

De citoyen à client : plus qu'un changement de vocabulaire

Gilles Bouchard

Number 29, Spring 1996

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/040020ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/040020ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

1203-9438 (print)

1703-8480 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Bouchard, G. (1996). De citoyen à client : plus qu'un changement de vocabulaire. *Politique et Sociétés*, (29), 139–159. <https://doi.org/10.7202/040020ar>

DE CITOYEN À CLIENT: PLUS QU'UN CHANGEMENT DE VOCABULAIRE

Gilles Bouchard

Université de Moncton

Les relations entre l'administration publique et la population ont connu depuis trente ans d'importants changements qui ont été accompagnés d'une évolution de la conception que se faisait l'administration publique des individus dans la société. Considérés pendant des siècles comme sujets de l'administration, les individus ont accédé dans les années soixante au statut de citoyens pour se retrouver de nos jours clients. La mutation de sujet à citoyen a été largement commentée, alors que celle de citoyen à client, étant plus récente, l'a été un peu moins. Cette dernière mutation coïncide avec la montée du néo-libéralisme qui propose à l'administration publique l'adoption des modes de gestion du secteur privé, entre autres le service à la clientèle.

Au Québec, la mutation du citoyen en client s'est échelonnée sur près de quinze ans mais elle est maintenant presque complétée. Au cours de cette période, les relations fonctionnaires-citoyens se sont transformées pour devenir des relations fonctionnaires-clients. On voit maintenant plus clairement en quoi ces nouvelles relations diffèrent des anciennes.

Cet article montre d'abord comment, au Québec, le concept de client s'est substitué peu à peu à celui de citoyen dans le vocabulaire officiel. Ce changement n'est pas qu'un changement de vocabulaire. Il a aussi entraîné un ensemble de changements dans les relations entre l'administration publique et la population. Ainsi le mot "client", comme le montre la littérature, ne désigne pas la même

Gilles Bouchard, Département d'administration publique, Université de Moncton, Moncton, Nouveau-Brunswick, Canada, E1A 3E9

réalité que le mot "citoyen" ce qu'illustre l'identification des principaux clients que consulte l'administration publique québécoise. Au sein de l'administration, le virage client a aussi entraîné un changement d'interlocuteurs. Les gestionnaires de première ligne prennent une place plus importante dans les relations avec la population aux dépens des services spécialisés de relations publiques. Enfin il y a lieu de noter des modifications aux procédés de consultation et à l'objet même de la consultation.

Du citoyen au client: une lente dérive

Le citoyen

Vers le milieu des années soixante, un vent de contestation a secoué les relations séculaires entre l'administration publique et ceux qu'on appelait les "administrés". Ceux-ci voulurent rappeler aux fonctionnaires qu'en régime démocratique ils étaient en quelque sorte leurs employeurs et qu'en conséquence les fonctionnaires étaient à leur service. En fait, l'administré se muait ainsi en citoyen et devenait participant aux décisions prises à son endroit. En octobre 1972, dans *Public Administration Review*, Jack Cunningham définissait ainsi la nouvelle relation: «Citizen participation, then, is defined as a process wherein the common amateurs of a community exercise power over decisions related to the general affairs of the community¹».

Dans cette définition, il y a trois mots-clefs soit *common amateurs*, *power* et *general affairs*. Tout citoyen, du plus riche au plus pauvre mais surtout ce dernier, devait avoir le pouvoir de décision sur ce qui le concerne, les fonctionnaires devenant des exécutants. C'était le renversement complet de la pyramide d'autorité. Des expériences de participation ont eu lieu au Québec en particulier dans l'Est de la province. Mais sauf dans l'esprit de certains théoriciens et peut-être

¹ Cunningham, James V., «Citizen Participation in Public Affairs», *Public Administration Review*, octobre 1972, p. 595.

Résumé. Sous la pression du néo-libéralisme, l'administration publique a dû modifier le type de relations qu'elle entretient avec la population. D'une relation fonctionnaire-citoyen, on est passé à une relation fonctionnaire-client. Au Québec, le passage s'est fait de façon progressive, presque insidieuse. Cet article retracera les grandes étapes de cette évolution et essaiera de dresser un portrait de cette nouvelle relation.

Abstract. Under the influence of neo-liberalism, the civil service has been obligated to modify its relationship with the population at large. They have moved from a "civil servant-citizen" model to a "civil servant-client" relationship. In Québec, this change occurred progressively, perhaps even insidiously. This essay will retrace the major events of this evolution and establish a portrait of the current relationship.

lors de certaines expériences-pilotes, le citoyen idéal n'a jamais existé. Certains pensent même que ce modèle idyllique a conduit à des résultats inverses de ceux que l'on espérait:

... les tentatives pour reproduire un modèle communautaire dans lequel tous sont mobilisés en vue d'un projet commun conduisent à une démocratie limitée aux militants et à un phénomène de mise à l'écart de l'ensemble des usagers².

