans un contexte qui l'influence, mais qui laisse toujours aux acteurs une marge à leurs initiatives et à l'action créative. En accord avec cette orientation théorique, nous avons constaté que l'action des groupes d'individus responsables des sondages s'inscrit dans un contexte administratif, politique et culturel qui influence tant les caractéristiques desdits groupes que leurs actions et leur choix relativement aux sondages de satisfaction. Sous cet angle, nous pouvons donc considérer les théories critiques et néo-institutionnelles comme complémentaires plutôt que divergentes, car elles reconnaissent l'importance de l'action *et* des contextes institutionnels.

Notre étude renforce les présupposés des théories critiques, selon lesquels différentes logiques contextuelles donnent lieu à différents outils de gestion. Effectivement, les gouvernements fédéraux du Canada et des États-Unis emploient des sondages de satisfaction distincts. Ces différences relèvent de logiques distinctes, par exemple : les valeurs d'une éthique administrative (Ca.), des valeurs cohérentes avec le consumérisme (ÉU), l'envie de la prise du pouvoir politique (ÉU), des orientations explicites de l'administration vers le renforcement du fédéralisme (Ca.), le besoin d'illustrer une approche de gestion horizontale qui justifie l'existence d'un groupe de gestion interagences (ÉU).

Toujours en accord avec les théories critiques, nous pouvons constater que quelques philosophies de gestion sont plus adaptées que d'autres à des contextes administratifs spécifiques. Ainsi, les principes du nouveau management public ont pu être adoptés par le gouvernement américain avec une relative aisance, en raison surtout d'une éthique de gestion fondée sur le consumérisme déjà présente au sein de l'administration américaine et de l'influence extérieure exercée par la classe politique sur cette administration. Au

Canada, par contre, on a promu l'adaptation prononcée des philosophies et des outils managériaux aux valeurs de l'élite administrative, afin qu'ils soient adoptés par cette administration publique.

En ce qui a trait aux théories néo-institutionnelles, l'étude des sondages peut être considérée comme une étude de cas qui a contribué à élucider la mécanique d'influence des éléments institutionnels, lorsqu'une administration décide d'adopter un nouvel outil ou une nouvelle philosophie de gestion. Avec cette étude, nous avons constaté de quelles façons des facteurs institutionnels, constitués historiquement, peuvent influencer la forme et le contenu d'un outil de gestion adopté, comme dans le cas des sondages. Ces éléments institutionnels servent de filtre, traduisant les principes théoriques généraux en réalités administratives concrètes. Au Canada, l'envie de rehausser des valeurs comme la protection du bien public, reliées à une éthique publique propre aux fonctionnaires canadiens, a fait que le sondage de satisfaction s'adresse aux « citoyens » canadiens. D'autre part, des orientations vers le renforcement du fédéralisme, visant à la coopération intergouvernementale, ont fait que le sondage a été réalisé à l'échelle du pays, avec la collaboration de toutes les provinces. Aux États-Unis, nous croyons que les valeurs consuméristes et l'adoption de la gestion de la qualité totale ont conduit à une meilleure acceptation de la réingénierie gouvernementale, mise en avant par le pouvoir politique en place. En outre, des orientations vers une meilleure coordination horizontale fédérale ont contribué à ce que le sondage américain compte avec la participation des principales agences du gouvernement et qu'il serve ainsi à démontrer la faisabilité de projets de gestion horizontale.

Le modèle interprétatif proposé souligne également l'importance d'un élément d'ordre actanciel, soit les groupes d'acteurs responsables de la réalisation des sondages au Canada et aux États-Unis. D'ailleurs, l'intégration de ces derniers dans le modèle interprétatif a été suggérée par la recherche empirique (entrevues et analyse des documents administratifs), et était donc de nature inductive. Fidèles à l'approche constructiviste, nous sommes demeurés ouverts aux suggestions du terrain, qui ont dépassé les suppositions et les intuitions existant avant le début des travaux.

L'interprétation des différences entre les sondages canadien et américain s'appuie donc sur des éléments institutionnels **et** sur les acteurs administratifs, quelques-uns même personnellement cités, comme Jocelyne Bourgon, Greffier du Conseil privé, Ralph Heintzman et Brian Marson, à la tête de la communauté de pratique au Canada, ainsi que Tina Sung du *NPR* et du *Federal Consulting Group (FCG)* aux États-Unis et l'actuel gestionnaire en charge du dossier des sondages au *FCG*. Souligner l'importance des acteurs ainsi que des institutions va dans le sens des plus récents développements des théories néo-institutionnelles qui cherchent à réconcilier acteurs et structures, volontarisme et déterminisme, changement et continuité²²⁰. Les acteurs sociaux sont ainsi reconnus comme amenant des changements sociaux et organisationnels, comme, par exemple, lorsqu'ils épousent une certaine philosophie managérielle ou adoptent un nouvel outil de gestion. Toutefois, ces acteurs s'inscrivent dans un contexte institutionnel qui déteint sur leur façon de s'organiser, d'interagir et de voir la réalité. Ce contexte imprègne les changements introduits de valeurs et d'orientations de fond présentes au sein des administrations.

Du côté empirique, cette thèse apporte trois contributions majeures que nous aimerions souligner.

Premièrement, les sondages de satisfaction au niveau juridictionnel constituent un outil de gestion assez nouveau, utilisé par les sphères fédérales depuis la fin des années 1990. Ainsi, notre thèse se penche sur un objet d'étude encore très peu exploré par la littérature, mais qui est de plus en plus utilisé par plusieurs gouvernements à travers le monde. À travers l'étude des sondages de satisfaction réalisés par les gouvernements américain et canadien, notre thèse examine en profondeur cet outil de gestion et présente quelques modèles qu'il peut emprunter. De plus, elle place les sondages de satisfaction dans le contexte de gestion des administrations étudiées et discute de l'utilisation de ces sondages, tant du point de vue instrumental que du point de vue symbolique, ce dernier revêtant une grande importance à nos yeux. Notre argument est que, même si l'envergure des sondages fédéraux ne permet pas d'apporter des informations détaillées qui puissent servir à améliorer des services

220 Citons, par exemple, Di Maggio et Powell (1991), Jepperson (1991), Tolbert et Zucker (1996) et Peters et Pierre (1998).

gouvernementaux spécifiques, il n'en reste pas moins que ces sondages ont un rôle fondamental dans la concrétisation des dispositions des gouvernements envers l'adoption de nouvelles orientations managérielles, qui accordent davantage d'importance aux clients des services publics. De cette manière, ils contribuent à communiquer les nouvelles dispositions des gouvernements, ainsi que les valeurs et principes ancrés dans ces institutions qui influencent certainement la configuration de ces sondages.

En deuxième lieu, notre thèse contribue à la compréhension du rôle des outils de gestion en tant que vecteurs potentiels de changements au sein des administrations publiques. Comme on l'a vu, les sondages de satisfaction ont été utilisés, tant par le gouvernement canadien que par le gouvernement américain, comme des symboles pour réaffirmer le fait que ces administrations épousaient des principes managériels et, en conséquence, optaient pour la modernisation. En outre, le sondage canadien a concrétisé les efforts de la communauté de pratique formée au Canada, ce qui, à notre avis, a été d'une importance fondamentale pour la survie de ce groupe articulé autour de l'amélioration des services²²¹.

Selon Albert David (1998), il s'agit d'élargir le rôle des outils de gestion, auparavant tenus pour de simples instruments normatifs, voués à la stabilisation des comportements et des processus, autrement dit des instruments de contrôle. Selon l'auteur, les outils de gestion introduisent et concrétisent de nouvelles dispositions managérielles, puisqu'ils sont le fruit d'actions intentionnelles qui expriment des changements dans les relations et les connaissances existant au sein des administrations publiques. Grâce à notre recherche, nous pouvons ajouter que, bien qu'étant le fruit de l'intention, les outils de gestion mis en place reflètent également des valeurs et des systèmes organisationnels particuliers à chaque administration publique. Ainsi, ils sont également les vecteurs de représentation de systèmes de valeurs, pilotage, contrôle et de prise de décision au sein des administrations.

221 D'autres projets, mise à part la réalisation du sondage de satisfaction, faisaient partie du plan de travail du Réseau des services axés sur les citoyens. Des projets comme la réorganisation des pages bleues, le développement d'un outil de sondage spécifique pour chaque service public et la création de l'Institut des services axés sur les citoyens ont été réalisés après que le sondage canadien ait vu le jour.

Pour ce qui est du rôle des outils de gestion, Albert David suggère qu'il faut dépasser l'analyse fonctionnelle afin de saisir les outils de gestion à trois niveaux: a) l'outil en tant que substrat formel, soit les sondages en tant qu'instrument de consultation de la satisfaction des gens envers les services publics; b) l'outil en tant que philosophie de gestion qui, dans ce cas, cherche à répondre aux attentes et aux besoins des clients des services; c) l'outil en tant que vision de l'organisation, conçue alors comme une administration publique organisée et orientée vers l'extérieur, soit vers le client ou le citoyen, et non plus comme une administration renfermée sur elle-même, dont les normes bureaucratiques finissent par lui imposer des besoins et des *modus operandi* peu efficaces.

Ceci nous amène à la troisième contribution de notre étude au niveau empirique. Par le moyen de l'étude comparative d'un outil de gestion dans son utilisation concrète, il nous a été possible de saisir les orientations plus larges qui animent les réformes administratives dans chaque pays. En identifiant les traits communs et les caractéristiques particulières des sondages américain et canadien, notre recherche a ouvert des fenêtres pour mieux comprendre les réformes administratives plus amples introduites dans les deux pays, du moins pour ce qui est de la dimension des services aux clients. En outre, il a été possible de comprendre pourquoi ces réformes avaient emprunté des voies différentes dans chaque pays, bien qu'elles aient été introduites en même temps. Ainsi, comme pour ce qui est des sondages, il s'agit d'interpréter les réformes managérielles au-delà de leur logique rationnelle-instrumentale, qui justifie, en général, leur adoption par les administrations en quête d'une plus grande efficacité, efficience et économie des fonds publics²²². Selon notre étude, il est fondamental de considérer d'autres logiques qui exercent des influences sur les réformes mises en place, comme la rationalité envers les valeurs et les émotions. Ainsi, nous aimerions avoir contribué à démolir un peu plus les fondements universels du nouveau management public, ce qui est en accord avec des études récentes portant sur les réformes managérielles. Si, dans un premier temps, le managérialisme s'est fondé sur de fortes

222 Voir Rouillard, 2001. La thèse selon laquelle le modèle managériel, qui cherche l'efficience, l'efficacité et l'économie, s'est substitué au modèle organisationnel bureaucratique est, d'ailleurs, une proposition discutable. Selon Aucoin (1997) rien n'indique qu'on pourra se passer du modèle bureaucratique.

prétentions généralisatrices, de nos jours, nous remarquons une tendance à constater la diversité dans l'emploi concret de nouveaux principes de gestion (voir Pollitt, 2000, entre autres).

Futures recherches

Cette thèse est une des premières études sur le sujet des sondages et nous espérons que d'autres suivront. Nous nous sommes restreint à l'étude des sondages fédéraux au Canada et aux États-Unis, mais il est important que de futures recherches se penchent sur l'utilisation des sondages de satisfaction par d'autres pays qui viendraient ainsi s'ajouter au cadre comparatif dressé. Avec notre étude, nous espérons pouvoir contribuer au développement de connaissances d'autres gouvernements qui auront recours aux sondages de satisfaction, ainsi qu'à alimenter la réflexion des gouvernements étudiés sur l'emploi qu'ils font des sondages de satisfaction.

Nous croyons également qu'il est possible d'étendre l'analyse des sondages à d'autres outils de gestion et ainsi contribuer à comprendre comment les gouvernements se les approprient et les imprègnent des particularités de leurs institutions. Les résultats de cette thèse pourront donc fournir des pistes pour l'élaboration d'hypothèses pour d'autres études portant sur l'adoption de nouveaux outils de gestion. La thèse illustre également l'adéquation du cadre théorique utilisé, soit les théories critiques et néo-institutionnelles, pour des études sur l'emploi des outils de gestion au sein de chaque organisation.

L'utilisation complémentaire des théories critiques et néo-institutionnelles s'est montrée pertinente et utile pour une meilleure compréhension des actions des acteurs organisationnels (comme ceux qui décident sur les sondages) tout en les plaçant dans leurs contextes administratifs et institutionnels. Ainsi, de futures recherches qui optent pour adopter un cadre théorique similaire pourraient informer, par exemple, si, dans d'autres pays, les sondages de satisfaction reflètent également des valeurs institutionnelles particulières à ces administrations ou si les caractéristiques des groupes responsables des sondages sont davantage déterminantes pour ce qui est du type de sondage adopté.

Étant donné que notre recherche se concentrait sur le processus d'adoption des sondages au sein des gouvernements, nous n'avons pas mis l'accent sur la dimension longitudinale de l'utilisation de cet outil de gestion. Toutefois, comme les gouvernements commencent à utiliser les sondages de satisfaction avec une certaine périodicité, il sera bientôt possible d'étudier ces outils sous une approche longitudinale. Il serait intéressant de repérer les transformations dont les sondages souffrent au fil du temps et si ce processus les conduit à l'institutionnalisation au sein des gouvernements. En outre, nous nous demandons si l'institutionnalisation des sondages sera facilitée par l'adaptation progressive du sondage aux valeurs et aux orientations institutionnelles des administrations ou si l'action directe des groupes responsables des sondages dans la promotion de l'outil et de la nouvelle philosophie de gestion sera davantage décisive dans ce processus.

Il serait également pertinent d'étudier l'impact que les sondages ont ou auront sur les gestionnaires ou les fonctionnaires de première ligne, tant du point de vue instrumental et fonctionnel, dans la réalisation de leur travail, que du point de vue symbolique, soit de l'image qu'ils ont de l'administration à laquelle ils appartiennent. De futures recherches pourraient vérifier si le fait d'arrimer les sondages aux valeurs et aux orientations institutionnelles de fond contribue à une plus grande visibilité, perception positive ou influence effective des sondages au sein des administrations. Il serait aussi intéressant de savoir, pour ce qui est des sondages qui transmettent des messages hybrides, comme dans le cas canadien, quelle est la perception des gestionnaires et des fonctionnaires à propos des valeurs véhiculées dans le sondage. Est-ce que les fonctionnaires accordent plus d'importance aux nouveaux concepts de service et de satisfaction de la clientèle ou au concept traditionnel de citoyen qui interagit avec une fonction publique professionnelle soumise pourtant au pouvoir politique? Dans le deuxième cas, est-ce qu'on pourrait encore considérer ce nouvel outil de gestion comme porteur des changements significatifs au sein de l'administration publique?

