

La gestion par résultats dans la fonction publique du Québec

L'organisation d'unités autonomes de services dans la fonction publique

Eric Hufty*

C'est avec grand plaisir que j'ai accepté de vous parler aujourd'hui de cette importante évolution de la fonction publique que constitue la gestion par résultats qui se traduit par la mise en place d'unités autonomes de services.

La fonction publique, telle que nous la connaissons aujourd'hui, est le produit d'une époque de ferveur et d'expansion rapide. C'était l'époque des nouveaux projets exaltants qui se succédaient les uns après les autres. Les modes d'organisation, les valeurs, les attitudes et les comportements qu'on peut observer dans la fonction publique d'aujourd'hui ont été forgés dans le feu de l'action de ces grands chantiers.

En période d'abondance, ce cadre fonctionnait assez bien. Les nouveaux programmes étaient créés au fur et à mesure que de nouveaux besoins se faisaient jour. Il n'y avait que peu de remises en question de leur pertinence et on assistait à leur sédimentation. Leur gestion était supportée par des ressources relativement illimitées en quantité.

Cette période est bien révolue. Nous assistons, depuis quelques années, à un questionnement sur la situation financière et même,

* Secrétariat à la Réforme administrative.

plus profondément, sur le rôle de l'État. Cette remise en cause n'est pas exclusive au Québec, elle se vit avec plus ou moins d'acuité dans la plupart des pays industrialisés. L'étendue des services publics et la performance des gouvernements dans leur livraison constituent les objets de réflexion les plus courants.

Plusieurs gouvernements de pays industrialisés ont remis en question une présence publique aussi massive dans l'économie de leur pays. Ils s'appuient en cela sur l'idée reçue que la place que l'État occupe dans l'économie constitue un frein à la croissance. Les analyses récentes de l'OCDE tendent à démontrer qu'il n'existe aucune corrélation entre le niveau des dépenses gouvernementales et la croissance économique. Il est beaucoup plus important que l'État soit efficace dans ses interventions et sa gestion.

Selon ce principe, d'autres gouvernements ont mis de l'avant, au cours des dernières années, un certain nombre de mesures pour améliorer la performance de leur administration publique. Certains pays ont utilisé la voie de la privatisation d'activités et la sous-traitance, se fiant au processus d'appel d'offres et à la concurrence pour obtenir les meilleurs prix. D'autres se sont donné comme objectif d'accroître l'efficacité de leur fonction publique. C'est cette dernière approche que le gouvernement du Québec a retenue parce qu'elle s'intègre mieux à la démarche de responsabilisation qu'il a entreprise.

J'ai l'intention de vous présenter tout d'abord un tour d'horizon du contexte qui permet de mieux comprendre les choix à la base de la mise en place de la gestion par résultats. Je vous présenterai par la suite le concept et sa mise en place et je terminerai ma présentation par une réflexion sur les conséquences du changement en cours.

Le contexte

Comme je l'ai souligné, la réflexion en cours est profonde et touche non seulement la performance de l'administration publique mais également le rôle de l'État. Tout est mis sur la table au moment même où la satisfaction de la population envers les services publics n'est pas très élevée. Comment en sommes-nous arrivés là alors que dans les années 1960 et 1970, l'appareil public était perçu comme un des moteurs du changement et était même source de fierté? De quelle façon les constats qui découlent de cette analyse ont-ils orienté et doivent-ils orienter la réforme de l'administration publique et plus spécifiquement celle de la fonction publique du Québec?

Les facteurs expliquant cette remise en question sont multiples et complexes. Pour les fins de ma présentation, j'ai regroupé les facteurs qui touchent à l'évolution de la société québécoise pour les distinguer de ceux qui concernent l'administration publique elle-même. Je n'ai retenu que les facteurs qui me semblent les plus significatifs.

