



**Institute for
Citizen-Centred
Service**

**L'Institut des
services axés
sur les citoyens**

**Les municipalités et les services axés sur les
citoyens**

**Rapport au Conseil de la prestation des services dans la fonction publique
Le 4 décembre 2001**

Préparé par Nicholas Prychodko
Directeur des programmes de l'ISAC

Contexte

Le présent rapport a pour objet d'établir un portrait d'ensemble des problèmes de prestation de services axés sur les citoyens auxquels sont confrontées les municipalités afin de déterminer s'il y a lieu d'engager plus activement les municipalités dans les travaux du CPSFP et, en particulier, de l'Institut des services axés sur les citoyens.

Le rapport est fondé sur un examen de onze municipalités de grande et moyenne taille de partout au Canada. Les municipalités examinées ont été Halifax, Montréal, Toronto, Ottawa, Oakville, Burlington, Winnipeg, Edmonton, Calgary, Vancouver et Victoria. Il convient de signaler que les plus petites municipalités ainsi que leurs besoins et leur expérience uniques ne sont donc pas représentées dans les conclusions. La méthodologie appliquée incluait un examen de certains documents, une analyse des sites Web municipaux ainsi qu'un certain nombre d'entrevues menées au téléphone et en personne. Comme cette méthodologie n'était ni rigoureuse ni exhaustive, ses conclusions ne doivent pas être considérées comme étant définitives.

Introduction

Il n'est pas étonnant que les municipalités, même si elles reflètent diverses priorités et niveaux de développement, participent aux mêmes genres d'initiatives de services axés sur les citoyens et sont confrontées aux mêmes défis que d'autres paliers d'administration. Il convient toutefois de signaler d'emblée certaines caractéristiques clés qui établissent un contexte permettant de mieux évaluer les initiatives concernant les services municipaux.

Dans l'exécution d'initiatives de services axés sur les citoyens, les municipalités ont été motivées par l'impératif économique d'optimisation des ressources. Même si toutes les administrations publiques ont été soumises à cette pression, les municipalités, plus que tout autre ordre de gouvernement, ont vu leur part proportionnelle du total des recettes fiscales diminuer dans la dernière décennie. Cette diminution a été intensifiée et accélérée, dans

certains cas, par la dévolution de services par des provinces qui ont, dans certaines administrations, également adopté des lois créant des fusions municipales.

Cette obligation financière a entraîné un examen général et une réforme de la prestation des services à l'échelon municipal. Ce processus de réforme a suivi le cycle habituel de détermination des services de base; d'élimination des services qui ne sont pas jugés fondamentaux; d'une recherche de diversification des modes de prestation des services dans la mesure du possible; et de la refonte des services à prestation directe qui restent. C'est dans le contexte de ce vaste processus de réforme que des approches axées sur les citoyens en matière de prestation des services ont été recherchées.

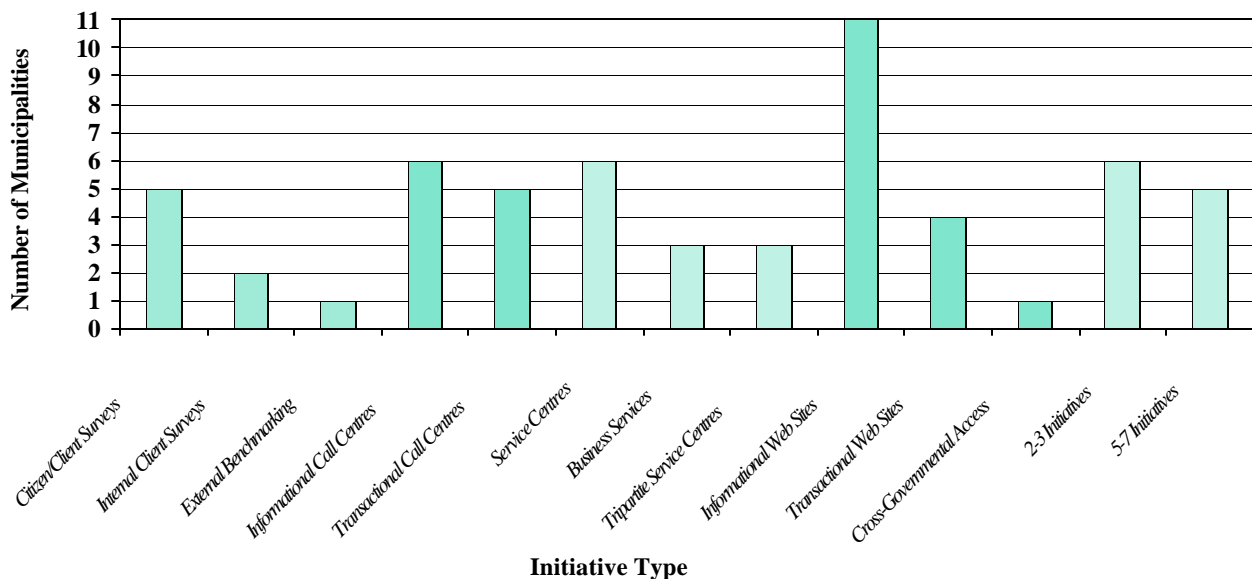
Dans certains cas, les municipalités ont adopté des initiatives axées sur les citoyens à titre spécial, et elles ont institué des initiatives de services ayant pour objet d'améliorer certains aspects précis de la prestation des services, comme l'accès téléphonique. Dans d'autres cas, ces initiatives ont été menées dans le cadre d'une approche systématique et exhaustive de refonte de la prestation des services au moyen d'approches de gestion de la qualité favorisant l'amélioration continue.