Dans l'avenir, nous espérons que notre approche sur l'adoption des sondages de satisfaction sera utilisée pour l'étude de l'implantation d'autres outils de gestion. Cela permettrait de savoir, par exemple, si l'adoption d'autres outils est également influencée par des éléments

institutionnels ainsi que par l'action des individus qui les promeuvent. Notre intention ici n'est pas de promouvoir la généralisation de nos conclusions, mais de corroborer ou non notre thèse par d'autres recherches et d'inciter des discussions approfondies sur le thème de nouveaux outils de gestion et sur le modèle interprétatif résultant de notre étude. Ainsi, si des éléments institutionnels similaires (comme les orientations sur la coordination fédérale, le modèle de gouvernance et la culture des élites administratives) exercent également une forte influence sur l'adoption d'autres outils de gestion, nous pourrions espérer que ceux-ci suivront des orientations similaires aux sondages de satisfaction. Ainsi, une certaine cohérence dans les outils adoptés par les administrations serait assurée, dispensant, peut-être, d'autres mécanismes de contrôle ou de coordination, comme la supervision directe du Greffier du Conseil Privé ou les négociations des sous-ministres. Si, par contre, ce sont les groupes responsables de l'implantation des outils, ceux qui exercent une influence prépondérante sur les caractéristiques de ces outils, nous pourrions nous attendre : a) à ce que des groupes de profil similaire à celui responsable des sondages adoptent des outils de gestion avec des orientations similaires; b) mais que des groupes de profil différent (comme c'est le cas, par exemple, du groupe rattaché au projet de l'offre de services électroniques) finissent par concevoir et adopter des outils d'orientation distincte. À la limite, l'existence même de groupes radicalement différents au sein d'une administration laisserait croire à la faiblesse d'éléments institutionnels définissant des orientations et des valeurs uniques pour ces administrations.

Enfin, et c'est le plus important, nous souhaiterions que les études à venir ne se contentent plus de considérer les nouveaux outils de gestion comme de simples instruments ou processus justifiés par la rationalité instrumentale. Nous croyons que ceux-ci, à l'instar des sondages, sont le résultat de l'interaction d'individus au sein de l'administration, individus localisés dans un contexte constitutionnel spécifique qui les influence et les contraint dans leurs actions. Alors, les outils de gestion apportent toujours une dimension symbolique, car ils sont un moyen à travers lequel les gouvernements transmettent des messages et communiquent non seulement leurs intentions explicites, mais aussi des orientations plus profondes. Il ne s'agit donc pas simplement de gérer les services publics, de mesurer des résultats et d'évaluer l'efficacité et l'efficience de gestion, mais de transmettre des valeurs ancrées et des croyances concernant le bien public.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ABERBACH, Joel D. (1991), «The President and the Executive Branch», dans Colin Campbell et Bert Rockman, (éds.), *The Bush Presidency: First Appraisals*, Chartham House, Chartham, New Jersey.
- ABERBACH, Joel D., Robert D. PUTNAM et Bert A. ROCKMAN (1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Havard University Press, Cambridge, Ma.
- ALVESSON, Mats et Hugh WILLMOTT (1996), *Making Sense of Management: A Critical Introduction*, Sage, Thousand Oaks, Ca.
- ALVESSON, Mats et Stanley DEETZ (2000), *Doing Critical Management Research*, Sage, Thousand Oaks, Ca.
- ANDREWS, Frank M. (1984), «Construct Validity and Error Components of Survey Measures: A Structural Modeling Approach», *Public Opinion Quarterly*, vol. 48
- ANECHIARICO, Frank (1998), «Administrative Society: A Comparative Perspective», *Administration and Society*, vol. 30, n. 1.
- ARNOLD, Peri E. (1995), «Reform's Changing Role», *Public Administration Review*, vol. 55, n. 5.
- ASHKANASY, Neal M. (2002), «Cultivating Communities of Practice: A Guide to Managing Knowledge», *Personnel Psychology*, vol. 55, n. 3.
- ATKINSON, M. et W. D. COLEMAN (1985), «Corporatism and Industrial Policy», dans A. Cawson, *Organized Interests and the State: Studies in the Meso-corporatism*, Sage, Londres.
- AUCOIN, Peter (1995), *The New Public Management. Canada in Comparative Perspective*, Institut de recherche en politiques publiques, Montréal.
- AUCOIN, Peter (1997), «The Design of Public Organizations for the 21st. Century: Why Bureaucracy Will Survive in Public Management», *Administration publique du Canada*, vol. 40, n. 2
- BADIE, Bertrand et Marie-Claude SMOUTS (1999), *Le retournement du monde : sociologie de la scène internationale*, Dalloz, Paris.
- BAN, Carolyn (2000), «The Crisis of Morale and Federal Senior Executives», dans Marc HOLZER, (éd.), *Public Service Callings, Commitments and Constraints*, Westview Press, Newark.

BARLEY, Stephen R. et Pamela TOLBERT (1997), «Institutionalization and Structuration: Studying the Links Between Action and Institution», *Organization Studies*, vol. 18, n. 1.

BERGER, Peter et Thomas LUCKMANN (1967), *The social construction of reality : a treatise in the sociology of knowledge.*, Doubleday, Garden City, NY.

BERRY, Leonard L., A. PARASURAMAN et Valarie A. ZEITHAML (1990), «Five Imperatives for Improving Service Quality», *Sloan Management Review*, vol. 29, summer.

BLONDIAUX, Loïc (1991), «L'invention des sondages d'opinion: Expériences, critiques et interrogations méthodologiques», *Revue française de Sciences politiques*, vol. 41, n. 6.

BLOOR, Michael (1997), «Techniques of validation in Qualitative Research: a Critical Commentary», dans Gale Miller et Robert Dingwall, (éds.), *Context and Method in Qualitative Research*, Sage, Thousand Oaks, Ca.

BLYTHE, Marie et Brian MARSON (1999), *Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens*, Centre canadien de gestion, Ottawa.

BOASE, J. P. (1996), «Institutions, Institutionalized Networks and Policy Choices: Health Policy in the US and Canada», *Governance*, vol. 9, n. 3

BOGASON, Peter (1995), «Changes in Local Government in Scandinavia: Towards Organizational Differentiation?», dans Joachin Jens Toonen Theo A. Hesse, *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration Vol. II*, Nomos, Baden-Baden.

BOGASON, Peter et Theo A. J. TOONEN (1998), «Introduction: Networks in Public Administration», *Public Administration*, vol. 76, summer.

BÖRZEL, Tanja (1998), «Organizing the Babylon - On the Different Conceptions of Policy Networks», *Public Administration*, vol. 76, summer.

BOUCHARD, Gilles (1996), «De citoyen à client: plus qu'un changement de vocabulaire», *Politique et Sociétés*, vol. 15, n. 29.

BOURGAULT, Jacques (1997), «L'intégration horizontale au sommet», *Optimum*, vol. 7, n. 4.

BOURGAULT, Jacques (2002), *Horizontalité et gestion publique*, Institut d'administration publique du Canada, Toronto.

BOURGAULT, Jacques et René LAPIERRE (2000), *Horizontalité et gestion publique: Rapport final au Centre canadien de gestion, au Réseau du leadership, au Conseil des hauts fonctionnaires fédéraux du Québec et à l'École nationale d'administration publique*, Centre canadien de gestion, Ottawa.

- BOURGAULT, Jacques et Stéphane DION (1989b), «Les gouvernements antibureaucratiques face à la haute administration: Une comparaison Québec-Canada», *Politiques et Management Public*, vol. 7, n. 2.
- BOURGAULT, Jacques et Stéphane DION (1991), *L'évolution du profil des sous-ministres fédéraux: 1867 - 1988*, Centre canadien de gestion, Ottawa.
- BOURGAULT, Jacques et Donald J. SAVOIE (2000), «Managing at the Top», dans Guy B. Savoie Donald J. Peters, (éds.), *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service*, Centre canadien de gestion / McGill-Queen's University Press, Montréal.
- BOURGAULT, Jacques et Stéphane DION (1989a), «Brian Mulroney: a-t-il politisé les sous-ministres?», *Administration publique du Canada*, vol. 32, n. 1.
- BOURGAULT, Jacques, Maurice DEMERS et Cynthia WILLIAMS (2000), *Public Administration and Public Management. Experiences in Canada*, Les Publications du Québec, Sainte-Foy, Québec.
- BROWN, J. S. et P. DUGUID (1991), «Organizational Learning and Communities of Practice: Toward a Unified View of Working, Learning and Innovation», *Organization Science*, vol. 2, n. 1.
- BROWN, Karin et Philip B. COULTER (1983), «Subjective and Objective Measures of Police Service Delivery», *Public Administration Review*, vol. 43.
- BUCHANAN, James (1949), «The Pure Theory of Government Finance: A Suggested Approach», *Journal of Political Economy*, vol. 57.
- BUCHANAN, James et Gordon TULLOCK (1965), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracies*, University of Michigan Press, Ann Arbor, Michigan.
- CAMPBELL, Colin (1983), *Governments Under Stress*, University of Toronto Press, Toronto.
- CAMPBELL, Colin et G.J. SZABLOWSKI (1979), *The Superbureaucrats: Structure and Behavior in Central Agencies*, Mac Millan of Canada, Toronto.
- CANADA. BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ (1996). *Groupes de travail des sous-ministres: De l'étude à l'action*, Ottawa, Bureau du Conseil privé.
- CANADA. BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ (1998). *Premier rapport sur la mise en oeuvre - La Rélevance: un parti pris pour l'action*, Ottawa, Groupe Communication Canada Inc.
- CANADA. CENTRE CANADIEN DE GESTION (1998). *CCSN Research Projects*, Ottawa, Document interne du Centre canadien de gestion.

CANADA. LE PROJET CITOYENS D'ABORD (1998). *Prononcez-vous. Priorités d'amélioration des services gouvernementaux.*, Ottawa, sondage coordonné par le Centre canadien de gestion.

CANADA. LE PROJET CITOYENS D'ABORD (2000). *Prononcez-vous. Comment amélioreriez-vous les services gouvernementaux?*, Toronto, sondage coordonné par l'Institut d'administration publique du Canada.

CANADA. LE PROJET CITOYENS D'ABORD (2002). *Prononcez-vous. Comment amélioreriez-vous les services gouvernementaux?*, Toronto, sondage coordonné par l'Institut des services axés sur les citoyens / l'Institut d'administration publique du Canada.

CANADA. RÉSEAU DU SERVICE AXÉ SUR LES CITOYENS (1998). *Rapport d'étape préparé pour le Forum du Québec*, Ottawa, Présentation du Centre canadien de gestion.

CANADA. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (1990). *Fonction Publique 2000. Rapports et sommaires des groupes de travail: pour discussion*, Ottawa, SCT.

CANADA. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (1994). *Service de qualité à prix raisonnable aux Canadiens et aux Canadiennes: Établissement de normes de service au gouvernement fédéral. Vue d'ensemble.*, Ottawa, SCT.

CANADA. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (1996). *Services de Qualité: Rapport d'étape*, Ottawa, SCT.

CANADA. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2000). *Nouvelles Service et Innovation*, Ottawa, SCT.

CANADA. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR *Réponse au cinquième rapport du comité permanent des comptes publics sur la qualité de service.* [en ligne], adresse URL: http://tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/partners/RFR1-1F.html

CANADA. SERVICE ET INNOVATION (2000). *Initiative d'amélioration des services. Un cadre stratégique pour l'amélioration de la prestation des services au gouvernement du Canada*, Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

CANADA. SERVICES INNOVATEURS ET DE QUALITÉ (1995). *Guide I: Consultation des clients*, Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor.

CANADA. SERVICES INNOVATEURS ET DE QUALITÉ (1995). *Guide II: Mesure de la satisfaction des clients*, Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor.

CANADA. SERVICES INNOVATEURS ET DE QUALITÉ (1995). *Guide VI: Sondage auprès des employés*, Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor.

CANADA. SERVICES INNOVATEURS ET DE QUALITÉ (1995). *Guide VIII: Analyses comparatives et meilleures pratiques*, Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor.

CANADA. SERVICES INNOVATEURS ET DE QUALITÉ (1996). *Guide X: Analyse comparative et pratiques exemplaires: mise à jour du Guide VIII*, Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor.

CANADA. SERVICES INNOVATEURS ET DE QUALITÉ (1996). *Guide XII: Qui est le client - Document de travail*, Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor.

CANADA. SERVICES INNOVATEURS ET DE QUALITÉ (1996). *Guide XIII: guide des gestionnaires pour la prestation de services de qualité*, Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor.

CANADA: AMBASSADE DU CANADA À WASHINGTON D.C. (Page consultée le 2/7/2003). *La Constitution Canadienne*, [en ligne], adresse URL: <http://www.canadianembassy.org/government/constitution-fr.asp>

CANADA: BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ - Glen Shortliffe (1994). *Deuxième rapport annuel sur la fonction publique au Canada*, Ottawa, BCP.

CANADA: BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ - Jocelyne Bourgon (1995). *Cinquième rapport annuel sur la fonction publique au Canada*, Ottawa, BPC.

CANADA: BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ - Jocelyne Bourgon (1997). *Quatrième rapport annuel sur la fonction publique au Canada*, Ottawa, BCP.

CANADA: BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ - Jocelyne Bourgon (1998). *Cinquième rapport annuel sur la fonction publique au Canada*, Ottawa, BPC.

CANADA: BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ - Jocelyne Bourgon (1998). *Sixième rapport annuel sur la fonction publique au Canada*, Ottawa, BCP.

CANADA: BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ - Mel Cappe (2000). *Septième rapport annuel sur la fonction publique au Canada*, Ottawa, BCP.

CANADA: BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ - Paul M. Tellier (1992). *Premier rapport annuel sur la fonction publique au Canada*, Ottawa, BCP.

CANADA: BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ, Mel Cappe (2001). *Huitième rapport annuel sur la fonction publique au Canada*, Ottawa, BCP.

CANADA: BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ, Mel Cappe (2002). *Neuvième rapport annuel sur la fonction publique au Canada*, Ottawa, BCP.

CANADA: CENTRE CANADIEN DE GESTION (Page consultée le 19/10/2003). [en ligne], adresse URL: http://www.cmd-cg.gc.ca/main_f.html

CANADA: FONCTION PUBLIQUE 2000, LE RENOUVELEMENT DE LA FONCTION PUBLIQUE (1990). Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services.

- CARROLL, Barbara Wake et David SIEGEL (1999), *Service in the Field. The World of Front-Line Public Servants*, L'institut d'administration publique du Canada, Montréal.
- CHAPIN, Paul H. (1995-1996), «Comment remotiver la fonction publique: un défi pour nos leaders», *Optimum*, vol. 26, n. 3.
- CHARIH, Mohamed et Lucie ROUILLARD (1997), «The New Public Management», dans Mohamed Charih et A. Daniels, *New Public Management and Public Administration in Canada*, L'Institut d'administration publique du Canada, Toronto.
- CLAES FORNELL INTERNATIONAL GROUP, UNIVERSITY OF MICHIGAN BUSINESS SCHOOL (1991). *American Customer Satisfaction Index (ACSI) - Methodology Report*, Ann Arbor, Michigan, University of Michigan Business School.
- COELHO, Edmundo C. (1980), «O Mito da Estrutura e a Retorica da Racionalidade», *Anais da ANPAD, IUPERJ, Rio de Janeiro*.
- COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos (2000). *Administração Pública Voltada para o Cidadão: Quadro Teórico-Conceitual*, Brasília, Brasil, Escola Nacional de Administração Pública - ENAP.
- COUTURE, Yves (2000), «À l'ombre de l'individu», dans Maryse Potvin, Bernard Fournier et Yves Couture, (éds.), *L'individu et le citoyen dans la société moderne*, Les Presses de l'Université de Montréal, Montréal.
- DARRELL, Huff (1954), *How to lie with statistics*, Norton, New York.
- DAS, Hari, Mallika DAS et Francis MCKENZIE (1995), «Assessing the Will of the People: An Investigation into Town Service Delivery Satisfaction», *Canadian Public Administration*, vol. 38, n. 1.
- DAVID, Albert (1998), «Outils de gestion et dynamique du changement», *Revue Française de Gestion*, vol. septembre – octobre.
- DAVIS, Glyn, Patrick WELLER, Emma CRASWELL et Susan EGGINS (1999), «What Drives Machinery of Government Change? Australia, Canada and the United Kingdom, 1950-1997», *Public Administration*, vol. 77, n. 1.
- DEMING, William Edwards (1982), *Quality, productivity, and competitive position*, Massachusetts Institute of Technology, Center for Advanced Engineering Study, Cambridge, MA .
- DENHARDT, Robert B. et Janet Vinzant DENHARDT (2000), «The New Public Service: Serving Rather than Steering», *Public Administration Review*, vol. 60, n. 6
- DENZIN, Norman K. et Yvonna S. LINCOLN (1994), *Handbook of qualitative research*, Sage, Thousand Oaks, Ca.