Jean-Jacques Simard en arrive à des conclusions similaires pour le Québec dans *La longue marche des technocrates*³. Malgré tout, ce vent de contestation a laissé des traces et a contribué à modifier les relations entre l'administration publique et la population.

Le citoyen n'est pas devenu le décideur, mais il a gagné le droit d'être informé et consulté. C'est ainsi que le Gouvernement du Québec a créé le ministère des Communications, doté les ministères de direction des communications ayant leur propre personnel et un budget respectables, nommé un protecteur du citoyen et mis sur

² Chauvière, Michel et Jacques T. Godbout, *Les usagers entre marché et citoyenneté*, Paris, L'Harmattan, 1992, p. 319.

³ Simard, Jean-Jacques, *La longue marche des technocrates*, Laval, Saint-Martin, 1979.

pied une pléiade de conseils consultatifs. Un peu plus tard, il adopta la loi sur le droit à l'information comprenant l'institution d'une commission d'accès à l'information. La plupart de ces réformes ont été justifiées principalement par des exigences démocratiques et très peu par des exigences d'efficacité administrative.

La dérive

Au Québec, le passage de la notion de citoyen à celle de client a été graduel. C'est au début des années 1980, sous un gouvernement péquiste, que l'on peut retracer un premier signe. Un programme initié pour le citoyen va être conçu et réalisé pour le client. En 1982, le Premier ministre nomme un ministre délégué aux relations avec les citoyens, Denis Lazure, auquel il rattache un Secrétariat aux relations avec les citoyens. Jusque-là, le mythe du citoyen est maintenu. Moins d'un an plus tard, le ministre annonçait la mise en oeuvre dans tous les ministères de plans visant l'humanisation des services aux clients. Les trois thèmes de ces plans étaient l'accessibilité des services à la clientèle, la prise en charge des clients et la communication avec ceux-ci⁴. Le citoyen cède donc la place au client non seulement dans les mots mais dans les faits. Effectivement, les mesures contenues dans les plans ne visent pas à donner plus de pouvoirs aux individus face à l'administration; elles ont un objectif plus modeste, soit de faciliter les contacts entre l'administration et ses clients. Il ne s'agit pas ici d'améliorer les programmes mais la façon dont ils sont dispensés. L'information, la consultation et la participation, telles que conçues à l'époque du citoyen, permettaient à ceux-ci de juger de l'à-propos des programmes. Cette fois, la question du contenu des programmes est évacuée. On passe du contenu au contenant, du fond à la forme. Les améliorations dont il est question portent sur des moyens tels que de meilleures heures d'ouverture, des formulaires simplifiés, un accueil plus chaleureux, un service téléphonique plus accessible ou l'identification des employés. Plusieurs mesures contenues dans les

⁴ Secrétariat général du Gouvernement du Québec, *Esquisse d'un plan ministériel visant l'humanisation des services au client*, 1983.

plans ont été réalisées mais aucun bilan de ces plans n'a été établi. Le ministre et le secrétariat ont disparu quelques années plus tard.

À la fin de l'année 1983, et à la suite du rapport de la Commission Bisailon, l'Assemblée nationale du Québec procédait à une importante révision de la loi de la fonction publique. Cette refonte majeure inscrivait pour la première fois dans la loi l'obligation pour la fonction publique d'offrir aux citoyens des services de qualité. Le mot "qualité" obtenait pour ainsi dire un statut légal. C'est en s'inspirant de cette loi et de l'obligation qu'elle contenait qu'en 1987, le rapport Arpin, rédigé par un groupe de hauts fonctionnaires,⁵ recommandait au nouveau gouvernement libéral de retenir comme l'un des principes directeurs de la réforme de la fonction publique le service au public. Un peu plus loin, il recommandait de retenir comme une des cinq cibles d'action l'amélioration des services à la clientèle. Pour atteindre cet objectif, il fallait revoir les moyens d'accès de la population aux services gouvernementaux, thème déjà abordé par le défunt Secrétariat aux relations avec les citoyens, effectuer des enquêtes auprès des clientèles et réviser le fonctionnement administratif en donnant plus de pouvoirs aux fonctionnaires de première ligne. Ces initiatives seront reprises un peu plus tard. Autre point intéressant du rapport: dès l'introduction, on annonce le passage à la notion de client: «C'est ainsi que s'est graduellement implanté l'approche de services aux citoyennes et aux citoyens qu'on désigne souvent sous l'étiquette évocatrice de services aux citoyens-clients⁶».

En 1991 est lancée la politique concernant l'amélioration de la qualité des services aux citoyens, politique qui avait été préparée à la hâte pour répondre au rapport de la Commission du budget et de l'administration de l'Assemblée nationale. Ce rapport, appelé aussi rapport Lemieux-Lazure, était intitulé *Au service du citoyen*, la

⁵ Comité directeur, *Les actions proposées pour une rénovation de l'administration publique*, Québec, 1987.

⁶ Ibid., p. 8.