Enfin, il y a lieu de signaler que parmi les trois paliers de gouvernement, les municipalités sont celles qui sont le plus étroitement liées aux besoins quotidiens des citoyens en matière de services et qui ont les contacts les plus fréquents, par habitant, au chapitre du service. Cette réalité accroît la demande et les pressions, en plus de présenter certaines possibilités et économies d'échelle.

Les initiatives municipales axées sur les citoyens et les défis afférents

Le tableau ci-après résume les conclusions de l'examen selon le nombre de municipalités engagées dans certains genres d'initiatives axées sur les citoyens. Les sous-sections qui suivent le tableau expliquent brièvement les conclusions liées à chaque genre d'initiative.

Municipal Citizen-Centred Service Initiatives



Citizen client/survey = Sondages auprès des citoyens ou des clients

Internal... = Sondages auprès des clients internes

External... = Établissement de repères externes

Informational... = Centres téléphoniques de renseignements

Transactional... = Centres téléphoniques de transactions

Service... = Centres de services

Business... = Services aux entreprises

Tripartite... = Centres de services tripartites

Informational... = Sites Web de renseignements

Transactional... = Sites Web de transactions

Cross-governmental... = Accès pangouvernemental

2-3... = 2-3 initiatives

Sondages auprès des citoyens ou des clients

Cinq des onze municipalités examinées sondent ou prévoient sonder l'opinion des clients ou des citoyens au sujet de la détermination des priorités en matière de service et des niveaux de satisfaction à l'égard de la prestation des services. Deux des onze municipalités sondent l'opinion des clients internes et des parties prenantes au sujet de leur niveau de satisfaction. Trois d'entre elles ont participé à l'exercice *Les citoyens d'abord 2000*. En tout, sept des onze municipalités ayant répondu au sondage ont sondé d'une façon ou d'une autre les opinions des clients ou des citoyens au sujet des niveaux de satisfaction.

Un certain nombre de ces sondages sont menés annuellement afin de faciliter la détermination des priorités en matière de service au titre de la planification annuelle des activités. Ces sondages annuels permettent également d'établir à l'interne des jalons des niveaux de satisfaction de la clientèle et de suivre les progrès réalisés en la matière au fil des ans. Dans au moins deux municipalités, cette fonction a joué un rôle clé dans le cadre de l'amélioration continue, de la gestion de la qualité et des initiatives de «tableau de bord équilibré» dont la satisfaction des citoyens est une composante. Dans un cas, une municipalité a voulu évaluer son propre rendement par rapport à celui des autres, et elle a dans ce dessein recouru aux services de *l'International City/County Management Association* des États-Unis, en l'absence d'un régime canadien qui permettrait d'établir ces comparaisons.

