

LE PERSONNEL, LE SERVICE ET LA CONFIANCE : EXISTE-T-IL UNE CHAÎNE DE VALEUR DU SERVICE DANS LE SECTEUR PUBLIC ?

Ralph Heintzman et Brian Marson

I.I.S.A. | « *Revue Internationale des Sciences Administratives* »

2005/4 Vol. 71 | pages 583 à 612

ISSN 0303-965X

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2005-4-page-583.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour I.I.S.A..

© I.I.S.A.. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.



Le personnel, le service et la confiance : Existe-t-il une chaîne de valeur du service dans le secteur public?

Ralph Heintzman et Brian Marson

Résumé

Dans cet article, nous examinons les éléments qui attestent de l'existence d'une « chaîne de valeur du service dans le secteur public » et proposons une nouvelle façon d'envisager ce que Bouckaert et ses collègues ont appelé l'approche « micro-rendement » en matière de renforcement de la confiance envers les institutions publiques (Bouckaert et al. 2002). Nous nous concentrerons plus particulièrement sur le rôle de la prestation de service dans le renforcement de la confiance des citoyens. Nous procéderons cependant dans le cadre d'un modèle plus large, un modèle qui relie la prestation de service à d'autres aspects importants du rendement administratif, en particulier la gestion des personnes. Nous appellerons ce modèle la « chaîne de valeur du service dans le secteur public » et nous nous appuyerons sur des travaux de Heskett et d'autres experts du secteur privé (Heskett et al. 1994, 1997). Nous examinerons les éléments qui attestent de l'existence de liens entre l'engagement du personnel (satisfaction et dévouement) et la satisfaction des clients dans le secteur public, et entre la satisfaction des clients du secteur public et la confiance des citoyens. Nous identifions les cinq principaux « facteurs » de satisfaction à l'égard des services dans le secteur public et examinons les prétendus « facteurs » de l'engagement du personnel ainsi que les données qui mettent en évidence l'influence que semble avoir la prestation de service sur la confiance des citoyens au Canada. Nous évoquons un programme de recherche prospectif permettant d'identifier les facteurs de satisfaction et de dévouement du personnel ainsi que les facteurs de confiance envers les institutions publiques et de déterminer si les liens proposés dans la « chaîne de valeur du service dans le secteur public » peuvent être validés de façon empirique.

Introduction

La confiance des citoyens envers les institutions publiques est l'un des thèmes faisant actuellement l'objet des plus vifs débats chez les universitaires et les praticiens

Ralph Heintzman est Vice-président, Valeurs et éthique de la fonction publique, Bureau des valeurs et d'éthique de la fonction publique, Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada et **Brian Marson** est Conseiller Principal, Direction du dirigeant principal de l'information Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Ottawa. Traduction de l'article paru en anglais sous le titre : " People, Service and Trust: Is there a Public Sector Service Value Chain?".

Copyright © 2005 IISA - Vol 71(4): 583-612

dans les domaines du gouvernement, de la politique et de l'administration publique. Nombreux sont les commentateurs qui constatent une baisse de la confiance envers les institutions publiques ainsi qu'une baisse parallèle de l'engagement civique et de la participation démocratique dans le monde développé. Cependant, la question de savoir si une véritable baisse s'est produite et, si oui, quelles pourraient en être les conséquences, ne fait pas l'unanimité parmi les spécialistes, ni même l'objet d'un débat animé (Nye et al. 1997 ; Klingemann et Fuchs 1995, Light, 2002, Van de Walle 2004).

Au Canada, un récent rapport d'EKOS (EKOS 2002) indique que la plupart des Canadiens ne font pas confiance au gouvernement et qu'ils ne croient pas non plus beaucoup au processus démocratique:

- En 1960, plus de 75 % des citoyens exprimaient leur confiance dans le gouvernement du Canada pour « faire ce qu'il faut » ; en 2002, ce chiffre chutait à 27 %);
- Seuls 18 % des Canadiens déclarent faire confiance aux hommes politiques, et 36 % seulement déclarent faire confiance aux fonctionnaires fédéraux ;
- 58 % des Canadiens déclarent que « le gouvernement « ne se préoccupe pas de leur bien-être » ;
- 77 % des Canadiens ont le sentiment que les représentants élus « sont moins proches » ;
- 28 % des citoyens pensent que le « gouvernement est véreux » ;
- 46 % des Canadiens déclarent que les politiques fédérales sont corrompues, contre 20 % seulement qui pensent qu'ils sont honnêtes ;
- 52 % du public déclare que les normes éthiques au sein du gouvernement fédéral se sont fortement détériorées au cours de la dernière décennie ;
- 16% des Canadiens seulement pensent que les décisions du gouvernement sont guidées par l'intérêt public ;
- Les Canadiens pensent que les médias (45 %) et les grandes entreprises (38 %) ont trop d'influence sur les décisions du gouvernement dans les questions d'intérêt public ; par ailleurs, 52 % pensent que le citoyen moyen a trop peu d'influence sur les décisions d'intérêt public.

Il va de soi que les raisons d'un tel déclin présumé et les facteurs qui pourraient contribuer à renforcer et à rétablir la confiance envers les institutions publiques font l'objet de débats tout aussi animés. Dans une analyse récente et exhaustive de ces débats, Geert Bouckaert et ses collègues du Public Management Institute, à Louvain, identifient deux écoles ou approches qu'ils appellent les théories du « rendement » et de l'« identité » (Bouckaert et al. 2002). Cette dernière approche explique le déclin de la confiance en se basant essentiellement sur des facteurs sociétaux et liés à l'évolution des identités et des valeurs individuelles et collectives. Cette école comprend, par exemple, Robert Putnam et sa célèbre théorie, très controversée, à propos du rôle et de l'influence de la baisse de capital social (Putnam 2000).

La première approche, en revanche, fait apparaître l'influence potentielle du rendement du gouvernement – ou de la perception qu'ont les citoyens de ce rendement – sur la baisse de confiance envers les institutions publiques. Bouckaert et ses collègues distinguent deux courants distincts au sein de la théorie du rendement.

Le premier se concentre sur le *macro-rendement*, c'est-à-dire le rôle (ou le rôle perçu) du gouvernement dans l'apport de certains biens collectifs au sens large, comme la croissance économique, l'emploi, les soins de santé, l'éducation, un environnement sain, etc. Le second courant s'intéresse au *micro-rendement*. Il est intéressant de noter que Bouckaert et ses collègues incluent le micro-rendement politique dans cette catégorie, notamment le comportement et les scandales politiques. Mais ils s'intéressent essentiellement au micro-rendement bureaucratique et administratif, en particulier la capacité des organismes gouvernementaux à augmenter ou à réduire la satisfaction des citoyens par la qualité de leur prestation de service. Bouckaert et ses collègues de Louvain proposent même un modèle théorique, un « diagramme hypothétique », pour illustrer l'influence potentielle d'une amélioration de la prestation de service sur la confiance « *a posteriori* envers ce service et le gouvernement en général ».

Il n'est évidemment pas nécessaire de choisir parmi ces différentes théories ou approches. Chacune a quelque chose d'intéressant à offrir. Qu'elle soit en baisse ou non, et quelles que soient les conséquences de cette baisse, la confiance des citoyens envers les institutions publiques est naturellement un phénomène extrêmement complexe, aux tendances et aux facteurs contributifs multiples. Il n'y a aucune raison de douter que les facteurs sociétaux, comme les évolutions importantes dans les valeurs, la culture et les identités, jouent un rôle, probablement le rôle majeur, dans la variation de la confiance des citoyens. Dans le même ordre d'idées, le macro et le micro-rendement du gouvernement influencent probablement les attitudes à l'égard des institutions publiques selon des modes que nous commençons seulement à mesurer et dans des proportions que nous ne sommes pas encore en mesure d'estimer.

Sans, en aucune manière, déprécier les autres approches et sans sous-estimer l'influence d'autres facteurs, le présent article privilégie l'approche de Bouckaert du « micro-rendement » en matière de prestation de service afin de renforcer la confiance des citoyens. Nous procéderons cependant dans le cadre plus large d'un modèle que nous proposons, celui de la « chaîne de valeur du service dans le secteur public », qui établit un lien entre la prestation de service et d'autres aspects du rendement administratif, en particulier la gestion des personnes (ce que l'on appelle communément – et tristement – « gestion des ressources humaines ») et le leadership. Comme l'indiquent certains éléments dans les secteurs privé et public, l'amélioration de la satisfaction des citoyens n'est pas tout et elle semble étroitement liée à l'amélioration de la satisfaction et du dévouement des agents de l'État.

La chaîne services-profit dans le secteur privé

La théorie et la pratique dans le secteur privé ont déjà dégagé un lien entre la satisfaction du personnel et celle des clients, d'une part, et entre la satisfaction des clients et le résultat financier, de l'autre. La combinaison de ces deux relations produit une chaîne causale dans laquelle l'amélioration des attitudes et du comportement du personnel entraîne une amélioration des attitudes et du comportement des clients, qui entraîne à son tour une augmentation de la croissance et du profit.

La meilleure analyse de ces relations dans le secteur privé a été réalisée par James L Heskett et ses collègues de l'université d'Harvard (Heskett et al. 1994,

1997). Ils ont appelé la somme de ces relations la « chaîne services-profit ». Dans sa forme la plus simple, ce concept soutient qu'« il existe des relations directes et étroites entre le profit, la croissance, la loyauté des clients, la satisfaction des clients, la valeur des biens et des services offerts aux clients et la capacité, la satisfaction, la loyauté et la productivité du personnel » (Heskett, et al., 1997, 11). Dans leur ouvrage de 1997, ils expliquent la façon de mesurer les relations entre les différents liens dans la chaîne services-profit et plus précisément dans quelque quatorze entreprises qu'ils connaissaient particulièrement bien. Parmi ces quatorze entreprises, quatre seulement présentent un lien empirique manifeste entre les trois éléments de la chaîne, mais les autres font apparaître des liens entre différents éléments. Heskett et ses collègues affirment que leur étude révèle des relations particulièrement intenses et importantes entre la loyauté des clients et la croissance de même que la rentabilité des entreprises, entre la satisfaction du personnel et des clients et entre la satisfaction et les compétences du personnel (*Ibid.* 31-2).

D'autres études et applications se sont également intéressées aux liens entre la satisfaction du personnel, la satisfaction des clients et les résultats organisationnels. L'une des plus célèbres concerne la chaîne de magasins Sears. Dans cette étude, on a fait appel au modèle dit « employee-customer-profit » (employé-client-profit). Des résultats et des liens similaires ont été identifiés dans les trois éléments du modèle. Sears déclare vérifier les liens entre les trois éléments chaque année, avec autant de soin que lors de la vérification de ses comptes, et baser ses incitants administratifs à long terme sur les résultats obtenus dans les trois éléments de la chaîne : les mesures relatives au personnel, aux clients et les résultats financiers traditionnels (Rucci et al. 1998). Un rapport du Conference Board of Canada synthétise plus de vingt études portant sur l'ensemble ou des parties de la chaîne services-profit et révèle plusieurs applications complètes de la chaîne dans des entreprises comme Johnson & Johnson, Saturn, la Ritz-Carlton Hotel Company, la Banque royale du Canada et Nortel (Brooks 1998). Une récente étude quantitative portant sur 100 entreprises médiatiques américains effectuée par le Forum for People Performance Management & Measurement de la Northwestern University confirme que la satisfaction et l'engagement du personnel ont une influence directe sur les résultats commerciaux et une influence indirecte sur les résultats financiers (Oakley 2005).

Heskett et ses collègues concluent que plusieurs étapes importantes sont nécessaires si l'on veut se servir de la chaîne services-profit pour gérer des entreprises du secteur privé. Il s'agit plus particulièrement de la mesure de « quelques résultats facteurs » mis en évidence par la chaîne services-profit, de la communication de ces mesures d'autoévaluation à l'ensemble de l'organisation, des mesures visant à aider les responsables à améliorer leur rendement en ce qui concerne ces quelques résultats essentiels, de la reconnaissance et des récompenses liées à ces résultats et du partage interne des « meilleures pratiques » liées à ceux-ci.