- DI MAGGIO, Paul J. et Walter W. POWELL (1991), «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields», dans Paul J. DI MAGGIO et Walter W. Powell, (éds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, Chicago.
- DINGWALL, J. (1996). *Service Management and Service Quality in Public Sector: A Guide to Litterature (draft)*, Centre canadien de gestion.
- DINSDALE, Geoff et Brian MARSON (1999), *Sondage auprès des clients et des citoyens: dissiper les mythes et redéfinir les orientations*, Réseau du service axé sur les citoyens. Centre canadien de gestion, Ottawa.
- DOWNS, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Harper, New York.
- DUPRÉ, J. Stefan (1988), «Reflections on the Workability of Executive Federalism», dans R. D. Olling et M. W. Westmascott, *Perspectives on Canadian Federalism*, Prentice-Hall, Scarborough, Ontario.
- DUPRÉ, J. Stefan (1990), *The future of federalism : a centralist perspective*, University of Toronto, Toronto.
- ÉMÉRY, Yves (1996), «Total Quality Management et certification ISO dans les administrations publiques en Suisse», dans Yves Éméry, (org.), *Le management de la qualité dans les administrations publiques: une des pierres angulaires du New Public Management*, Société Suisse des Sciences Administratives, Bern.
- ERALY, Alain (1988), *La structuration de l'entreprise : la rationalite en action*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles.
- ERIN RESEARCH (1992). *Best Value for Tax Dollars. Improving Service Quality in the Ontario Government*. Toronto, Continuous Improvement Services. Ontario Public Service.
- ERIN RESEARCH (1998). *Les citoyens d'abord*, Ottawa, Réseau du service axé sur les citoyens / Centre canadien de gestion.
- ERIN RESEARCH (2000). *Les citoyens d'abord 2000. Rapport sur "Prononcez-vous!"*. Un sondage sur l'amélioration des services gouvernementaux., Toronto, Conseil sur la prestation des services du secteur public / L'Institut d'administration publique du Canada.
- ERIN RESEARCH (2003). *Les citoyens d'abord 3*, Toronto, Institut des services axés sur les citoyens / Institut d'administration publique du Canada.
- ÉTATS-UNIS. GENERAL SERVICES ADMINISTRATION (1999). *American Customer Satisfaction Index. Federal Agencies Government-wide Customer Satisfaction Report*, Ann Arbor, Michigan, University of Michigan Business School / American Society for Quality / Arthur Andersen.

ÉTATS-UNIS. GENERAL SERVICES ADMINISTRATION (2000). *American Customer Satisfaction Index. Federal Agencies Government-wide Customer Satisfaction Report*, Ann Arbor, University of Michigan Business School / American Society for Quality / Arthur Andersen, <http://www.customersurvey.gov/GovernmentWideResults.htm>

ÉTATS-UNIS. GROUPE DE TRAVAIL SUR LA PRESTATION ÉLECTRONIQUE DES SERVICES (2002). *Implementing the President's Management Agenda for E-government: E-government Strategy. Simplified Delivery of Services to Citizens*, Washington, <http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/egovstrategy.pdf>

ÉTATS-UNIS. NATIONAL PARTNERSHIP FOR REINVENTING GOVERNMENT (2000). *Service Directory*, Washington, NPR, <http://www.npr.gov/npr/library/nprsvcdr/nptlist.html>

ÉTATS-UNIS. NATIONAL PARTNERSHIP FOR REINVENTING GOVERNMENT (2000). *Phase II of the Performance Review: Creating a Common Sense Government - 1995*, Washington, NPR, <http://www.npr.gov/npr/whoweare/historypart3.html>

ÉTATS-UNIS. NATIONAL PARTNERSHIP FOR REINVENTING GOVERNMENT *History of the National Partnership for Reinventing Government. List of Presidential Directives Signed Between September 1993 and December 2000*, Washington, <http://www.npr.gov/npr/whoweare/appendixb.html>

ÉTATS-UNIS. NATIONAL PARTNERSHIP FOR REINVENTING GOVERNMENT *History of the National Partnership for Reinventing Government. Accomplishments Between September 1993 and December 2000: A Summary*, Washington, <http://www.npr.gov/npr/whoweare/historypart1.html>

ÉTATS-UNIS. NATIONAL PARTNERSHIP FOR REINVENTING GOVERNMENT *National Partnership for Reinventing Government. Reinvention in the Second Clinton-Gore Administration: Changing the Culture of Government Agencies 1997 - 2001*, <http://www.npr.gov/npr/whoweare/historypart4.html>

ÉTATS-UNIS. NATIONAL PERFORMANCE REVIEW (1995). *Implementation of the Government Performance and Results Act of 1993*, Washington, NPR, <http://www.npr.gov/library/omb/gpra.html>

ÉTATS-UNIS. NATIONAL PERFORMANCE REVIEW (1995). *Putting Customers First: Standards for Serving the American People*, Washington, <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/nprprt/csprt/cusfir95/index.html>

ÉTATS-UNIS. PRESIDENTIAL MEMORANDUM (1993). *Implementing Management Reform in the Executive Branch*, Washington, The White House.

ÉTATS-UNIS: AMERICAN CUSTOMER SATISFACTION INDEX (Page consultée le 19/10/2003). *ACSI*, [en ligne], adresse URL: <http://www.theacsi.org/>

ÉTATS-UNIS: CUSTOMERSERVICE.GOV (Page consultée le 27/6/2003).
CustomerService.Gov, [en ligne], adresse URL: <http://www.CustomerService.Gov>

ÉTATS-UNIS: GOVEXEC.COM (Page consultée le 15/12/1999). *Govexec.com. A service of Government Executive Magazine. Today's News.*, [en ligne], adresse URL: <http://www.govexec.com/dailyfed>

ÉTATS-UNIS: NATIONAL PARTNERSHIP FOR REINVENTING GOVERNMENT (1999). *Balancing Measures: Best Practices in Performance Management*, Washington, NPR, <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/papers/bkgrd/balmeasure.html>

ÉTATS-UNIS: NATIONAL PERFORMANCE REVIEW - AL GORE (1993). *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less - Executive Summary. the Report of the National Performance Review, sept. 7, 1993*, Washington D.C.

ÉTATS-UNIS: NATIONAL PERFORMANCE REVIEW - AL GORE (1993). *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less - Improving Customer Service - Accompanying Repport of the National Performance Review, sept. 7, 1993*, Washington D.C.

ÉTATS-UNIS: OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET (2002). *The President's Management Agenda - Fiscal Year 2002*, Washington, Executive Office of the President - OMB

ÉTATS-UNIS: One Hundred Third Congress of the United States of America (1993). *General Performance Results Act of 1993*, Washington, Congress of the United States of America, <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/misc/s20.html>

ÉTATS-UNIS: PROFESSIONAL DEVELOPMENT LEAGUE. SENIOR EXECUTIVES ASSOCIATION. (Page consultée le 1/10/2003). *Professional Development League*, [en ligne], adresse URL: <http://www.seniorexecs.com/pdl/professionaldevelopment.htm>

ÉTATS-UNIS: THE PRESIDENT'S QUALITY AWARD PROGRAM (Page consultée le 3/7/2003). [en ligne], adresse URL: <http://w5.pica.army.mil/tqm/award.html>

ÉTHIER, Gérard (1994), *Qualité Totale: Nouvelle panacée du secteur public?*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy.

EVANS, Karen G. et Gary L. WAMSLEY (1999), «Where's the Institution? Neoinstitutionalism and Public Management», dans H. George FREDERICKSON et Jocelyn M. JOHNSTON, (éds.), *Public Management Reform and Innovation*, The University of Alabama Press, Tuscaloosa.

FEDERAL EXECUTIF INSTITUTE ALUMNI ASSOCIATION (Page consultée le 27/1/2003). *Site du Federal Executif Institute Alumni Association*, [en ligne], adresse URL: <http://www.feiaa.org/>

FORD, Robin et David ZUSSMAN (1997), *Alternative Service Delivery: Sharing Governance in Canada*, Institute of Public Administration of Canada, Toronto.

FORNELL, Claes (1992), «A National Customer Satisfaction Barometer: The Swedish Experience», *Journal of Marketing*, vol. 56, January.

FORNELL, Claes (1995), «The Quality of Economic Output: Empirical Generalizations About Its Distributions and Relationship to Market Share», *Marketing Science*, vol. 14, n. 3.

FORNELL, Claes (2001a), «The Science of Satisfaction», *Howard Business Review*, March.

FORNELL, CLAES (Page consultée le 17/2001c). *ACSI Commentay: Federal Government Scores. Customer Satisfaction Improves for Federal Agencies*, [en ligne], adresse URL: <http://www.customersurvey.gov/comment2001.htm>

FORNELL, Claes et Fred L. BOOKSTEIN (1982), «Two Structural Equation Models: LISREL and PLS Applied to Consumer Exit-Voice Theory», *Journal of Marketing Research*, vol. November.

FORNELL, Claes, ANDERSON, Eugene, and LEHMANN, Donald R. (93). *Economic Consequences of Providing Quality and Customer Satisfaction*, Cambridge, Mass., Marketing Science Institute.

FORNELL, Claes, Michael D. JOHNSON, Eugene ANDERSON, Jaesung CHA et Barbara Everitt BRYANT (1996), «The American Customer Satisfaction Index: Nature, Purpose and Findings», *Journal of Marketing*, vol. 60, October.

FOX, Stephen (2000), «Communities of Practice, Foucault and Actor-Network Theory», *Journal of Management Studies*, vol. 37, n. 6.

FREDERICKSON, H. George (1991), «Toward a Theory of the Public for Public Administration», *Administration and Society*, vol. 22, n. 4.

FRIEDLAND, Roger et Robert R. ALFORD (1991), «Bringing Society Back In: Symbols, Practices and Institutional Contradictions», dans Paul J. Di Maggio et Walter W. Powell, (éds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, Chicago.

FRIEL, Brian (1999), «Govexec.com - Federal Customer Survey Results Released». <http://www.govexec.com/dailyfed/1299/121399b3.htm>

GAGNON, Alain-G. (2001), «The Moral Foundations of Assymetrical Federalism: A Normative Exploration of the Case of Quebec and Canada», dans Alain-G. GAGNON et James TULLY, (éds.), *Multinational Democracies*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.

- GAUVIN, Pierre, David W. LARGE et Michel GUOLLA (1998), «Résultats du sondage de la satisfaction de la clientèle de la DRDD», *Optimum*, vol. 28, n. 1.
- GENESYS SAMPLING SYSTEMS (1997). *Genesys Sampling System Methodology*, Fort Washington, Genesys Sampling Systems.
- GIDDENS, Anthony (1987), *La constitution de la société: Éléments de la théorie de la structuration*, Presses Universitaires de France, Paris.
- GLASSCO, J. Grant. (1962-1963). *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement*, Ottawa, Imprimeur de la Reine.
- GOGUE, Jean-Marie (1996), «Le management de la qualité, une approche révolutionnaire pour la gestion publique», dans Émery Yves, (éd.), *Total Quality Management et Certification ISO dans les administrations publiques en Suisse*, Société suisse des sciences administratives, Bern.
- GONGLA, P. et C. R. RIZZUTO (2001), «Evolving Communities of Practice: IBM Global Services Experience», *IBM Systems Journal; Armonk*, vol. 40, n. 4.
- GOODSELL, Charles T. (1994), *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, Chatham House, New Jersey.
- GORDEN, Raymond (1987), *Interviewing: Strategy, Techniques and Tactics*, Dorsey Press, Chicago.
- GORE, Al *Business Like Government: Lessons Learned from America Best Companies. National Performance Review 1997 Annual Report*, Washington, NPR.
- GORE, Al (1994), «The New Job of the Federal Executive», *Public Administration Review*, vol. 54, n. 4.
- GORE, Al (1994). *Creating a Government that Works Better and Costs Less. National Performance Review 1994 Annual Report*, Washington, NPR, adresse URL: <http://www.npr.gov/npr/library/nprprt/annrpt/wrkcst94/create.html>.
- GORE, Al (1995). *Common Sense Government. Works Better and Costs Less. National Performance Review 1995 Annual Report*, Washington, NPR.
- GORE, Al (1996), *The Best Kept Secrets in Government: How the Clinton Administration is Reinventing the Way Washington Works. Fourth Report of the National Performance Review*, Random House, New York.
- GORE, Al (1996). *The Best Kept Secrets in Government. Digest Version. National Performance Review 1996 Annual Report*, Washington, NPR.
- GOW, James Iain (1989), «Members' Survey on Theory: Practice and Innovation in Public Administration», *Administration publique du Canada*, vol. 32, n. 3.

GOW, James Iain (1995), «Frauds and Victims: Some Difficulties in Applying the Notion of Service to the Clientele in the Public Sector», *Administration publique du Canada*, vol. 38, n. 4.

GOW, James Iain et Paul PROSS (1998), «The Place of Publishing in IPAC's activities», *Administration publique du Canada*, vol. 41, n. 3.

GUOLLA, Miguel et David LARGE (1997), «Un cadre de qualité, de satisfaction et de fidélité pour les services gouvernementaux», *Optimum*, vol. 27, n. 2.

HAAS, Peter (1992), «Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination», *International Organization*, vol. 46, n. 1.

HALL, Peter A. et Rosemary C. R. TAYLOR (1996), «Political Science and the Three New Institutionalisms», *Political Studies*, vol. 44.

HAMMER, Michael et Steven A. STANTON (1995), *The Reengineering Revolution: A Handbook*, Harper Collins, New York.

HAMMER., Michael et James CHAMPY (1993), *Le reengineering*, Dunod, Paris.

HANDLER, Joel F. (1986), *The Conditions of Discretion: Autonomy, Community, Bureaucracy*, Russel Sage, New York.

HARTRY, Harry P., John E. MARCOTTE, T. VAN HOUTEN et Carol H. WEISS (1998), *Customer Surveys for Agency Managers: What Managers Need to Know*, The Urban Institute Press, Washington DC.

HICKSON, David, John PUGH et S. DEREK (1995), *Management Worldwide: The Impact of Societal Culture on Organizations Around the Globe*, Penguin Books, New York.

HIRSCHMAN, Albert O. (1970), *Exit, voice, and loyalty : responses to decline in firms, organizations, and states*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

HIRSCHMANN, David (1999), «Customer Service in the United States. Agency for International Development», *Administration and Society*, vol. 31, n. 1

HOFSTEDE, Geert (1994), *Vivre dans un monde multiculturel: comprendre nos programmations mentales*, Éditions d'Organisation, Paris.

