



CHAPITRE 3

La gestion de la qualité des services aux citoyens

Étude d'envergure gouvernementale

Table des matières

Faits saillants	3.1
Vue d'ensemble	3.7
Objectifs et portée de notre vérification	3.10
<i>Résultats de notre vérification</i>	
Auto-évaluation des ministères et organismes	3.13
Portait général	3.15
Renseignements aux citoyens et traitement de leurs demandes	3.20
Engagement organisationnel	3.23
Gestion de la qualité des services	3.26
Renseignements à la clientèle	3.31
Traitement des demandes des citoyens	3.51
Organisation du travail	3.70
Gestion des plaintes	3.88
Reddition de comptes	3.92
<i>Résumé des commentaires des ministères et organismes</i>	3.99



FAITS SAILLANTS

3.1 Notre vérification a été menée parmi les entités qui rendent des services directs à la population. Nous avons d'abord réalisé un sondage auprès de ces entités dans le but de tracer un portrait global de la gestion de la qualité des services aux citoyens. Par la suite, un examen plus poussé a été conduit dans dix organismes. Cet examen n'avait toutefois pas pour objectif d'évaluer la qualité elle-même des services.

3.2 Nos travaux révèlent que le portrait établi, à la faveur du sondage, par les organismes se disant les mieux nantis pour gérer la qualité des services est généralement surfait, de telle sorte que l'écart avec ceux se rangeant au bas de l'échelle n'est pas aussi grand qu'il le semblait de prime abord.

3.3 De façon générale, la haute direction des organismes vérifiés a manifesté son engagement à assurer une bonne qualité des services aux citoyens. Cependant les intentions exprimées ne trouvent pas nécessairement écho dans des activités concrètes.

3.4 Bien que des efforts importants soient consacrés par plusieurs entités à l'amélioration de la qualité des services, les outils en place s'avèrent rarement suffisants et pertinents pour apprécier de façon continue la qualité des services. Tant en ce qui a trait aux activités de renseignements à la clientèle qu'au traitement des demandes du citoyen, les principaux points à améliorer touchent l'établissement d'indicateurs de mesure et d'objectifs précis de qualité qui prendraient en considération les besoins de la clientèle et la capacité optimale de production.

3.5 De plus, rares sont les entités qui recueillent, sur une base régulière, des informations auprès de la clientèle pour apprécier l'évolution de la satisfaction de celle-ci quant aux services rendus. Dans un tel contexte, comment voulez-vous que la reddition de comptes des entités aux parlementaires permette une appréciation juste de la qualité des services offerts ?

3.6 Avec les bribes d'informations disponibles et des travaux plus poussés, nous avons quand même relevé plusieurs situations où les services offerts étaient manifestement de piètre qualité.

Nous avons examiné les organismes qui rendent un service direct à la population.

Vue d'ensemble

3.7 Le service aux citoyens doit être le principal souci des employés de l'État. L'article 2 de la *Loi sur la fonction publique* souligne d'ailleurs la nécessité de fournir au public les services de qualité auxquels il a droit. Pour favoriser l'accomplissement de cette mission fondamentale, le Conseil du trésor adoptait, en 1991, la politique gouvernementale concernant l'amélioration de la qualité des services offerts aux citoyens.

3.8 Cette politique précise des objectifs et attribue des responsabilités aux ministères et organismes ainsi qu'aux organismes centraux. Elle invite les dirigeants des entités à améliorer l'accessibilité aux services gouvernementaux et à accroître le degré de satisfaction du public quant à la qualité des services rendus. La politique suggère également certaines mesures visant à responsabiliser les employés et à encourager la mise en place de mécanismes de gestion pertinents.

3.9 Confrontés à un environnement économique qui exerce une pression à la baisse sur la disponibilité des ressources et face à des exigences toujours aussi importantes de la part des citoyens, les organismes publics doivent accroître leur productivité pour éviter que la qualité des services offerts n'en subisse le contrecoup. Ils doivent tout particulièrement être sensibilisés aux activités demandant un contact avec le citoyen.

Objectifs et portée générale de notre vérification

3.10 Notre vérification visait à déterminer si la gestion du service à la clientèle par les ministères et organismes favorise la fourniture de services de qualité aux citoyens. À cette fin, nous avons retenu les entités qui rendent des services directs à l'ensemble de la population ou, à tout le moins, à une portion importante de celle-ci, soit un bassin de 38 ministères et organismes (voir la liste à la fin de ce chapitre).

3.11 Dans un premier temps, nous avons réalisé un sondage auprès de ces entités dans le but de tracer un portrait global de la gestion de la qualité des services qui a cours actuellement au sein de la

fonction publique québécoise. Par la suite, un examen détaillé a été conduit dans dix organismes selon deux pôles d'attraction précis. Ainsi, nous avons examiné l'à-propos et la suffisance des outils d'évaluation dont s'étaient dotées tout particulièrement six des entités ayant affiché un portrait favorable de leur gestion. Nous avons complété notre étude par l'examen de quatre entités sélectionnées parmi celles qui présentaient un tableau plus sombre de leur situation, afin de détecter des problématiques qu'une saine gestion aurait pu estomper. Dans tous les cas, l'encadrement organisationnel et la rigueur de la reddition de comptes effectuée en la matière ont retenu notre attention.

3.12 Il convient de préciser que nos travaux n'avaient pas pour objectif de mettre en lumière le degré réel de qualité des services offerts ni d'établir ce qu'il devrait être.