Ils déclarent, plus particulièrement, qu'au lieu de privilégier les objectifs (comme la rentabilité ou la part de marché), les entreprises ont tout intérêt à plutôt privilégier les *facteurs* qui permettront d'atteindre ces objectifs, en commençant par le client et en remontant ensuite la chaîne services-profit pour aborder les éléments qui déterminent la satisfaction de la clientèle, comme la satisfaction du personnel et sa loyauté.

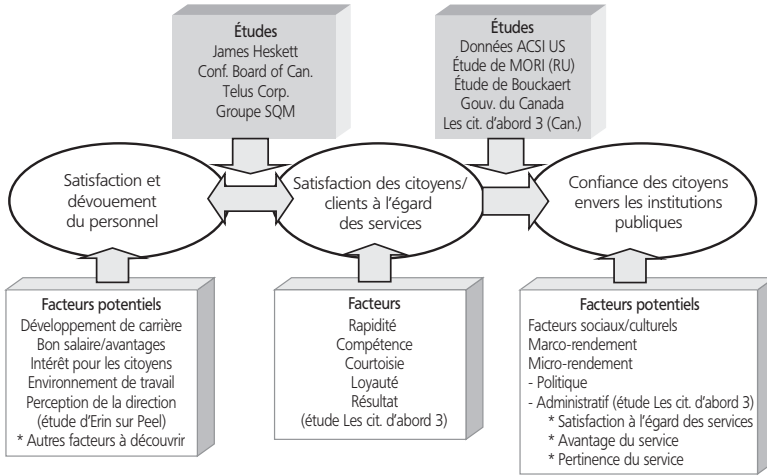
Existe-t-il une chaîne de valeur du service dans le secteur public ?

Nous pensons que l'architecture générale de la chaîne services-profit et que certains des enseignements et des conclusions spécifiques que l'on peut en tirer peuvent permettre de mieux comprendre plusieurs défis essentiels en matière de gestion publique, comme le renforcement de la confiance des citoyens envers les institutions publiques. Finalement, la confiance des citoyens est, à de nombreux égards, ce qui compte le plus pour le secteur public, ou un allié raisonnable de ce dernier.

Contrairement au secteur privé, les bénéfices du gouvernement ne sont pas faciles à mesurer car ils font intervenir des notions du bien public différentes, voire contradictoires. Comme pour tout ce qui concerne le domaine public, les bénéfices pour le gouvernement sont contestables et impliquent des conflits, des contradictions, des paradoxes et des compromis entre les biens publics concurrents. Telle est la raison d'être de la gouvernance démocratique et de la politique.

Dans un contexte démocratique, la question de la confiance peut présenter certains des paradoxes suivants. Par exemple, des niveaux de confiance plus faibles peuvent très bien aller de pair avec des attitudes saines, pertinemment sceptiques, démocratiques, tandis que des niveaux de confiance très élevés peuvent très bien cadrer avec des régimes plus autoritaires (Bouckaert et Van de Walle 2003). Mais au-delà des objectifs contestables et des difficiles problèmes de mesure qui y sont associés, l'efficacité d'un gouvernement démocratique doit, d'une façon ou d'une autre, être liée à son rôle dans le renforcement de la citoyenneté et l'obtention de la confiance de ses citoyens. Lorsque la confiance des citoyens envers les institutions publiques est élevée ou en hausse, il serait plus raisonnable de penser que les institutions publiques accomplissent leur mission démocratique, même si des échecs ou des déceptions peuvent exister dans des domaines spécifiques. Lorsque la confiance des citoyens est faible ou en baisse, il sera plus difficile de croire que le gouvernement est efficace, même s'il met en avant certains résultats positifs bien précis liés à des programmes ou à des politiques publiques. Bouckaert et Van de Walle concluent eux-mêmes que « dans la plupart des cas, la confiance est un indicateur de bonne gouvernance » (2003, 341). Pour beaucoup de fonctionnaires, voire pour tous, il convient de considérer que l'objectif ultime de leur travail est le renforcement de la citoyenneté démocratique et le renforcement de la confiance des citoyens envers l'efficacité et l'utilité des institutions publiques (Denhardt 2003). Afin d'analyser et d'aborder certaines dimensions de ce défi relevant du micro-rendement, nous pensons qu'il est utile de les conceptualiser au sein de ce que nous proposons d'appeler la « chaîne de valeur du service dans le secteur public », illustrée ci-dessous :

Tableau 1 Proposition de chaîne de valeur du service dans le secteur public



© Heintzman et Marson 2003

Cinq remarques doivent être faites à propos de ce modèle. La première est qu'il est relativement simple. Il ne revêt pas encore la complexité associée aux modèles du secteur privé ou même au modèle de « Louvain ». La complexité, selon nous, serait prématurée à ce stade (elle apparaîtra plus tard, lorsque nous aborderons les « facteurs ») et pourrait même s'avérer indésirable, du moins pour les praticiens, ne serait-ce que parce que la simplicité les aide à centrer leur attention sur les « quelques mesures déterminantes » soulignées par Heskett.

La deuxième remarque est que ce modèle repose sur *trois* composantes de base essentielles, à l'instar des modèles du secteur privé. Nous pensons que cette remarque est importante parce qu'un modèle en trois volets peut permettre d'élargir non seulement la discussion théorique concernant la confiance, mais aussi, et c'est plus important encore, la perspective et les priorités des gestionnaires publics. Il permet de relier deux des priorités clés en vue d'une réforme du secteur public – l'amélioration des services et la modernisation des ressources humaines –, des priorités qui sont généralement abordées de manière isolée, malgré le fait que l'efficacité de l'une dépend souvent de l'efficacité de l'autre. Et il établit un lien entre ces deux priorités et ce qui doit être un objectif fondamental de la gestion publique, et une source de motivation et de valeurs pour les agents de l'État (Canada 1996, 2000, Canada 2003b).

La troisième caractéristique du modèle est qu'il met en évidence *trois* ensembles de « facteurs », soit un par composante de base. Un « facteur » est une variable indépendante qui peut se révéler un important prédicteur des résultats en matière de rendement. Si l'on veut faire des progrès dans l'une de ces composantes de base du secteur public ou, comme il se doit, dans les trois, des recherches et des réflexions supplémentaires seront nécessaires pour découvrir les « facteurs » précis de chacune de ces composantes, en particulier la première et la troisième – une question déterminante pour les gestionnaires et les praticiens, à laquelle nous

reviendrons. Comme indiqué plus haut, c'est en tenant compte des facteurs et de leur priorité relative, ainsi que des relations et des interactions entre ceux-ci, qu'apparaît la complexité de ce modèle, de même que des autres modèles du genre.

La quatrième caractéristique du modèle est qu'il fait intervenir deux ensembles de liens : le premier entre la satisfaction et le dévouement des employés de l'État et la satisfaction des citoyens clients (ou des clients citoyens) d'une part et la qualité de la prestation de service public, d'autre part, et le second entre la satisfaction des citoyens et la confiance des citoyens envers les institutions. La question déterminante est bien entendu la preuve empirique de ces liens. Nous reviendrons à cette question plus loin, en particulier pour ce qui est des éléments attestant du second lien, entre la satisfaction à l'égard des services et la confiance.

La dernière remarque est que ces deux liens ne sont pas forcément symétriques. Le premier est un lien bidirectionnel tandis que le second peut être une relation à sens unique. Il s'agit d'un point essentiel sur la base duquel nous examinerons certaines preuves canadiennes, car il permet de mieux comprendre ces relations dans le secteur public. Les données canadiennes disponibles actuellement indiquent qu'il existe une relation réciproque ou qui se renforce mutuellement entre la satisfaction du personnel et celle des citoyens/clients à l'égard des services, mais pas entre la satisfaction et la confiance. En d'autres termes, la confiance *a priori* semble jouer un moins grand rôle qu'on ne le pense généralement, que ce soit dans la satisfaction à l'égard des services ou dans la confiance *a posteriori* générée par la satisfaction à l'égard des services (Van de Walle 2004).

Les liens dans la chaîne

a. La satisfaction du personnel et la satisfaction à l'égard des services

Le lien bidirectionnel qui existe entre la satisfaction du personnel et la satisfaction des clients est si intense que les ouvrages consacrés à la gestion l'ont baptisé le « miroir bidirectionnel ». Benjamin Schneider et David Bowen, qui ont été parmi les premiers à le mettre en évidence, soutenaient que la satisfaction du personnel produisait « les informations les plus cohérentes en ce qui concerne la satisfaction des clients » (Schneider 1993). Heskett et al. affirment que cet effet « miroir » se retrouvait dans toutes les organisations de service à unités multiples sur lesquelles ils avaient des données. Dans une entreprise de services de nettoyage, par exemple, une augmentation de 1 % de la satisfaction du personnel se traduisait par une augmentation de 22 % de la satisfaction des clients. Une chaîne de restauration a découvert que 78 % des restaurants connaissant un taux de satisfaction de la clientèle supérieur à la moyenne connaissaient également un taux de satisfaction du personnel supérieur à la moyenne.

Sears est célèbre pour avoir mis au point une équation mathématique destinée à orienter la direction. Chez Sears, l'on a estimé qu'une augmentation de 8 unités dans l'attitude du personnel entraînait une augmentation de 1,3 unités dans l'« impression » du client (qui entraîne à son tour une augmentation de 0,5 % de la hausse des recettes). Au Canada, Telus, une importante société de télécommunications, fait état d'une corrélation équivalente à 0,44 entre les notes accordées à l'« engagement » du personnel et la satisfaction de la clientèle (Griffiths 1999). À la Banque royale du Canada, l'on estime que les facteurs liés au personnel représentent 40 % de la satisfaction et de la rétention de la clientèle (Brooks 1998). L'étude

réalisée par la Northwestern University et qui porte sur les entreprises médiatiques américaines révèle également des corrélations mathématiques entre la satisfaction et l'engagement du personnel et la satisfaction de la clientèle (R2 de 0,218) et entre la satisfaction de la clientèle et les résultats financiers (R2 de 0,280) (Oakley 2005).

Ce type de corrélation est tellement logique que Heskett et ses collègues concluent que, « en l'absence d'informations concernant soit la satisfaction de la clientèle, soit la satisfaction à l'égard des services, les informations sur l'une peuvent être prévues grâce à l'autre » (Heskett 1997, 101).

Bien que nous ne disposions pas encore de données aussi riches concernant le secteur public, la corrélation entre ces deux premiers liens de la chaîne est si intense qu'il serait raisonnable de penser qu'elle se reproduit, dans une certaine mesure, dans le secteur public. Lorsque des données de base sont effectivement disponibles, celles-ci semblent indiquer que des recherches complémentaires pourraient probablement révéler une relation comparable, en particulier en ce qui concerne les activités de l'État concernées par la prestation de services publics aux citoyens. Des experts des mesures d'une entreprise publique majeure au Canada nous ont par exemple signalé de façon informelle qu'ils ont obtenu des corrélations de l'ordre de 0,2 à 0,4 entre les mesures de la satisfaction des clients et de la satisfaction du personnel pour l'entreprise dans son ensemble. Ils prévoient des corrélations beaucoup plus étroites pour le personnel directement concerné par la prestation de service. John Wargo, vice-président responsable du service et du développement des marchés au service postal américain (USPS), indique que l'USPS considère également la satisfaction du personnel comme un indicateur majeur de la satisfaction des clients (Adams 1999).