HUNTER, John (1994), *The Canadian Centre for Management Development: The Early Years*, Centre canadien de gestion, Ottawa.

HYDE, A. C. (1999), «Getting Ready for the Public Sector Quality Wars : Cost and Quality of service are Equally Important in Comparing the Public and the Private Sectors», *The Public Manager*, vol. 28, n. 1.

HYDE, Al (1997), «A Decade of Quality Management / From Quality Circles to TQM / End of the Road for TQM / Transformation of Quality Efforts», *Govexec.com* .
<http://206.27.3.9/reinvent/articles/0797fqg2.htm>

ICCS/ISAC (Page consultée le 19/10/1003). *Institute of Citizen Centered Service / Institut des services axés sur le citoyen*, [en ligne], adresse URL: <http://www.iccs-isac.org/eng/about.htm>

INGRAHAM, Patricia (1992), «The Reform Game: Good Politics or Good Management?», dans Patricia W. Ingraham et David H. Rosembloom, (éds.), *The Promise and Paradox of Civil Service Reform*, University of Pittsburg Press, Pittsburg.

INGRAHAM, Patricia et David H. ROSENBLOOM (2000), «Political foundations of the American Federal Service: Rebuilding a Crumbling Base», dans Marc Holzer, (éd.), *Public Service Callings, Commitments and Constraints*, Westview, Newark.

INGRAHAM, Patricia, James R. THOMPSON et Elliot EISEMBERG (1995), «Political Management Strategies and Political/Careers Relationships: Where are We Now in the Federal Government?», *Public Administration Review*, vol. 55, n. 3.

ITTNER, Christopher D. et David F. LARCKER (1996), «Measuring the Impact of Quality Initiatives on Firm financial Performance», dans Soumen Ghosh et Donald Fedor, (éds.), *Advances in the Management of Organizational Quality*, JAI Press , Greenwich, CT.

JEPPERSON, Ronald L. (1991), «Institutions, Institutional Effects and Institutionnalism», dans Paul J. Di Maggio et Walter W. Powell, (éds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Universtity of Chicago Press, Chicago.

JURAN, Joseph Moses (1988), *Juran's Quality Control Handbook*, McGraw-Hill, New York.

KAMENSKY, John (1998), «The Best-Kept Secret in Government», dans Patricia INGRAHAM, James R. THOMPSON et Ronald P. SANDERS, (éds.), *Transforming Government. Lessons from the Reivention Laboratories*, Jossey-Bass Publications, San Francisco.

KAMENSKY, John (2000). «Role of Reinventing Government Movement in Federal Management Reform», *Public Administration Review*, vol. 56, n. 3.

KAPLAN, Robert S. et David P. NORTON (1996), *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*, Harward Business School Press, Boston, Ma.

KATZENSTEIN, P. J. (1978), *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, The University of Wisconsin Press, Madison.

KAUFMAN, Herbert (2001), «Major Players: Bureaucracies In American Government», *Public Administration Review*, vol. 61, n. 1.

KERNAGHAN, Keeneth (1985), «Intergovernmental Administrative Relations in Canada», dans Keeneth Kernaghan, (éd.), *Public Administration in Canada: Selected Readings*, Methuen, Toronto.

KERNAGHAN, Keeneth et T. H. MCLEOD (1982), «Mandarins and Ministers in the Canadian Administrative State», dans O. P. Dwivedi, (éd.), *The Administrative State in Canada*, University of Toronto Press, Toronto.

KERNAGHAN, Kenneth et David SIEGEL (1995), *Public Administration in Canada*, Nelson Canada, Toronto.

KINCAID, John (1994), «The New Coercive Federalism: Places versus Persons», dans Franz Gress, Detlef Fechtner et Matthias Hannes, *The American Federal System. Federal Balance in Comparative Perspective*, Peter Lang, New York.

KIRKPATRICK, Ian et Miguel Martinez LUCIO (1995), «Introduction: The Politics of Quality in the Public Sector», dans Ian Kirkpatrick et Miguel Martinez Lucio, *The Politics of Quality in the Public Sector*, Routledge, London.

KULISH, Nicholas (2000), «Postal Service Is Satisfying Its Customers University of Michigan Poll Finds It Was a Good Year For Package Delivery», *Wall Street Journal*, Page A2.

LACROIX, André (1999), «Coopération marchande et coopération sociale», *Éthique publique*, vol. 1, n. 2.

LAN, Zhiyong et David H. ROSENBLOOM (1992), «Public Administration in Transition?», *Public Administration Review*, vol. 52, n. 6.

LAVE, J. et Etienne WENGER (1991), *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation*, Cambridge University Press, Cambridge.

LE RÉSEAU DU LEADERSHIP. SÉCRETARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (Page consultée le 9/10/2002). *leadership.gc.ca Le Réseau du leadership*, [en ligne], adresse URL: <http://leadership.gc.ca/>

LECLERC, Jean (1997), *Gérer autrement l'administration publique*, Preses de l'Université du Québec, Sainte-Foy.

LESSER, E. L. et J. STORCK (2001), «Communities of Practice and Organizational Performance», *IBM Systems Journal; Armonk*, vol. 40, n. 4.

LEWIS, Dianne (1999), «Introuvable culture de l'entreprise», *L'Expansion Management Review*, vol. 93, juin.

LINDQUIST, Evert (2000), *Government Restructuring and Career Public Services*, Institut d'administration publique du Canada, Toronto.

- LIPSKY, Michael (1980), *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in the Public Service*, Russel Sage, New York.
- LOWNDES, Vivien SKELCHER Chris (1998), «The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance», *Public Administration*, vol. 76, summer.
- LUECK, Sarah (1999), «Customer Satisfaction: Survey Measures Satisfaction With Federal Services. Most American Agencies Say They Have Set Initiatives to Please their "Customers"», *Wall Street Journal, Section A, 2:2*.
- LYONS, W. E., D. LOWERY et R. H. DE HOOG (1992), *The politics of Dissatisfaction: Citizens, Services and Urban Institutions*, M.E. Sharpe, Armonk, NY.
- MADILL, Judith J. (1998), «Le marketing dans secteur public», *Optimum*, vol. 28, n. 4.
- MALLORY, James R. (1965), «The Five Faces of Federalism», dans Paul-André Crépeau et C. B. Macpherson, (éds.), *The Future of Canadian Federalism*, University of Toronto Press, Toronto.
- MAYNARD-MOODY, Steven et Michel MUSHENO (2000), «State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion», *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 10, n. 2.
- MEIER, Kenneth J. (1992), *Politics and the bureaucracy : policymaking in the fourth branch of government*, Brooks-Cole, Pacific Grove, Ca.
- MELIA, Kath M. (1997), «Producing "Plausible Stories": Interviewing Student Nurses», dans Gale Miller et Robert Dingwall, (éds.), *Context and Method in Qualitative Research*, Sage, Thousand Oaks, Ca.
- MELKERS, Julia et John Clayton THOMAS (1998), «What Do Administrators Think Citizens Think? Administrator Predictions as an Adjunct to Citizens Surveys», *Public Administration Review*, vol. 58, n. 4.
- MILLER, Hugh T. et Charles J. FOX (2001), «The Epistemic Community», *Administration and Society*, vol. 32, n. 6.
- MILLER, Thomas I. et Michelle A. MILLER (1991), «Standards of Excellence: US Residents' Evaluation of Local Government Services», *Public Administration Review*, vol. 51, n. 6.
- MIZAUR, Don G. (Page consultée le 2003). Beyond Bureaucracy. Lessons Learned From Winning Organizations. Quality Improvement Prototype Finalists, 1991. Federal Quality Institute, <14 support [en ligne]>, adresse URL: [http:// www.mfinley.com/clips/beyond-bureaucracy-1.htm](http://www.mfinley.com/clips/beyond-bureaucracy-1.htm).

MOE, Ronald C. (1994), «The "Reinventing Government" Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences», *Public Administration Review*, vol. 54, n. 2.

MONTPETIT, Éric (2002), «Policy Networks, Federal Arrangements, and the Development of Environmental Regulations: A Comparison of the Canadian and American Agricultural Sectors», *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 15, n. 1.

MONTPETIT, Éric (2003), *Misplaced Trust: Policy Networks and the Environment in France, the United States, and Canada*, UBC Press, Vancouver.

NISKANEN, William A. (1998), *Policy Analysis and Public Choice: Selected Papers By William Niskanen*, Cheltenham, En : Edward Elgar.

NOEL, Alain (1998), «Le Principe Fédéral, la Solidarité et le Partenariat», dans Guy LAFOREST et Roger GIBBINS, *Sortir de l'impasse. Les voies de la réconciliation*, Institut de recherche en politiques publiques, Montréal, Qc.

OSBORNE, David (1990), *Laboratories of Democracy*, Harvard Business School Press, Boston, Mass.

OSBORNE, David E. et Ted GAEBLER (1992), *Reinventing Government*, Addison-Wesley, Reading, MA.

OUIMET, Mathieu LEMIEUX Vincent (2000), «Les réseaux de politique publique: Un bilan critique et une voie de formalisation».
<http://www.erudit.org/prepub/doc/000301pp.pdf>

PARASURAMAN, A., Leonard L. BERRY et Valarie A. ZEITHAML (1990). *Delivering Quality Service: Balanced Customer's Perceptions and Expectations*, New York, Free Press.

PARKS, Roger B. (1984), «Linking Objective and Subjective Measures of Performance», *Public Administration Review*, vol. 44.

PARTI LIBÉRAL DU CANADA (1993). *Pour la création d'emplois. Pour la relance économique. Le plan d'action libéral pour le Canada.*, Ottawa, Parti Libéral du Canada.

PATTERSON, Patricia M. (2000). «Nonvirtue is not Apathy: Warrants for Discourse and Citizen Dissent», *The American Review of Public Administration*, vol. 30, n° 3.

PATTON, Michel Quinn (1990), *Qualitative Evaluation and Research Methods*, Sage, Thousand Oaks, Ca.

PERSAUD, Ajax, Uma KUMAR et Vinod KUMAR (2001), «Harnessing Scientific and Technological Knowledge for the Rapid Development of Global Innovations», *Engineering Management Journal; Rolla*, vol. 13, n. 1.

PETERS, B. Guy (1998a), *La gestion d'un gouvernement horizontal. L'aspect de la politique de la coordination*, Centre canadien de gestion, Ottawa.

PETERS, B. Guy (2000), «Public Service Reform: Comparative Perspective», dans Evert Lindquist, (éd.), *Government Restructuring and Career Public Services*, Institut d'administration publique du Canada, Toronto.

PETERS, B. Guy et Jon PIERRE (1998), «Institutions and Time: Problems of Conceptualization and Explanation», *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 8, n. 4.

PIFFNER, James P. (1992), «Political Appointees and Career Executives. The Democracy-Bureaucracy nexus», dans Patricia Ingraham et Donald F. Kettle, (éds.), *Agenda for Excellence. Public Service in America*, Chatham House, New Jersey.

PIERSON, Paul et Theda SKOCPOL (2002), «Historical Institutionalism in Contemporary Political Science», dans Ira Katznelson et Helen Milner, (éds.), *Political Science: The State of the Discipline*, American Political Science Administration, Washington, D.C.

POISTER, Theodore H. et Gary T. HENRY (1994), «Citizens Ratings of Public and Private Service Quality: A Comparative Perspective», *Public Administration Review*, vol. 54, n. 2.

POLLITT, Christopher (1990), *Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 90'?*, Basil Blackwell, Oxford, En.

POLLITT, Christopher (1995), *Techniques de gestion pour le secteur public. De la doctrine à la pratique.*, Centre canadien de gestion, Ottawa.

POLLITT, Christopher (1998), «Retour au gestionnariat», dans B. Guy Peters et Donald J. Savoie, (dirs.), *Réformer le secteur public: où en sommes-nous?*, Centre canadien de gestion, Ottawa.

POLLITT, Christopher et Geert BOUCKAERT (2000), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.

PRÉVOST, André, Andrée FAFARD et Marc-André NADEAU (1998), «La mesure de la satisfaction des usagers dans le domaine de la santé et des services sociaux: L'expérience de la régie régionale Chaudière-Appalaches», *The Canadian Journal of Program Evaluation*, vol. 13, n. 1.

PROTTAS, Jeffrey M. (1979), *People-processing: The Street-level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies*, Lexington Press, Lexington, Mass.

RADIN, Beryl A. et Joan Price BOASE (2000), «Federalism, Political Structure and Public Policy in the United States and Canada», *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 2

RAELIN, Joseph A. (1998), «Work-based Learning in Practice», *Journal of Workplace Learning*, vol. 10, n. 6/7.

RHODES, R. A. W. (1985), «Intergovernmental Relations in the United Kingdom», dans Y. Mény et Wright V., (éds.), *Centre- Periphery Relations in Western Europe*, George Allen & Unwin, Londres.

ROCHER, François et Christian ROUILLARD (1996), «Using the Concept of Deconcentration to Overcome the Centralization/Decentralization Dichotomy: Thoughts on Recent Constitutional and Political Reform», dans Patrick C. Fafard et Douglas M. Brown, (éds.), *Canada: The State of the Federation 1996*, Institut des relations intergouvernementales, Kingston, On.

ROCHER, François, Christian ROUILLARD et André LECOURE (2001), «Recognition Claims, Partisan Politics and Institutional Constraints: Belgium, Spain and Canada in a Comparative Perspective», dans Alain-G. Gagnon et James Tully, (éds.), *Multinational Democracies*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.

ROHR, John A. (1991), «Ethical Issues in French Public Administration: A Comparative Study», *Public Administration Review*, vol. 51, n. 4.

ROSENBLOOM, David H. (1993), «Editorial: Have an Administrative Rx? Don't Forget the Politics!», *Public Administration Review*, vol. 53, n. 6.

ROUILLARD, Christian (1999), *Le syndrome du survivant et la fonction publique fédérale du Canada : une étude théorique à la lumière de la théorie critique et de la déconstruction derridienne* Thèse (Ph.D.), Department of Political Science, Carleton University.

ROUILLARD, Christian (2001), «Sur la reconduction de la continuité à travers la rupture: une analyse critique de *La Relève*», dans Mohamed Charih et Pierre P. Tremblay, (éds.), *Enjeux de l'administration publique*, École nationale d'administration publique, Québec.

SAINT-MARTIN, Denis (2000), *Building the Managerialist State: consultants and the politics of public sector reform in comparative perspective*, Oxford University Press, New York.

SAINT-MARTIN, Denis (2001), «How the Reinventing Government Movement in Public Administration was Exported From the U.S. to Other Countries», *International Journal of Public Administration*, vol. 24, n. 6.

SALDARINI, Katy (1999), «Agencies Pledge to Act on Results of Customer Survey», *Govexec.com*. <http://www.govexec.com/dailyfed/1299/121599k1.htm>

SANDEL, M. (1996), *Democracy's Discontent: America in Search of a Public Philosophy*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

SAVOIE, Donald J. (1994), *Thatcher, Reagan et Mulroney. In Search of a New Bureaucracy*, University of Toronto Press, Toronto.