Résultats de notre vérification

Auto-évaluation des ministères et organismes

3.13 Le sondage réalisé auprès des 38 organismes portait sur les moyens mis en place pour mesurer la qualité de leurs trois principaux services rendus aux citoyens et pour en rendre compte adéquatement. Il incluait également une demande d'appréciation et d'information sur leur service des plaintes et sur les moyens de communication dont ils disposaient.

3.14 Il est intéressant de prendre connaissance, de prime abord, du portrait brossé par les 38 organismes qui ont répondu à notre invitation.

Portrait général

3.15 En fonction des critères retenus, seulement 15 d'entre eux (39 p. cent) estiment posséder un système de gestion qui, sans nécessairement représenter un modèle de perfection, devrait théoriquement permettre d'évaluer la qualité de leurs services aux citoyens. De par l'information détenue, ils croient être en mesure de réagir promptement aux insatisfactions décelées et de rendre compte de leur gestion de façon satisfaisante.

3.16 Selon les réponses obtenues, 15 autres organismes ne tablent que sur une information rudimentaire, ce qui, au mieux, laisse paraître les situations les plus alarmantes.

Seulement 39 p. cent des organisations croient être en mesure de réagir aux insatisfactions des citoyens.

3.17 Les huit dernières auraient beaucoup de difficulté à agir judicieusement sur le niveau de qualité des services offerts, faute de posséder les outils nécessaires.

3.18 Enfin, la plupart des entités disent se préoccuper de la dimension efficience pour établir des standards pertinents à la gestion de la qualité de leurs services.

3.19 Les principaux problèmes signalés par les entités peuvent être regroupés comme suit :

- une majorité d'entités considèrent ne pas avoir suffisamment d'information sur les aspects dont elles doivent tenir compte pour connaître et apprécier la qualité des services offerts;
- lorsque des standards de qualité sont établis, ils ne s'appuient pas suffisamment sur les besoins et les attentes de la clientèle;
- la reddition de comptes, tant à l'interne qu'auprès des parlementaires, est de piètre qualité.

Renseignements aux citoyens et traitement de leurs demandes

3.20 Pour ajouter un autre angle d'éclairage à la situation décrite par les ministères et organismes, nous avons isolé les résultats obtenus pour les deux types de services retenus aux fins de notre vérification, soit les renseignements à la clientèle et le traitement des dossiers à la suite de demandes des citoyens. Dans les 111 services présentés par les 38 entités, nous avons dénombré 24 services de renseignements à la clientèle et 59 services de traitement de dossiers de différentes natures.

3.21 Dans l'ensemble, les entités considèrent qu'elles sont un peu mieux pourvues pour gérer la qualité des services de renseignements que ceux de traitement des demandes des citoyens. Tandis qu'elles déclarent avoir déterminé les indicateurs et les standards de qualité nécessaires pour gérer la qualité des renseignements à la clientèle dans 67 p. cent des cas, ce taux fléchit à 56 p. cent pour les activités de traitement des dossiers.

3.22 On dégage la même tendance entre les deux types de services relativement à l'utilisation des outils de gestion élaborés. Ainsi, dans le cas des services de renseignements, les entités qui prétendent posséder des indicateurs et des standards de qualité convenables affirment les utiliser. En ce qui concerne le traitement des

dossiers, les variations entre les résultats atteints et les objectifs ne sont analysées que dans deux cas sur trois : l'information demeurant trop souvent sur les tablettes.

Engagement organisationnel

3.23 L'engagement formel de la direction d'une entité à fournir des services de qualité à sa clientèle est essentiel pour sensibiliser et pour mobiliser l'ensemble du personnel. Pierre angulaire d'une gestion efficace de la qualité des services, cet engagement incite à cerner les moyens qu'il faut mettre de l'avant pour satisfaire le client et il assure une continuité dans l'action.

3.24 Avec une intensité diverse, neuf des dix entités examinées ont implanté un cadre de gestion propre à la qualité des services ou ont posé différentes actions visant la sensibilisation et la mobilisation du personnel, ce qui traduit bien la culture organisationnelle qui les anime en la matière.

3.25 Comme nous le confirment les vérifications que nous avons menées dans les ministères et organismes, nous verrons dans les pages suivantes que les intentions seules ne suffisent pas pour garantir une bonne gestion de la qualité des services.

Gestion de la qualité des services

3.26 Une saine gestion des services offerts aux citoyens présuppose la présence de mécanismes pour aider le gestionnaire à apprécier la situation. À ce chapitre, la cueillette de données pertinentes et l'établissement de standards précisant le niveau de qualité des services que l'organisation désire offrir sont une partie indispensable du rouage d'évaluation. Les standards doivent être établis avec toute la rigueur possible et tenir compte des besoins et des attentes de la clientèle ainsi que de la capacité optimale de production.

3.27 De façon générale, pour les six organismes qui affichaient une image favorable, nous avons été à même de constater que des lacunes importantes viennent la ternir. En effet, l'absence d'information sur des aspects primordiaux, la fiabilité relative et l'utilité limitée des données compilées ainsi que l'absence de standards constituent les principaux défauts relevés.

Les intentions seules ne suffisent pas pour garantir une bonne gestion de la qualité des services.

3.28 Dans les quatre autres entités qui se sont classées parmi les moins performantes en matière de gestion de la qualité, nous avons également constaté l'absence d'informations essentielles à la mesure d'aspects de la qualité des services offerts. Par contre, ces dernières n'étaient pas complètement démunies pour gérer la qualité de leurs services, puisqu'elles disposaient de statistiques opérationnelles et, à l'occasion, d'études ponctuelles sur le sujet. En ce sens, l'écart entre les organismes qui se situent au haut et au bas de l'échelle n'est pas aussi grand que l'indiquaient les réponses obtenues au sondage.