*raison d'être de la fonction publique du Québec*⁷. Le vice-président du comité était Denis Lazure, l'ancien ministre chargé des relations avec les citoyens. Il n'est donc pas surprenant que le langage utilisé dans le rapport de la Commission ressemble beaucoup à celui qu'employait l'ancien Secrétariat aux relations avec les citoyens. Le terme "citoyen" prédomine nettement sur le terme "client" mais les recommandations visent principalement à améliorer les services à la clientèle et non les droits des citoyens. D'ailleurs, le Gouvernement ne s'y est pas trompé, car si le mot citoyen apparaît dans le titre de la politique, il ne figure pas dans le mémoire présenté au Conseil des ministres décrivant la politique. On lui substitue plus souvent qu'autrement le terme client.

En octobre 1993, nouveau changement de cap, le Gouvernement du Québec lançait l'opération de réaligement de l'administration publique ce qui a eu comme effet de mettre en veilleuse la politique de qualité. L'amélioration de la qualité n'est pas pour autant abandonnée mais l'accent est mis surtout sur la réduction du déficit par l'augmentation de la productivité. La nouvelle politique contient quelques éléments faisant référence à la relation entre l'administration et la population⁸. Le mot citoyen est définitivement évacué pour laisser toute la place au mot client. On demande aux organismes gouvernementaux de mettre l'accent sur le service à la clientèle et de mettre au point des indicateurs permettant de mesurer le degré de satisfaction de celle-ci. On ne parle plus de participation ni de consultation. Tout au plus est-il question de sensibiliser la population aux coûts des services publics et de l'informer des priorités gouvernementales. Tout cela au nom de l'efficacité et non plus en vertu d'exigences démocratiques. Cela ressemble à ce que Robert Bernier appelle le marketing

⁷ Commission de l'administration et du budget, *Au service du citoyen: la raison d'être de la fonction publique*, Québec, Assemblée nationale, 1990.

⁸ Secrétariat à la réforme administrative et aux emplois supérieurs, *Opération de réaligement de l'administration publique. Document de présentation*, Québec, ministère du Conseil exécutif, octobre 1993.

gouvernemental⁹. L'opération de réaligement complète en quelque sorte la conversion de l'administration publique au monde de l'entreprise privée. Le client triomphe.

Le client

Ce changement de perspectives n'est pas propre au Québec, il touche l'ensemble des pays occidentaux. En 1987, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) publie *L'administration au service du public*¹⁰, un petit livre dans lequel l'organisme international passe en revue les relations entre l'administration publique et la population. Dès le départ, on précise que l'on désignera la population desservie par le terme client. On privilégie ce terme pour diverses raisons, entre autres parce qu'il englobe non seulement les individus mais aussi les organisations dont les entreprises, et parce que, comparé à des termes plus neutres comme "usager" ou "utilisateur", il évoque une attitude plus active et plus exigeante à l'égard du secteur public. Ce que l'on ne dit pas, c'est que le choix du terme client reflète aussi la résurgence du libéralisme économique et la prééminence de l'entreprise privée sur l'administration publique. Plusieurs gouvernements désirent que l'administration publique adopte comme modèle d'organisation celui de l'entreprise privée ce qui implique une conversion à la clientèle. Donald Savoie illustre clairement cette situation en Grande-Bretagne sous Margaret Thatcher, aux États-Unis sous Ronald Reagan et au Canada sous Brian Mulroney¹¹.

Cet engouement pour l'entreprise privée, ce mimétisme qui peu à peu va s'instaurer, conduira l'administration publique à adhérer, dans les années 1980, à toutes les grandes théories administratives en vogue dans le secteur privé, entre autres à celles reliées aux notions d'excellence et de qualité. Ces théories mettent l'accent sur

⁹ Parenteau, Roland (dir.), *Management public*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1992, p. 503-530.

¹⁰ Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), *L'administration au service du public*, Paris, 1987, 145 p.

¹¹ Savoie, Donald J., *Thatcher, Reagan, Mulroney in Search of a New Democracy*, Toronto, University of Toronto Press, 1993, p. 183-186.

la satisfaction du client. En 1988, Jacques Chevallier était déjà en mesure de décrire le phénomène:

Les nouvelles théories administratives apparues au cours des années soixante-dix sont conciliées dans le discours dit de la "qualité administrative", qui condense et amalgame les diverses représentations de l'administration nées de la dégradation du modèle d'organisation traditionnel. Ce discours ... place "la satisfaction de l'usager" au cœur de la logique du fonctionnement administratif: l'administration est invitée à "augmenter la satisfaction" de ses usagers, en répondant le mieux possible à leurs attentes, en leur fournissant des services meilleurs et à moindre coût¹².

On a déjà signalé l'apparition du mot qualité dans la refonte de la *Loi de la fonction publique* de 1983. Mais ce n'est qu'en 1991 que le Gouvernement du Québec s'est engagé dans cette voie avec sa politique concernant l'amélioration de la qualité des services, qu'il définit à peu près dans les mêmes termes que Chevallier: «La qualité ... peut être définie comme un ensemble de principes et de méthodes organisés en stratégie globale visant à mobiliser toute l'organisation pour obtenir une meilleure satisfaction du client au moindre coût»¹³.