Le groupe Service Quality Management propose un exemple plus suggestif. SQM est la première organisation canadienne de conseil et de recherche en gestion des centres d'appel. Lors de l'annonce de son prix 2002 des centres de contact, SQM notait qu'« il existe une caractéristique sous-jacente dans les situations de nos trois gagnants, à savoir, tout simplement, qu'un niveau élevé de satisfaction du personnel est nécessaire pour parvenir à une satisfaction élevée de la clientèle. Il convient également de mentionner que les recherches effectuées par SQM montrent que plus les appels sont complexes, plus la satisfaction du personnel influencera l'obtention d'un niveau élevé de satisfaction du client » (Desmarais et Kennedy 2003). De façon significative, les centres d'appel du secteur public présentent la même tendance. Lorsqu'elle a isolé les centres d'appel du secteur public dans ses données de 2004-05, SQM indiquait qu'une hausse de la satisfaction du personnel de 24 % à 37 % dans les centres d'appel du secteur public se traduisait par une hausse correspondante de la satisfaction des clients, qui passait de 49 % à 68 % (SQM 2005).

Ces exemples montrent que des mesures plus larges devraient être effectués dans le secteur public, qui examinent la satisfaction du personnel et des citoyens/clients ainsi que les corrélations appropriées et les liens de cause à effet établis pour déterminer dans quelle mesure, et dans quelles circonstances, le lien bidirectionnel entre ces deux facteurs est un fait qui peut éclairer tant les gestionnaires du secteur public que ceux du secteur privé. L'importance d'établir le premier lien est renforcée par l'importance potentielle du second lien, examiné ci-dessous.

b. La relation service-confiance

Au cours des récentes années, des chercheurs de plusieurs pays, comme les États-Unis, la Belgique, le Royaume-Uni et la Suède, ont examiné le lien entre la qualité des services dans le secteur public et la confiance envers les institutions publiques et/ou le gouvernement.

Le professeur Claes Fornell de l'université du Michigan publie l'American Customer Satisfaction Index (ACSI), qui mesure périodiquement la satisfaction du public à l'égard des services privés et publics. Le système de mesure de l'ACSI est utilisé depuis 1999 pour mesurer la satisfaction des citoyens à l'égard des services offerts par le gouvernement fédéral américain. Il mesure également la confiance des citoyens à l'égard du travail des agences gouvernementales. L'analyse de Fornell des données de 1999- 2002 indique un lien de cause à effet entre le service et la confiance, mais pas l'inverse : un manque de confiance n'entraîne pas un manque de satisfaction à l'égard des services, mais la satisfaction à l'égard des services publics entraîne des niveaux de confiance plus élevés. Lorsque les résultats de l'ACSI se sont améliorés, il a également remarqué une amélioration de la confiance « mesurée au niveau de la confiance du public à l'égard du travail des agences gouvernementales » (Fornell 2002).

De même, une récente étude de MORI réalisée pour l'Audit Commission au Royaume-Uni révèle une relation manifeste entre la qualité du service et la confiance envers certaines institutions publiques (police, hôpitaux et conseils locaux). D'après le rapport MORI, six facteurs fondamentaux influencent la confiance envers ces organisations publiques. Quatre de ces facteurs sont liés au service et deux, à la qualité de la gestion (MORI 2003) :

- Tenir ses promesses ;
- Tirer des leçons de ses erreurs ;
- Ce que disent les amis et la famille à propos du service ;
- Le personnel traite bien les gens ;
- S'intéresser à l'opinion des gens ;
- Qualité des dirigeants et des responsables publics.

L'étude britannique examinait la confiance envers certaines institutions du secteur public et non dans l'ensemble du secteur public ou du gouvernement. Les recherches sur la qualité du service dans le secteur public font ressortir l'importance de cette distinction. Les citoyens ont en effet tendance à donner de plus mauvaises notes aux gouvernements dans leur ensemble qu'aux institutions prises individuellement (*Les citoyens d'abord*, 1998. Bouckaert et Van de Walle, 2003). Par ailleurs, les citoyens accordent une meilleure note lorsqu'il s'agit de leurs récentes expériences en matière de service plutôt que de la qualité générale des services offerts par les différentes institutions (Dinsdale et Marson 1999, 14). Dans le même ordre d'idées, Kampen, Van de Walle et Bouckaert indiquent que les citoyens flamands établissent une distinction entre la confiance envers les institutions de l'administration publique et la confiance envers les organes politiques : « la satisfaction à l'égard du gouvernement fédéral et du fonctionnement de la démocratie a influé sur le niveau de confiance, mais...

l'influence la plus grande vient de la satisfaction à l'égard des administrations et des services publics » (Kampen et al. 2003, 2). En d'autres termes, la confiance globale envers le gouvernement est le résultat de la satisfaction à l'égard de l'efficacité perçue de la sphère politique et de la prestation de service, sachant que cette dernière a apparemment l'influence la plus grande sur la confiance envers le gouvernement.

Une récente étude du gouvernement suédois soutient également l'idée selon laquelle la qualité du service est l'un des facteurs qui détermine la confiance envers le gouvernement. Une vaste étude récente du gouvernement suédois concluait également que la qualité des services est l'un des facteurs qui induit la confiance envers le gouvernement (Lundberg 2003). D'après cette étude suédoise, la variable du service a une influence plus grande sur la satisfaction à l'égard des organismes publics (R² de l'ordre de 0,7 à 0,9) que sur la confiance envers les institutions publiques (R² de l'ordre de 0,3 à 0,6).

Les acteurs de la prestation de service dans le secteur public au Canada étudient le lien entre la qualité du service et la confiance envers le gouvernement depuis 1998. L'enquête nationale *Les citoyens d'abord* présentée en 1998 révèle l'existence d'une corrélation entre les notes élevées accordées aux services et les notes relatives au rendement général du gouvernement : « Les citoyens qui croient que les gouvernements font un excellent travail donnent une meilleure cote à la qualité du service que ceux qui pensent le contraire » (*Les citoyens d'abord* 1998, 36).

L'étude *Les citoyens d'abord* de 1998 ne précisait toutefois pas si : l'opinion positive des citoyens à l'égard du gouvernement avait une influence sur leurs cotes de satisfaction à l'égard de la prestation de service ; si la satisfaction à l'égard du service avait un impact sur les cotes relatives au rendement général du gouvernement ; ou si l'effet était valable dans les deux sens. D'après les auteurs de l'étude *Les citoyens d'abord* de 1998, la réponse à cette question avait une importance considérable du point de vue de la politique publique :

Cette question a plus qu'un intérêt théorique. S'il est vrai que la qualité des services influe sur les attitudes à l'égard du gouvernement, on aurait une raison majeure de fournir des services de la meilleure qualité possible. On cesserait donc de considérer l'amélioration des services comme une question secondaire (du moins dans certains milieux), quelque chose que le gouvernement pourrait faire quand il aura les ressources et le temps nécessaires, dans le seul but de plaire aux citoyens. Ce sera plutôt l'élément essentiel de la politique gouvernementale, quelque chose que tout gouvernement responsable doit entreprendre pour rallier les citoyens (*Les citoyens d'abord* 1998, 85).

La question de savoir si la satisfaction des citoyens à l'égard des services influe sur la satisfaction globale à l'égard du gouvernement a ensuite été analysée dans le cadre d'une enquête nationale réalisée par le gouvernement du Canada et portant sur les attitudes des citoyens à l'automne 2000. Cette étude, *À l'écoute des Canadiens*, réalisée par la société de sondages Ipsos-Reid, révélait un lien étroit entre la satisfaction à l'égard du service et la note globale accordée au gouvernement fédéral sur le plan de son efficacité : parmi les Canadiens qui avaient eu une expérience positive (en ce qui concerne le service ou les informations) au cours des trois mois précédant l'enquête, 43 % ont donné un bonne note globale au gouvernement. En revanche, parmi ceux qui avaient eu une expérience négative, seuls 25 % des répondants ont

donné une bonne note au gouvernement. Enfin, parmi ceux qui étaient ambivalents à propos de leur expérience (ni positive, ni négative), 33 % ont donné une bonne note au gouvernement (CIO 2000, 73).

Cependant, l'analyse contenue dans le rapport Ipsos-Reid n'indique pas si les bonnes notes en matière de satisfaction à l'égard du service influencent positivement les notes relatives à l'efficacité du gouvernement, ou l'inverse. Par conséquent, lorsqu'ils ont préparé *Les citoyens d'abord 3*, une enquête menée dans l'ensemble du Canada en 2002, les représentants du secteur public canadien et l'Institut des services axés sur les citoyens (www.iccs-isac.org) ont décidé de répondre de façon définitive à la question de savoir si la satisfaction des citoyens à l'égard du service a une influence sur l'opinion qu'ont les citoyens de l'efficacité du gouvernement d'une manière plus générale¹. Une fois l'analyse de données effectuée, un modèle est apparu qui démontre la relation de cause à effet entre la perception qu'ont les citoyens des services gouvernementaux et leur perception générale du rendement du gouvernement (*Les citoyens d'abord 3* 2003, 15).

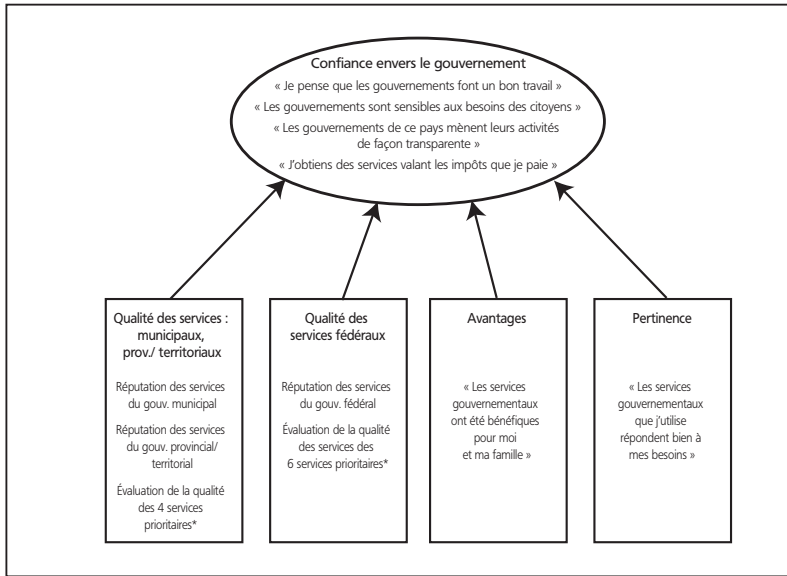
D'après *Les citoyens d'abord 3*, les quatre groupes de variables de service expliquent 67 pour cent de la variance dans la variable dépendante, une compilation de quatre questions concernant la confiance globale envers le gouvernement et l'efficacité du gouvernement. La variance expliquée est étonnamment élevée et serait sans aucun doute plus faible si l'étude avait été en mesure de vérifier d'autres variables pertinentes (comme les autres variables de Louvain relatives au micro et au macro-rendement et les variables identitaires/socioculturelles).

¹ Pour atteindre cet objectif, l'enquête *Les citoyens d'abord 3* contenait une série de questions visant à déterminer ce que pensent les citoyens du rendement général du gouvernement ainsi que des questions à propos de la satisfaction des citoyens à l'égard de différents aspects et différentes dimensions de la prestation de service dans le secteur public. La base de données qui en résultait a permis à l'équipe de recherche de vérifier une série de variables indépendantes de la prestation de service (« satisfaction à l'égard du service », « avantages du service » et « pertinence du service ») par rapport à une série de variables dépendantes relatives au rendement général du gouvernement (« confiance envers le gouvernement »). Les citoyens ont également dû répondre à une question subjective pour déterminer s'ils estiment que leurs impressions du gouvernement sont fondées sur la qualité des services gouvernementaux. Le modèle hypothétique mis au point pour la recherche *Les citoyens d'abord* en 2002 avançait l'existence éventuelle de trois ensembles de variables de service pouvant influencer sur la confiance générale envers le rendement du gouvernement :

- Perception globale de la qualité du service aux trois niveaux de gouvernement
- Perception qu'ont les citoyens que les services publics sont utiles et
- Perception qu'ont les citoyens que les services gouvernementaux répondent à leurs besoins

Afin de vérifier la validité du modèle, *Les citoyens d'abord* contenait des questions destinées à mesurer chaque composante du modèle. L'analyse des résultats de l'enquête et la modélisation de données qui en a résulté révélaient l'existence d'un solide lien de cause à effet entre les variables de service et les réponses aux questions relatives au niveau de confiance des citoyens envers le gouvernement. En outre, une majorité de citoyens *croient* également que la qualité du service contribue à déterminer leur opinion générale à propos du rendement du gouvernement. Cinquante-six pour cent des répondants étaient d'accord avec l'affirmation suivante : « Mes impressions du gouvernement sont fondées en grande partie sur la qualité des services gouvernementaux ».