3.29 En outre, comme nous l'avons mentionné dans notre dernier rapport annuel, aucun organisme n'est en mesure d'évaluer objectivement son efficacité sur une base continue et ne peut, par voie de conséquence, tenir suffisamment compte de cet aspect dans la détermination des standards de qualité.

3.30 Voyons la situation de plus près, selon le type d'activités vérifiées.

Renseignements à la clientèle

3.31 Que ce soit par la voie du téléphone ou de la consultation sur place, la demande de renseignements constitue bien souvent le premier contact du citoyen avec l'appareil gouvernemental. L'accessibilité du service, la déférence du personnel et l'intégralité des informations fournies sont les ingrédients qui constituent la base de la qualité des services de renseignements.

3.32 Malgré l'importance du premier contact du citoyen avec l'État, nous avons constaté que les organismes éprouvent beaucoup de difficulté avec la gestion de la qualité des services de renseignements. Plus particulièrement, en ce qui a trait aux renseignements fournis par téléphone, la non-utilisation de l'information existante et l'absence de certaines autres sur des aspects névralgiques ouvrent des brèches importantes dans leur gestion de la qualité.

Accessibilité

3.33 L'accessibilité d'un service de renseignements s'évalue à la facilité avec laquelle on peut entrer en communication avec le bon interlocuteur.

3.34 Bien que les huit organismes vérifiés ayant des activités à fort volume reconnaissent la pertinence de se doter d'indicateurs tels que le taux de rejet des appels, celui de l'abandon des clients mis en attente et le délai d'attente, la cueillette de l'information n'est pas toujours effectuée ou encore les données colligées donne un portrait incomplet de la situation. Le volume d'activité qui échappe ainsi aux contrôles de qualité est plus souvent qu'autrement important pour les ministères et organismes vérifiés. Par exemple, l'une des entités ne dispose pas de l'information requise concernant l'évaluation de l'accessibilité du service téléphonique pour 55 p. cent de l'ensemble des appels qu'elle reçoit annuellement.

3.35 Les limites technologiques et les coûts d'installation des équipements ne peuvent justifier à eux seuls ces omissions. En effet, les organismes peuvent, à tout le moins, recourir à des études d'affluence et à des sondages pour obtenir une information minimale sur l'accessibilité. D'ailleurs, quelques entités le font à l'occasion.

3.36 Par ailleurs, de graves problèmes d'accessibilité téléphonique ont été découverts dans les quatre organismes où les données étaient disponibles. Pourtant connues des dirigeants, certaines situations perdurent malgré des taux de rejet et d'abandon importants et la présence d'études internes qui en font état. Il semble que, dans bien des cas, des efforts supplémentaires auraient pu être consentis. Comme le souligne un rapport du Protecteur du citoyen adressé à l'une de ces entités, « vaut mieux se dire, dans ces conditions, qu'on a la vie devant soi » en parlant des problèmes d'accessibilité aux renseignements fournis par téléphone.

3.37 La figure 3.1 résume la situation qui existait en 1994 dans les organismes pour lesquelles l'information était disponible.

3.38 Les statistiques ci-contre indiquent qu'en moyenne 67,7 p. cent des appels téléphoniques sont systématiquement rejetés. Lorsque la communication a été établie, un autre 7 p. cent des appels sont abandonnés, possiblement à la suite d'une trop longue attente. Ainsi, trois fois sur quatre, la clientèle ne peut entrer en communication avec un préposé aux renseignements.

De graves problèmes d'accessibilité téléphonique ont été découverts dans quatre organismes.

Trois fois sur quatre, la clientèle ne peut entrer en communication avec un préposé.

3.39 Compte tenu des difficultés à obtenir la communication avec les ministères et organismes par téléphone, un effet d'avalanche peut se faire sentir sur la qualité des services dispensés au comptoir. À titre d'exemple, nous avons relevé qu'un des organismes ayant des difficultés notoires avec l'accessibilité de son service de renseignements téléphoniques connaissait également des problèmes d'engorgement à son principal service d'accueil.

3.40 Comme nous le verrons ultérieurement, les ministères et organismes ne se sont pas dotés des outils pour mesurer l'efficacité de leurs ressources humaines. Par conséquent, ils ne peuvent déterminer dans quelle mesure les résultats obtenus au regard de l'accessibilité de leurs services pourraient être influencés par une meilleure gestion de la productivité.

3.41 À la lumière des données disponibles, aussi incomplètes soient-elles, il y a lieu de se poser de sérieuses questions au sujet des performances offertes par plusieurs organismes quant à l'accessibilité de leurs services de renseignements.

Déférence du personnel et intégralité des renseignements

3.42 L'obtention de l'information relative au respect et à la courtoisie du personnel envers les citoyens ainsi que celle concernant l'intégralité et l'exactitude des renseignements donnés exige un peu plus d'efforts de la part des entités parce qu'elles doivent développer des outils de cueillette. Étant donné qu'aucun système automatisé ne peut répondre à ce besoin, elles doivent utiliser des moyens, telles l'écoute téléphonique et la simulation d'appel et les mouler à leurs réalités organisationnelles.

3.43 La moitié des dix organismes ayant fait l'objet d'un examen détaillé ne se sont pas dotés d'outils qui leur permettraient de prendre en compte l'intégralité des renseignements fournis et la déférence exprimée à l'endroit des citoyens. L'analyse des plaintes reçues constitue pour ainsi dire la seule information pouvant fournir des indices évidents d'absence de qualité.