Pourtant le client ne correspond pas au citoyen. Viteritti¹⁴ nous met en garde contre la confusion régnant entre ces deux termes utilisés indifféremment l'un pour l'autre. Le citoyen qu'il désigne par les mots *organizational constituent* est celui qui vote, qui élit les gouvernants et à qui ceux-ci sont redevables. Le client ou *organizational client* est celui qui reçoit des services. Le Gouvernement du Canada a reconnu cette différence lorsqu'en 1994 il a voulu établir des normes de service pour les ministères dans le

¹² Rangeon, François et alii, *Information et transparence administrative*, Paris, PUF, 1988, p. 274.

¹³ Conseil du Trésor, *Politique concernant l'amélioration de la qualité des services aux citoyens*, C.T. 176753 du 9 avril 1991.

¹⁴ Viteritti, Joseph P., «Public Organization Environments», *Administration and Society*, vol. 21, no 4, février 1990, p. 425-451.

cadre de son programme "Service de qualité à prix raisonnable". Le programme gouvernemental établit, en effet, une distinction entre le citoyen en tant que client ou usager, le citoyen en tant que contribuable et le citoyen en tant que bénéficiaire public¹⁵. Seul le citoyen en tant que client correspond au client de l'entreprise privée. Au Québec, on ne retrouve pas cette distinction. Au contraire, on a entretenu et, dans certains cas, on continue d'entretenir la confusion. De plus, la clientèle de l'administration publique se différencie nettement, du moins pour une bonne part, de celle de l'entreprise privée. Pollitt¹⁶ énumère certaines des différences les plus importantes. Généralement le client du secteur public ne paie pas pour les services rendus et il peut avoir le droit de recevoir un service comme il peut être obligé de le recevoir. Le Gouvernement du Canada reconnaît en partie ces différences: il distingue les services dits usuels des services de réglementation, propres au secteur public¹⁷. Encore une fois, on ne retrouve rien de tel dans les documents du Gouvernement du Québec.

Mais la différence entre le citoyen et le client ne réside pas seulement dans leur définition; on la retrouve aussi dans la façon dont l'administration conçoit la relation avec l'administration. Contrairement au citoyen, le client ne participe pas aux décisions. Il est certes consulté mais non pas en vertu d'un droit démocratique mais pour des considérations d'efficacité. La consultation devient un outil permettant à l'administration publique de fixer de bons objectifs et de bâtir des programmes adéquats, bref d'améliorer le processus décisionnel. Elle permet également de mesurer le degré de satisfaction des clients et de connaître leurs besoins. Contrairement à ce qu'affirme l'OCDE, le client apparaît plutôt comme un être passif. On lui offre un service ou un produit, il peut

¹⁵ Conseil du Trésor du Canada, *Les normes de service. Un guide pour l'initiative*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, février 1995, p. 5-6.

¹⁶ Pollitt, Christopher, «Bringing consumers into performance measurement», *Policy and Politics*, vol. 16, no 2, 1988, p. 77-87.

¹⁷ Conseil du Trésor du Canada, *Les normes de service. Un guide pour l'initiative*, p. 35-39.

s'exprimer sur ce qui lui est offert mais la décision revient entièrement à l'administration. Dans le secteur privé, le client insatisfait peut pousser plus loin son action et choisir une autre organisation, mais dans le secteur public, comme le soulignent fort à propos Michel Chauvière et Jacques T. Godbout¹⁸, il a rarement cette possibilité. L'analogie que l'on veut faire entre la situation du client dans le secteur privé et celle du client dans le secteur public suscite, on le voit, de très nombreuses réserves.

Client et citoyen ne sont donc pas des termes interchangeables et, comme il fallait s'y attendre, la conversion à la notion de client a entraîné des modifications dans les relations entre l'administration publique et la population. Ce sont ces changements qui vont maintenant être examinés.

Changements dans les relations

L'adoption de la notion de client a amené un changement d'interlocuteurs tant du côté de l'administration que de celui de la population. Elle a aussi transformé la façon d'entrer en relation ainsi que le contenu de la relation.

Qui est le client?

Le client ne correspondant pas au citoyen, il est apparu intéressant dans un premier temps d'identifier qui, pour le Gouvernement du Québec, est le client que l'on se doit de consulter. L'Office des ressources humaines a mené auprès de 41 ministères et organismes une enquête sur les politiques de consultation des clientèles externes¹⁹. Pour la seule période du 1^{er} avril 1991 au 31 mars 1992, 186 consultations ont été répertoriées. C'est en se basant sur les résultats de cette enquête que l'on essaiera de déterminer qui, à l'ère de la qualité, est le client.

¹⁸ Chauvière, Michel et Jacques T. Godbout, *Les usagers entre marché et citoyenneté*, p. 315.

¹⁹ Duval, Jacqueline et Émilien Landry, *Les pratiques de consultation des clientèles externes dans la fonction publique québécoise*, Québec, Office des ressources humaines, 1993, 111 p.