- SAVOIE, Donald J. (2000), *Governing From the Centre. The Concentration of Power in Canadian Politics*, University of Toronto Press, Toronto.
- SCARPINO, Georgine M., William N. DUNN et Ian I. MITROFF (1982), *The Role of Conceptual Models in Knowledge Acquisition for Policymaking, papier pour la publication au Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, Sage.
- SCHMIDT, Faye et Teresa STRICKLAND (1993a). *Sondages sur la satisfaction des clients: Outil de mesures communes*, Ottawa, Centre canadien de gestion.
- SCHMIDT, Faye et Teresa STRICKLAND (1998b). *Sondages sur la satisfaction des clients: Guide du gestionnaire*, Ottawa, Centre canadien de gestion.
- SCHNEIDER V. et R. WERLE (1991), «Policy Networks in German Telecommunications Domain», dans B. Mayntz R. Marin , (éds.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Westview Press, Main/Boulder, Colorado.
- SÉGUIN, Francine (1991), «Le service au public: un changement stratégique important», *Administration publique du Canada*, vol. 34, n. 3.
- SEIDLE, Leslie (1995), *Rethinking the Delivery of Public Services to Citizens*, The Institute for Research on Public Policy , Montréal.
- SEIDMAN, I. E. (1991), *Interviewing as Qualitative Research*, Teachers College Press, New York.
- SENIOR EXECUTIVE ASSOCIATION (Page consultée le 22/1/2003). *Senior Executive Association* , [en ligne], adresse URL: <http://www.seniorexecs.com>
- SERVICE ET INNOVATION. SÉCRETARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA (Page consultée le 5/9/2001). *Site du secteur du service et de l'innovation*, [en ligne], adresse URL: http://www.tbs-sct.gc.ca/si-si/home_f.htm
- SILVERMAN, David (1997), «The Logics of Qualitative Research», dans Gale Miller et Robert Dingwall, (éds.), *Context and Method in Qualitative Research*, Sage, Thousand Oaks, Ca.
- SMILEY, Donald V. (1987), *The Federal Condition in Canada*, McGraw-Hill Ryerson, Toronto.
- STEIN, Michael (1968), «Federal States and Federal Societies», dans J. Peter MEEKISON, (éd.), *Canadian Federalism: Myth or Reality*, Methuen, Toronto.
- SUNDQUIST, James L. (1995), «The Concept of Governmental Management: Or, What's Missing in the Gore Report», *Public Administration Review*, vol. 55, n. 4.
- SUTHERLAND, Sharon L. (1991), «The Al-Mashat Affair: Administrative Accountability in Parliamentary Institutions», *Administration publique du Canada*, vol. 34, n. 4.

SWIFT, Frank (1993), *Gestion stratégique et fonction publique: L'évolution du rôle du sous-ministre*, Centre canadien de gestion, Ottawa.

TAIT, John (1996). *De solides assises. Rapport du groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique*, Ottawa, Centre canadien de gestion.

TELLIER, Paul M. (1990), «Public Service 2000: The renewal of the Public Service», *Administration publique du Canada*, vol. 33, n. 2.

THE AMERICAN CUSTOMER SATISFACTION INDEX - ACSI (Page consultée le 27/3/2003). *Site du American Customer Satisfaction Index - ACSI*, [en ligne], adresse URL: <http://www.theacsi.org/overview.htm>

THELEN, Kathleen et Sven STEINMO (1992), «Historical Institutionalism in Comparative Politics», dans Sven Steinmo, Kathleen Thelen et Frank Longstreth, *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge.

THOMPSON, Andrew (1995), «Customizing the Public for Health Care. What's in a label?», dans Ian Kirkpatrick et Miguel Martinez Lucio, *The Politics of Quality in the Public Sector*, Routledge, New York.

THOMPSON, Mark et John FRYER (2000), «Changing Roles for Employers and Unions in the Public Service», dans Evert Lindquist, (éd.), *Government Restructuring and Career Public Services*, Institut d'administration publique du Canada, Toronto.

TOBIAS, Robert M. (2000), «Survey Provides Map to Better Service», *Govexec.com* . <http://www.governmentexecutive.com/features/0200/0200view.htm>

TOLBERT, Pamela et Lynne G. ZUCKER (1996), «Institutionalization of Institutional Theory», dans Stewart R. CLEGG, Cynthia HARDY et Walter R. NORD, (éds.), *Handbook of Organization Studies*, Sage, London.

TUCKMAN, Alan (1995), «Ideology, Quality and TQM», dans Adrian Wilkinson et Hugh Willmott, *Making Quality Critical: New Perspectives on Organizational Change*, Routledge, New York.

UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1992). *Quality Management: Survey of Federal*, Washington, U.S. General Accounting Office, <http://www.gao.gov/>

UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE (2001). *Managing for Results: Federal Managers' Views on Key Management Issues Vary Widely Across Agencies*, Washington, GAO.

UNITED STATES OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT (1998). *Status Report Draft Framework*, Washington, U.S. OPM, <http://www.opm.gov/ses/statusreport.html>

UNITED STATES OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT (2001). *Guide to the Senior Executive Service*, Washington, U.S. OPM, <http://www.opm.gov/ses/sesguide.html>

UNITED STATES OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT (2002). *Federal Civilian Workforce Statistics. The Fact Book: 2002 Edition*, Washington, OPM, <http://www.opm.gov/feddata/02factbk.pdf>

UNITED STATES OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT (Page consultée le 22/1/2003). *Draft Framework for Improving the SES*, [en ligne], adresse URL: <http://www.opm.gov/ses/draftframe.html>

VINZANT, Janet Coble et Lane CROTHERS (1996), «Street-Level Leadership: Rethinking the Role of Public Servants in Contemporary Governance», *The American Review of Public Administration*, vol. 26, n. 4.

VINZANT, Janet Coble et Lane CROTHERS (1998), *Street-level Leadership: Discretion and Legitimacy in Front-Line Public Service*, Georgetown University Press, Washington DC.

WALSH, Kieron (1995), «Quality Through Markets: The New Public Service Management», dans Adrian Wilkinson et Hugh Willmott, *Making Quality Critical: New Perspectives on Organizational Change*, Routledge, New York.

WARIN, Philippe (1999), «La Performance Publique: Attentes des Usagers et Réponses des Ministères», *Politiques et Management Public*, vol. 17, n. 2.

WEBB, Janette (1995), «Quality Management and the Management of Quality», dans Adrian Wilkinson et Hugh Willmott, *Making Quality Critical: New Perspectives on Organizational Change*, Routledge, New York.

WENGER, Etienne (1999), *Communities of Practice: Learning, Meaning and Identity*, Cambridge University Press, Cambridge .

WENGER, Etienne (2000), «Communities of Practice and Social Learning Systems», *Organization*, vol. 7, n. 2

WENGER, Etienne, Richard MCDERMOTT et William SNYDER (2002), *Cultivating Communities of Practice: A Guide to Managing Knowledge*, Harvard Business of School Press, Boston, MA.

WHITTINGTON , JARZABKOWSKI , MAYER , MOUNOUD , NAHAPIET et ROULEAU (2003), «Taking strategy seriously: responsibility and reform for an important social practice», *Journal of Management Inquiry*.

WILKINSON, Adrian et Hugh WILLMOTT (1995), «Introduction», dans Adrian Wilkinson et Hugh Willmott, *Making Quality Critical: New Perspectives on Organizational Change*, Routledge, New York.

WILKS, S. et M. WRIGHT (1987), *Comparative Government-Industry Relations*, Clarendon Press, Oxford.

WILSON II, L. A. (1983), «Preference Revelation and Public Policy: Making Sense of Citizen Survey Data», *Public Administration Review*, vol. 4.

WILSON, James Q. (1989), *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books, New York.

WILSON, Seymour V. (1997), *D'une Grande Valeur pour Beaucoup: L'Institut d'administration publique du Canada, 1947 - 1997 / Value for Many: The Institute of Public Administration of Canada, 1947 - 1997*, Institut d'administration publique du Canada, Toronto.

WILSON, Woodrow *The study of administration*, 1887.

YAO, Margaret L. (2000), *The President's Management Council: An Important Management Innovation*, The PricewaterhouseCoopers Endowment for The Business of Government, Arlington, VA.

ZUSSMAN, David (1992), «Les services gouvernementaux au public: réactions du public», *Optimum*, vol. 22, n. 4.

Annexe 1: Questionnaire de recherche utilisé pour les entretiens semi-dirigés (adapté aux individus interviewés)

École nationale d'administration publique – ÉNAP Montréal

Questionnaire de recherche

Directeur d'études: Professeur Christian Rouillard

Patricia GAZZOLI

Février 2002

Contact: tél.: 735 3531

849 3989, poste 2953

fax: 849 3369 Att. Patricia Gazzoli

4750, Rue Henri Julien

H2T 3 E5 Montréal, Qc.

Canada

Questionnaire appliqué face à face aux responsables de l'initiative *American Consumer Satisfaction Index* (ACSI) du gouvernement fédéral des États-Unis, dans le cadre de la recherche « Les sondages réalisés par les gouvernements fédéraux du Canada et des États-Unis afin de vérifier la satisfaction des individus par rapport aux services publics »

Présentation:

Pour mes études de doctorat, j'effectue une recherche comparée auprès des gouvernements fédéraux du Canada et des États-Unis. Dans ces pays, l'administration fédérale a récemment décidé de réaliser des sondages périodiques afin de connaître la satisfaction des citoyens face aux services publics offerts. Mon objectif est de comparer les différents sondages et les processus qui ont mené à l'adoption d'un tel outil. Le sujet de discussion de cette interview sera, alors, l'initiative *American Consumer Satisfaction Index*.

C'est grâce au moment que vous allez accorder à cette interview que je pourrai réaliser une étude scientifique indépendante et de haute qualité, capable de servir de référence à l'échelle nationale et internationale. Je vous remercie à l'avance et très vivement.

J'ai choisi une approche basée sur l'entretien ouvert, étant donné le caractère exploratoire de cette recherche. D'abord, comme on peut parler largement de chaque sujet proposé, je n'hésiterai pas parfois, si vous le permettez, à recentrer la conversation...

Étant donné le caractère personnel des données recueillies, je vous garantis la plus stricte confidentialité des réponses. Pour faciliter mes études et être tout à fait fidèle à vos déclarations, je vous demande l'autorisation d'enregistrer notre conversation et de prendre des notes.

Pour commencer notre interview, je vous pose quelques questions d'ordre professionnel

- Quel est (était) exactement votre fonction en relation à l'initiative de l'*American Consumer Satisfaction Index*?
- Quand êtes-vous entré dans la fonction publique? (mois et année)
- Quels postes et fonctions avez-vous eu au sein de la fonction publique?
(Vérifier si l'interviewé est un fonctionnaire de carrière)
- Quels sont vos expériences de travail antécédentes?
- Est-ce que, dans un moment quelconque de votre carrière, vous aviez déjà travaillé avec des recherches quantitatives ou avec des recherches de satisfaction?
- Dans quel domaine est votre diplôme le plus élevé?

Deuxième bloc :

L'historique de l'initiative, la réalisation du sondage, ses caractéristiques fondamentales.

1. Nous aimerions connaître un peu l'histoire du programme ACSI, de son idée initiale à sa mise en œuvre. Pourriez-vous reconstituer un bref historique de l'initiative?

Points à couvrir		
L'idée initial	La mise en œuvre	Analyse des résultats
Quand	Organisme	Par qui?
Où (organisme)	Qui (responsables)	Durée
Qui (groupe autour de la table, rôles)	Recherche préalable?	Validité
Pourquoi? Justificatives? Facteurs déterminants? Influences?	Modèles?	Plan de marketing (diffusion des résultats à l'interne, à d'autres paliers politiques, au public en général)?
Comment (processus de travail du groupe, numéro de rencontres...)	Aide Technique (contenu)	Réactions
Crédits budgétaires	Aide Méthodologique (enquêtes quantitatives)	
Sensibilité du politique	Boîte de sondage choisi	
Durée prévue pour le projet	Durée prévue pour la réalisation du sondage	
	Respect des échéanciers	

2. Si ne pas mentionné à Q1.

Et quels seraient les facteurs qui ont amené le gouvernement américain à utiliser spécifiquement le sondage ACSI dans son effort de sonder la satisfaction des gens en relation aux services publics?

Si pertinent : Est-ce que lors de la préparation du sondage il y avait différentes propositions sur la table? Lesquelles?

3. Si ne pas mentionné à Q1.

Quelles ont été les principales difficultés à surmonter lorsqu'on a voulu réaliser des sondages de satisfaction au niveau du gouvernement fédéral? Quelle était la principale opposition à l'utilisation de l'ACSI?

Aujourd'hui, est-ce que l'équipe du gouvernement fait face à des problèmes en relation à l'ACSI?

4. Si ne pas mentionné à Q.1 :

Jusqu'à présent, l'élection d'un nouveau gouvernement n'a pas signifié l'abandon de l'ACSI. À quoi (ou même à qui) attribuez-vous cela?

5. À votre avis, quels sont les principaux désavantages et limitations de ce type de sondage?
Si pertinent : Envisagez-vous corriger cette situation?

Troisième bloc :

Nous nous penchons maintenant sur les pratiques qui ont caractérisé le processus de préparation du sondage américain...

Structure

6. Pourquoi une telle centralisation du processus de sondage?

Croyez-vous que le format de sondages de satisfaction choisi par le gouvernement américain est approprié à la structure du gouvernement fédéral, qui se démarque par la présence des agences centrales, et par la participation du gouvernement fédéral dans les programmes publics par le biais des *categorical grants* et *block grants*? Pourquoi / Pourquoi pas?

7. Comment les agences ont-elles réagit à l'adoption de l'ACSI par le gouvernement fédéral? (Ont-elles participé du processus d'adoption de l'ACSI?)

8. Avez-vous fait appel à la participation des autres paliers de gouvernement lors de la planification du sondage? Est-ce que d'autres organisations ou paliers de gouvernement ont exigé de participer à la conceptualisation du sondage?

Pratiques

9. A-t-il eu un type quelconque de consultation publique pour le déclenchement et la réalisation des sondages de satisfaction?
10. Est-ce que, lors de la planification du sondage, des groupes d'intérêts ont intervenus?
(Vérifier : intervention auprès des agences, auprès du gouvernement central ou du Congrès)
11. Aujourd'hui, est-ce que des groupes de pression réagissent au sondage en place? Comment?
12. Quelles ont été les répercussions de l'ACSI au Congrès?
Explorer : Rappelez-vous des thèmes ou des événements significatifs qui ont marqué le débat?

Troisième Bloc

J'aimerais poser en ce moment des questions sur les retombées des sondages réalisés.

13. Quels seraient, selon vous, les principales retombées de l'ACSI?

Si « outil politique mentionné » : Dans quel sens?

Si pertinent : Vous attendiez-vous à cela?

14. Croyez-vous que l'ACSI a eu un effet dans la relation entre les fonctionnaires de première ligne et leurs usagers? Si oui, lequel?

15. Croyez-vous que les citoyens américains sont, dans leur majorité, informés à propos de l'existence de l'ACSI? Avez-vous des mesures précises de ceci?

16. Est-ce que la réalisation de ce sondage a eu un impact sur l'image de l'administration publique dans votre pays?

Si OUI lequel? Que faites-vous affirmer cela?

Demander des rapports du groupe de travail sur l'initiative de l'ACSI, les publications scientifiques, les articles apparus au média sur le sujet.