La conception collective que nous nous faisons du rôle de l'État a évolué de façon marquée au cours des dernières années. Les rapports du citoyen avec l'administration publique ont changé avec l'élargissement de son champ d'action: à son rôle de régulation s'est ajoutée une quantité de plus en plus grande de services directs à la population. Le citoyen fait donc affaire avec l'administration publique dans une relation plus fréquente d'obtention de services. Il s'attend à un certain niveau et une certaine qualité de service et il tient pour acquis que lui soient expliquées les décisions le concernant. De plus, le citoyen demande à être responsabilisé et consulté et il s'objecte de plus en plus à une réglementation qui lui semble envahissante et tatillonne, surtout lorsqu'elle ne semble pas essentielle. Le citoyen est de plus en plus conscient de ses droits et exige d'être traité par l'administration publique de façon équitable et respectueuse. La mise en place de mécanismes de révision et d'appel des décisions administratives est un exemple de réponse à ces attentes.

L'administration publique, microcosme de la société, vit la même évolution. Les pressions sont importantes pour passer d'une bureaucratie, dans le sens que donne Weber à ce terme, à une organisation plus démocratique, plus responsabilisante et moins réglementée. La normalisation des services et la réglementation ont permis, en leur temps, de contrôler la croissance rapide de l'organisation gouvernementale. Grâce à ces contrôles, les cas de malversation ont été relativement peu nombreux. Le citoyen peut s'adresser à deux bureaux différents d'un même ministère et obtenir un service de qualité identique et des informations similaires. L'entreprise peut soumissionner sur un appel d'offres à l'intérieur d'un processus équitable et transparent. Le fonctionnaire peut s'attendre à ce que ses droits soient respectés peu importe le ministère ou l'organisme où il travaille. Ce sont tous là des exemples d'acquis importants à ne pas perdre. Le système a cependant été trop loin, au point où il est possible de constater que beaucoup d'énergie est déployée à contourner des règles paralysantes. Il est également possible de constater que le respect des règles et des normes peut, dans certains cas, empêcher le citoyen d'obtenir un résultat correspondant à ses besoins dans des

délais raisonnables. Nous connaissons tous des histoires d'horreur illustrant cette situation.

La gestion des organisations a beaucoup évolué au cours des dernières années. Le citoyen se retrouve dans une société complexe où l'efficacité permet de faire face à une concurrence étrangère féroce. Il ne peut comprendre que ce qui est exigé des entreprises privées en termes d'efficacité ne s'applique pas à l'administration publique. Il ne s'agit pas de simplifier le concept à outrance puisque le secteur public et le secteur privé connaissent des contraintes spécifiques. L'obligation d'équité et de transparence, pour ne nommer que ces deux-là, peut occasionner des coûts supplémentaires dans le secteur public. L'obligation de profits a la même signification dans le secteur privé. Il n'en demeure pas moins que le citoyen est en droit de s'attendre à ce que tout soit mis en oeuvre pour minimiser les coûts des services publics tout en lui offrant la qualité à laquelle il a droit.

La structure des organisations a également évolué rapidement au cours des dernières années. Même s'il est vrai qu'il y a concentration de la production aux mains de conglomérats de plus en plus vastes dans un contexte de mondialisation, cette production est, dans les faits, éclatée au sein de sous-unités nombreuses et autonomes, répondant aux besoins spécifiques de strates de plus en plus ciblées de clientèle. Le passage d'une production de masse à une production «intelligente» est un virage majeur qui va s'accélérer avec l'évolution rapide des technologies. Le citoyen s'attend à ce que l'administration publique prenne le même virage. Cela suppose qu'elle passe rapidement d'une organisation basée sur de grands blocs monolithiques à une multitude de petites entités opérationnelles répondant rapidement à des besoins spécifiques. L'encadrement devra permettre à ces entités d'oeuvrer efficacement dans des contextes très variés par leur nature, leurs clientèles et leurs objectifs. Pour simplifier le tout, l'encadrement qui leur sera donné devra en plus leur permettre de tenir compte des priorités régionales et locales qui prennent de plus en plus de place!