Dans deux cas, des municipalités étaient conscientes de l'existence de l'outil de mesures communes (OMC) et ont été influencées par celui-ci dans le cadre de l'élaboration de leurs sondages. Dans un cas, il y a eu tentative infructueuse d'utilisation de l'OMC électronique tandis que dans un autre cas, un accord de licence a été conclu, et les plans visant son application progressent. Dans l'ensemble, même s'il existe des chevauchements importants, il existe une diversité d'outils de mesure de la satisfaction des citoyens ou des clients qui sont utilisés par des municipalités, et qui portent sur trois, cinq ou même dix facteurs différents. Cette diversité empêche manifestement la comparaison entre administrations.

Un certain nombre d'autres défis ont dû être relevés par les municipalités qui mettent au point et qui effectuent des sondages pour déterminer la satisfaction des citoyens ou des clients. En raison de l'absence, dans la plupart des cas, d'un sondage établi et reconnu, certaines municipalités ont dû consacrer du temps et des ressources afin d'en créer un. Ce faisant, elles ont dû en outre composer avec l'insuffisance de compétences en matière de conception, d'administration et d'analyse de sondages. Dans certains cas, des consultants de l'extérieur ont été embauchés pour accomplir ces tâches.

L'élaboration de méthodologies et d'instruments pertinents a été compliquée par la nécessité d'obtenir un appui politique et de fragmenter les intérêts et les silos organisationnels divergents entre les unités administratives participant à l'effort. Même s'il est utile de façonner une vision commune et de constituer un mouvement d'impulsion organisationnel, la nécessité de satisfaire à des besoins et à des intérêts en opposition a requis beaucoup de temps et de grands efforts au moment où ce processus a été entrepris.

Centres téléphoniques

Six des onze municipalités examinées ont institué des centres téléphoniques ou sont en voie de le faire. Dans chacun des cas, ce sont les plus grandes municipalités ayant d'importantes demandes de services qui ont entrepris ces initiatives. Dans un cas, les centres téléphoniques sont les produits indépendants de deux départements distincts, mais ils constituent dans la plupart des cas des occasions d'établir un guichet unique de renseignements ou au titre de la prestation des services, ou les deux, dans l'ensemble de la municipalité. Cela dit, l'éventail d'approches adoptées à l'égard de cette initiative de service est aussi varié que le nombre de municipalités qui en font la promotion.

Dans un cas, le centre téléphonique est un circuit purement informatif qui aide les clients à comprendre les services municipaux et à y avoir accès. Dans le reste des cas toutefois, ils permettent aussi de conclure des transactions comme le paiement de contraventions de stationnement, l'inscription à des programmes récréatifs ou la demande d'entretien de

voies publiques. L'éventail des transactions offertes varie sensiblement, la portée des options de service étant habituellement agrandie dans les administrations au fil des ans et

en fonction de l'expérience vécue. Les heures de service varient aussi sensiblement.

Dans certains cas, les transactions sont offertes pendant les heures habituelles (du lundi au vendredi, de 8 h à 17 h); dans d'autres cas, elles sont offertes plus longtemps (du lundi au dimanche de 7 h à 22 h), et dans un autre cas, elles sont offertes jour et nuit, sept jours par semaine. Les services de renseignements fonctionnent sur le même modèle, avec des systèmes informatisés dans certains cas après les heures de service.

Dans certaines des municipalités, l'instauration de centres téléphoniques a été accompagnée par la mise au point de normes de service à la clientèle. Le temps consacré à répondre aux appels d'entrée et les taux acceptables d'«abandon» d'appels de clients sont parmi les repères de service évalués.

Les municipalités ont été confrontées à un certain nombre de défis au moment de la mise en place des centres téléphoniques. La mise au point de centres téléphoniques à guichet unique a été fondée sur la capacité d'intégrer et de représenter l'information concernant les services et la prestation de services de transactions dans les départements relevant d'une administration municipale. Il a fallu pour cela fragmenter les silos et les rouages entre divisions administratives, une tâche reconnue par la plupart comme comportant sa part d'écueils et son lot de frustrations. Cette tâche a été encore plus compliquée dans les cas où des fusions de municipalités à l'échelle régionale ont entraîné le regroupement de multiples départements en un seul secteur d'activité.