3.44 Plongés dans le noir quant au niveau de performance atteint sur ces éléments fondamentaux de la qualité, les organismes risquent de ne réagir que lorsqu'ils se seront heurtés à une insatisfaction manifeste de la clientèle.

3.45 En ce qui concerne les cinq autres organismes, l'utilisation qui est faite des moyens d'évaluation ne permet d'obtenir que des informations très fragmentaires et peu significatives pour apprécier l'intégralité des renseignements fournis et la qualité de l'accueil. Par exemple, l'une de ces entités n'utilise la simulation d'appel qu'une fois par année, répartie sur deux ou trois semaines; cette simulation ne couvre qu'environ 200 appels du million reçus annuellement. Quant aux services de renseignements des quatre autres entités, décentralisés dans plusieurs secteurs, les mécanismes d'évaluation élaborés ne se sont pas propagés d'un secteur à l'autre. Par le fait même, la communication avec certaines clientèles ne fait l'objet d'aucun contrôle de qualité.

3.46 Les citoyens risquent ainsi de ne pas être traités avec toute la déférence voulue et de ne pas obtenir les renseignements qu'ils sont en droit de recevoir, et ce, sans que la direction de l'entité n'en soit informée. À ce chapitre, nous avons relevé, au cours de nos entrevues avec les

ORGANISME	APPELS REJETÉS À L'ENTRÉE (%)	TRANSFERTS D'APPELS NON RÉUSSIS ET ABANDONS (%)	TOTAL DES APPELS SANS RÉPONSE (%)
1	73,5	4,5	78,0
2	77,8	9,7	87,5
3	8,5	14,9	23,4
4	32,1	9,0	41,1
Moyenne pondérée	67,7	7,0	74,7

FIGURE 3.1

préposés aux renseignements d'une entité, une situation qui fait état du peu de confiance des citoyens par rapport aux informations qui leur sont transmises. En effet, d'après les préposés, il arriverait de plus en plus fréquemment que les gens entrent en contact avec le service de renseignements à plus d'une reprise pour obtenir un deuxième son de cloche. L'attitude des citoyens s'explique fort bien puisque l'organisation a été établie, à la suite d'une simulation d'appel, que le tiers des réponses données étaient incomplètes.

Standards de qualité

Les organismes n'ont pas établi le niveau de qualité à offrir.

3.47 Même si les huit ministères et organismes qui présentent des activités à fort volume ont déterminé les principaux indicateurs nécessaires à la mesure de l'accessibilité de leurs services de renseignements, six d'entre eux n'ont toutefois pas défini de standards qui permettraient de traduire plus concrètement le niveau de qualité de service qu'ils désirent offrir. Par exemple, des objectifs précis ne sont pas établis concernant des aspects tels que le taux de rejet d'appels tolérable, le taux critique d'abandon des clients mis en attente et les délais d'attente jugés acceptables.

3.48 Il en va de même de la déférence du personnel et de l'intégralité de l'information transmise à la clientèle. À cet égard, aucune entité n'a précisé ses objectifs, même si certaines d'entre elles ont défini des critères d'évaluation en vue d'apprécier le niveau de qualité.

L'information disponible facilite très peu la gestion de la qualité des services.

3.49 De plus, les standards établis, lorsqu'ils existent, ne font pas suite à une analyse précise des besoins et des attentes de la clientèle, lesquels pourraient être connus, entre autres, au moyen de sondages. Également, la méconnaissance de la capacité de production fait en sorte que les organismes sont généralement dans l'impossibilité d'en tenir compte dans l'établissement des standards. Cette réalité contredit les résultats de notre sondage.

3.50 En faisant abstraction de ces éléments, il est difficile d'obtenir une évaluation objective de la qualité des services offerts et de pouvoir réviser les standards de qualité lorsque survient un changement dans les besoins de la clientèle ou dans la capacité de production.

Traitement des demandes des citoyens

3.51 La mission de plusieurs ministères et organismes les amène à répondre à différentes demandes des citoyens. L'analyse d'une demande d'aide financière, le traitement d'un dossier de rente ou d'une demande de permis ne représentent que quelques-unes de ces situations.

3.52 Les notions de diligence, de conformité, de facilité d'utilisation et de déférence constituent les éléments essentiels de la qualité du traitement des demandes des citoyens.

3.53 Même si cela peut paraître paradoxal, nos travaux de vérification tendent à infirmer les conclusions tirées de notre sondage réalisé auprès des ministères et organismes. En effet, il nous est apparu que ces derniers éprouvent moins de difficulté à gérer la qualité de ces services que celle des services de renseignements. Bien qu'il reste un bon bout de chemin à parcourir pour atteindre une gestion efficace de la qualité, nous pouvons accorder une note supérieure aux entités pour les outils qu'elles ont élaborés en vue d'obtenir de l'information pertinente sur la qualité des services en matière de traitement des demandes des citoyens.

Délais de traitement

3.54 La principale lacune observée quant à l'information portant sur les délais de traitement concerne sa faible valeur pour la gestion de la qualité des services. Ainsi, dans cinq des huit services examinés où la diligence du traitement était prise en considération, l'information recueillie sur les délais ne permet que d'établir une moyenne sans attirer l'attention sur les extrêmes. À titre d'exemple, l'information cumulée par l'une des entités indique que son délai moyen de traitement des demandes de la clientèle respecte généralement l'objectif fixé. Toutefois, selon des données extraites du système d'exploitation, plus de 25 p. cent des quelque 60 000 demandes acceptées durant l'année 1994 ont accusé des délais de traitement supérieurs à la norme établie et, dans plus de la moitié des cas, les délais ont excédé de plus de deux fois la norme.