Tableau 2 Confiance envers le gouvernement



* Les services prioritaires des gouvernements municipaux et provinciaux/territoriaux sont les hôpitaux, les soins de santé prodigués hors des hôpitaux, les écoles publiques et l’entretien/la construction des routes. Les services prioritaires du gouvernement fédéral sont Postes Canada, ADRC (anciennement Revenu Canada), AE, services frontaliers de douane et d’immigration, RPC-SV et les services de renseignements de Santé Canada. Les mesures figurant dans les quatre rectangles représentent 67 pourcent de la variance dans la confiance des citoyens envers le gouvernement.

Il est également possible que la variable subrogative de la confiance envers le gouvernement nécessite des éléments supplémentaires, notamment une question directe sur la confiance. Il n’en reste pas moins que cette étude capitale révèle effectivement de façon empirique un lien de cause à effet entre l’efficacité du service et la confiance envers le gouvernement. L’étude concluait en outre que cette relation n’opère que dans un sens – l’efficacité du service influe sur la confiance envers le gouvernement, mais pas l’inverse.

Les facteurs

Nous avons examiné de façon détaillée les principaux « liens » qui existent dans la chaîne de valeur du service. Nous allons à présent nous intéresser aux trois composantes de base de la chaîne et examiner ce que nous savons (et devons apprendre) en ce qui concerne les facteurs qui « influencent » et déterminent les résultats en matière d’efficacité au sein de chacune de ces composantes de base. En d’autres termes : quelles sont les principales variables indépendantes qui déterminent la satisfaction et le dévouement du personnel dans les organisations publiques ? Quelles sont les principales variables qui déterminent la satisfaction des clients à l’égard d’un service offert par le secteur public ? Et quelles sont les principales variables qui influencent

et déterminent la confiance des citoyens envers les institutions publiques et leur gouvernement ?

a. Facteurs de satisfaction et de dévouement du personnel

Comme indiqué plus haut, l'une des principales tâches consiste à déterminer et dénommer comme il se doit les objectifs de haut niveau pour les trois composantes de base afin de pouvoir déterminer les « facteurs » et de leur attribuer la place et l'ordre qui conviennent. Aucun progrès ne pourra être réalisé avant cela, ne sachant pas ce qui doit être placé en haut et ce qui doit être immédiatement disponible.

Cette tâche est capitale dans le domaine de la satisfaction du personnel surtout. Non pas parce qu'il s'agit d'un domaine négligé par la recherche et la pratique. Au contraire, ce filon a été largement exploité. Et c'est bien là une partie du problème. Presque tous les spécialistes, les organisations et les sociétés de conseil ayant des activités dans cet aspect de la gestion des ressources humaines utilisent leurs propres ensembles de concepts et leur propre vocabulaire. Certains mesurent la « satisfaction » du personnel, d'autres, le « dévouement » du personnel, d'autres encore, la « loyauté » du personnel ou l'« engagement » du personnel, ou une combinaison distincte de ces notions et d'autres.

Cela donne une situation très confuse, peu cohérente et au consensus absent. Le fait de venir à bout de cette confusion sera l'une des premières conditions du progrès dans le secteur public, sans parler du secteur privé. Nous avons été aidés dans cette tâche par un rapport de recherche et une recherche bibliographique préparés pour l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada par le Dr Faye Schmidt. Ce qui suit repose en grande partie sur son analyse, tant en ce qui concerne la terminologie que la façon d'ordonner ces différentes notions pour l'avenir (Schmidt 2004).

L'un des éléments qui ressort de ces différentes approches est la distinction importante établie entre les attitudes (ou les sentiments) et les comportements réels². La satisfaction du personnel est essentiellement une attitude ou un sentiment, tandis que le dévouement et/ou l'engagement du personnel semble, dans l'ensemble, exprimer des modes de comportement. La loyauté s'inscrit quelque

² Heskett et al. (1997) utilisent différentes notions, comme la loyauté, la productivité du personnel et la qualité des produits finis, la qualité du service, la capacité et la satisfaction. Toutes ces notions ont été reliées au sein d'un « cycle de capacité » continu. Mais toutes ces notions n'ont pas été rigoureusement définies ou vérifiées de manière empirique. Le géant américain de la vente au détail, Sears, décrit son objectif en matière de satisfaction du personnel en le qualifiant de « lieu de travail motivant ». Il le décompose dans les deux catégories suivantes : « attitude à l'égard de la fonction » et « attitude à l'égard de l'entreprise ». Celles-ci sont mesurées au moyen des réponses à dix questions clés. Celles-ci sont considérées comme étant les indicateurs les plus pertinents car jugés comme influençant le plus directement le comportement du personnel (Rucci et al 1998, 91). Parmi les principales sociétés de conseil en RH, Watson Wyatt utilise son propre « indice de dévouement du personnel », qui comprend des mesures de deux types de satisfaction (à l'égard de la fonction et de l'entreprise) ainsi que des mesures de la loyauté, comme la disposition à rester dans l'entreprise même lorsqu'un emploi comparable est proposé ailleurs. Watson Wyatt identifie les « facteurs » de dévouement du personnel en fonction du degré d'influence : confiance envers la direction et possibilité d'utiliser les compétences professionnelles au sommet (14 %), compétitivité des récompenses et sécurité de l'emploi (tous deux 11 %), qualité des produits et services de l'entreprise (10 %), absence de stress lié au travail et honnêteté et intégrité de l'attitude commerciale de l'entreprise (tous deux 7 %), entre autres (Watson Wyatt 2000, 2002).

part entre ces deux notions, mais sans doute plus près de la première puisque, comme l'indique l'Indice de l'employé européen, on peut avoir des employés qui souhaitent ardemment rester dans l'organisation mais qui ne sont pas disposés à fournir un effort en plus (MarkedsConsult A/S 2002, extrait de Schmidt 2004). Hewitt avance le même argument, en d'autres termes, lorsqu'il recommande d'abandonner le dévouement au profit de l'engagement (Hewitt 2003a, 2003b).

Le deuxième élément qui ressort est que les deux mesures sont sans doute importantes parce que les organisations se nourrissent d'attitudes ou de sentiments et de comportements. Du point de vue d'une chaîne services-profit ou d'une chaîne de valeur des services dans le secteur public, les comportements revêtent sans aucun doute une importance déterminante car c'est par le comportement du personnel, et pas uniquement par ses attitudes, que le rendement organisationnel évolue. Cela explique la remarque d'Hewitt à propos d'un abandon de la satisfaction au profit de l'engagement, dans les années 1990. Il est néanmoins probable que les comportements soient déterminés en partie par des attitudes, comme le supposent (et le mesurent) Sears et IES (Rucci et al 1998). Si le comportement est déterminé par les attitudes et les émotions, il est important de surveiller ces deux éléments si l'on veut gérer la dynamique d'une chaîne de valeur du service dans

Aon Consulting utilise un « indice de dévouement de la main-d'oeuvre » reposant sur six affirmations liées à la « productivité », la « fierté » et la « rétention » (deux affirmations par catégorie). Aucune de ces questions ne se concentre sur la satisfaction proprement dite, et elles n'emploient pas non plus le terme « loyauté », même si le terme « rétention » exprime clairement une dimension au moins de ce que d'autres entendent par « loyauté ». Aon intègre les facteurs de dévouement dans une « pyramide du rendement », dont le sommet est constitué par l'harmonie au travail/dans la vie et les étages inférieurs par la croissance, l'affiliation, les récompenses et la sûreté/sécurité (Hauserman 2001. Aon Consulting 2001). Hewitt, une autre grande société internationale de conseil en RH, mesure l'« engagement du personnel » en se basant (à l'instar d'Aon) sur les réponses à six affirmations liées (deux affirmations par catégorie) à la question de savoir si le personnel dit des choses positives concernant l'organisation, s'il restera vraisemblablement au sein de l'organisation et s'il s'efforce de fournir des efforts supplémentaires pour contribuer au succès de l'entreprise (Hewitt 2003a). Hewitt compare de manière explicite son intérêt actuel pour les mesures de l'engagement (« la mesure dans laquelle je veux améliorer et j'améliore effectivement nos résultats commerciaux ») avec les approches antérieures qui se concentraient sur la satisfaction du personnel dans les années 1980 (« la mesure dans laquelle l'entreprise me plaît ») et sur le dévouement, dans les années 1990 (« la mesure dans laquelle je veux faire partie de cette entreprise ») (Hewitt 2003b). Cependant, Hewitt établit effectivement un lien entre les notes relatives à l'engagement et les « facteurs » d'engagement, qu'il regroupe dans cinq catégories : le personnel, le travail, les opportunités, la qualité de vie (notamment l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée), les procédures et les récompenses totales. Hewitt établit également une distinction entre les facteurs « positifs » et « défensifs » (Hewitt 2003a). Le Corporate Leadership Council du Corporate Executive Board a vérifié plus de 300 facteurs potentiels de l'engagement du personnel. Le Conseil estime que les 50 premiers facteurs d'amélioration de l'effort discrétionnaire produisent des résultats 40 fois plus importants que les 150 derniers facteurs. Il organise les 50 premiers facteurs en six catégories : caractéristiques de la culture organisationnelle et du rendement, caractéristiques des responsables, caractéristiques du travail quotidien, importance accordée à l'« intégration » du personnel, possibilités d'apprentissage et de développement et qualités de l'équipe de direction (Corporate Leadership Council 2004). *L'Indice de l'employé européen* met l'accent sur la satisfaction et la motivation mais établit une distinction potentiellement importante entre le dévouement et la loyauté, en notant qu'il est possible d'avoir des niveaux élevés du premier (attitude affective) mais des niveaux faibles de la seconde (composante comportementale) (MarkedsConsult

le secteur public. Mais dans quelle mesure les comportements exprimés par des termes tels que « dévouement » ou « engagement » influencent-ils les attitudes et les émotions ? S'agit-il d'une relation bidirectionnelle ou à sens unique ? Et quels sont les facteurs de la satisfaction et du dévouement dans le secteur public ?

Une première tentative d'identification des facteurs de satisfaction du personnel dans le secteur public a été réalisée pour le gouvernement du Manitoba en 2002. L'analyse d'un sondage mené auprès des employés en 2001 identifiait 10 questions qui déterminaient le mieux les facteurs de satisfaction au travail dans la fonction publique du Manitoba. En comparant ces résultats avec cinq enquêtes menées auprès de départements, ainsi qu'avec une enquête menée en 1998 auprès du personnel, on a observé cinq domaines qui avaient toujours l'impact le plus important sur la satisfaction au travail : l'autorité conférée par le travail, la formation, le sentiment d'être apprécié, la clarté des objectifs de l'organisation et la reconnaissance du travail bien fait. (Vieira 2002)

Un important pas en avant a été fait pour la fonction publique grâce à une récente étude réalisée pour la région de Peel en Ontario, au Canada, par Erin Research. Cette étude de la fonction publique faisait appel à des techniques statistiques appropriées (modélisation de l'équation structurelle) permettant une identification empirique exacte des « facteurs ». Elle constitue dès lors un important outil pour tenter d'ordonner les concepts et les facteurs et un modèle quantitatif de l'« engagement du personnel » qui sera vérifié dans d'autres segments de la fonction publique. L'étude de Peel identifiait deux éléments importants pour le personnel de la fonction publique, la « satisfaction au travail » et le « dévouement », que l'on peut regrouper pour obtenir une mesure globale de l'« engagement du personnel ». La recherche de Peel révèle une corrélation de 0,57 entre la satisfaction au travail et le dévouement, ce qui montre que ces deux concepts sont reliés entre eux mais qu'ils sont néanmoins distincts.