Dans pratiquement tous les cas, la création de centres téléphoniques a également nécessité le développement de systèmes intégrés de technologie de l'information afin de fournir aux représentants des centres téléphoniques l'accès aux renseignements et aux outils de transactions. Cette tâche a été à la fois fastidieuse et elle a coûté cher dans un contexte de rareté des ressources. Il a aussi fallu assurer la formation du personnel à l'utilisation de ces applications de systèmes et au titre des normes et approches en matière de service à la clientèle.

Comptoirs de services

Les quatre municipalités qui ont institué des centres téléphoniques dans l'ensemble de leurs départements ont également entrepris ou développent une certaine forme de centres

intégrés de prestation des services. Ces centres de services sont, à l'opposé de la pratique antérieure consistant pour chaque ministère à avoir son propre comptoir de services, intégrés aux départements de services et offrent un accès à guichet unique à l'éventail complet de services municipaux à un seul comptoir.

S'éloignant radicalement de la situation où la totalité ou la plupart des services étaient situés à l'hôtel de ville, ces centres de services fonctionnent par l'entremise de comptoirs communautaires décentralisés. Dans le cas d'une cinquième municipalité qui a fait l'objet d'une fusion, il est prévu d'offrir des services à un comptoir unique au rez-de-chaussée des anciens hôtels de ville qui offrent maintenant des services communautaires. Dans au moins trois des cinq administrations, des services particuliers existent, et ils sont mis au point dans un autre cas, afin de satisfaire aux besoins particuliers des gens d'affaires. Dans deux des trois cas, cela consiste à fournir l'accès à des bases de données liées à des sujets comme l'évaluation foncière et les cotisations fiscales. Dans le troisième cas, différents niveaux de service sont offerts aux centres de services, trois des six centres de services offrant un accès accru aux services de développement, de planification et d'ingénierie.

À titre exceptionnel, trois autres des municipalités examinées ont aussi commencé à participer au développement de comptoirs de services tripartites communs ou intégrés, ou les deux, avec les administrations fédérale et provinciale. Dans un cas, les trois paliers d'administration ont colocalisé leurs services aux chômeurs dans un centre de services communs. Même si les budgets, les structures de RH, les systèmes de TI, la gestion des dossiers et la plupart des secteurs d'exécution des programmes sont opérés de façon indépendante par les trois paliers, le service est offert aux clients par l'entremise d'un seul comptoir. Dans les deux autres cas, les trois paliers d'administration ont collaboré pour mettre sur pied un centre de services à l'appui des entrepreneurs et des propriétaires de petites entreprises. Dans ces cas, les services des trois administrations ont été intégrés

en un seul guichet uniforme sans distinction entre les trois paliers d'administration et leurs services respectifs.

Les municipalités qui instaurent des centres de services à guichet unique ont été confrontées à des problèmes semblables à ceux qui découlent de la mise sur pied des centres téléphoniques mentionnés ci-devant. Parmi ces problèmes, mentionnons la

fragmentation des silos départementaux, l'intégration des renseignements sur le service dans des bases de données communes, le développement de systèmes intégrés de TI et la formation du personnel des comptoirs de services.

La mise au point de comptoirs de services communs ou intégrés, de concert avec d'autres paliers d'administration, a posé un éventail d'importants défis additionnels. La colocalisation matérielle a signifié que l'une ou l'autre des administrations devait pouvoir et vouloir établir et partager une initiative avec ses partenaires ou qu'autrement, elles ont pu se mettre d'accord pour établir, financer et administrer une initiative commune. Dans chacun des cas, il a fallu passer par l'intégration ou la coexistence de normes administratives couvrant la sécurité du personnel, l'accès des clients et les politiques sur le respect de la vie privée. La formation polyvalente du personnel aux fins de la représentation et de la prestation des services des partenaires, là où il y a eu intégration, a été nécessaire. Ces enjeux et d'autres problèmes ont été compliqués par la nécessité de tenir compte des divers protocoles en matière de RH et des nombreuses conventions collectives, et de les coordonner. De même, les pouvoirs décisionnels, les structures de reddition de comptes et les approches administratives ont requis de la coordination, voire une intégration. Les protocoles d'établissement des budgets ont dû être coordonnés, et les responsabilités financières ont dû être négociées. Dernière préoccupation, mais non la moindre, il a aussi fallu régler la question de l'identité visuelle dans les contextes de services communs et intégrés. Enfin, toutes ces questions et de nombreuses autres ont dû être prises en considération dans le cadre d'accords juridiques négociés.