3.55 À défaut de telles analyses, il est passablement difficile d'isoler les situations potentiellement critiques et d'orienter les efforts vers les cas qui risquent d'engendrer une grande insatisfaction. Pour le citoyen dont la demande est traitée avec un important retard, un délai moyen qui respecte un standard n'a aucune signification.

3.56 D'ailleurs, dans l'une des entités ne composant qu'avec le délai moyen, nous avons déterminé que les délais de traitement qui excèdent les délais prévus sont la cause d'un appel sur cinq, ce qui contribue ainsi à encombrer le système téléphonique de renseignements.

Conformité et équité des décisions

3.57 L'information véhiculée sur la qualité technique du traitement des dossiers, c'est-à-dire sur la conformité de la décision rendue avec les normes administratives et réglementaires et l'aspect complet du dossier, souffre également, à bien des égards, de faiblesses qui la rendent inapte à l'évaluation de la qualité des services.

3.58 D'une part, nous avons constaté que la taille et la sélection des échantillons de dossiers à réviser n'assurent pas toujours l'obtention d'une image représentative de la réalité. Nous avons pu observer que quatre organismes n'établissent pas de normes quant au nombre de dossiers à vérifier, laissant ainsi toute latitude aux personnes responsables de la révision.

3.59 D'autre part, l'évaluation du taux de conformité à partir de la compilation des erreurs décelées s'écarte parfois des règles de l'art et ne permet pas d'apprécier le niveau réel de qualité atteint. On peut citer, par exemple, le cas d'un service qui retranche 1 p. cent pour chaque erreur décelée et ce, sans tenir compte du nombre de dossiers examinés. Ainsi, selon cette méthode d'évaluation, la découverte de deux erreurs dans un échantillon de dix dossiers résulte en un taux de qualité de 98 p. cent. Dans une autre situation, une entité ne fait pas de distinction entre les erreurs ayant une incidence sur le client et celles qui n'en ont pas, de telle sorte qu'un pourcentage élevé d'erreur ne démontre pas pour autant un problème face à la qualité de services offerts.

3.60 Enfin, dans un autre organisme, même si celui-ci a déterminé les informations dont il a besoin pour établir le niveau de conformité du

traitement des demandes avec les exigences administratives et réglementaires, il fait preuve de laxisme en n'exigeant pas systématiquement leur production. Certaines de ses unités opérationnelles ne communiquent pas les résultats obtenus, tandis que d'autres n'effectuent pas les vérifications exigées de façon régulière.

Facilité d'utilisation

3.61 La simplicité d'utilisation et de compréhension des services ainsi que la souplesse des systèmes constituent les principaux éléments de la dimension appelée « facilité d'utilisation ». Entre autres, tout document ou formulaire mis à la disposition des citoyens doit être le plus simple possible à remplir.

3.62 Même si cet aspect d'un service de qualité n'a pas fait l'objet d'une vérification systématique, certaines situations relevées dans deux entités révèlent que des efforts doivent être consentis par les organismes afin d'alléger et de simplifier leurs formulaires.

3.63 Nous avons constaté, dans le premier organisme, que près de un formulaire sur quatre ne pouvait être traité promptement, parce que les informations fournies par les citoyens sont incomplètes ou ne répondent pas aux exigences légales. Il serait surprenant que de tels résultats ne soient attribuables qu'à la négligence des citoyens.

3.64 Dans le second organisme, nous avons relevé la présence d'un impressionnant formulaire de six pages, comportant douze grilles de calcul. Comment un formulaire de cette nature peut-il répondre au critère « facilité d'utilisation » ?

3.65 Même si, strictement sur le plan administratif, de plus grands efforts auraient pu être tentés pour alléger les formulaires en question, il n'en demeure pas moins que la complexité de la réglementation est l'une des causes de ce casse-tête.

Déférence du personnel

3.66 La plupart des ministères et organismes disposent de peu d'informations sur la déférence des agents de traitement envers la clientèle.

3.67 Encore une fois, les plaintes représentent la seule information disponible en vue d'obtenir une rétroaction sur le sujet. À défaut de prendre la pouls de la clientèle sur sa perception de la

De plus grands efforts pourraient être faits pour simplifier les formulaires.

qualité des services à cet égard, grâce notamment à des sondages ponctuels, les entités ne peuvent détecter les problèmes potentiels et, au besoin, apporter les correctifs nécessaires.

Standards de qualité

3.68 Les principaux standards représentant les objectifs relatifs aux aspects de la qualité à atteindre dans le traitement des demandes des citoyens n'ont été observés que dans deux des services retenus aux fins de cette étude. Dans cinq autres services, l'absence de standards sur des aspects importants tels que la diligence du traitement et la conformité des décisions rendues avec les règlements atténue considérablement les efforts déployés pour mesurer la qualité de ces services.

3.69 Tout comme dans le cas des services de renseignements, les organismes ne tiennent pas compte de l'efficacité et des besoins de la clientèle dans la détermination de leurs standards, ce qui constitue un sérieux handicap pour l'évaluation du niveau de qualité atteint.

Organisation du travail

3.70 L'organisation du travail joue un rôle déterminant sur la qualité des services offerts à la clientèle. Dans un contexte de rationalisation de l'effectif, les organismes gouvernementaux doivent déployer beaucoup d'énergie et d'imagination pour affecter leurs ressources de façon optimale.

3.71 Toujours dans une perspective d'optimisation des ressources, ils doivent mesurer leur efficacité et évaluer le rendement du personnel.