Annexe 2 : Agences participantes du sondage américain ACSI

FEDERAL AGENCIES (Categorized by service/product delivered to chosen customer segments) ACSI INDICES (0-100 scale)						
ID	AGENCY/DEPARTMENT	CUSTOMER SEGMENT	ACSI		2001	2002
			1999	2000		
	Federal Government (Aggregated)		68.6	68.6		
	Services Through Local and State		80	78		
ACF	Administration for Families & Children, HHS	Parents of Head Start students	87	83		
HUD	Department of Housing & Urban Development	Community Development Block Grant recipients	69	68		
FNS	Food and Nutrition Service, Agriculture	WIC Program recipients	83	83		
FNS	Food and Nutrition Service, Agriculture	National School Lunch Program recipients			64	
ETA	Employment & Training Administration, Labor	Parents/Guardians of Job Corps participants			80	
OJP	Office of Justice Programs, Justice	Recipients of discretionary grants			66	
FHW A	Federal Highway Administration, Transportation	State Department of Transportation district engineers and administrators			65	
	Earned Benefits		77	77		
SSA	Social Security Administration	Recent retirement benefits recipients	82	84	82	83
SSA	Social Security Administration	Survivor benefits recipients			86	81
SSA	Social Security Administration	Disability benefits recipients			84	
VHA	Veterans Health Administration, VA	Outpatients at VHA clinics	79	78	79	79
VHA	Veterans Health Administration, VA	Recipients of VHA pharmacy services			83	
VHA	Veterans Health Administration, VA	Inpatients at VHA clinics			82	
HCFA	Health Care Financing Administration, HHS	Recent Medicare beneficiaries	71	74	78	76
OPM	Office of Personnel Management	Federal retirees and annuitants	75	73	78	78
ESA	Employment Standards Administration, Labor	Recipients of Black Lung compensation			93	
NCA	National Cemetery Administration, VA	Kin or other persons responsible for an interment			93	
VBA	Veterans Benefits Administration, VA	Recipients of death claims benefits			90	
VBA	Veterans Benefits Administration, VA	Veteran compensation/ benefit claimants	61	58		
RRB	US Railroad Retirement Board	Retirees			82	
FSA	Farm Service Agency, Agriculture	Recipients of Farm Programs benefits			68	
VBA	Veterans Benefits Administration, VA	Compensation and Pension beneficiaries				80
RRB	U.S. Railroad Retirement Board	Unemployment/Sickness benefits recipients				75
	Public Information / Technical assistance		75	76		
EPA	Environmental Protection Agency	Reference librarians accessing EPA website	69	68		
NASA	National Aeronautics & Space Administration	Educators participating recently in NASA Center programs	80	86		
Ed- Pubs	Education Publications, Education	Primary users of education publications	80	79		
GSA	General Services Administration	Users of the Federal Consumer Information Center	77	79		
GSA	General Services Administration	Users of the Federal Consumer Information Center, Pueblo, Colorado				80
BOC	Bureau of the Census, Commerce	Data distributors in depository libraries, state and local agencies	70	67	69	
BOC	Bureau of the Census, Commerce	Data distributors in state and local agencies				73
BLS	Bureau of Labor Statistics, Labor	Users of labor statistics			74	
Ed- Info	Education Information, Education	Subscribers to EdInfo service			77	

FEDERAL AGENCIES (Categorized by service/product delivered to chosen customer segments) ACSI INDICES (0-100 scale)						
ID	AGENCY/DEPARTMENT	CUSTOMER SEGMENT	ACSI			
			1999	2000	2001	2002
	Federal Government (Aggregated)		68.6	68.6		
	Public Information / Technical assistance		75	76		
PBGC	Pension Benefit Guarantee Corporation	Users of telephone call center			73	
PBGC	Pension Benefit Guaranty Corporation	Pension plan participants				74
PBGC	Pension Benefit Guaranty Corporation	Pension practitioners				69
SFA	Student Financial Assistance, Education	Website users			82	
GAPS	Grant Administration & Payment System, Education	Users of E-Payments website			80	
CDC	Centers for Disease Control and Prevention, HHS	Website users			74	
EIA	Energy Information Administration, Energy	Website users			73	
CA	Consular Affairs, State	Travel information website users			73	
NASS	National Agricultural Statistical Services, Agriculture	Data users			72	
HRSA	Health Resources & Services Administration, HHS	Users querying information from the HIPDB				76
HRSA	Health Resources & Services Administration, HHS	Users reporting information to the HIPDB				68
ATF	Bureau of Alcohol, Tobacco, and Firearms, Treasury	Participants in the Youth Crime Gun Interdiction Initiative (YCGII)				70
NRCS	Natural Resources Conservation Service, Agriculture	Recipients of technical assistance			81	
NASA-TV	NASA-TV	TV news producers, editors, who use NASA-TV video file or live interviews			73	
NASA-Glenn	NASA-Glenn Research Lab	Users of NASA-Glenn technology products, information, services			67	
	Websites					
OWH	Office on Women's Health, HHS	National Women's Health Information Center website users				80
DOS	Department of State	DOS careers website users				76
DOS	Department of State	Department of State main website users				73
DOS	Department of State	International Information Programs website users				72
GSA	General Services Administration	First Gov website users				72
NASA	National Aeronautics & Space Administration	NASA Education website users (NASA Education Program and NASA Spacelink)				74
ODPH	Office of Disease Prevention and Health Promotion, HHS	Healthfinder® website users				72
PBGC	Pension Benefit Guaranty Corporation	Pension Benefit Guaranty Corporation website users				69
	Manufacturing - Currency					
BEP	Bureau of Engraving and Printing, Treasury	Users of paper money				80
	Recreational Land Users		72	72		
NPS	National Park Service, Interior	Recreational visitors	73	73		
Forest	National Forest Service, Agriculture	Recreational visitors	70	68		
BLM	Bureau of Land Management, Interior	Recreational visitors	64	62		

FEDERAL AGENCIES (Categorized by service/product delivered to chosen customer segments), continued
ACSI INDICES (0-100 scale)

ID	AGENCY/DEPARTMENT	CUSTOMER SEGMENT	ACSI		
			1999	2000	2001
	International Travelers		68	71	
APHIS	Animal & Plant Health Inspection Service/Agriculture	International travelers who went through APHIS inspection at an airport	74	76	
Consular	Consular Affairs, State	Recent passport applicants/renewals	73	76	
INS	Immigration & Naturalization Service, Justice	International air travelers	69	71	
Customs	Customs Service, Treasury	International air travelers	66	70	
	Applicants and Users		71	73	
Mint	U.S. Mint, Treasury	Buyers of numismatic & commemorative coins	86	84	88
FEMA	Federal Emergency Management Agency	Disaster assistance recipients, 1997-8	73	73	
SFA	Student Financial Assistance, Education	Electronic applicants for Title IV aid	63	70	
PTO	Patent & Trademark Office, Commerce	Recent individual patent & trademark recipients	57	59	
NSF	National Science Foundation	Grant applicants, 1998	57	58	
BVA	Board of Veterans Appeals	Claimants who have appealed a negative claims decision			35
VBA	Veterans Benefits Administration, VA	Benefits claimants			58
DOL	Division of Longshore & Harbor Workers' Compensation, Labor	Work-related injury claimants			57
	Recreational Land Users		63	66	
FWS	Fish & Wildlife Service, Interior	Recreational visitors			74
USACE	Army Corps of Engineers, Defense	Recreational visitors			71
	Household Consumers		63	66	
FDA	Food & Drug Administration, HHS	Principal grocery shoppers & food preparers	66	68	
FSIS	Food Safety & Inspection Service, Agriculture	Principal grocery shoppers & food preparers	62	65	
	Grants/ Financial Services		57	56	
SBA	Small Business Administration	Women's Business Centers			75
SBA	Small Business Administration	SCORE Counseling			68
SBA	Small Business Administration	One Stop Capital Shops			67
Ex-Im	Export-Import Bank	Banks and Importers			70
Ex-Im	Export-Import Bank	Commercial banks and exporters			70
FHA	Federal Housing Administration, HUD	Lending institutions offering FHA loans			66
FSA	Farm Service Agency, Agriculture	Recipients of Direct Farm Loans			65
AFFS	Air Force Financial Services, Defense	Users of Air Force financial services			71
HRSA	Health Resources & Services Administration, HHS	MCHB Title V Block Grant recipients			68
HRSA	Health Resources & Services Administration, HHS	MCHB Discretionary Grant recipients			67
	Tax Filers/ IRS		57	56	
IRS	Internal Revenue Service, Treasury	Electronic tax filers	74	75	77
IRS	Internal Revenue Service, Treasury	Filers on paper forms (2000)	NM	48	52
IRS	Internal Revenue Service, Treasury	All tax filers (1999)	51	NM	62
IRS	Internal Revenue Service, Treasury	Small Business (Corporate form 1120 tax filers)			66
IRS	Internal Revenue Service, Treasury	Tax Exempt Organizations			60
IRS	Internal Revenue Service, Treasury	Midsize Business (Corporate form 1120 tax filers)			55
IRS	Internal Revenue Service, Treasury	Employee Plans			48

FEDERAL AGENCIES (Categorized by service/product delivered to chosen customer segments), continued						
ACSI INDICES (0-100 scale)						
ID	AGENCY/DEPARTMENT	CUSTOMER SEGMENT	ACSI			
			1999	2000	2001	
	Regulatory Users		55	55		
FAA	Federal Aviation Administration, Transportation	Commercial pilots	58	56	59	64
OSHA	Occupational Safety & Health Administration, Labor	Safety engineers and industrial hygienists	51	54		
OSHA	Occupational Safety & Health Administration, Labor	Employees who experienced an OSHA walk-through			70	
APHIS	Animal & Plant Health Inspection Service, Agriculture	Flower importers			73	
FDA	Food & Drug Administration, HHS	Principal grocery shoppers & food preparers			68	67
FHA	Federal Housing Administration, HUD	Owners' management agents of FHA assisted and insured housing			59	
ATF	Alcohol, Tobacco, & Firearms, Treasury	Wine and Alcohol labeling			58	
PWBA	Pension & Welfare Benefits Administration, Labor	Benefit plan participants			53	
Cellules en blanc: non mesuré						
Source: National Quality Research Center, University of Michigan Business School						

Annexe 2

Annexe 3

Questionnaire

Followed by screening questions

ACSI Questionnaire for
HIA Government Agencies 2000

Hello, I'm (NAME) calling on behalf of the University of Michigan. We are conducting research on how satisfied users are with services provided by Federal government agencies and private companies as part of the American Customer Satisfaction Index. You may have read something about the American Customer Satisfaction Index in *USA Today*, the *Wall Street Journal*, *Fortune* magazine, or your local newspaper.

Today I want to ask you about services you may have received from the (AGENCY/PROGRAM). The purpose of the research is to help this government agency improve its services to you and to people like you.

Your answers are voluntary, but your opinions are very important for this research. Your name will be held completely confidential and never connected to your answers. This interview will take 8-10 minutes¹³ and is authorized by Office of Management and Budget Control No. 3090-0271

ADD ANY NEEDED SCREENING QUESTIONS HERE

¹³ Insert 15-17 minutes for RDD samples for which respondents can be interviewed about 2 agencies.

Now, I am going to ask you some questions about the [AGENCY] [ACTIVITIES/SERVICIS/PRODUCTS] with which you have had experience.

Q1 Before you used the [AGENCY/PROGRAM], you probably knew something about the [AGENCY/PROGRAM]. Now think back and remember your expectations of the overall quality of the [AGENCY/PROGRAM]. Please give me a rating on a 10 point scale on which "1" means your expectations were "not very high" and "10" means your expectations were "very high."

How would you rate your expectations of the overall quality of [AGENCY/PROGRAM]?

1 TO 10 _____

11 Don't know

12 Refused

Now, let's think about _____

Q2. [QUESTION RATING AN ASPECT OF ACTIVITY 1] Again, we

will use a 10 point scale on which...

1 TO 10 _____

11 Don't know

12 Refused

Q3. [2ND QUESTION RATING AN ASPECT OF ACTIVITY 1]

1 TO 10 _____

11 Don't know

1. Refused

And next, considering _____

Q4. [QUESTION RATING AN ASPECT OF ACTIVITY 2]

1 TO 10 _____

11 Don't know

12 Refused

Q5. [2ND QUESTION RATING AN ASPECT OF ACTIVITY 2]

1 TO 10 _____

11 Don't know

12 Refused

And thinking about _____

Q6. [QUESTION RATING AN ASPECT OF ACTIVITY 3]

1 TO 10 _____

11 Don't know

12 Refused

Q7. [2ND QUESTION RATING AN ASPECT OF ACTIVITY 3]

1 TO 10 _____

11 Don't know

12 Refused

Q8 Not Asked

Q9 Not Asked

Q10 Please consider all your experiences in the past two years with the [AGENCY/SERVICES/PRODUCTS]. Using a 10 point scale, on which "1" means "not very high" and "10" means "very high," how would you rate the *overall quality* of the [AGENCY/SERVICES/PRODUCTS]?

1 TO 10 _____

11 Don't know

12 Refused

Satisfaction includes many things. Let's move on and talk about your overall satisfaction with the [AGENCY].

Q11. First, please consider all your experiences to date with the [AGENCY/SERVICES PRODUCTS] Using a 10 point scale on which "1" means "very dissatisfied" and 10 means "very satisfied," how *satisfied* are you with the [AGENCY/SERVICES/PRODUCTS]?

1 TO 10 _____

11 Don't know

12 Refused

Q12. Considering all of your expectations, to what extent has the [AGENCY/SERVICES/PRODUCTS] fallen short of your expectations or exceeded your expectations? Using a 10 point scale on which "1" now means "falls short of your expectations" and "10" means "exceeds your expectations," to what extent has the [AGENCY] fallen short of or exceeded your expectations?

1 TO 10_____

11 Don't know

12 Refused

Q13. Forget the [AGENCY] for a moment. Now, I want you to imagine an ideal [AGENCY PRODUCT OR SERVICE]. (PAUSE) How well do you think the [AGENCY] compares with that ideal [AGENCY PRODUCT OR SERVICE]? Please use a 10 point scale on which "1" means "not very close to the ideal," and "10" means "very close to the ideal."

1 TO 10_____

11 Don't know

12 Refused

Next, I want you to think about any communication you may have had with the [AGENCY] regarding complaints about your experience.

Q14. Have you ever complained about the [AGENCY]?

1 Yes

2 No

3 Don't know

4 Refused

{IF Q14 = 1, ASK Q14A – 14C; OTHERWISE GO TO Q15}

Q14A. How many times have you complained formally to the [AGENCY], either in writing or by telephone?

(997 = 997 or more times)

0 TO 997 _____

998 Don't know

999 Refused

Q14B And how many times have you complained to in talking to personnel of the [AGENCY]

(997 = 997 or more times)

0 TO 997 _____

998 Don't know

999 Refused

Q14C How well, or poorly, was your most recent complaint handled? Using a 10 point scale on which "1" means "handled very poorly" and "10" means "handled very well," how would you rate the handling of your complaint?

1 TO 10 _____

11 Don't know/not relevant/did not use

12 Refused

Q14D How difficult or easy was it to make your most recent complaint? Using a 10-point scale on which "1" means "very difficult" and "10" means "very easy," how difficult or easy was it to make a complaint?