Accès aux services en direct

Les onze municipalités examinées sont entrées dans l'ère de l'information électronique et ont des sites Web qui fournissent des renseignements sur les services municipaux et

renferment des numéros de personnes ressources avec lesquelles on peut communiquer pour avoir accès à ces services. De ce nombre, quatre municipalités ont aussi lancé la prestation de services par la voie électronique, l'offre de transactions par Internet, tandis qu'au moins deux autres municipalités sont en voie de le faire. Habituellement, ces services permettent aux clients de payer des factures comme des contraventions de stationnement et autres factures municipales, de s'inscrire à des programmes récréatifs ou de réserver des installations comme les arénas, et de présenter des demandes de licence et de permis

d'animaux domestiques. Dans quatre cas, l'accès électronique aux renseignements sur le cadastre ou l'impôt foncier est offert ou est mis au point expressément pour les gens d'affaires.

L'accès aux transactions municipales par la voie électronique se fait principalement par l'entremise d'ordinateurs personnels des clients. Dans au moins un cas cependant, l'accès est facilité par le placement de terminaux d'accès en direct dans les centres de services, tandis que dans un autre cas, le déploiement de guichets d'accès électronique en direct dans des lieux publics est envisagé.

Dans un cas, il y a eu effort pour faciliter l'accès par un guichet unique aux services publics des trois paliers d'administration au moyen de l'inclusion d'un moteur de recherche qui facilite les liens vers les sites des services des administrations fédérale et provinciales. La possibilité de regrouper les sites Web municipaux au moment où le guichet unique évolue en services gouvernementaux à tous les paliers a été envisagée par Industrie Canada dans le cadre de son projet de mise au point d'un service canadien de renseignements municipaux.

Les municipalités sont confrontées à un certain nombre de défis communs dans la mise au point de leurs initiatives de services en direct. L'accès aux renseignements par la voie électronique, directement par le client ou par des représentants, comme dans le cas des centres téléphoniques et des centres de services mentionnés ci-devant, exige la mise au point des bases de données et des systèmes d'extraction qui s'imposent. Les transactions électroniques interactives requièrent d'autres améliorations en matière de TI et d'autres systèmes administratifs. La mise au point de ceux-ci est également fastidieuse et leur développement coûte cher. Les transactions financières électroniques entraînent

également une pénalité économique étant donné que les transactions par carte de crédit comportent des frais de service de 3 % pour les municipalités. Enfin, même si elle n'est pas aussi complexe que la mise au point de services au comptoir intégrés en un guichet unique entre les trois paliers d'administration, l'émergence d'un accès commun à des services en direct par l'entremise de sites Web municipaux pose des défis liés au développement de l'infrastructure et à l'élaboration d'approches et de normes relatives à l'intégration des sites Web et à la navigation dans ceux-ci.

Résumé

Toutes les municipalités examinées appliquent avec assiduité des initiatives de services axés sur les citoyens. Comme l'illustre le tableau qui figure en haut de la section précédente, chaque municipalité participe à au moins deux ou trois des onze genres d'initiatives relevés dans le cadre de l'examen, et certaines participent jusqu'à sept genres d'initiatives. Dans ce dernier cas, il s'agit de municipalités plus grandes où la demande de la clientèle est plus forte et où les ressources à affecter à ces initiatives sont plus nombreuses.

D'après les conclusions de l'examen, les initiatives de services axés sur les citoyens peuvent être caractérisées, à divers degrés, comme cherchant :

- à déterminer et à quantifier au moyen de sondages et de repères les perceptions de la qualité du service et de ses facteurs déterminants chez les citoyens ou les clients et les clients internes;
- à créer des bases de données et des systèmes de gestion de l'information complets et intégrés dans tous les départements et les secteurs d'activité afin de faciliter la prestation du service dans un guichet unique;
- à étendre l'intégration des administrations de services, à mesure que les occasions se présentent, aux trois ordres de gouvernement;
- à tenir compte des besoins particuliers des entreprises en matière de service et à y répondre;
- à rapprocher de la clientèle l'accès aux services au moyen de véhicules comme des centres téléphoniques, des services décentralisés et des services en direct.