Disparités régionales

3.72 Étant donné la présence marquée des services gouvernementaux en région, il est important que les organismes publics s'assurent que les niveaux de services offerts correspondent bien aux besoins de la clientèle et que l'allocation des ressources disponibles est effectuée de telle sorte qu'elle donne un niveau de service comparable à l'ensemble des citoyens.

3.73 Dans les entités où nous avons pu obtenir des données pertinentes, nous avons relevé des situations qui méritent un sérieux questionnement quand on compare le niveau de qualité des services entre les régions.

3.74 Ainsi, des études d'affluence réalisées dans l'une des entités révèlent des taux de rejet des appels téléphoniques variant entre 11 et 85 p. cent. Dans un autre organisme, le taux de rejet d'appel connu pour deux de ses bureaux régionaux est de 76 p. cent dans un cas, soit le double de l'autre. Enfin, un sondage réalisé par un troisième organisme sur l'accessibilité de son service téléphonique dévoile un taux de satisfaction de 89 p. cent dans une région et de seulement 37 p. cent dans une autre.

3.75 Quant à l'allocation des ressources entre les différents points de services des ministères et organismes, plusieurs questions demeurent sans réponses. Comment expliquer, par exemple, qu'une entité dispose du même nombre de préposés aux renseignements pour ses bureaux de Québec et de Montréal, quand il y a six fois plus de tentatives d'appels à ce dernier endroit. Loin de constituer un cas unique, des situations similaires sont observables dans plusieurs autres ministères et organismes. Ainsi, dans un autre organisme, le bureau de Montréal, qui fait l'objet de cinq fois plus de tentatives d'appels que celui de Québec, ne peut compter que sur un personnel qui ne représente que 2,5 fois celui de Québec.

3.76 Les organismes concernés n'ont pas été en mesure d'expliquer et de justifier les écarts décelés.

Efficacité des ressources humaines

3.77 Bien qu'un organisme ait réalisé une étude ponctuelle, aucune des entités vérifiées ne mesure adéquatement l'efficacité de leurs ressources, et ce, tant pour les services de renseignements que le traitement des dossiers. Par exemple, en ce qui a trait aux services de renseignements téléphoniques, six de ces entités ne disposent d'aucun moyen de s'assurer de l'efficacité de leurs ressources humaines et les quatre autres se contentent de recettes incomplètes.

3.78 Faute d'avoir déterminé leur capacité maximale de production et la performance de leurs employés, les gestionnaires ne peuvent pas établir objectivement dans quelle mesure leur unité administrative est efficace, contrairement à ce que semblent alléguer les organismes à la suite du sondage. Ce faisant, les entités peuvent difficilement prétendre offrir le niveau de qualité de services optimal en fonction de leurs ressources.

Les organismes ne tiennent pas compte de l'efficacité et des besoins de la clientèle dans la détermination de leurs standards.

Les gestionnaires ne peuvent pas établir dans quelle mesure leur unité administrative est efficace.

3.79 Certaines informations telles que le temps de branchement au système téléphonique et la disponibilité du personnel à répondre aux appels ne sont pas exploitées pour évaluer l'efficacité des ressources. L'absence de statistiques essentielles comme le nombre d'appels répondus par employé par unité de temps et des normes de productivité reposant uniquement sur des moyennes établies à partir de données historiques ou qui présentent des différences importantes d'une région à l'autre sans justification sont d'autres faiblesses qui compromettent l'évaluation de l'efficacité.

3.80 Par ailleurs, certaines informations de gestion disponibles concernant la productivité nous laissent perplexes quant au niveau de performance atteint par les entités et elles suscitent de sérieuses interrogations relativement aux possibilités d'amélioration des services.

3.81 Par exemple, dans l'une des entités, l'analyse de l'information portant sur la productivité moyenne de chaque région démontre que des bureaux régionaux obtiennent des performances deux fois plus élevées que d'autres. Dans le même ordre d'idée, les cinq bureaux d'une même région ont maintenu une vitesse de croisière annuelle de 33 p. cent plus élevée que la moyenne maintenue par l'ensemble des autres bureaux régionaux.

3.82 L'absence d'information sur le temps imputé par les employés à chaque activité par rapport à l'ensemble du temps disponible et des contrôles trop peu raffinés pour permettre d'assurer l'exactitude et l'intégralité de certaines données relatives à la productivité représentent des barrières qui devront obligatoirement être franchies pour parvenir à une gestion efficace de la qualité.

3.83 Afin d'illustrer l'importance de mesurer la capacité de production, mentionnons qu'une entité ayant procédé à une évaluation exhaustive de sa capacité réelle a constaté que la charge de travail des employés est fortement déséquilibrée entre les différentes régions et, fait encore plus troublant, cette évaluation démontre que le taux moyen d'efficacité des ressources humaines oscille autour de 50 p. cent.

Évaluation du rendement et formation

3.84 Comme le mentionnaient nos rapports des dernières années, la gestion des ressources humaines accuse des ratés, lesquels ont une

influence directe sur la qualité des services offerts aux citoyens.

3.85 Dans une perspective d'utilisation optimale des ressources humaines, les gestionnaires doivent orienter le travail, surveiller sa progression et en apprécier les résultats eu égard à la contribution de chaque employé en matière d'amélioration du service à la clientèle. L'évaluation du rendement constitue sans contredit un outil privilégié pour responsabiliser les employés quant à la qualité des services et pour déterminer les besoins en formation.