Selon l'OCDE, le client peut être un citoyen, une entreprise, une collectivité ou tout autre membre de la société avec lequel l'administration est en contact²⁰. Dans leur réponse à la question portant sur les clientèles consultées, les organismes gouvernementaux ont mentionné toutes ces catégories mais dans des proportions fort différentes et assez significatives. Ainsi 43 % des consultations s'adressent à des entreprises et 22 % à des collectivités locales. Si l'on ajoute à ces deux premières catégories les associations professionnelles avec 36 % et les groupes d'affaires avec 15 %, on obtient un pourcentage très important de consultations dirigées vers des clients faisant partie de fortes organisations ou ayant un statut social élevé. Une consultation pouvant s'adresser à plus d'une clientèle, on ne peut additionner mécaniquement les pourcentages, mais les quatre catégories mentionnées précédemment représentent une majorité.

Par contre, le simple citoyen a été relativement peu consulté soit à titre de citoyen soit à titre de bénéficiaire de service, c'est-à-dire respectivement dans 18 % et 20 % des consultations. Organisés en groupes communautaires, en syndicats ou en associations sans but lucratif, les citoyens appartenant souvent à des classes sociales moins favorisées n'ont été consultés que dans 19 %, 5 % et 2 % des consultations. Aucun de ces pourcentages ne dépasse 20 %.

Le tableau 1 illustre ces résultats dans un classement des clientèles selon leur degré d'organisation et, dans certains cas, selon les classes sociales. On constate que les clientèles qui obtiennent les plus hauts pourcentages se retrouvent au sommet du tableau à gauche, soit du côté des catégories les mieux organisées et les plus favorisées. Faute d'études précises, il est difficile de dire si les catégories de personnes consultées ont changé depuis l'avènement de l'ère du client mais il est certain que la notion de client a donné ses lettres de créance à la consultation des entreprises et des associations.

²⁰ OCDE, *L'administration au service du public*, p. 10-11.

Tableau 1

Taux de consultation des diverses clientèles
classées selon leur degré d'organisation
et leur origine sociale²¹

	Classe favorisées	Classes moyennes	Classes défavorisées
INSTITUTIONS	Entreprises 43%	Municipalités 22%	
ASSOCIATIONS	Associations professionnelles 36%	Groupes communautaires 19% Syndicats 4%	
	Groupes d'affaires 15%		
SANS ORGANISATION	Strate de la société 8%		
	Individus bénéficiaires de services 20%		
	Population en général 18%		
		Salariés 5%	

²¹ Tableau élaboré à partir de l'étude de Duval-Landry citée précédemment

*Le déclin des structures spécialisées de relations publiques*²²

Le rapport Arpin le recommandait et toute la littérature sur la qualité totale le suggère, les relations avec la clientèle reviennent d'abord aux gestionnaires de première ligne. Étant en contact direct avec les clients, ces gestionnaires devraient détenir le maximum de pouvoirs de décision. Le courant prônant la participation des citoyens contenait, lui aussi, une composante de décentralisation mais l'importance qu'il accordait aux droits des citoyens à être informés et consultés avait entraîné au Québec la formalisation des relations. On a donc assisté à la création de structures spécialisées ou au renforcement de celles qui existaient déjà. Mentionnons les directions des communications, les conseils consultatifs et même le ministère des Communications. L'émergence de ces structures a coïncidé avec la progression du concept de citoyen.

Le remplacement du concept de citoyen par celui de client a remis en question ces structures. Depuis quelques années, on a assisté au démantèlement du ministère des Communications, à la disparition de plusieurs conseils consultatifs et à l'affaiblissement des directions des communications. Voyons en détail chacun de ces éléments en commençant par le dernier.

Avec l'opération de réaligement, le dépérissement des directions des communications s'est aggravé au point que le Forum des directeurs des communications du Gouvernement du Québec a cru nécessaire de lancer un cri d'alarme sous forme de mémoire²³. La lecture de ce mémoire est éclairante car le langage employé appartient plus à l'époque du citoyen qu'à la nouvelle ère du client. En effet, le mémoire fait référence au citoyen et à ces droits; à l'occasion, le mot clientèle y est employé mais jamais le mot client.

²² Le terme "relations publiques" se rapporte à l'un des quatre rôles définis par Lionel Ouellet dans «Concepts et techniques d'analyse des phénomènes administratifs», *Revue canadienne de science politique*, vol. 1, no 3, 1968, p. 310-335. Selon l'auteur, deux types de services devraient remplir ce rôle, soit les services d'information et les conseils consultatifs.

²³ Forum des directeurs et directrices des communications du Gouvernement du Québec, *Mémoire. Opération de réaligement*, Québec, 30 mars 1994, 6 p.