Je voudrais maintenant regarder avec vous les facteurs internes à l'administration publique. Le plus évident est celui de la situation financière du gouvernement. Depuis 1978, on n'a pas connu une seule année sans déficit. Le déficit accumulé est passé de 11% du PIB du Québec en 1970 à tout près de 45% en 1994-1995. Et tout cela sans tenir compte du déficit proportionnellement beaucoup plus élevé du gouvernement fédéral! Le seul paiement de la dette représente actuellement, dans le budget annuel du Québec, une somme avoisi-

nant les 6 milliards de dollars. Ce qui veut dire que ce montant n'est plus disponible pour donner des services. Comme le contribuable nous signifie qu'il est déjà trop taxé, les solutions ne sont pas très nombreuses. Nous devons réduire nos dépenses.

Depuis le début des années 1980, le contrôle de la croissance des dépenses a été identifié comme une priorité. Divers exercices de revue de programmes, selon plusieurs techniques, se sont succédé. Ils mettaient tous l'emphase sur le contrôle de la croissance et depuis peu sur la réduction des dépenses. Ces exercices exclusivement budgétaires nous imposent deux commentaires. Le premier est que dans toutes les organisations, une phase de compression doit être accompagnée d'une révision des façons de faire pour lui donner la stabilité requise. On ne peut plus faire les choses de la même façon quand les ressources ont diminué. La coupure résout un problème à court terme, le changement des façons de faire assure le bon fonctionnement à long terme dans ce nouveau contexte. Nous connaissons tous des exemples aberrants illustrant la nécessité de revoir nos façons de faire dans le contexte difficile que nous vivons. Un bel exemple en est la situation de la perception dans différents ministères. Dans le passé, les gestionnaires de ces unités faisaient appel au ministère pour lui allouer des crédits supplémentaires lorsque le volume des comptes à recevoir augmentait au-delà du seuil critique. À partir du moment où les ressources se raréfient, les ministères ont de plus en plus de réticences et de difficultés à transférer des crédits vers une activité qui ne fait pas partie de leur mission fondamentale. C'est d'autant plus vrai qu'en échange de cette réaffectation de leur budget de dépenses, les ministères n'en retirent aucun avantage: l'argent perçu va au Fonds consolidé. Résultat: les comptes à recevoir augmentent. Les gestionnaires ne gèrent pas plus mal pour autant, les façons de faire ne sont tout simplement plus adaptées.

Le deuxième phénomène est plus évident: le gouvernement ne peut couper dans les services à la population et dans les dépenses de transfert sans s'attaquer à la productivité de son appareil. Le défi est d'autant plus difficile qu'il s'agit de concilier la réduction du personnel et des ressources avec le maintien ou l'amélioration de la qualité du service. Les ministères et organismes ont entrepris des démarches administratives locales diverses pour améliorer leur performance, au cours des années 1980. Ces démarches se sont intensifiées au cours des dernières années. Elles ont provoqué des changements importants dans un grand nombre de cas. Mais qu'en est-il de l'ensemble de l'appareil public?

La première grande réflexion gouvernementale sur la révision des façons de faire se retrouve dans le document «Pour une rénovation de l'administration publique» publié en 1986. Elle a été suivie de plusieurs autres réflexions et mesures qui ont abouti en changements plus ou moins significatifs. À partir de 1992, l'opération de réaligement de l'administration publique a cherché à tirer parti des démarches et des expériences locales pour donner une impulsion nouvelle à l'ensemble de l'appareil. L'opération n'a réussi que partiellement parce que le changement de paradigme qu'elle supposait était trop important et parce que le cadre budgétaire l'a occultée en bonne partie. Plus fondamentalement, il faut cependant reconnaître que l'absence d'un changement du cadre à l'intérieur duquel oeuvrent les ministères et organismes a été déterminante. Ce cadre aurait dû être changé pour accroître l'autonomie des gestionnaires et des équipes de travail mais aussi pour mieux camper les notions de responsabilisation, d'imputabilité et de reddition de comptes des gestionnaires. La loi 198 (*Loi sur la réduction du personnel dans les organismes publics et l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*) adoptée en juin 1993 constituait un pas dans la bonne direction. Elle ne clarifiait cependant pas de façon satisfaisante les responsabilités d'un ministre par rapport à celles de son sous-ministre.