L'une des conclusions les plus importantes qui ressort de l'étude d'Erin Research sur Peel est que la satisfaction au travail est un facteur de dévouement, mais que le dévouement n'est pas un facteur de satisfaction. En d'autres termes, il s'agit d'une relation à sens unique, et donc pas bidirectionnelle. Cette conclusion procure un fondement empirique à une idée de sens commun : la satisfaction que nous ressentons dans notre travail peut contribuer à améliorer notre sentiment de dévouement global à l'égard d'une organisation. Mais notre dévouement à l'égard de notre

A/S. 2002, extrait de Schmidt 2003). Au RU, l'Institute for Employment Studies a étudié la satisfaction du personnel en tant que premier lien dans une chaîne services-profit, mais en privilégiant le dévouement du personnel. L'institut fait une autre observation potentiellement importante selon laquelle le dévouement est influencé par certains types de satisfaction, en particulier à l'égard des cadres hiérarchiques (Barber et al. 1999, extrait de Schmidt 2003). Une récente étude du Forum for People Performance Management and Productivity de la Northwestern University concluait que les facteurs de dévouement du personnel sont la satisfaction du personnel, la facilitation de la direction, la conception des tâches et la culture organisationnelle. La principale variable en ce qui concerne la satisfaction du personnel était la communication organisationnelle (vers le bas et vers le haut). Il est intéressant de noter qu'aucun des systèmes formels liés aux ressources humaines (comme la sélection, le développement, la gestion du rendement et la rémunération) n'a été considéré comme influençant la satisfaction ou l'engagement du personnel (Oakley 2005). Certains experts sont bien entendu sceptiques quant à l'utilité d'informations issues d'enquêtes menées auprès du personnel (Lawler 2003, 43-5).

travail ou d'une organisation ne se traduit pas forcément par une satisfaction au travail, si le travail est mal organisé ou mal dirigé.

En réalité, l'étude d'Erin sur Peel identifie au total neuf facteurs pour les deux concepts – huit facteurs pour la satisfaction et quatre pour l'engagement –, deux de ces facteurs seulement étant communs aux deux concepts (Spears et al 2003, 3) :

Facteurs de «satisfaction au travail» incluent :

- Cheminement de carrière offrant des possibilités d'avancement
- Rémunération et avantages sociaux équitables
- Perception selon laquelle [Peel] offre aux clients un bon ratio qualité-coût
- Environnement de travail satisfaisant, défini comme suit :
 - Charge de travail raisonnable
 - Bonnes relations avec le superviseur immédiat
 - Dynamique organisationnelle harmonieuse
 - Bonnes relations avec les collègues
 - Communications internes efficaces

Facteurs d'«implication» sont :

- Satisfaction au travail
- Cheminement de carrière offrant des possibilités d'avancement
- Perception positive des cadres supérieurs
- Perception selon laquelle [Peel] offre aux clients un bon ratio qualité-coût.

Chacun de ces facteurs a un impact significatif sur la satisfaction au travail et l'implication, ou sur les deux. Par conséquent, un organisme public qui prend des mesures pour améliorer ses résultats concernant des facteurs comme ceux-ci peut espérer constater des améliorations au niveau de la satisfaction au travail ou de l'implication dans le travail et donc dans l'«engagement du personnel» global.

Ces conclusions sont extrêmement importantes car l'étape cruciale dans toute stratégie d'amélioration basée sur les mesures consiste à identifier les facteurs de l'amélioration, vers lesquels seront orientées les stratégies d'amélioration et les énergies. Lorsque les facteurs ont été correctement identifiés dans une organisation publique, la responsabilité liée à des améliorations mesurables peut également suivre. Plus important, du point de vue de cet article, on peut jeter les bases des améliorations connexes dans la satisfaction externe à l'égard des services, la satisfaction des clients et des citoyens.

b. Facteurs de satisfaction à l'égard des services

Jusqu'en 1998, les travaux empiriques visant à identifier les facteurs de satisfaction à l'égard des services dans la fonction publique étaient rares, voire inexistantes (Dinsdale et Marson, 1999). Avant 1998, seul le gouvernement de l'Ontario était parvenu à identifier certains des facteurs de satisfaction de la clientèle, dans le cadre de son enquête de 1992 intitulée *Best Value for Tax Dollars*, qui visait à examiner les opinions des citoyens à propos de la prestation de service (Continuous Improvement Services et Erin Research

1992). Cependant, les recherches sur les facteurs de satisfaction des citoyens/clients ont été précisément intégrées dans l'enquête nationale *Les citoyens d'abord*, lancée par le Centre canadien de gestion en 1998³, qui concluait que cinq éléments majeurs de l'expérience de service expliquaient 72 pour cent de la variance dans la qualité générale du service public : la rapidité, la connaissance et la compétence du personnel, la courtoisie/le confort, un traitement équitable et le résultat. Lorsque tous ces facteurs de qualité du service sont présents, les citoyens donnent des notes maximales aux services gouvernementaux, souvent supérieures à 80 sur une échelle de 0-100. Lorsque les résultats sont inférieurs à la valeur limite pour l'un ou l'autre des facteurs, les notes de la qualité du service chutent de façon marquée (*Les citoyens d'abord* 1998, 33).

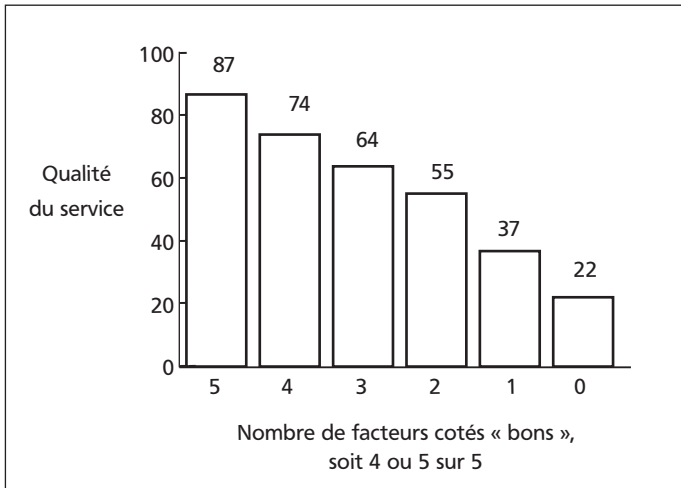
Tableau 3 Facteurs de qualité du service

Facteurs de qualité du service	
Facteur	Mesure dans le sondage
Rapidité	« Avez-vous été satisfait du délai encouru afin d'obtenir le service ? »
Connaissance, compétence	« Le personnel était informé et compétent »
Courtoisie, confort	« Le personnel était courtois et m'a mis à l'aise »
Traitement équitable	« On m'a bien traité »
Résultat	« En fin de compte, avez-vous obtenu ce qu'il vous fallait ? »

L'influence des facteurs sur les niveaux de satisfaction à l'égard des services est impressionnante : lorsque les cinq facteurs obtiennent de bons résultats (4 ou 5 sur les 5), les notes relatives à la satisfaction générale à l'égard du service équivalent à plus de 8 sur 10. En revanche, lorsque les cinq facteurs obtiennent de mauvais résultats (1 ou 2 sur 10), les notes relatives à la satisfaction générales équivalent à environ 2 sur 10, et ce dans un large éventail de services publics différents. Cette relation s'est à nouveau vérifiée dans l'enquête *Les citoyens d'abord 3* de 2002, avec les résultats suivants, basés sur les réponses d'un échantillon aléatoire de plus de 9.000 citoyens. Par conséquent, les cinq facteurs sont essentiels pour améliorer le service offert aux citoyens au Canada⁴.

³ Un échantillon aléatoire de 2.900 Canadiens a répondu à l'enquête et à un ensemble de questions relatives à une récente expérience particulière avec un service du secteur public, notamment leur niveau de satisfaction à l'égard de la qualité du service. Les participants ont dû noter quelque trente éléments différents de leur expérience de service, ce qui a permis aux chercheurs d'utiliser une analyse multicritères pour identifier les principaux éléments de l'expérience de service qui « influent sur » les notes relatives à la satisfaction générale à l'égard du service

⁴ Au Canada, le facteur qui obtient systématiquement les plus mauvaises notes est la rapidité. D'après l'édition 1998 de *Les citoyens d'abord*, lorsque l'un des facteurs tombait sous 4 sur 5, c'est la rapidité qui était concernée dans 62 % des cas, le résultat dans 18 % des cas, la compétence

Tableau 4 Incidence des cinq facteurs sur la satisfaction à l'égard des services

Source : *Citoyens d'abord 3, 2003*

Étant donné que nous connaissons désormais les éléments de la prestation de service qui nécessitent la plus grande attention, les gestionnaires peuvent considérablement améliorer leurs notes relatives à la satisfaction à l'égard des services en ciblant ces éléments à améliorer. Par exemple, d'après les données de l'enquête *Les citoyens d'abord 3* de 2002, la rapidité reste l'élément de service nécessitant le plus d'améliorations. Plus de 9.000 Canadiens ont donné les notes suivantes à propos des facteurs « génériques » lorsqu'ils ont été interrogés à propos d'une récente expérience :

- | | |
|---------------|----|
| • Résultat | 72 |
| • Courtoisie/ | 71 |
| • Équité | 69 |
| • Compétence | 64 |
| • Effort | 55 |
| • Rapidité | 51 |

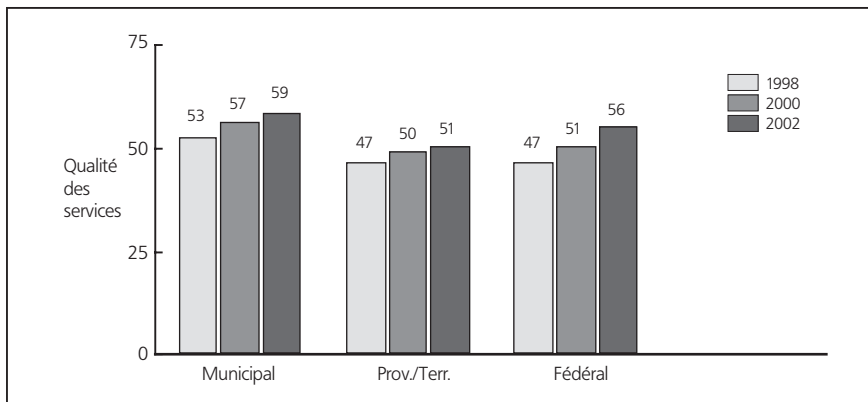
dans 10 % des cas, la courtoisie dans 7 % des cas, et le traitement équitable dans seulement 2 % des cas. La rapidité étant également le facteur le plus important pour la plupart des services, l'amélioration de la rapidité est devenue une stratégie déterminante dans l'amélioration des services gouvernementaux au Canada. Heureusement, la série d'enquêtes *Les citoyens d'abord* s'est également penchée sur les attentes des citoyens en matière de rapidité des services et l'on sait à présent ce que les citoyens considèrent comme des délais d'attente raisonnables selon les différents canaux de service : aux comptoirs, par téléphone, par Internet et par la poste (*Les citoyens d'abord 3* 2003, 69-75). Il n'est guère étonnant que les facteurs de satisfaction à l'égard des services varient par ordre d'importance selon le type de service et le(s) canal/canaux utilisé(s). Par exemple, pour les services liés aux loisirs, comme les bibliothèques et les musées, les facteurs sont, par ordre d'importance : la courtoisie, les connaissances/compétences, la rapidité et le résultat. En revanche, en ce qui concerne les services fiscaux, les facteurs sont les suivants, par ordre d'importance : la rapidité, les connaissances/compétences et être informé sur ce qu'il faut faire pour obtenir le service (notons que ce troisième facteur pour les services fiscaux ne fait pas partie des cinq facteurs génériques). En ce qui concerne les services de police, les principaux facteurs sont la courtoisie, la rapidité et le résultat. En ce qui concerne les différents canaux de

Ces données indiquent que, dans le cadre de l'amélioration du service, les gestionnaires publics canadiens doivent centrer leurs efforts sur (a) répondre aux attentes des citoyens en matière de rapidité du service et (b) améliorer la disposition du personnel à dépasser le stade de la courtoisie pour fournir « le petit effort supplémentaire » qui consiste à proposer spontanément son aide au client (« y a-t-il autre chose que je puisse faire pour vous ? »).