1 TO 10 _____

11 Don't Know

12 Refused

Q15 [QUESTION RATING OUTCOME 1]

1 TO 10 _____

11 Don't know

1. Refused

Q16. [QUESTION RATING OUTCOME 2]

1 TO 10 _____

11 Don't know

12 Refused

Q17. What is the PRIMARY means you use to obtain services from this (AGENCY)? (READ CODES 1-6, IF NECESSARY. ACCEPT ONE MENTION)

1 e-mail

1. Internet/World Wide Web
2. Telephone call
3. Visit to agency office
4. Written communication
5. Some other means
6. Not applicable/do not obtain services from this agency (VOL)
7. Don't know
8. Refused

Now, we need to ask a few demographic questions for the ACSI consumer profile...

D1. What is your age, please?

[RECORD NUMBER OF YEARS] _____

98 Don't know

99 Refused

D2. What is the highest level of formal education you completed? (READ CODES 1-5)

1 Less than high school

2 High school graduate

3 Some college or associate degree

4 College graduate

5 Post-Graduate

6 Don't know

7 Refused

D3. Are you of Hispanic, Latino or Spanish origin?

1 Yes

2 No

3 Don't know

4 Refused

D4. Do you consider your race(s) as: (READ CODES 1-4, RESPONDENT CAN ANSWER MORE THAN ONE)

- 1 White**
- 2 Black/African American**
- 3 American Indian/Eskimo/Aleut**
- 4 Asian or Pacific Islander**
- 5 (DO NOT READ) Other race**
- 6 Don't know**
- 7 Refused**

D5 What was your total annual family income in 1998
(READ CODES 1-7)

- 1. Under \$20,000**
- 2. \$20,000 but less than \$30,000**
- 3. \$30,000 but less than \$40,000**
- 4. 40,000 but less than \$60,000**
- 5. \$60,000 but less than \$80,000**
- 6. \$80,000 but less than \$100,000**
- 7. \$100,000 or more**
- 8. Don't know**
- 9. Refused**

D6. [RECORD GENDER BY OBSERVATION]

1 Male

1. Female

APPEND SAMPLE VARIABLES/QUESTIONS IF THERE ARE ANY

WRAP-UP

W1 How favorable do you feel toward measuring customers' satisfaction with government services?. Please use a 10-point scale on which "1" means "not at all in favor" and "10" means "very much in favor."

[RECORD RATING 1-10]_____

1. Don't know

12 Refused

Screening Questions for Random-digit-dial Samples

(Screening Questions for List Samples confirmed that the respondent was eligible. The introduction to each list sample survey identified the agency so that the respondent knew the subject of the interview)

IN ANY HOUSEHOLD ONLY ONE ADULT IS ELIGIBLE FOR INTERVIEW. IF THE RESPONDENT QUALIFIES, THEN NO ONE ELSE MAY BE INTERVIEWED. IF THE RESPONDENT DOES NOT QUALIFY, AND ANOTHER ADULT DOES, TRY TO OBTAIN INTERVIEW WITH THAT OTHER ADULT)

I want to speak to the adult, 18 or over, in this household who had the most recent birthday prior to today. Is that person available? (IF NOT, GET NAME AND ARRANGE CALLBACK)

Type 1: Recreational Visitors to National Lands

The United States Federal government manages several types of lands, forests, grasslands, parks, and historic sites for use for vacationing, sightseeing, hiking, fishing, boating, hunting, education, and other recreational uses. In the past year have you, or any adult in this household, visited any of the following types of national lands? (ASK QA-QC)

(ASK QA ONLY OF HOUSEHOLDS IN ALASKA, ARIZONA, CALIFORNIA, COLORADO, IDAHO, MONTANA, NEW MEXICO, NEVADA, OREGON, UTAH, WASHINGTON, AND WYOMING. ALL OTHERS GO TO QB)

QA Any lands managed by the Bureau of Land Management. Some examples would be: Red Rock, Nevada; Oregon Trail or Yaquina Head, Oregon; Birds of Prey, Idaho; Anastazi Heritage Center, Colorado; Kings Range, California; or Grand Staircase Escalante, Utah; or other lands of the Bureau of Land Management

1 Yes, respondent (ELIGIBLE FOR Q99BLM interview)

2 Yes, another adult in household, not respondent being screened (ASK FOR OTHER ADULT, REPEAT INTRODUCTION, ELIGIBLE FOR Q99BLM) interview)

3 No, no adult in household (GO TO QB)

8 Don't know (GO TO QB)

9 Refused (GO TO QB)

(ASK ALL)

QB A national forest or grassland managed by the Forest Service?

1 Yes, respondent (ASK QCa)

QBa 4 Which site have you most recently visited? (CHECK FOREST SERVICE DATABASE TO DETERMINE IF ELIGIBLE FOR Q99FOREST interview)

2 Yes, another adult, in household, not respondent being screened (ASK FOR OTHER ADULT, REPEAT INTRODUCTION, ASK QCb)

QBb 5 Which site have you most recently visited? (CHECK FOREST DATABASE TO DETERMINE IF ELIGIBLE FOR Q99FOREST interview)

3 No, no adult in household (TERMINATE)

8 Don't know (TERMINATE)

9 Refused (TERMINATE)

QC Any unit of the National Park System, such as national parks, historic sites, or other sites managed by the National Park Service?

1 Yes, respondent (ASK QCa)

QCa 4 Which site have you most recently visited? (CHECK NPS DATABASE TO DETERMINE IF ELIGIBLE FOR Q99NPS interview)

2 Yes, another adult, in household, not respondent being screened (ASK FOR OTHER ADULT, REPEAT INTRODUCTION, ASK QCb)

QCb 5 Which site have you most recently visited? (CHECK NPS DATABASE TO DETERMINE IF ELIGIBLE FOR Q99NPS interview)

3 No, no adult in household (TERMINATE)

8 Don't know (TERMINATE)

9 Refused (TERMINATE)

Type 2: Passport Holders and International Travelers

QD

1 Yes, respondent
(ELIGIBLE FOR
Q99CONSULAR
interview)

2 Yes, another
adult, in household,
not respondent
being screened
(ASK FOR
OTHER ADULT,
REPEAT
INTRODUCTION,
ELIGIBLE FOR
Q99CONSULAR
interview)

3 Not citizen/not
eligible
(VOLUNTEERED)
(GO TO QE)

3 No, no adult in
household (GO TO
QE)

8 Don't know (GO
TO QE)

9 Refused (GO TO
QE)

QE

Are you a U.S.
resident who has
returned to the
United States in the
past year after
traveling to another
country, including
Canada or Mexico?
Which one?

1 Yes, respondent
from Canada

(ELIGIBLE FOR
Q99INS interview)

2 Yes, respondent
from Mexico
(ELIGIBLE FOR
Q99INS interview)

3 Yes, respondent
from all other
foreign countries
(ELIGIBLE FOR
Q99INS interview)

4 Yes, another
adult in household,
not respondent
being screened,
from Canada
(ELIGIBLE FOR
Q99INS interview)

5 Yes, another
adult in household,
not respondent
being screened,
from Mexico
(ELIGIBLE FOR
Q99INS interview)

6 Yes, another
adult in household,
not respondent
being screened,
from any other
foreign country
(ELIGIBLE FOR
Q99INS interview)

7 No, no adult in
household
(TERMINATE)

8 Don't know
(TERMINATE)

Annexe 4 : Premier questionnaire du sondage Les citoyens d'abord
(Prononcez-vous)

PRONONCEZ-VOUS

PRIORITÉS
D'AMÉLIORATION
DES SERVICES
GOUVERNEMENTAUX

- Ce sondage concerne les services publics que vous recevez à titre personnel, et non pas les services auxquels vous pourriez avoir accès au nom d'une entreprise.
- Le présent questionnaire devrait être rempli par le membre adulte (18 ans ou plus) de votre ménage qui est le prochain à célébrer son anniversaire de naissance. Cette mesure a pour but d'assurer que les résultats soient représentatifs des citoyens de tous les groupes d'âge.
- Un espace pour les commentaires est prévu à la fin.
- Veuillez répondre au sondage et le retourner par la poste, dans l'enveloppe pré-affranchie ci-jointe, au plus tard le vendredi 1er mai 1998.

A Votre point de vue

Dans quelle mesure êtes-vous d'accord ou en désaccord avec les énoncés suivants ?
Encerclez un chiffre.

	Nettement en désaccord					Nettement d'accord				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
<input checked="" type="checkbox"/> Si l'on tient compte des ressources disponibles, les gouvernements font un excellent travail de prestation de services au public.										
<input type="checkbox"/> Les gouvernements ont supprimé trop de services ces dernières années.										
<input type="checkbox"/> Les gouvernements ont perdu de vue les besoins de la plupart des Canadiens.										
<input type="checkbox"/> Les gouvernements devraient assurer quelques services essentiels comme les tribunaux et la défense nationale – et laisser le secteur privé faire le reste.										
<input type="checkbox"/> En général, les politiciens font un excellent travail.										
<input type="checkbox"/> En général, les fonctionnaires font un excellent travail.										
<input checked="" type="checkbox"/> Les gouvernements ont une tâche plus difficile que le secteur privé – ils doivent défendre l'intérêt public tout en comblant les besoins et attentes des particuliers.										

B Comment se comparent les services des secteurs public et privé ?

Afin de comprendre comment les Canadiens perçoivent les services publics et privés, veuillez évaluer la qualité générale des services que vous recevez de chaque type d'organisme.

	QUALITÉ GÉNÉRALE DU SERVICE				
	Très mauvaise				Très bonne
Bibliothèques publiques	1	2	3	4	5
Supermarchés	1	2	3	4	5
Compagnies d'assurance	1	2	3	4	5
Entretien des routes	1	2	3	4	5
Parcs provinciaux, terrains de camping	1	2	3	4	5
Système éducatif public	1	2	3	4	5
Police	1	2	3	4	5
Postes Canada	1	2	3	4	5
Messageries privées	1	2	3	4	5
Banques	1	2	3	4	5
Hôpitaux	1	2	3	4	5
Revenu Canada	1	2	3	4	5
Services d'incendie	1	2	3	4	5
Bureau des passeports	1	2	3	4	5
Réseaux électriques provinciaux, p. ex., Hydro	1	2	3	4	5
Transports en commun	1	2	3	4	5
Taxis	1	2	3	4	5
Compagnies de téléphone	1	2	3	4	5
SRC, CBC	1	2	3	4	5
TVA, CTV	1	2	3	4	5
Services du gouvernement local – de la ville ou région que j'habite	1	2	3	4	5
Services du gouvernement provincial – de la province que j'habite	1	2	3	4	5
Services du gouvernement fédéral en général	1	2	3	4	5
Services du secteur privé en général	1	2	3	4	5

Quelle qualité de service devriez-vous recevoir de la part du secteur public, en comparaison au secteur privé ? ✓ Cocher une réponse.

Les gouvernements devraient fournir un niveau de service **plus élevé** que le secteur privé.

Les gouvernements devraient fournir un niveau de service **à peu près égal** au secteur privé.

Les gouvernements peuvent fournir un niveau de service **moins élevé** que le secteur privé.

C Normes de service pour les transactions courantes

Encerclez le chiffre qui correspond au niveau de service que vous jugez acceptable pour des transactions simples et courantes comme :

- obtenir des renseignements sur un programme ou service gouvernemental
- obtenir un formulaire ou un document
- obtenir une licence ou un permis.

10 a 1. Lorsque vous **téléphonez** à un bureau gouvernemental pour faire une demande courante : Quelle durée d'attente est acceptable pour parler à quelqu'un ? Encerclez un chiffre.

Nombre de minutes : 0 1/2 1 2 3 4 5 ou plus

11 b Quel est le nombre maximal de personnes avec lesquelles vous devriez devoir traiter afin d'obtenir le service demandé ?

Nombre de personnes : 1 2 3 4 5 6 7 ou plus

12 c 2. Lorsque vous laissez **un message dans une messagerie téléphonique** à propos d'une demande courante : Si vous laissez un message à 10 h 00, quel délai de rappel est acceptable ?

Délai : 1 heure 4 heures même jour le lendemain 2 jours ou plus

13 d 3. Lorsque vous **vous présentez** à un bureau gouvernemental afin d'obtenir un service courant offert sur place : Combien de minutes à faire la queue considérez-vous comme un délai acceptable ?

Nombre de minutes : 1 2-4 5-9 10-14 15-29 30-60 plus de 60

14 e Avec combien de personnes différentes trouvez-vous raisonnable de traiter afin d'obtenir ce dont vous avez besoin ?

Nombre de personnes : 1 2 3 4 5 6 7 ou plus

15 f 4. Lorsque vous **écrivez** à un bureau gouvernemental pour une demande courante : Quel est le délai acceptable à partir du jour où vous avez envoyé la lettre jusqu'au jour où vous recevez les renseignements ou documents dont vous avez besoin ?

Nombre de semaines : 1 2 3 4 5 ou plus

16 g 5. Lorsque vous envoyez **un message électronique** à un bureau gouvernemental pour une demande courante : Si vous envoyez un message à 10 h 00, quel est le délai acceptable pour recevoir une réponse ?

Délai : 1 heure 4 heures même jour le lendemain 2 jours ou plus

17 Veuillez vous servir de l'espace ci-dessous pour tout commentaire sur les normes de service de transaction courante :

D À quels services avez-vous fait appel ?

À QUELS SERVICES AVEZ-VOUS FAIT APPEL ?

veuillez décrire les services gouvernementaux locaux auxquels vous avez fait appel *au cours* les douze derniers mois.

	Avez-vous fait appel à ce service au cours des douze derniers mois ?		Si vous avez fait appel à ce service au cours des douze derniers mois... Quelle était la qualité du service ?				
	✓ si oui		Très mauvaise			Très bonne	
Services locaux/municipaux							
1 Permis de construire et services de planification			1	2	3	4	5
2 Services familiaux, assistance psychosociale, aide à l'enfance			1	2	3	4	5
3 Service d'incendie			1	2	3	4	5
4 Enlèvement des ordures			1	2	3	4	5
5 Corps policier local			1	2	3	4	5
6 Programmes de parcs et de loisirs			1	2	3	4	5
7 Santé publique			1	2	3	4	5
8 Logement public			1	2	3	4	5
9 Bibliothèques publiques			1	2	3	4	5
10 Écoles publiques			1	2	3	4	5
11 Transports en commun : autobus, trams, métro			1	2	3	4	5
12 Entretien des routes et enlèvement de la neige			1	2	3	4	5
13 Assistance sociale			1	2	3	4	5

Quels sont les **trois** services locaux auxquels on devrait apporter des améliorations en priorité ?

Numéros :

Quels sont les **trois** services dont votre gouvernement local s'acquitte le mieux ?

Numéros :

Vous pouvez ici choisir tout service local, que vous y ayez fait appel ou pas.

Veillez décrire les services gouvernementaux provinciaux ou territoriaux auxquels vous avez fait appel *dans les douze derniers mois*.

Avez-vous fait appel à ce service au cours des douze derniers mois ?

Si vous avez fait appel à ce service au cours des douze derniers mois...
Quelle était la qualité du service ?