3.86 L'examen des dossiers d'évaluation et les rencontres individuelles effectuées avec des employés nous ont permis de constater que, plus souvent qu'autrement, les attentes concernant la qualité des services à la clientèle sont floues ou encore carrément absentes.

3.87 La formation et la mise à jour des connaissances des employés, autres aspects importants qui influencent la qualité des services, n'obéissent pas toujours aux principes de base. Comment les ministères et organismes peuvent-ils prétendre donner une formation suffisante et pertinente à leurs employés de première ligne s'ils ne procèdent pas à leur évaluation et, comme nous l'avons mentionné précédemment pour les services de renseignements, s'ils ne mesurent pas la qualité des informations transmises ? Dans ce cas précis, l'usage limité de l'écoute téléphonique et de la simulation d'appel ne permet pas de cibler les besoins réels et, conséquemment, laisse place à l'arbitraire. Dans un tel contexte, la décision d'un organisme d'offrir moins d'heures de formation à ses employés attachés au bureau de Montréal qu'à ceux des autres bureaux régionaux, sans s'appuyer sur le niveau de qualité atteint, peut certainement faire l'objet de questionnement.

Gestion des plaintes

3.88 Le traitement des plaintes représente sans contredit l'un des éléments importants d'une saine gestion du service à la clientèle. L'objectif premier d'un tel service est évidemment de traiter ces plaintes de façon impartiale dans le but de donner, dans la mesure du possible, satisfaction au client. Toutefois, il est aussi important d'utiliser l'information véhiculée par ces plaintes comme outil d'amélioration de la qualité des services.

Les attentes concernant la qualité des services à la clientèle sont floues ou encore carrément absentes.

Certaines informations divulguées dans les rapports annuels risquent d'induire le lecteur en erreur.

3.89 Dans l'ensemble des entités ayant participé à notre sondage, un organisme sur deux avait mis en place un service de traitement des plaintes distinct des unités opérationnelles. Nous retrouvons la même proportion dans les entités que nous avons examinées. Toutefois, les systèmes mis en place par les organismes accusent d'importantes lacunes.

3.90 Qu'il y ait ou non une unité administrative distincte responsable de la gestion des plaintes, celles qui sont reçues dans les services opérationnels ne sont pas systématiquement portées à la connaissance de la haute direction des organismes. Elle ne peut, par conséquent, obtenir un portrait global de la situation. Le problème de l'intégralité de l'information transmise concernant les plaintes, plus aigu dans le cas des organismes qui ne disposent pas d'un service distinct de gestion des plaintes, peut contribuer à masquer l'importance de certaines insatisfactions de la clientèle. Il est difficile d'évaluer l'ampleur de ce phénomène, compte tenu de l'absence d'information à ce sujet.

3.91 Finalement, les ministères et organismes ne mettent pas suffisamment à profit les plaintes reçues. Ainsi, les rapports de gestion présentement disponibles ne permettent généralement que de connaître le nombre total de plaintes reçues par grands thèmes généraux tels que « commentaires sur les services » ou « délais de traitement ». Ils ne révèlent pas la nature exacte des plaintes ni leur fondement, ce qui permettrait de mieux orienter les actions en vue d'améliorer la qualité des services.

Reddition de comptes

3.92 Comme la qualité de la reddition de comptes est tributaire de la condition des informations de gestion disponibles, il est évident que les lacunes soulevées précédemment ont une incidence sur la reddition de comptes effectuée.

Interne

3.93 Les informations véhiculées relativement à la qualité des services pour les activités vérifiées font abstraction d'éléments importants dans tous les organismes. Outre l'insuffisance de l'information, la périodicité et le délai de production de celle-ci causent parfois préjudice à une saine gestion de la qualité des services.

Ces lacunes rendent difficiles l'établissement d'un portrait juste de la situation et, le cas échéant, l'instauration de correctifs appropriés dans les secteurs qui semblent les plus problématiques.

3.94 De plus, certaines données disponibles auprès des gestionnaires de premier niveau ne sont pas toujours transmises à la haute direction malgré leur grande utilité pour la gestion de la qualité.

Externe

3.95 Aucune des entités vérifiées ne peut se targuer de s'être acquittée de ses responsabilités de rendre compte adéquatement de sa gestion de la qualité des services dans son rapport annuel en faisant état, notamment, des délais, de la satisfaction de sa clientèle au regard des services rendus, du traitement des plaintes et, surtout, en matière de productivité des ressources utilisées.

3.96 Qui plus est, pourtant déjà fort restreintes, certaines informations divulguées dans les rapports annuels risquent d'induire le lecteur en erreur. À titre d'exemple, l'information portant sur la qualité des renseignements offerts par une entité indique que 98 p. cent des réponses transmises aux citoyens sont exactes. Bien que les résultats de l'évaluation effectuée démontrent effectivement que seulement 2 p. cent des réponses sont fausses, ils révèlent également que 39 p. cent de l'ensemble des réponses ont été jugées incomplètes, information qui n'est malheureusement pas divulguée.

3.97 Le rapport annuel d'un autre organisme fait état d'une diminution importante du délai moyen de traitement d'une catégorie de demandes, le délai étant passé de 57 jours ouvrables qu'il était l'année précédente, à 42 jours. Si l'on tient compte du temps écoulé entre la date de réception des demandes et celle des avis d'acceptation, le délai moyen grimpe de 42 à 200 jours, délai réel que doit subir la clientèle.