Les stratégies d'amélioration du service dans le secteur public canadien qui centrent leurs efforts sur les priorités que les citoyens ont désignées comme devant être améliorées semblent porter leurs fruits. D'après les données d'enquête les plus récentes, les citoyens canadiens constatent une amélioration de la prestation de service. Celle-ci est mesurée par leur satisfaction générale à l'égard de la qualité des services gouvernementaux et des notes accordées aux différents services. Ces deux mesures connaissent une forte tendance à la hausse depuis le début des efforts de mesure et d'amélioration, en 1998.

Le diagramme suivant illustre la tendance à l'amélioration, qui va de pair avec les améliorations des notes relatives à la satisfaction à l'égard des services pour des programmes majeurs tels que les services fiscaux, postaux et l'assurance-emploi.

Tableau 5 La réputation du service de la fonction publique s'améliore au Canada



Source : *Citoyens d'abord 3, 2003*

service (téléphone, visite à un bureau, poste et Internet), les facteurs de satisfaction se différencient ici aussi des cinq facteurs génériques dans leur ordre d'importance. En ce qui concerne les services par téléphone, les quatre principaux facteurs sont : la rapidité, le personnel a déployé tous les efforts possibles, j'ai reçu des renseignements clairs et exacts et le résultat. En ce qui concerne les visites à un bureau, les facteurs sont : la rapidité, la courtoisie, la compétence et le résultat. Pour ce qui est des services par voie postale, les facteurs de satisfaction sont : la rapidité et l'obtention de renseignements clairs et exacts. Pour les services Internet (en l'occurrence les sites Web), l'analyse des données révèle que les facteurs de satisfaction à l'égard du service sont : il m'est facile d'y trouver ce que je cherche, j'ai obtenu ce qu'il me fallait, il est visuellement attrayant et il contient tous les renseignements dont j'ai besoin. Bref, par rapport à 1998, on en sait à présent beaucoup plus sur ce qui influence la satisfaction à l'égard des services gouvernementaux en général et plus particulièrement selon le type de service et le canal utilisé. Des recherches complémentaires sont toutefois nécessaires pour expliquer davantage la variance de la satisfaction des citoyens sur l'Internet, étant donné que les quatre principaux facteurs identifiés pour l'instant expliquent environ cinquante pour cent de la variance dans les notes de satisfaction..

L'amélioration des notes accordées aux services du secteur public donnent naissance et rendent pertinentes les notions de « chaîne de valeur du service dans le secteur public », car les conclusions de *Les citoyens d'abord 3* révèlent également que l'amélioration des notes relatives aux services peut avoir un effet positif sur la confiance des citoyens envers les institutions du secteur public, voire envers le secteur public dans son ensemble.

c. Facteurs de confiance envers le gouvernement

Qu'est-ce qui détermine la question de savoir si les citoyens font confiance à leurs institutions publiques et à leur gouvernement ? La notion de « chaîne de valeur du service dans le secteur public » révèle que l'un des facteurs est l'efficacité des services. Mais quels sont les autres ? C'est sans doute la question cruciale pour ceux qui souhaitent établir une passerelle entre les citoyens et leurs gouvernements et renforcer la société civile dans les démocraties occidentales.

Le manque de clarté et de progrès dans ce domaine est compréhensible car les notions à vérifier sont complexes et flottantes, voire difficiles à définir, et a fortiori à mesurer. Si les ouvrages consacrés aux questions de confiance envers le gouvernement et les institutions publiques sont de plus en plus nombreux, ces questions et les termes de base sont loin de faire l'unanimité, sans parler de ce qui doit être mesuré et comment. La confiance est-elle en baisse ou non ? Si tel est le cas, est-ce le résultat d'un autre facteur ? Ou s'agit-il en réalité de la cause ? Difficile de progresser en l'absence de consensus sur des questions comme celles-ci.

La meilleure synthèse de cette littérature est encore l'enquête préparée par le Public Management Institute de Louvain (Bouckaert et al 2002). Comme indiqué plus haut, l'étude de Louvain propose deux grandes façons d'expliquer la confiance : des explications basées sur les questions d'efficacité du gouvernement et des explications basées sur des facteurs sociétaux et identitaires plus larges. Chacune de ces approches comprend une série de sous-catégories. La typologie de Louvain peut être résumée de la façon suivante :

- Facteurs liés à l'identité : facteurs sociaux/culturels
 - Risque, incertitude, conflit et consensus
 - Caractéristiques personnelles et variables démographiques
 - Caractéristiques sociales
 - Identité
- Facteurs liés à l'efficacité :
 - Facteurs de macro-rendement
 - Efficacité économique
 - Efficacité de la politique sociale
 - Facteurs de micro-rendement
 - Micro-rendement politique
 - Micro-rendement bureaucratique et administratif
 - Prestation de service

Comme l'indique cette typologie, l'efficacité de la prestation de service n'est que l'un des « facteurs » potentiels de la confiance des citoyens, et pas forcément le plus important. Bien qu'elle puisse avoir un rôle à jouer (comme l'indiquent les données canadiennes), la prestation de service n'est que l'un des volets du « micro-rendement » dans un ensemble beaucoup plus vaste.

Depuis la préparation de l'enquête de Louvain, l'un des membres de l'équipe, Steven Van de Walle, a poursuivi l'enquête pour examiner les « causes » (ou les « facteurs », selon nos termes) de la confiance (Van de Walle et Bouckaert 2003, Van de Walle 2004). Ses conclusions confirment que le fait d'expliquer la confiance des citoyens par l'efficacité du gouvernement (prestation de service et autres) est pour le moins incomplet et qu'il convient de tenir compte de facteurs sociaux beaucoup plus larges, en particulier de la formation et la transmission culturelles des « stéréotypes » et des normes et attitudes généralisées socialement construites. Ce que l'on prend quelquefois pour les « causes » d'une confiance faible ou en baisse est quelquefois l'« expression » d'une culture sous-jacente et préexistante de la méfiance.

Les lacunes dans nos connaissances et les prochaines étapes de la recherche

Tandis que certains aspects de la chaîne de valeur du service dans le secteur public ont fait l'objet de nombreuses études au cours des récentes années (par ex. les facteurs de satisfaction de la clientèle), les liens et un grand nombre de facteurs doivent encore être étudiés et faire l'objet de recherches sérieuses.

a. *Le lien employé-client*

Le lien entre la satisfaction/l'engagement du personnel et la satisfaction du client, par exemple, doit faire l'objet de recherches supplémentaires considérables dans les organisations du secteur public. Comme indiqué plus haut, certaines données indiquent que ce lien existe, mais une étude à grande échelle est nécessaire, qui s'accompagne d'enquêtes parallèles sur la satisfaction et le dévouement du personnel d'une part et la satisfaction du client, d'autre part. Des questions et des mesures standard devront être utilisées pour assurer la comparabilité. Cela sous-entend la nécessité d'une étude transversale coordonnée portant sur un large éventail d'organisations du secteur public afin de déterminer l'existence éventuelle d'une relation employé-client et de vérifier si celle-ci est valable dans les deux sens ou seulement dans un sens. Les questions qui doivent trouver une réponse sont notamment les suivantes :

- La satisfaction et le dévouement du personnel influent-ils sur la satisfaction du client dans les organisations publiques ?
- La satisfaction de la clientèle a-t-elle une influence positive sur la satisfaction et le dévouement du personnel ?
- Quelle est l'intensité de la relation dans le lien, s'il existe ? Peut-elle être modélisée quantitativement, comme cela s'est fait dans certaines organisations du secteur privé ?
- La relation employé-client se vérifie-t-elle pour tous les types d'organisations publiques ou seulement dans celles axées sur le service (par opposition à la réglementation et à l'exécution) ?

- La relation, si elle existe, est-elle plus intense pour le personnel chargé de la prestation de service (par ex. dans les centres d'appel et le personnel au guichet) que pour le personnel de l'organisation dans son ensemble, et plus faible pour le personnel occupant des fonctions de soutien ?

b. Les facteurs d'engagement du personnel

Si les recherches sont capables de prouver un lien empirique entre l'engagement du personnel (satisfaction/dévouement) et la satisfaction des clients, il est important d'identifier les facteurs d'engagement du personnel d'un point de vue de l'amélioration des services, et pas seulement de la gestion des ressources humaines. Nous avons essayé d'expliquer plus haut les notions de satisfaction-dévouement-engagement du personnel afin de jeter les bases des recherches qui commencent à mesurer les facteurs qui contribuent à la satisfaction du personnel et à l'engagement du personnel. L'identification de ces « facteurs » est une priorité pour le secteur public. Ainsi, les responsables disposeront du même niveau de connaissance à propos de cet ensemble de facteurs que celui qui a été atteint pour les facteurs de satisfaction à l'égard des services. Les recherches actuelles (par ex. ERIN 2003) indiquent que l'un des facteurs est la perception qu'a le personnel que l'organisation offre aux citoyens des services de qualité et à valeur ajoutée. Si cette donnée est confirmée, elle permettra de mieux comprendre la « chaîne de valeur du service dans le secteur public ». Lorsque ces facteurs seront connus et l'intensité des relations, établie, les stratégies visant à améliorer l'engagement du personnel (satisfaction/dévouement) pourront devenir plus ciblées, plus mesurables et plus rentables. Cette tâche serait grandement facilitée par la mise au point d'un outil de mesures communes destiné à mesurer l'efficacité de la gestion des personnes et du leadership dans les organisations publiques, de la même manière que le Canada a mis au point un outil de mesures communes destiné à mesurer le service (www.iccs-isac.org).

Les différentes questions de recherche qui doivent trouver une réponse sont notamment les suivantes :

- Quels sont les différents facteurs de satisfaction du personnel et de dévouement du personnel ?
- Quelle est l'importance relative de chacun de ces facteurs ?
- Quelle est la relation entre la satisfaction du personnel et le dévouement du personnel ?
- Un modèle quantitatif peut-il être développé pour mettre en évidence les relations entre les facteurs et la satisfaction de même que le dévouement du personnel ?
- Les facteurs et leur importance relative varient-ils selon les différents types d'organisations publiques ? (service, scientifique, défense, professionnel, politique, réglementation, exécution)

c. Facteurs de satisfaction des clients

Comme indiqué plus haut, les recherches canadiennes ont apporté la preuve des principaux facteurs de satisfaction des clients dans un vaste éventail d'organisations

publiques, de secteurs d'activité et de canaux de service. Bien qu'il s'agisse du domaine faisant l'objet des recherches les plus sérieuses dans la « chaîne de valeur du service dans le secteur public », ces recherches doivent encore être reproduites dans d'autres pays pour confirmer leurs conclusions et déterminer si les facteurs sont les mêmes au-delà des frontières nationales. Parmi les cinq facteurs génériques de la satisfaction à l'égard du service, la rapidité est le plus important et le Canada a expliqué les attentes et les critères des citoyens sur le plan de la rapidité des services. Ces attentes varient probablement d'une culture à l'autre. Les recherches sur les attentes en matière de rapidité doivent dès lors être étayées dans d'autres pays pour que les responsables connaissent les attentes des citoyens et les critères qu'ils doivent satisfaire s'ils veulent que leurs clients leur accordent des notes de satisfaction élevées. La recherche internationale à venir doit dès lors précisément aborder les questions suivantes :

- Les facteurs de satisfaction des clients identifiés dans les recherches canadiennes sont-ils universels dans l'ensemble des pays ou diffèrent-ils ?
- Quelles sont les attentes spécifiques des citoyens dans les différents pays en ce qui concerne les principaux facteurs de satisfaction des clients, et plus particulièrement les attentes en matière de rapidité ?