La démarche de responsabilisation

Cette démarche, qui commence à être familière à plusieurs d'entre vous, s'articule autour de quatre volets: le nouveau processus d'allocation des ressources, les accords sur l'organisation du travail, l'allègement des contrôles centraux et la gestion par résultats.

Le nouveau processus d'allocation des ressources se caractérise par l'établissement d'enveloppes budgétaires fermées et stables. Par ce nouveau processus, les ministres se voient octroyer une enveloppe budgétaire fixe pour l'année, à l'intérieur de laquelle ils choisissent eux-mêmes les priorités à poursuivre. Si certains programmes connaissent des dépassements, ils doivent réduire d'autres activités pour les combler. En contrepartie, tout surplus peut être affecté à de nouvelles activités. Lorsque le ministre a arrêté ses orientations, il les présente dans un plan stratégique qui sera rendu public de façon à ce que tous puissent en prendre connaissance. Nous sommes dans une période difficile, la population ne supportera les sacrifices que si elle en comprend l'opportunité, d'où l'importance de la transparence.

Cette nouvelle approche d'allocation des ressources financières contribuera à corriger certains problèmes reliés au mode traditionnel:

- Absence d'un cadre budgétaire stable: les opérations de compressions à répétition et les rondes de crédits périmés rendaient très difficile la planification au sein des organisations;
- Budgétisation par addition: les bases budgétaires étaient reconduites d'une année à l'autre tout en leur ajoutant, suite à une analyse au mérite, les crédits nécessaires pour répondre à de nouveaux besoins. Cette approche conduisait à une croissance continue des dépenses en amenant les débats à la marge plutôt que sur l'ensemble des budgets.

D'autre part, des accords ont été passés avec la plupart des syndicats pour que l'organisation du travail puisse être discutée au niveau de chaque ministère ou organisme. Les solutions retenues ne s'appliquent cependant qu'aux organisations concernées.

Par ces accords, on aide à corriger certains effets d'une trop grande centralisation des négociations collectives. Les autorités des ministères et des organismes maîtrisaient difficilement l'organisation du travail puisque celle-ci découlait en bonne partie des conventions collectives négociées au niveau central. Les règles convenues pour de larges ensembles faisaient souvent obstacle aux possibilités d'ajustement que peut exiger une meilleure organisation du travail dans le contexte particulier de chacun des ministères et organismes.

Les relations au sein des comités ministériels sur l'organisation du travail n'étaient pas évidentes au départ. Il s'agissait de revenir sur des relations souvent conflictuelles pour collaborer à trouver ensemble des solutions novatrices. Passé une période de démarrage normale, les comités sur l'organisation du travail ont commencé à donner des résultats intéressants et à amener les employés de la fonction publique à participer aux changements en cours.

Un autre volet de la démarche gouvernementale de responsabilisation porte sur l'allègement des contrôles centraux. Une première opération a été menée, à l'automne 1994, pour éliminer un certain nombre d'irritants et pour hausser plusieurs seuils d'autorisation, notamment en matière contractuelle. On a cessé de demander la production de toute une série de rapports, souvent fastidieux à compiler et plus ou moins utilisés. Cette première opération a permis de réduire de 20% les demandes des ministères et des organismes étu-

diées chaque semaine par le Conseil du trésor. Il s'agissait d'une première étape visant à amorcer la démarche et à donner aux ministères un signal clair sur les intentions gouvernementales en matière de gestion.