Le mémoire exprime des inquiétudes au sujet des changements causés par le réalignement et aussi la crainte que les directions des communications ne fassent les frais des coupures budgétaires. Cette crainte n'est pas sans fondement puisque des statistiques fragmentaires sur l'effectif des directions semblent démontrer une baisse sensible de celui-ci depuis les années 1980. Dans une douzaine de ministères, plus de cent postes, c'est-à-dire près de 20 % de l'effectif, ont été abolis entre 1985 et 1993, et d'autres ont été supprimés en 1994. Robert Bernier dans *Un État réduit?* notait à son tour un taux de décroissance de 2,8 %, en valeur réelle, des dépenses relatives au marketing gouvernemental du Québec entre 1985 et 1991²⁴.

Les conseils consultatifs ont subi, eux aussi, des coupes sombres. En 1986, le rapport Gobeil²⁵ recommandait la suppression de la très grande majorité d'entre eux. Sans en faire une politique officielle les gouvernements québécois qui se sont succédé depuis ont procédé à l'élimination de plusieurs de ces conseils, le Conseil des collèges et le Conseil des universités ayant été les deux dernières victimes. Le rapport Gobeil recommandait que la consultation soit faite selon d'autres modalités ce qui, on le verra, a été mis en application.

Si l'on ajoute à ces mesures la cure d'amaigrissement puis le démantèlement du ministère des Communications, on a des signes très nets que des changements importants d'interlocuteurs ont eu lieu. Ainsi de 1982 à 1991, le ministère des Communications a vu ses effectifs diminués de moitié, passant de 1191 employés à 467. En 1994, le Premier ministre Daniel Johnson, à l'occasion de la formation de son premier conseil des ministres, démantela le ministère rattachant entre autres Communications Québec et l'Éditeur officiel dans les services gouvernementaux.

²⁴ Bernier, Robert et James Iain Gow (dir.), *Un État réduit?*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1994, p. 324.

²⁵ Gobeil, Paul, *Rapport du groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales*, Québec, 1986.

Une partie importante de la responsabilité des relations avec la population est revenue aux ministères et, à l'intérieur des ceux-ci, aux services de réalisation. D'ailleurs, le programme d'amélioration de la qualité et même l'opération de réaligement exigent de ces services qu'ils connaissent, consultent et informent leurs clientèles. L'enquête de l'Office des ressources humaines sur les politiques de consultation des clientèles externes a répertorié pour l'année 1993-1994, 186 consultations ce qui dénote une activité importante. La responsabilité de plus de 75 % de ces consultations était assumée par le niveau de gestion et par le niveau opérationnel soit les paliers les plus près des clients²⁶. Si les clients consultés et ceux qui les consultent ont changé, il en est de même de la façon dont se déroulent les consultations.

Les procédés de consultation

Le rapport de recherche sur les pratiques de consultation distingue deux grands modes de consultation soit celui avec rencontre et celui sans rencontre. Soixante pour cent des consultations avaient lieu avec rencontre et quarante pour cent sans rencontre. Dans le premier cas, les procédés les plus utilisés étaient les séances d'information, les comités constitués aux fins de consultation et les groupes de discussion. Les répondants à qui on a demandé de souligner les avantages du mode de consultation avec rencontre ont mentionné la richesse des échanges, la compréhension mutuelle, le dynamisme, les possibilités de conciliation et de consensus, le suivi immédiat, autrement dit la possibilité d'échanger réellement des points de vue. Les coûts élevés et la limitation du nombre de participants constituaient les désavantages. La consultation avec rencontre s'adresse surtout aux représentants d'associations ou d'institutions. Elle leur permet d'avoir de meilleurs échanges avec l'administration.

Quant aux consultations sans rencontre, elles consistaient principalement en sondages par téléphone ou par courrier. Les

²⁶ Duval, Jacqueline et Émilien Landry, *Les pratiques de consultation des clientèles externes dans la fonction publique*, p. 43.

simples citoyens, trop nombreux pour bénéficier de consultations avec rencontres, sont donc consultés sporadiquement par sondages, un instrument fiable, peu coûteux, représentatif mais ponctuel et permettant peu d'échanges et de nuances.

Il est intéressant de noter que dans le questionnaire envoyé aux ministères, l'appel au conseil consultatif n'a pas été inclus. On a prévu les comités consultatifs *ad hoc* et d'autres procédés plus ponctuels comme les séances d'information, les groupes de discussion et les tables de concertation. Il semble bien que l'on ait suivi les recommandations du rapport Gobeil qui, en 1987, recommandait de substituer aux conseils consultatifs des modes de consultation plus ponctuels.

Certains autres procédés de consultation sans rencontre sont originaux ou tout au moins nouveaux dans le secteur public. Ils viennent directement du secteur privé. Ainsi en est-il des cartes de commentaires qu'on retrouve dans certains bureaux gouvernementaux et qui permettent aux usagers d'évaluer la qualité des services offerts. Tel est le cas aussi des services de plaintes. Depuis la publication de ce rapport sur la consultation et à la suite d'une campagne menée par le Protecteur du citoyen, ces services se sont généralisés dans presque tous les ministères. L'analyse des plaintes sert en quelque sorte de consultation auprès de la clientèle.