d. Le lien satisfaction des clients-confiance

Comme indiqué plus haut, une série d'études nationales ont été réalisées qui démontrent l'existence d'un lien de cause à effet entre la satisfaction à l'égard des services et la confiance des citoyens envers les institutions publiques et le gouvernement en général. Rares sont en revanche les éléments qui attestent que la relation opère dans le sens inverse. Les études existantes, bien que leurs conclusions soient puissantes, doivent être complétées par des études effectuées sur plusieurs territoires qui utilisent une méthodologie et des mesures communes pour pouvoir prouver empiriquement la relation entre la qualité du service et la confiance, à la satisfaction du monde universitaire et des acteurs de la gestion publique. Les questions auxquelles il faut définitivement répondre sont les suivantes :

- La satisfaction à l'égard du service influe-t-elle sur la confiance envers l'institution offrant le service ?
- Quelle est l'intensité de la relation ?
- La confiance générale influe-t-elle sur les notes relatives à la satisfaction à l'égard des services ?
- La satisfaction à l'égard des services du secteur public en général influe-t-elle sur la confiance générale envers l'administration publique et les institutions politiques démocratiques ?

e. Facteurs de confiance

Il s'agit d'un domaine de la politique publique dans lequel la compréhension et l'unanimité atteinte à ce jour sont relativement modestes. Comme d'autres l'ont démontré (Bouckaert et al 2002), il existe de nombreuses théories sur les facteurs de confiance et de participation électorale, mais relativement peu de conclusions

fiables. L'une des raisons à cela est que ce travail est très difficile à faire car, comme l'indiquent Christensen et Laegrid (2002), les concepts et les liens de cause à effet sont complexes, subjectifs, multidimensionnels et contestables : « il n'existe pas d'explication à facteur unique pour les variations de la confiance des citoyens envers les institutions gouvernementales... La confiance des citoyens envers les institutions gouvernementales est un ensemble complexe d'images générales, d'idéologies et de stéréotypes, d'efficacité réelle des différents services publics et de variables démographiques ».

Les recherches-sondages peuvent sans aucun doute permettre de mieux comprendre ce domaine, surtout si elles adoptent, comme l'indiquent Christensen et Laegrid et Van de Walle (2004), une approche plus comparative et « intégrée », faisant appel à des instruments standardisés (des outils de mesures communes), axée sur l'évolution au fil du temps, entre différentes institutions et différents pays. Il faudrait peut-être entreprendre une étude portant sur plusieurs pays, qui comprenne un très large éventail de variables indépendantes ainsi que des questions sur les variables dépendantes de la confiance et du comportement des électeurs. Si elle est bien conçue, une telle étude permettrait de mieux comprendre les facteurs de confiance des citoyens, d'identifier les stratégies en matière de politique publique capables de les influencer et dans quelle mesure. Les questions de recherche comprennent :

- Quels sont les principaux facteurs de confiance envers les différentes institutions publiques et envers le gouvernement plus généralement, tant dans le domaine de l'administration publique que dans le domaine politique ? Les ensembles de variables indépendantes qui doivent être vérifiés sont notamment les suivants : *l'ensemble Éthique* : la mesure dans laquelle les citoyens trouvent que les politiques et les fonctionnaires sont honnêtes, éthiques et loyaux dans la gestion de la chose publique ; *l'ensemble Influence* : la mesure dans laquelle les citoyens trouvent qu'eux-mêmes et les autres citoyens ordinaires ont une influence suffisante sur les décisions du gouvernement par rapport aux groupes d'intérêts spéciaux ; *l'ensemble Réceptivité* : la mesure dans laquelle les citoyens estiment que le gouvernement est conscient des besoins, des inquiétudes et des priorités des citoyens et y répond ; *l'ensemble Efficacité de la politique* : la mesure dans laquelle les citoyens estiment que le gouvernement est efficace sur le plan de la politique économique et sociale ; *l'ensemble Intégrité* : la mesure dans laquelle les gouvernements sont perçus comme tenant leurs promesses politiques et la mesure dans laquelle ils reconnaissent leurs erreurs et en tirent des leçons ; *l'ensemble Efficacité de la gestion* : la perception de la mesure dans laquelle le gouvernement gère comme il se doit les ressources publiques et les politiques et programmes gouvernementaux obtiennent des résultats pertinents et un bon rapport coût-performances ; *l'ensemble Service* : la perception de la qualité des services offerts par les différents organismes en particulier et le gouvernement en général ; *l'ensemble Démographique* : l'âge, les caractéristiques géographiques et sociales de la population.
- Quelle est l'importance relative de chacun des principaux facteurs ?
- Quel rôle la qualité des services joue-t-elle en tant que facteur ?

- Peut-on mettre au point un modèle empirique des facteurs et de leur relation avec la confiance ?
- Quelles seraient les stratégies en matière de politique publique les mieux à mêmes d'améliorer la confiance du public ainsi que les taux de participation des électeurs ?

Cependant, pour un sujet aussi complexe et diversifié que la confiance des citoyens, il faudra sans doute également aller au-delà des recherches-sondages, voire des recherches en administration publique, et adopter des stratégies de recherche dans le domaine de la sociologie politique. Les études à venir sur les causes ou les « facteurs » de confiance devront comprendre des perspectives sociétales mais aussi individuelles et examiner les processus de socialisation politique par lesquels se forment et se transmettent les attitudes culturelles et historiques généralisées, les perceptions et les « humeurs sociales ». Alors, seulement, nous comprendrons mieux comment des facteurs de micro-rendement comme la prestation de service dans le secteur public sont liés à la fois au macro-rendement et aux questions, plus larges, d'identité et de culture (Van de Walle 2004).

Conclusion : conséquences pour les gestionnaires publics

Dans une récente enquête, les cadres supérieurs de la fonction publique canadienne étaient invités à désigner les principaux problèmes de gestion que leur organisation rencontrerait dans les années à venir (Marson et Ross 2003). Parmi les principaux problèmes identifiés dans l'enquête, on trouvait trois éléments de la chaîne de valeur du service dans le secteur public : améliorer la satisfaction et le dévouement du personnel ; améliorer la qualité des services ; et améliorer la confiance envers les institutions publiques. L'avantage de la « chaîne de valeur du service dans le secteur public » est qu'elle relie ces trois questions de gestion publique et fait apparaître une relation intense entre celles-ci. Du point de vue de l'amélioration de la gestion, on pourrait appeler cela « faire d'une pierre trois coups ».

Les recherches canadiennes concernant les facteurs de satisfaction à l'égard des services et les attentes et priorités des citoyens en matière de services offrent aux gestionnaires du secteur public les outils dont ils ont besoin pour améliorer leurs services aux yeux de leurs clients. Les informations disponibles montrent en effet que les gestionnaires publics et les fonctionnaires se servent depuis quatre ans des conclusions de ces recherches pour considérablement améliorer la qualité des services dans l'ensemble du secteur public et pour le faire de façon ciblée et rentable. Il faut à présent apporter aux gestionnaires publics les connaissances et les outils nécessaires pour améliorer le lieu de travail du point de vue des travailleurs, en identifiant les principaux facteurs de satisfaction et de dévouement/d'engagement du personnel. Il faut par ailleurs aider les gestionnaires à privilégier deux outils déterminants permettant d'améliorer le rendement : la mesure et la responsabilisation. Comme l'indique un Comité consultatif externe sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction dans la fonction publique canadienne (Canada 2003a) :

Deux critères servent à mesurer le rendement et l'atteinte des résultats : le *quoi* et le *comment*. D'après ce qu'indique le [Sondage sur les cadres et les employés], le

Comité estime qu'on n'accorde pas assez d'attention et d'importance à la *manière* dont les cadres de direction parviennent à leurs résultats et gèrent personnel et priorités. Il faut prendre très au sérieux l'amélioration des compétences en matière de leadership et de gestion. La fonction publique en bénéficiera, de même que les cadres et les employés. En renforçant le Programme de gestion du rendement et en rendant les cadres davantage responsables de la *manière* dont ils obtiennent leurs résultats, on contribuera grandement à améliorer l'environnement de travail dans la fonction publique.

Plus généralement, la « chaîne de valeur du service dans le secteur public » nous aide à comprendre que les gestionnaires publics doivent accorder une plus grande importance à la mesure et à la responsabilisation en ce qui concerne le rendement interne et externe. La mise en oeuvre de systèmes de responsabilisation en vue d'obtenir une amélioration mesurable des résultats en matière d'engagement (satisfaction/dévouement) du personnel et de satisfaction à l'égard des services (et d'autres résultats considérés comme importants par les citoyens) peut contribuer, de façon mesurable, à atteindre l'objectif plus général qui consiste à améliorer la confiance des citoyens envers les institutions publiques.

Enfin, ce qui s'est passé au Canada en ce qui concerne l'identification et l'application des cinq facteurs de satisfaction à l'égard des services montre que des progrès significatifs peuvent être réalisés en matière de rendement en des laps de temps relativement courts lorsque les gestionnaires publics privilégient les facteurs déterminants que les citoyens considèrent comme devant être améliorés de façon prioritaire. En appliquant la même méthode d'amélioration permanente et ciblée aux facteurs d'engagement (satisfaction/dévouement) du personnel, les gestionnaires du secteur public peuvent faire des progrès dans ce domaine également. L'effet combiné, caractérisé par un progrès continu dans ces deux domaines, peut également contribuer à améliorer la confiance envers les institutions publiques, voire envers la gouvernance démocratique.

Jan Carlson, l'ancien président de Scandinavian Airlines, est devenu célèbre pour avoir observé que toute expérience de service dans le secteur privé est un « moment de vérité » (Carlson 1987). On pourrait dire exactement la même chose du secteur public. Mais la vérité serait différente. Dans le « moment de vérité » du secteur public, le citoyen, qui est un client d'un service public, se fait une impression, positive ou négative, à propos de l'efficacité des institutions publiques et à propos du potentiel de la gouvernance démocratique. L'expérience de service augmente ou réduit sa confiance envers les institutions publiques et envers la mesure dans laquelle celles-ci sont capables de promouvoir l'intérêt public.

La prestation de service dans le secteur public concerne par conséquent toujours plus qu'un simple service. Parce que les clients des services gouvernementaux ne sont jamais de « simples » clients, comme ce serait le cas dans le secteur privé. Ils ne sont pas de simples consommateurs de services gouvernementaux : ils sont aussi habituellement des contribuables et des citoyens, titulaires de droits et de devoirs dans un cadre de collectivité démocratique, avec des intérêts civiques et publics qui vont bien au-delà de leurs besoins de services (Canada 1996, 2000, 31-2). Ils peuvent même être des « clients involontaires », dont la relation de service avec le gouvernement est le résultat non pas d'un choix, mais bien de leurs obliga-

tions en tant que citoyens ou de droits d'autres citoyens. Le « moment de vérité » augmente ou réduit la croyance des citoyens envers la valeur et le potentiel de leur propre citoyenneté démocratique (Heintzman 2001, Kernaghan et al 2000, 127).

Une « chaîne de valeur du service dans le secteur public » contribue à étendre cette idée et ce défi au-delà du domaine de la prestation de service externe pour toucher les responsabilités internes des gestionnaires publics sur le plan de la direction de leurs employés. Elle permet de relier deux des plus importants défis de la réforme du secteur public : l'amélioration des services et la modernisation des ressources humaines. Des défis qui sont trop souvent considérés de façon isolée, malgré le fait que le succès de l'un peut dépendre du succès de l'autre. Et elle permet de relier ces deux défis à un objectif ou un résultat fondamental de la gestion publique : tant ceux qui offrent des services gouvernementaux que ceux qui sont concernés par la gestion des ressources humaines doivent toujours se rappeler qu'ils peuvent contribuer, directement ou indirectement, de façon majeure ou mineure, au renforcement de la citoyenneté démocratique et de la confiance envers les institutions publiques.