Une seconde étape a été entreprise de façon à revoir quelques politiques plus complexes afférentes à la gestion des espaces, des ressources informationnelles et des ressources humaines. L'objectif recherché est de limiter les contrôles aux enjeux majeurs, tout en conservant la transparence et l'équité des processus, et de laisser aux gestionnaires plus de flexibilité dans leurs opérations courantes. Cette seconde tranche d'allègements est déjà en grande partie complétée.

Une troisième phase est en préparation dont l'objectif est de terminer la revue en profondeur des principaux contrôles centraux.

La gestion par résultats

Comme je vous l'ai mentionné, la démarche gouvernementale vise une plus grande responsabilisation des gestionnaires de l'administration publique par la mise en place d'un nouveau processus d'allocation des ressources financières et l'allègement des contrôles centraux. Cependant, tant et aussi longtemps que la gestion demeure axée sur le contrôle des moyens et des gestes administratifs, le changement ne sera que partiel. La démarche gouvernementale de responsabilisation vise donc, en plus, à implanter progressivement un nouveau cadre de gestion basé sur les résultats.

La gestion par résultats n'est pas nouvelle, de plus en plus on rencontre des gestionnaires et des employés préoccupés de la qualité du service ou de productivité. Mais le développement et le suivi d'indicateurs sont exigeants et dépendent souvent de la détermination d'un gestionnaire qui en a fait sa priorité, de sorte qu'à son départ, il n'est pas assuré qu'elle sera maintenue par son successeur. Pour permettre à ce mode de gestion de s'étendre dans l'administration publique et de s'y maintenir, il faut établir un cadre qui valorise la qualité du service, la productivité et la performance et qui sanctionne, positivement ou négativement, les résultats atteints.

Pour établir ce cadre, le gouvernement s'est inspiré, après avoir comparé les réformes des différents pays industrialisés, de l'expérience britannique appelée «Next Steps». Celle-ci a permis d'y mettre

en oeuvre la gestion par résultats. Il est à noter que le gouvernement n'a retenu de «Next Steps» que la mise en place de la gestion par résultats et a laissé de côté des notions telles que le «Market Testing» ou la négociation collective de la rémunération et des conditions de travail au niveau de chacune des agences.

La mise en place de la gestion par résultats

La mise en place d'unités autonomes de services (UAS) part du constat que certaines activités, les opérations, sont généralement mesurables tandis que les activités de conception, conseil et planification le sont beaucoup moins. Les activités opérationnelles comptent pour une part très importante des activités gouvernementales et c'est à ce niveau qu'importent le plus la qualité du service au citoyen et la productivité. C'est donc à ce niveau que la réforme est mise en oeuvre.

Ainsi, lorsqu'un ministre ou un sous-ministre voit l'intérêt de gérer certains programmes et activités en fonction des résultats, il en définit les contours et précise les liens fonctionnels et hiérarchiques entre l'unité qui en est responsable et le ministère. Il établit, avec l'accord du Conseil du trésor, les indicateurs qui permettront de fixer les objectifs et de contrôler les résultats ainsi que les marges de manoeuvre qu'il y a lieu de consentir. Il consigne le tout dans une entente de gestion qui constitue l'entente contractuelle entre l'unité, le ministère et le Conseil du trésor. Cette entente de gestion est l'élément d'institutionnalisation de la gestion par résultats. Elle assure une certaine uniformité de développement, de même qu'une certaine pérennité malgré les changements éventuels à la direction du ministère ou de l'unité. Enfin, pour bien singulariser ces unités du reste des activités gouvernementales, elles reçoivent l'appellation d'unités autonomes de services.