3.98 **Pour améliorer leur gestion de la qualité des services aux citoyens, nous avons recommandé aux ministères et organismes**

■ **de poursuivre leurs efforts pour sensibiliser et mobiliser les employés, particulièrement ceux de première ligne;**

■ **de s'assurer que tous les aspects importants de la qualité des services font l'objet d'une évaluation;**

- de se doter des outils leur permettant de recueillir toute l'information de gestion nécessaire à l'évaluation de la qualité des services;
- de s'assurer de la fiabilité des informations produites;
- d'établir des standards de qualité reflétant les besoins et les attentes de la clientèle, tout en tenant compte de la capacité optimale de production;
- de se doter d'un système de gestion des plaintes permettant de tracer un portrait le plus précis possible de la situation;
- de présenter une reddition de comptes qui permet de juger de la qualité de la gestion, et ce, tant au sein de l'entité qu'à l'extérieur de celle-ci.

3.99 Résumé des commentaires des ministères et organismes : Les ministères et organismes vérifiés se sont déclarés soucieux de la qualité des services qu'ils offrent à leur clientèle et nous ont indiqué que sa gestion était au cœur de leurs préoccupations.

Ils sont généralement d'accord sur le fait que des améliorations aux outils de gestion présentement utilisés peuvent être apportées de façon à pouvoir mieux apprécier la qualité des services rendus. Ils expliquent très souvent les déficiences soulevées par un manque de ressources ou encore par un environnement non propice à l'implantation des outils appropriés. Entre autres, une entité a expliqué sa mauvaise performance par la mise en place d'un nouveau système informatique et par l'entrée en vigueur simultanée d'une nouvelle loi, ce qui l'a amenée à centrer ses énergies sur la formation de son personnel et sur la conception de directives permettant d'encadrer les opérations tout en maintenant des services de qualité acceptable.

Quelques organismes sont d'avis qu'il est plus ou moins opportun, pour le moment, d'implanter des normes et des standards de qualité, compte tenu de leurs problèmes particuliers. Une entité souligne que l'entente de partenariat sur l'organisation du travail signée avec les représentants syndicaux démontre sa souplesse face à la dynamique de l'organisation du travail

et qu'elle prend les moyens pour sensibiliser, mobiliser et responsabiliser l'ensemble de ses employés à la fourniture de services de qualité.

Les entités ont également souligné l'importance de trouver le juste équilibre entre les ressources investies dans la gestion de la qualité des services et les bénéfices que l'on peut en retirer. Elles ne veulent pas que les efforts qui seraient consentis au développement de meilleurs outils de gestion se fassent au détriment des services eux-mêmes. Cet argument est présenté comme explication de certaines décisions prises au regard de la gestion de la qualité des services en région, de l'insuffisance des contrôles appliqués en matière de qualité des communications des renseignements ou encore de la conformité avec les normes administratives et réglementaires.

Deux entités soulignent que la difficulté d'ajuster les ressources disponibles aux besoins de la clientèle est un problème hors de leur contrôle et qui relève davantage de contraintes gouvernementales.

La plupart des organismes ont porté à notre connaissance différents projets qui devraient permettre d'améliorer la situation actuelle. L'implantation d'une stratégie de service basée sur les attentes des clients, l'amélioration des contrôles de qualité, la définition de standards et le renforcement des échanges avec les représentants de la clientèle sont autant de démarches qu'ils comptent entreprendre pour mieux répondre aux besoins exprimés.

Au regard de la gestion des plaintes, deux des organismes qui se sont dotés d'un service distinct à cet effet ont convenu de la pertinence d'apporter des correctifs de façon à s'assurer d'obtenir l'information sur l'ensemble des plaintes reçues et de mieux utiliser le caractère informatif de celles-ci. Tandis qu'une entité a confirmé qu'elle avait institutionnalisé un bureau des plaintes après notre passage, une autre affirme ne pas avoir l'intention de se doter d'un tel service, les moyens actuels mis à la disposition de sa clientèle étant jugés suffisants.

En matière de reddition de comptes, plusieurs ont mentionné que des informations pertinentes additionnelles seraient ajoutées à leur prochain rapport annuel. Entre autres, deux entités

Les organismes expliquent souvent les déficiences soulevées par un manque de ressources ou encore par un environnement non propice à l'implantation des outils appropriés.

prévoient, à court terme, une reddition de comptes davantage axée sur les résultats et la performance, basée sur l'approche préconisée par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée. Enfin, une entité est d'avis que le contenu de son rapport annuel répond aux exigences réglementaires.

Liste des entités ayant répondu à notre sondage

Ministères

- Agriculture, Pêcheries et Alimentation
- Affaires internationales, Immigration et Communautés culturelles
- Conseil du trésor - Services gouvernementaux
- Culture et Communications
- Emploi
- Environnement et Faune
- Industrie, Commerce, Science et Technologie
- Justice
- Ressources naturelles
- Revenu
- Sécurité du revenu
- Sécurité publique
- Transports

Organismes

- Bibliothèque nationale du Québec
- Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
- Commission d'appel en matière de lésions professionnelles
- Commission de protection du territoire agricole du Québec
- Commission de la santé et de la sécurité du travail
- Commission des normes du travail
- Commission des transports du Québec
- Commission des valeurs mobilières du Québec
- Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec
- Curateur public
- Inspecteur général des institutions financières
- Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec
- Office de la langue française
- Office de la protection du consommateur
- Office des personnes handicapées du Québec
- Régie de l'assurance-maladie du Québec
- Régie des assurances agricoles du Québec
- Régie des alcools, des courses et des jeux
- Régie des rentes du Québec
- Régie du bâtiment du Québec
- Régie du logement
- Société de développement industriel
- Société de financement agricole
- Société de l'assurance automobile du Québec
- Société d'habitation du Québec