Non mentionné comme tel dans le rapport, le sommet est un des moyens originaux de consultation avec rencontre. Il s'agit de la rencontre des principaux intervenants d'un secteur de la société ou d'une région organisée par le Gouvernement. Lors de ces rencontres, les intervenants sont amenés à harmoniser leurs actions et à prendre des engagements. Ce type de rencontre relève plus de l'ère du citoyen que de l'ère du client et s'adresse pour l'essentiel aux représentants d'associations ou d'institutions.

Les objectifs et le contenu de la consultation

Compte tenu de la politique concernant la qualité des services, la consultation vise principalement à connaître les besoins des clients et à évaluer leur degré de satisfaction. Elle a lieu principalement lors de l'évaluation et de la révision des programmes

soit à la fin du cycle de planification. Ceci s'explique par le fait qu'en période de restrictions budgétaires et de remise en question du rôle de l'État, les nouveaux programmes se font rares.

Le mode de consultation avec rencontres est utilisé principalement pour connaître les besoins particuliers de la clientèle, alors que le sondage sert plutôt à mesurer le degré de satisfaction de celle-ci. De ce fait, les associations et les institutions sont mieux en mesure de véhiculer leurs besoins que les simples particuliers puisque les rencontres s'adressent à elles tout particulièrement.

Ce que le rapport ne révèle pas mais que des entrevues complémentaires ont permis de faire ressortir, c'est que la consultation porte de moins en moins sur le contenu des politiques pour s'attarder principalement sur la façon de mettre celles-ci en œuvre. Luc Rouban fait une constatation similaire pour la France en parlant d'une logique de l'offre et en observant «que les conditions de mise en œuvre des politiques publiques revêtent désormais plus d'importance que la prise de décision»²⁷. Les ministères ont l'impression que l'insatisfaction de la clientèle vient moins des services qu'on lui offre que de la façon dont ceux-ci lui sont offerts. On reprend en gros ce que les plans d'humanisation des services de 1983 voulaient corriger.

Perception de la population et des fonctionnaires

La mise en place de la politique concernant la qualité des services à partir d'avril 1991 marquait le passage de la notion de citoyen à celle de client. Il est apparu intéressant d'aller voir si la population et les fonctionnaires avaient perçu le changement et de connaître leurs réactions. En ce qui concerne la population, il n'y a pas eu d'études spécifiques à ce sujet, mais l'examen de deux sondages²⁸ sur sa perception des communications

²⁷ Rouban, Luc, «Le client, l'usager et le fonctionnaire: quelle politique de modernisation pour l'administration française?», *Revue française de science politique*, no 59, juillet-septembre 1991, p. 439.

²⁸ IQOP, *La perception des communications gouvernementales, rapport descriptif et analytique*, Communications Québec, 1991, sondage

gouvernementales nous fournirent des indices. En ce qui a trait aux fonctionnaires, l'Office des ressources humaines a fait une enquête spécifique à ce sujet afin de mesurer leurs connaissances de la politique et leurs réactions²⁹.

Les réactions de la population

En 1991 et 1994, le ministère des Communications a fait un sondage auprès de la population québécoise pour connaître sa perception des communications gouvernementales, en particulier des services de Communications Québec. Bien que les questionnaires, la taille de l'échantillonnage et les firmes de sondage aient été différents, plusieurs questions dans les deux sondages étaient semblables. L'examen de certaines de ces questions fournit des indications sur la réaction de la population face à ce virage. Ainsi, à la question portant sur la satisfaction des personnes ayant utilisé des services gouvernementaux, le sondage de 1991 donnait un taux de satisfaction de 77,4 % alors que celui de 1994 donnait un taux de satisfaction de 67,8 %, soit une baisse de près de 10 % en trois ans. À une autre question portant cette fois sur l'autoperception du niveau d'information, en 1991, 53,6 % des gens se disaient insuffisamment informés sur les services et programmes gouvernementaux; en 1994, ce pourcentage augmentait à 57,6 %. Après trois ans d'application de la nouvelle politique, on note une diminution de la satisfaction et de la perception de l'information. On ne saurait attribuer, de façon certaine, ces baisses à la nouvelle politique mais on peut certes affirmer que ces résultats vont à l'encontre de l'objectif visé, c'est-à-dire une plus grande satisfaction de la clientèle.

téléphonique fait auprès de 7522 personnes entre le 9 septembre et le 24 octobre 1991 (taux d'erreur de plus ou moins 1,13, 19/20).

Le groupe Léger et Léger inc., *Omnibus plus janvier 1994*, Communications Québec, 1994, sondage téléphonique fait auprès de 1002 personnes entre le 14 et le 18 janvier (taux d'erreur de plus ou moins 3,1, 19/20).

²⁹ Som inc., *Rapport sur l'amélioration de la qualité des services aux citoyens*, Office des ressources humaines, 1994.