Le sous-ministre établit les orientations générales de l'unité autonome de service. Pour ce faire, il s'appuie sur les recommandations du dirigeant de l'unité autonome de service et la consultation du comité aviseur, le cas échéant. Le ministre approuve ces orientations qui s'inscrivent normalement dans le cadre de son plan stratégique. Le sous-ministre fixe, par la suite, pour l'année à venir, le budget et les objectifs à atteindre par rapport aux différents indicateurs retenus. L'exercice est réalisé à l'intérieur des enveloppes budgétaires gouvernementales. Le dirigeant de l'unité autonome de service est, quant à lui, responsable de la gestion quotidienne de son organisation. À cet effet, il produit un plan d'action où il indique comment il

envisage opérationnaliser les orientations ministérielles sur trois ans et présente les enjeux de son organisation et les changements recherchés. Il présente, de plus, ses priorités pour l'année qui vient, son budget et les objectifs qu'il doit atteindre en établissant ses prévisions relativement aux indicateurs. À la fin de chaque année, le dirigeant de l'unité autonome dépose un rapport de gestion qui rend compte de l'atteinte des objectifs et qui explique les écarts.

L'entente de gestion de même que le plan d'action et le rapport de gestion sont publics; ceci permet d'assurer la transparence du processus.

Le choix d'une unité autonome de services

Maintenant, voyons quelles sont les caractéristiques des secteurs d'activité où la gestion par résultats peut s'appliquer. La possibilité de convertir un secteur d'activité en unité autonome de service repose sur quelques critères simples et faciles à circonscrire:

- Le secteur d'activité visé doit relever du gouvernement et avoir un rôle opérationnel, c'est-à-dire qu'il livre des produits et des services clairement identifiables à une clientèle bien définie;
- Les produits et services doivent être mesurables et leur production pouvoir faire l'objet d'évaluation par le biais d'indicateurs;
- Le secteur d'activité doit avoir un mandat clair et précis qui le distingue des autres parties de la même organisation et qui en fait le responsable de la livraison de ses produits et services. Les contours du secteur d'activité doivent pouvoir être établis clairement;
- Le secteur d'activité doit avoir une certaine stabilité dans le temps ainsi qu'une certaine pérennité. Son existence et sa mission ne doivent pas être remises en question à court terme. La mise en place d'une unité autonome de service ne doit pas être le prélude à une privatisation. Cette question, s'il y a lieu, doit avoir été résolue préalablement;
- Finalement, afin d'assumer la pleine responsabilité sur sa performance, le secteur d'activité doit avoir le contrôle de son processus de production et de l'utilisation des ressources requises pour livrer ses produits et services.

L'intérêt de l'approche

Voyons maintenant pourquoi le gouvernement a retenu cette approche et quels en sont les avantages.

Le premier aspect que j'aimerais souligner est la clarification des responsabilités. Le rôle des intervenants est bien précisé et chacun se voit affecter des responsabilités claires. Le ministre est responsable d'approuver les orientations alors que le sous-ministre fixe le niveau des ressources ainsi que les objectifs annuels à atteindre. Le dirigeant a la responsabilité de gérer son unité autonome de service sur la base de ces orientations et objectifs. Chacun a son rôle qui lui est spécifique. C'est un élément particulièrement important dans un cadre de gestion par résultats.

Le second point que j'aimerais souligner est la transparence de tout le processus. Cette transparence assure la crédibilité de la réforme et permet une reddition de compte complète de la gestion. Reddition de comptes interne, d'abord, mais aussi devant l'Assemblée nationale, la population et tous les intervenants qui peuvent prendre connaissance des responsabilités de chacun, des objectifs fixés et des résultats obtenus. Ils disposent de tous les éléments pour pouvoir juger correctement de l'évolution de la performance de l'unité en matière de qualité de service et de productivité.

Cette transparence est un élément exigeant de l'approche avec lequel nous ne sommes pas familiers. Mais c'est aussi un élément essentiel qui nous permettra d'assurer la crédibilité du processus, qui nous donnera l'occasion de présenter l'ensemble de notre gestion et de montrer que l'administration publique fait de véritables efforts pour améliorer constamment la qualité des services tout en les rendant au meilleur coût. La transparence et la reddition de comptes qu'elle entraîne, sont à mon avis essentielles au bon fonctionnement d'une gestion par résultats dans le secteur public.