Services provinciaux

		✓ si oui		Très mauvaise					Très bonne				
33	14	Services agricoles		1	2	3	4	5					
34	15	Enregistrements et certificats de naissance et de mariage		1	2	3	4	5					
35	16	Collèges et universités		1	2	3	4	5					
36	17	Demande ou renouvellement de carte santé		1	2	3	4	5					
37	18	Hôpitaux		1	2	3	4	5					
38	19	Permis de chasse, de pêche ou de port d'arme		1	2	3	4	5					
39	20	Programmes de formation/perfectionnement ou d'apprentissage		1	2	3	4	5					
40	21	Services en santé mentale, p. ex. aide psychosociale		1	2	3	4	5					
41	22	Enregistrements des véhicules automobiles, permis de conduire		1	2	3	4	5					
42	23	Tribunaux provinciaux		1	2	3	4	5					
43	24	Prisons provinciales, liberté surveillée et libération conditionnelle		1	2	3	4	5					
44	25	Galeries d'art et musées provinciaux, etc.		1	2	3	4	5					
45	26	Parcs et terrains de camping provinciaux		1	2	3	4	5					
46	27	Police provinciale		1	2	3	4	5					
47	28	Santé publique : renseignements, vaccinations, tests de laboratoire, lignes d'urgence 1-800, p. ex. centre antipoison		1	2	3	4	5					
48	29	Services de démarrage de petite entreprise		1	2	3	4	5					
49	30	Aide sociale		1	2	3	4	5					
50	31	Prêts étudiants		1	2	3	4	5					
51	32	Services de la faune, de la foresterie et de la conservation		1	2	3	4	5					
52	33	Programmes d'indemnité et de réhabilitation des accidentés du travail		1	2	3	4	5					

53 Quels sont les **trois** services provinciaux auxquels on devrait apporter des améliorations en priorité ?

15 Numéros :

Quels sont les **trois** services dont votre gouvernement provincial s'acquitte le mieux ?

34
16 Numéros :

Vous pouvez ici choisir tout service provincial, que vous y ayez fait appel ou pas.

Veuillez décrire les services gouvernementaux fédéraux auxquels vous avez fait appel *dans les douze derniers mois*.

Avez-vous fait appel à ce service au cours des douze derniers mois ?

Si vous avez fait appel à ce service au cours des douze derniers mois...

Quelle était la qualité du service ?

✓ si oui

Très mauvaise

Très bonne

Services fédéraux

	1	2	3	4	5
34 Services de plaidoirie : Commission des droits de la personne, Commissaire aux langues officielles, Commissariat à la protection de la vie privée					
35 Centres d'Emploi Canada					
36 Régime de pensions du Canada (RPC), pension de vieillesse (PV)					
37 Postes Canada					
38 Garde côtière canadienne/ Recherches et sauvetage					
39 Services relatifs à la citoyenneté					
40 Services frontaliers de douane et d'immigration					
41 Assurance emploi (AE)					
42 Système judiciaire fédéral : tribunaux, Commission nationale des libérations conditionnelles, prisons fédérales					
43 Services financiers : Société du crédit agricole, Société canadienne d'hypothèque et de logement, Société d'assurance-dépôts du Canada					
44 Santé Canada : renseignements sur des questions de santé					
45 Services d'information : Bureau d'information du Canada, Statistique Canada, Publications du gouvernement du Canada					
46 Office national du film, musées nationaux, Centre national des arts, Musée des beaux-arts du Canada					
47 Parcs nationaux					
48 Passeports : obtenir ou renouveler un passeport					
49 GRC					
50 Revenu Canada – Impôt sur le revenu					

Quels sont les **trois** services fédéraux auxquels on devrait apporter des améliorations en priorité ?

Numéros :

Quels sont les **trois** services dont le gouvernement fédéral s'acquitte le mieux ?

Numéros :

Vous pouvez ici choisir tout service fédéral, que vous y ayez fait appel ou pas.

E Services qui concernent divers bureaux gouvernementaux

Il est parfois nécessaire de communiquer avec plus d'un bureau ou organisme pour obtenir un service.

Par exemple, il se peut que vous deviez obtenir un certificat de naissance avant de pouvoir obtenir un passeport. Ou encore, il se peut que vous deviez informer plusieurs ministères lorsque vous changez de nom ou d'adresse.

- 44
- 30
1. Avez-vous contacté deux bureaux différents ou plus à propos de la même question au cours des deux dernières années ?

Oui – Veuillez répondre aux questions 2 à 6 ci-dessous.

Non – Passez à la page suivante.

- 45
2. Décrivez le service que vous désiriez obtenir.

46

3. Quels bureaux ou organismes avez-vous contactés, et comment ?

Comment êtes-vous entré en contact ?
 Cochez à un endroit ou aux deux
 en par téléphone,
 personne fax, poste

- 47
- 23
- a.
 - b.
 - c.
 - d.
 - e.
 - f.

4. Combien de temps l'expérience entière a-t-elle duré ?

Il a fallu jusqu'à : 1 journée 1 semaine 1 mois 3 mois 6 mois 1 ans ou plus

À l'heure actuelle, la démarche est-elle terminée ou est-elle toujours en cours ?

Terminée

En cours

Voici trois façons de simplifier des services complexes. À quel point chacune d'entre elles vous aiderait-elle à obtenir le service que vous avez décrit ci-dessus ?

Un guichet unique offrant tous les services dont vous avez besoin au même endroit.

Très utile					Inutile
1	2	3	4	5	

Possibilité d'effectuer la totalité ou la majeure partie de ces tâches par la poste, par téléphone, courrier électronique, Internet, etc. – sans avoir à vous rendre aux bureaux gouvernementaux.

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Avoir accès à une même personne au gouvernement pour me guider dans le système ou m'aider lorsque j'ai un problème.

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

F Une expérience récente

Pensez à un service gouvernemental que vous avez reçu dans les douze derniers mois.

- Le service peut provenir du gouvernement local, provincial ou fédéral.
- Il peut faire partie de la liste de la Section D, ou être tout autre service gouvernemental que vous avez reçu.
- Il peut être simple ou complexe, heureux ou pas.
- Choisissez une expérience qui vous concernait directement, par exemple, vous visitiez un parc provincial, ou vous avez aidé votre enfant à obtenir un prêt étudiant.

Quel est le service ?

82 26 Inscrivez le numéro du service de la Section D : *Inscrivez «0» si le service ne figure pas dans la liste.*

83 27 Avec quel palier ou paliers de gouvernement avez-vous traité ?

Local Provincial Fédéral

Certaines des questions ci-dessous peuvent ne pas s'appliquer au service que vous avez choisi. Le cas échéant, ne rien inscrire. Un espace est prévu à la fin pour des commentaires supplémentaires.

84 28 1. Quelle était la qualité générale de la prestation de service ?

Très mauvaise 1 2 3 4 5 Très bonne

85 29 2. Ce service était-il prescrit par la loi ? Par exemple, il vous faut un permis pour conduire une voiture.

Oui Non

86 30 3. La démarche est-elle terminée ou est-elle toujours en cours ?

Terminée En cours

87 31 4. Combien de temps l'expérience entière a-t-elle duré – à partir du moment où vous avez contacté le gouvernement la première fois jusqu'à ce que vous obteniez ce dont vous aviez besoin ? *Encerclez le choix le plus près.*

Il a fallu jusqu'à :

5 min. 30 min. 1 heure 1 jour 1 semaine 1 mois 3 mois 6 mois 1 an ou plus

88 Quel est le délai acceptable pour l'obtention de ce service ?

32 Cela devrait prendre :

5 min. 30 min. 1 heure 1 jour 1 semaine 1 mois 3 mois 6 mois 1 an ou plus

Combien de contacts distincts a-t-il fallu afin d'obtenir le service ?

Un «contact» est chacun des appels téléphoniques, chacune des visites au bureau, lettres, etc.

☛ Nombre de contacts: 1 2 3 4 5 6 7 ou plus

Quel nombre de contacts est acceptable afin d'obtenir ce service ?

☛ Nombre de contacts: 1 2 3 4 5 6 7 ou plus

Vous êtes-vous rendu à un bureau ou autre service gouvernemental ? Dans l'affirmative...

Pendant combien de minutes avez-vous dû faire la queue afin d'obtenir le service voulu ?

Nombre de minutes: 1 2-4 5-9 10-14 15-29 30-60 plus de 60

Pendant combien de minutes est-il acceptable de faire la queue afin d'obtenir le service voulu ?

☛ Nombre de minutes: 1 2-4 5-9 10-14 15-29 30-60 plus de 60

Grosso modo, avez-vous été satisfait du délai encouru afin d'obtenir le service voulu ?

Très insatisfait 1 2 3 4 5 Très satisfait
(Le délai a été trop long.) (Le délai était correct.)

En fin de compte, avez-vous obtenu ce qu'il vous fallait ?

Oui Non J'ai obtenu une partie de ce qu'il me fallait.

Avez-vous dû payer des frais pour ce service ?

Oui → Le montant était-il raisonnable ? raisonnable trop élevé

Non

Au départ, saviez-vous où aller pour obtenir le service – connaissiez-vous le numéro de téléphone, l'endroit où aller, ou la personne à qui parler ?

Oui, je savais comment obtenir le service.

Je croyais savoir comment obtenir le service – mais il s'est avéré que je ne savais pas.

Non, je ne savais pas comment obtenir le service :

→ A-t-il été difficile de trouver comment obtenir le service ?

Très difficile 1 2 3 4 5 Très facile

11. Avez-vous éprouvé l'une ou l'autre des difficultés suivantes en tentant d'obtenir le service ?
Cochez partout où cela s'applique.

- Je ne savais pas où chercher.
- 98 109 Je ne pouvais pas trouver le service dans les Pages bleues de l'annuaire téléphonique.
- 100 J'ai été transféré d'une personne à l'autre.
- 101 Les lignes téléphoniques étaient occupées.
- 102 Les systèmes de répondeurs automatiques ou de messagerie vocale m'ont causé des problèmes.
- 103 On m'a fourni des renseignements inexacts.
- 104 J'ai reçu des renseignements contradictoires de personnes différentes.
- 105 J'ai dû me déplacer sur une trop grande distance.
- 106 Il était difficile de se garer.
- 107 Personne n'a pris le temps de me donner des explications.
- 108 Autre:

12. Veuillez décrire la performance de l'organisation dans la prestation du service en question.
Si l'une des entrées ne s'applique pas à votre expérience, n'inscrivez rien.

	Performance				
	Très mauvaise				Très bonne
109 Les procédures étaient complètes et faciles à comprendre.	1	2	3	4	5
110 Le personnel était informé et compétent.	1	2	3	4	5
111 On m'a renseigné sur tout ce que je devais faire afin d'obtenir le service.	1	2	3	4	5
112 Le temps nécessaire pour achever la démarche était clairement établi.	1	2	3	4	5
113 Ce que je devais faire en cas de problème était clair.	1	2	3	4	5
114 J'ai joint la bonne personne dès la première tentative.	1	2	3	4	5
115 Le personnel était courtois et m'a mis à l'aise.	1	2	3	4	5
116 On m'a bien traité.	1	2	3	4	5

117 113
 Quels sont les trois éléments ci-dessus qui ont été les plus importants pour vous lors de votre démarche ?

Inscrivez les numéros ici :

Les changements suivants amélioreraient-ils le service que vous venez de décrire ?
 Si l'une des entrées ne s'applique pas à votre expérience, n'inscrivez rien.

	Cela apporterait...				
	Aucune amélioration			Une amélioration appréciable	
Réduire la paperasserie	1	2	3	4	5
Faciliter l'accès à l'information à propos du service	1	2	3	4	5
Réduire le temps d'attente : à faire la queue, . au téléphone, par la poste, etc.	1	2	3	4	5
Améliorer la courtoisie du personnel	1	2	3	4	5
Attribuer plus de pouvoir décisionnel au personnel	1	2	3	4	5
Offrir le service par voie électronique – par Internet ou par guichet	1	2	3	4	5
Prolonger les heures de bureau	1	2	3	4	5
Réduire les formalités administratives	1	2	3	4	5
Simplifier les formulaires et documents	1	2	3	4	5
Créer un guichet unique permettant d'obtenir au même endroit un groupe de services apparentés	1	2	3	4	5

Aimeriez-vous exprimer autre chose au sujet de votre expérience ?
 Servez-vous de l'espace ci-dessous. Vous trouverez de l'espace supplémentaire pour les
 commentaires à la fin du sondage.

G À propos de vous...

1. Sexe

Femme

Homme

2. Âge

18-24 years

25-34

35-49

50-64

65+

3. Où habitez-vous ?

Terre-Neuve

Nouvelle-Écosse

Nouveau-Brunswick

Île-du-Prince-Édouard

Québec

Ontario

Manitoba

Saskatchewan

Alberta

Colombie Britannique

Yukon, Territoires du Nord-Ouest

4. De quelle taille est votre localité ?

Ville de 1 000 000 d'habitants ou plus

Ville de 100 000 à 1 000 000 hab

Ville de 10 000 à 100 000 hab

Ville de 1 000 à 10 000 hab

Localité rurale ou de moins de 1 000 hab

5. Cochez si vous êtes...

Membre d'une minorité visible

Autochtone canadien

6. Avez-vous accès à un ordinateur ou à un modem pour usage personnel – soit à votre domicile ou ailleurs ?

Oui

Non

7. Quel est votre niveau de scolarité ?

École publique or secondaire – non complété

Niveau secondaire complété

Études post-secondaires non complétées

Niveau collégial ou universitaire complété

Études supérieures ou diplôme professionnel

8. Depuis combien de temps vivez-vous Canada ?

Toute ma vie

Moins de dix ans

Dix ans ou plus

Quelle est votre occupation principale ?

- Personne au foyer
- Directeur, cadre, propriétaire d'entreprise
- Travail de bureau, ventes, service
- Professionnel
- À la retraite
- Travailleur autonome
- Étudiant
- Commerce, travail d'usine
- Autre

Êtes-vous employé par l'un ou l'autre de ces organismes ?

- Gouvernement municipal
- Gouvernement provincial ou territorial
- Gouvernement fédéral
- Organisme subventionné par l'État, p. ex. système de santé publique, système scolaire, université, tribunaux, etc.
- Rien de ce qui précède

Quel est le revenu total de votre ménage, avant impôt ? Votre ménage comprend tous les membres de votre famille qui vivent avec vous.

- Moins de 10 000 \$
- 10 000 \$ à 19 999 \$
- 20 000 \$ à 29,999 \$
- 30 000 \$ à 49,999 \$
- 50 000 \$ à 69,999 \$
- 70 000 \$ à 89,999 \$
- 90 000 \$ ou plus

Annexe 6 – Vocabulaire

FRANÇAIS	ANGLAIS
Projet Les citoyens d'abord	Citizens First Project
Sondage « Prononcez-vous »	Survey « Have your say »
Réseau des services axés sur le citoyen RSAC	Citizen-centered Service Network CCSN
Conseil sur la prestation des services du secteur public - CPSSP	Public Sector Service Delivery Council PSSDC
Centre canadien de gestion CCG	Canadian Centre for Management Development CCMD
Institut d'administration publique du Canada - IAPC	Institute of Public Administration of Canadian - IPAC
Secrétaire adjoint Sous-ministre adjoint Sous ministre	Assistant secretary Assistant deputy Minister deputy Minister
Forum de cadres supérieurs de la prestation des services (CSPS)	<i>Senior Service Delivery Officials Forum (SSDOF)</i>
Institut des services axés sur le citoyen (ISAC)	Institute of Citizen Centered Services - ICCS
	<i>National Quality Research Centre (NQRC - Business School de l'Université de Michigan)</i>
Comité des Dirigeants principaux de l'information du secteur public (CDPISP)	Public Service Chief Information Officer Committee (PSCIOC)