Communications Québec a voulu savoir si les utilisateurs de ses services étaient satisfaits. En 1994 et en 1991, le taux de satisfaction dépassait les 90 %. Par contre, les utilisateurs des services de Communications Québec sont plus scolarisés et un peu plus fortunés que la moyenne de la population. Devant ces résultats, Communications Québec se demandait avec à-propos si le défi à relever était non pas l'amélioration de la qualité des services, jugée très satisfaisante, mais l'augmentation du nombre des utilisateurs, en particulier chez les gens les plus démunis.

Les fonctionnaires

Deux ans après le lancement de la politique de qualité, 75 % des fonctionnaires interrogés savaient que leurs ministères s'étaient engagés dans une démarche visant l'amélioration de la qualité des services. Mais ils n'étaient plus que 65 % à noter des gestes concrets et à peine 50 % à croire que ces gestes avaient donné des résultats. Parmi ceux qui avaient noté des résultats, 85 % avaient perçu une plus grande préoccupation vis-à-vis des besoins de la clientèle, 70 % une plus grande satisfaction de cette clientèle et à peu près le même pourcentage avaient noté une plus grande accessibilité aux services. Avec de tels résultats, il n'y a pas lieu de parler de mobilisation de la fonction publique envers la qualité ni de croire que les résultats ont été percutants. Il n'est pas très surprenant que la population n'ait pas perçu de grands changements ni que le Gouvernement ait mis en veilleuse sa politique pour lancer l'opération réalignement dont l'objectif était la réduction des coûts.

On a demandé aussi aux fonctionnaires de se mettre dans la peau de leurs clients et de dire s'ils seraient satisfaits ou non des services de leurs ministères. Un pourcentage de 81 % seraient satisfaits ce qui est à peine supérieur au taux de satisfaction obtenu auprès de la population en 1991 avant le lancement de l'opération, soit 77 %. Par contre, toujours pour 1994, le taux de satisfaction de la population n'atteint plus que 68 %. Les fonctionnaires montrent donc une satisfaction très supérieure à celle de leurs clients.

La politique concernant la qualité des services aux citoyens représente en quelque sorte l'officialisation du virage «client». À

partir des résultats de ces quelques sondages, il est difficile de dresser un bilan exhaustif, mais les indications fournies montrent que la politique n'a guère amélioré le taux de satisfaction de la population ni accru l'information. Du côté des fonctionnaires, il n'y a pas eu de mobilisation parce que l'information et surtout l'action ont fait défaut.

Conclusion

Dans les ministères québécois, la notion de client a définitivement supplanté celle de citoyen. Le retour au pouvoir du Parti québécois, plus social-démocrate, ne devrait pas remettre en cause cette conversion. Rappelons simplement que c'est ce même parti qui, en 1981, a introduit le concept de client au sein de l'appareil gouvernemental. Ce qui est surprenant, c'est que ce passage à la notion de client s'est fait sans que l'on s'interroge sérieusement sur les implications d'un tel changement.

En effet, ni le rapport Arpin, ni le rapport Lemieux-Lazure, ni la politique concernant l'amélioration de la qualité des services, ni l'opération de réaligement ne contiennent de guide ou de lignes directrices, voire de réflexions sur la notion de client ou de service à la clientèle. Par exemple, tous ces documents invitent les organismes gouvernementaux à se tourner vers le client et à chercher à le satisfaire mais aucun d'eux ne précise qui est le client. Au contraire, on le confond souvent avec le citoyen. La question de l'identification du client est pourtant essentielle pour l'administration publique. De plus, elle est loin d'être simple, comme le montre A. C. Hyde qui en présente huit définitions différentes tirées de huit modèles de services de qualité³⁰. Laquelle de ces définitions le Gouvernement du Québec retient-il?

Le même silence est observé à propos du rôle des directions des communications, autrefois acteurs clés au Québec dans les relations entre l'administration publique et la population. Que

³⁰ Hyde, A.C., «Changing Concepts, Goals and Methods: Afterword», *The Public Manager. The New Bureaucrat*, automne 1995, p. 25-27. Une grande partie du numéro est consacrée à l'examen du service à la clientèle.

signifie pour ces directions le passage à la notion de client compte tenu de l'importance accordée aux gestionnaires de première ligne dans la prestations des services? Cela entraîne-t-il leur disparition ou une modification en profondeur de leurs rôles?

Enfin, si l'adoption de la notion de client comporte des avantages et les documents gouvernementaux les soulignent à satiété, elle engendre aussi des problèmes. On se rend compte, par exemple, que certains clients, surtout parmi les personnes démunies, sont désavantagés car ils n'ont ni les organismes pour les représenter, ni les moyens financiers pour se représenter eux-mêmes. Ils sont donc absents des consultations-rencontres et présents seulement sporadiquement dans les sondages. D'autre part, si dans le secteur privé un client insatisfait peut s'adresser, du moins en théorie, à la concurrence, dans le secteur public, bien souvent, il n'a pas ce choix. Dans les documents québécois, ces questions et d'autres ne sont jamais soulevées, et l'on continue à nourrir l'ambiguïté autour des notions de citoyen et de client.