Le troisième avantage de l'approche est le respect du cadre public. L'implantation de la gestion par résultats se fait en conservant les éléments de base de l'administration publique. Le personnel demeure dans la fonction publique et continue d'être couvert par les mêmes conditions de travail. Les principes de transparence et d'équité, visant à éviter le favoritisme et à assurer une chance égale à chacun, sont tous respectés.

Le fait que les ministères soient «éclatés» en unités autonomes de service responsables d'opérations directes à la population est un autre avantage de l'approche. Plus le produit ou le service public est spécifique, plus le citoyen a la capacité de juger de la performance de l'organisation qui le dispense. La transparence joue alors pleinement son rôle. De petites unités administratives au mandat limité, près de leur clientèle, ont une probabilité beaucoup plus grande de prendre le virage de la performance et de la qualité que de grandes organisations qui livrent, dans certains cas, plusieurs centaines de produits et services. Les grandes organisations sont obligées, pour des raisons pratiques, de procéder à des agrégations de leurs indicateurs, de leurs objectifs et de leurs résultats avec comme conséquence de «s'éloigner» du citoyen. Ces agrégats se retrouvent dans des plans stratégiques et ont alors une autre utilité que celle qui est recherchée par la mise en place de la gestion par résultats.

La mobilisation du personnel n'est pas non plus la même dans de grands ensembles que dans de petites entités comme les unités autonomes de service. Il est beaucoup plus facile de s'identifier à une organisation au mandat limité où la prise de décision est toujours proche de chacun des employés et où tous se connaissent. La cohésion du groupe pour obtenir des résultats valorisants est importante surtout quand toutes les données sont publiques.

La mise en place d'unités autonomes de service est également avantageuse pour l'obtention de marges de manoeuvre spécifiques. Un des problèmes majeurs que les organisations rencontrent lorsqu'elles requièrent un allègement est l'effet d'entraînement de cet allègement à des organisations pour lesquelles il n'est pas requis. Dans le cas des unités autonomes, elles obtiennent des allègements spécifiques à leurs besoins. De plus, elles rendent compte *a posteriori*, dans leur rapport de gestion, de l'utilisation qu'elles ont faite de l'allègement. Le contrôle est alors déplacé sur des bases plus saines d'un point de vue de gestion et non pas abandonné.

Le dernier point que je voudrais souligner est la flexibilité et la facilité d'implantation que l'approche permet. D'une part, aucune législation n'est requise; c'est l'entente de gestion qui institutionnalise la gestion par résultats de chaque unité autonome de service. Flexibilité aussi puisque cette entente de gestion peut être adaptée à chaque cas et être modifiée beaucoup plus facilement qu'une législation. L'implantation peut être faite de façon graduelle sans devoir appliquer le modèle à tous. Ceci permet de commencer avec quelques

cas de façon à adapter le modèle à notre situation et de retenir le rythme de progression qui convient le mieux.

État de situation

Quatre unités autonomes de services fonctionnent actuellement à ce titre. Trois d'entre elles ont été mises sur pied au mois de juin 1995: la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA), le Centre de perception fiscal (CPF) et les Services aériens et postaux. La quatrième unité autonome de service, quant à elle, date de septembre 1995. Il s'agit du Centre de conservation du Québec (CCQ). Les trois premières unités ont permis de valider le modèle de la gestion par résultats. L'exercice a été plus long et plus complexe du fait qu'il n'existait pas de précédent sur lequel s'appuyer.

Le processus est maintenant relativement rodé. La durée de mise en place des nouvelles unités autonomes dépend dorénavant beaucoup plus de la préparation et des travaux qui ont déjà été réalisés préalablement. La durée du processus de mise en place d'une unité autonome de service varie présentement entre trois à six mois.