Bien entendu, la mesure exacte des relations et des résultats restera problématique. Bouckaert et ses collègues ont relevé toutes les incertitudes et les points de désaccord des spécialistes sur la question de la confiance envers le gouvernement (Bouckaert et al 2002, Bouckaert et Van de Walle 2003, Van de Walle et Bouckaert 2003, Van de Walle 2004). Il n'existe pas de consensus à propos du diagnostic de la question et encore moins à propos des solutions. Et les futures recherches ont peu de chances de parvenir à un tel consensus.

Par ailleurs, quelle que soit la mesure dans laquelle les recherches futures mettront en évidence les liens de cause à effet et les facteurs présents dans la chaîne de valeur du service dans le secteur public, le « micro-rendement » n'est jamais plus qu'un volet de l'aspect confiance envers les institutions publiques. D'autres facteurs de macro-rendement et sociaux/culturels plus larges jouent également un rôle, probablement le rôle majeur, dans la formation de la confiance des citoyens (Van de Walle 2004, Christensen et Laegrid 2002).

En l'absence de toute certitude, des choix doivent encore être faits, dans le service public, comme dans la vie. Au-delà des questions empiriques, les fonctionnaires sont également confrontés à une question existentielle et éthique. Immanuel Kant observait que la seule manière de faire de ce monde un monde moral et rationnel consistait à agir comme s'il l'était, quels que soient les éléments qui attestent du contraire. Un principe similaire s'applique peut-être à l'administration publique. Peut-être que la meilleure possibilité pour les fonctionnaires de contribuer à renforcer la confiance des citoyens envers les institutions publiques consisterait à agir comme si chacune de leurs actions pouvait y parvenir.

Cela peut paraître un lourd fardeau, mais il est également séduisant et intéressant, et il correspond aux sources de motivation les plus profondes des fonctionnaires. De ce point de vue, la « chaîne de valeur du service dans le secteur public » est autant un énoncé qui concerne les relations entre des « familles » de valeurs du service public –valeurs humaines, valeurs professionnelles et valeurs démocratiques (Canada 1996, 2000, Canada 2003b) – que les relations entre des catégories de résultats. Elle peut aider les fonctionnaires à se souvenir à tout moment que ceux qu'ils servent sont des citoyens, dont la fierté et la croyance dans la citoyenneté et

la gouvernance démocratiques peuvent sans doute être renforcées – ou affaiblies – par chacune de leurs actions, même les choix et les priorités de tous les jours en matière de gestion des personnes et de leadership, sans parler des actions plus directes qui consistent à offrir des programmes et des services au public.

Références bibliographiques

- Adams, Betsy (1999) "Customer Satisfaction in Government: Using customer feedback to drive service excellence, November 2-4, 1999, Arlington VA" <http://www.fcn.gov/reinvent/pool/press43.htm>
- Aon Consulting (2001) *2001 Canada @ Work: Organizations More than Ever at Risk of Losing Key Talent*.
- Aon Consulting (2002) *United States @ Work: Restore the Trust*. Workforce Commitment Report. Seventh Edition.
- Barber, L., S. Hayday, et S. Bevan (1999) *From People to Profits: The HR Link in the Service Profit Chain*. Institute for Employment Studies Report 355
- Bok, Derek (2001) *The Trouble with Government*. Cambridge: Harvard University Press
- Bouckaert, Geert, Steven Van de Walle, Bart Maddens, et Jarl K Kampen (2002) "Identity vs Performance: An Overview of Theories Explaining Trust in Government" (Second Report "Citizen Directed Governance: Quality and Trust in Government") Public Management Institute, Katholiek Universiteit Leuven.
- Bouckaert, Geert, et Steven Van de Walle (2003) "Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of 'good governance': difficulties in linking trust and satisfaction indicators", *International Review of Administrative Sciences* 69 (3): 329-343.
- Brooks, Eleanor Randolph (1998) *Loyal Customers, Enthusiastic Employees and Corporate Performance: Understanding the Linkages*. Conference Board of Canada.
- Canada (1996, 2000) *A Strong Foundation*. Report of the Task Force on Public Service Values and Ethics. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.
- Canada (2003a) Advisory Committee on Senior Level Retention and Compensation. Sixth Report. May. http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/partners/acslrc-ccmpr/acslrc-ccmpr-6-1_e.asp#summary1
- Canada (2003b) *Values and Ethics Code for the Public Service*. Ottawa: Treasury Board of Canada Secretariat
- Canada Information Office (CIO) (2000) *Listening to Canadians*. Fall. <http://dsp-psd.communication.gc.ca/Collection/PF4-7-2000E.pdf>
- Carlson, Jan (1987) *Moments of Truth*. New York: Harper and Row.
- Christensen, Tom et Per Laegried (2002) "Trust in Government – the Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography" Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen University Research Foundation, Working Paper 18-2002. <http://www.ub.uib.no/elpub/rokkar/N/N18-02.pdf>
- Citizens First* (1998) Erin Research Inc for Citizen Centred Service Network. Canadian Centre for Management Development.
- Citizens First 3* (2003) Erin Research Inc. for the Institute for Citizen-Centred Service & the Institute for Public Administration of Canada.
- Continuous Improvement Services and Erin Research Inc. (1992) *Best Value for Tax Dollars: Improving Service Quality in the Ontario Government*. February. http://www.erinresearch.com/downloads/best_value_1992.pdf
- Corporate Leadership Council (2004) *Driving Performance and Retention Through Employee Engagement*. Staff briefing, October 2004
- Denhardt, Janet V. et Robert B. Denhardt (2003) *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk: M. E. Sharpe.
- Desmarais, Mike, et Sarah Kennedy (2003) "Award-winning Contact Centres – demonstrating that Employee Satisfaction drives Customer Satisfaction," *Contact Management Publication*. Winter. <http://sqmgroup.com/awardwin.html>

- Dinsdale, Geoff et D. Brian Marson (1999) *Citizen/Client Surveys: Dispelling Myths and Redrawing Maps*. Canadian Centre for Management Development.
- EKOS Research (2002) *Rethinking Government – Trust, Ethics and Corruption*
- Fornell, Claes (2002) "ACSI Commentary: Federal Government Scores". December 16. <http://www.theacsi.org/government/govt-02c.html>
- Goodsell (1983, 2004) *The Case for Bureaucracy*. Washington: CQ Press
- Griffiths, Susan (1999) "Wired for Success: Creating Cultural Change through Actioning Employee Survey Results at Telus." Presentation sponsored by the Treasury Board Secretariat, Ottawa.
- Hauserman, Judy (2001) "The New Rules – Keeping the Best People in a Hot Economy: Results of the Canada @ Work 2000 Research". Presentation to the Service and Innovation Sector, Treasury Board of Canada Secretariat, June 12.
- Heintzman, Ralph (2001) "Toward Citizen-Centred Service: The Government of Canada's Service Improvement Strategy," *Canadian Government Executive* 4, 26-30.
- Heskett, James L., Thomas O. Jones, Gary W. Loveman, W. Earl Sasser, Jr., et Leonard A. Schlesinger (1994) "Putting the Service Profit Chain to Work," *Harvard Business Review*, March-April. 164-174.
- Heskett, James L., W. Earl Sasser, Jr. et Leonard A. Schlesinger (1997) *The Service Profit Chain: How Leading Companies Link Profit and Growth to Loyalty, Satisfaction, and Value*. New York: The Free Press
- Hewitt (2003a) "Secrets of 50 Best Companies to Work for in Canada." Presentation to the National Managers' Community in Cooperation with the Federal Workplace Wellness Network. 25 February.
- Hewitt (2003b) "What Does It Take to Be a Best Employer?" Presentation to Treasury Board of Canada Secretariat Executive Committee. May 12.
- Kampen, Jarl K., Steven Van de Walle et Geert Bouckaert (2003) "On the relative role of the public administration, the public services and the political institutions in building trust in government in Flanders." Paper prepared for ASPA's 64th National Conference 'The Power of Public Service', Washington D.C., 15-18 March. Session #237: The Power to Create Trust: The Impact of Public Sector Reforms on Citizens.
- Kernaghan, Kenneth (2001) "An honour to be coveted: pride, recognition and public service," *Canadian Public Administration*, 44 (1): 67-83
- Kernaghan, Kenneth, Brian Marson et Sandford Borins (2000) *The New Public Organization*. Toronto: Institute of Public Administration of Canada
- Klingemann, Hans-Dieter, et Dieter Fuchs, eds. (1995) *Citizens and the State*. Oxford University Press
- Lawler, Edward E. III (2003) *Treat People Right! How Organizations and Individuals Can Propel Each Other Into a Virtuous Spiral of Success*. San Francisco: Jossey-Bass
- Light, Paul (2002) *Government's Greatest Achievements: From Civil Rights to Homeland Defense*. Washington: Brookings Institution Press
- Lundberg, Ann (2003) personal communication, July 2003
- MarkedsConsult A/S & CFI Group in association with IBM Business Consulting Services & Danish Centre for Management (2002) *European Employee Index. A Benchmarking Model for Increasing the Value of Human Capital. Key Findings and Executive Summary: Phase 1 – The Nordic Region*.
- Marson, Brian et Peter Ross (2003) "The 2002 IPAC Deputy Ministers' Issues Survey - The Results," *Public Sector Management*, 14, 1, 6-8.
- Michiak, Al, et Mike Desmarais (2000) "Traits that Create Satisfaction," *Canadian Call Centre News*. Supplement. March.
- MORI Social Research Institute (2003) *Exploring Trust in Public Institutions – new findings: national quantitative survey. Report for the Audit Commission*. <http://www.audit-commission.gov.uk/Products/AC-REPORT/B0767D2A-F8C2-4D4B-A925-34AAE914A6C4/TrustinPublicInstitutionsnewfindingsMORI.pdf>
- Nye, Joseph S. Jr., Philip D. Zelikow et David C. King (1997) *Why People Don't Trust Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Oakley, James (2005) *Linking Organizational Characteristics to Employee Attitudes and Behaviour –*

- A Look at the Downstream Effects on Market Response & Financial Performance*. Northwestern University: Forum for People Performance Management & Measurement
- Putnam, Robert D (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Rucci, Anthony J., Steven P. Kim et Richard T. Quinn (1998) "The Employee-Customer-Profit Chain at Sears," *Harvard Business Review*, January- February. 82-97.
- Schmidt, Faye (2004) *Identifying the Drivers of Staff Satisfaction and Commitment in the Public Sector*. Paper prepared for the Public Service Human Resources Management Agency of Canada. Schmidt and Carbol Consulting Group.
- Schneider, Benjamin et David E. Bowen (1993) "Human Resource Management is Critical," *Organizational Dynamics*. 39-52.
- Sims, Harvey (2001) "Public Confidence in Government and Government Service Delivery" Canadian Centre for Management Development.
- Spears, George, Kasia Seydegart, Faye Schmidt et Pat Zulinov (2003) *Engaging Employees at the Region of Peel*. Erin Research Inc. February.
- Stoyko, Peter (2002) "Confidence and Trust in Government: An Empirical Survey of International Experience" Canadian Centre for Management Development.
- SQM (2005) *Employee and Customer Relationship Study*. Presentation prepared for the Treasury Board of Canada Secretariat. 8 April.
- Van de Walle, Steven (2004) *Perceptions of Administrative Performance: The Key to Trust in Government?* Leuven: Instituut voor de Overheid, Departement Politieke Wetenschappen, Faculteit Sociale Wetenschappen, Katholieke Universiteit Leuven
- Van de Walle, S. et G. Bouckaert (2003) "Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality", *International Journal of Public Administration* 26 (8-9)
- Vieira, Sabrina (2002) *The Key Drivers of Job Satisfaction in the Manitoba Public Service*. Service Manitoba. May 15.
- Watson Wyatt (2000) *WorkUSA – Employee Commitment and the Bottom Line*.
- Watson Wyatt (2002) *WorkCanada – Restoring Confidence, Regaining Competitiveness*.