Un changement à la *Loi sur l'administration financière*, actuellement à l'étude, devrait permettre, dès le 1^{er} avril, aux unités autonomes de service de conserver leurs revenus. Chacune d'entre elles posséderait un compte dans le Fonds des unités autonomes de service. L'importance des montants en jeu explique que la mise sur pied d'un grand fonds commun a été privilégiée à la création d'un fonds par unité. Ce fonds devrait permettre aux unités autonomes de service de conserver leurs surplus, lorsque requis, et d'amortir leurs dépenses. Une autre modification à la *Loi sur l'administration financière*, également à l'étude, devrait permettre aux unités autonomes de service de pouvoir bénéficier, lorsque requis, d'ententes particulières quant à l'acquisition de biens et services.

La progression des travaux me permet d'avancer que cinq ou six nouvelles unités autonomes pourraient être mises en place dès le mois d'avril 1996. Ce sont très probablement: Tourisme-Québec, la Régie des rentes du Québec (RRQ), la Régie des assurances agricoles du Québec (RAAQ), le Centre d'expertise judiciaire et le Centre de perception de la sécurité du revenu. Trois à cinq autres unités autonomes de service pourraient suivre au mois de juin. Une planification des nouvelles entités où sera implantée la gestion par résultats en 1996-1997 est en préparation dans les ministères.

Conclusion

La mise en place d'une unité autonome de service est un processus relativement simple et souple. Certaines étapes sont à surveiller pour assurer le bon résultat de l'opération:

- Le choix des unités ou des activités où mettre en place la gestion par résultats est délicat. Tous les gestionnaires n'ont pas la capacité ou la préparation pour gérer dans un cadre transparent comme celui qu'impose la gestion par résultats. Certains gestionnaires ont des attentes irréalistes face au concept. Il doit être clair qu'il s'agit d'un processus évolutif où les marges de manoeuvre augmenteront avec l'obtention de résultats.
- Un processus d'information et de consultation des gestionnaires, des employés et des syndicats doit être mis en place le plus rapidement possible. Cette phase est particulièrement importante pour obtenir l'adhésion des employés.
- Lors de l'élaboration de l'entente de gestion, les tâches les plus complexes et les plus stratégiques sont l'identification des produits et services, l'élaboration d'indicateurs et l'établissement des marges de manoeuvre requises par l'organisation. Ces tâches sont d'autant plus complexes et longues lorsque les produits et services n'ont jamais été identifiés ou qu'il s'agit de la première tentative pour mettre en place des indicateurs. Le choix des indicateurs de performance et de qualité de service pour des fins de reddition de comptes est crucial et ils doivent être différenciés de ceux qu'on retrouve au tableau de bord interne de l'organisation.
- Les orientations du plan d'action doivent être validées par le sous-ministre et dans certains cas, à cause de leur nature et de leur implication, par le ministre. Le plan d'action contenant les cibles de résultat pour l'année à venir, son élaboration suppose donc que les indicateurs ont été choisis et documentés préalablement.

La mise en place de la gestion par résultats représente un changement culturel important actuellement encore sous-évalué. L'obtention, par les unités autonomes, de marges de manoeuvre comme la possibilité d'engager du personnel selon leurs besoins et de conserver les revenus provenant de la vente de produits et services ouvrent de nouvelles perspectives. Ces unités passent d'une gestion de budgets de dépense à une gestion très proche de celle de l'entreprise privée.

L'obligation de résultat, le développement d'affaires lorsque l'unité autonome est concurrentielle et la gestion intégrée des revenus et des dépenses représentent des possibilités nouvelles mais exigeantes. S'il est vrai que les unités autonomes profiteront d'une bouffée d'air frais au niveau de leur gestion, elles devront livrer la marchandise.

Je suis cependant confiant qu'elles auront des résultats encourageants à nous présenter rapidement.

