

Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique

La référence pour comprendre l'action publique

GESTION PAR RÉSULTATS

*Bachir Mazouz, Professeur titulaire
École nationale d'administration publique
bachir.mazouz@enap.ca*

La gestion par résultats (GPR), ou la gestion axée sur les résultats, est un cadre de gestion de la performance publique articulé autour de trois liens logiques établis entre la qualité des services aux citoyens, l'optimisation des ressources et des moyens disponibles et l'imputabilité des gestionnaires publics.

Figure 1 : Les axes fondant une gestion par résultats



Source : Mazouz et Leclerc, 2008

La GPR est fondée sur un principe d'engagement de réalisation : il ne suffit pas aux gestionnaires de se fixer des objectifs, comme ce fut le cas pour la gestion par objectifs, il faut aussi qu'ils s'engagent à les réaliser. Ainsi, l'action managériale contrainte par une obligation de résultat (ou engagement de réalisation) devrait permettre, ou du moins faciliter, l'atteinte des cibles de résultats. Les trois contraintes à gérer sont la rareté des ressources et des moyens mis à la disposition des gestionnaires, la conformité aux règles, aux normes et aux pratiques juridico-administratives en vigueur et la satisfaction des citoyens, considérés comme clients, usagers, bénéficiaires, allocataires, destinataires des services publics (Mazouz et Leclerc, 2008).

Dans son approche générale, la GPR place la notion de résultats au centre de l'action managériale et organisationnelle. Par résultats, Mazouz et Leclerc (2008) font référence à quatre catégories d'extrants, spécifiques et mesurables, que les gestionnaires d'un système public d'offre de services doivent intégrer dans leur quête de performance : résultats de prestation, résultats de gestion, ré-

GESTION PAR RÉSULTATS

sultats d'orientation et résultats d'amélioration globale (les catégories de résultats sont décrites plus loin dans cette définition).

La planification stratégique, les plans annuels de gestion et d'amélioration continue, la mesure et l'évaluation systématiques, les tableaux de bord de gestion, les indicateurs de performance, l'étalonnage, la révision des processus, les rapports annuels de gestion, la reddition de comptes, les ententes de gestion et les contrats (conventions) de performance conclus entre les différents paliers et intervenants de l'action publique font partie des outils de gestion largement utilisés dans le cadre de la GPR. Ils permettent aux gestionnaires publics de planifier, d'organiser, de décider, de contrôler, de suivre et d'apprécier en nombre et en valeur les résultats obtenus dans le cadre de leur mandat de gestion (Mazouz et Tardif, 2010).

Au fil du temps, des cadres de référence conceptuelle de la GPR ont été progressivement élaborés à partir d'expériences visant la modernisation des systèmes de gouvernance publique dans certains pays de l'OCDE. Les gouvernements britannique, néo-zélandais, américain, australien, canadien et, plus récemment, québécois et français figurent en tête de liste des pays dont les pratiques de management public sont articulées autour de la notion de résultats. Leurs expériences continuent d'inspirer celles en cours dans d'autres pays.

La première génération de programmes de modernisation des appareils de gouvernance publique (parce que beaucoup de principes économiques, budgétaires et financiers y sont rattachés) a été orientée vers l'optimisation des ressources de l'État sans réelle prise en charge des autres dimensions de l'organisation publique. La gestion par objectifs a été la réponse logique aux préoccupations d'efficience des unités administratives. De manière générale, les programmes de modernisation visant l'assainissement des finances publiques ont généré plus de frustrations et de défiances chez les employés de l'État qu'ils n'ont apporté d'améliorations en termes de qualité ou de maîtrise des coûts des services aux citoyens (Mazouz et Leclerc 2008; Mazouz et Tardif, 2010; Mazouz et Tremblay, 2006).

En 1968, en Grande-Bretagne, le rapport Fulton critiquait sévèrement la gestion de l'organisation gouvernementale et recommandait la mise en place d'une *accountable management* (imputabilité managériale) au sein de toutes les unités administratives du gouvernement. En 1983, pour faire face à des difficultés financières et budgétaires sérieuses et persistantes la Financial Management Initiative a été adoptée, puis renforcée en 1987 par l'Efficiency Unit qui a publié un rapport intitulé *Improving Management in Government: The Next Steps*. Comme ce rapport mettait l'accent sur le management public, il est aujourd'hui considéré, par nombre de spécialistes, comme annonciateur de l'avènement d'un cadre de gestion publique moins axée sur les moyens et procédures, et plus sur les résultats des organisations gouvernementales (Deschênes et Sarault, 1994). Le *Next Steps* a été renforcé en 1991 par la Citizen's Charter (une déclaration de services aux citoyens) qui obligeait chaque organisation publique à élaborer et publier des normes de qualité portant sur les services qu'elle offre aux citoyens. Considérant le contexte budgétaire difficile, la rigidité bureaucratique et l'accent mis sur les résultats de l'action publique, la Civil Service Act, amendée en décembre 1992, offrait aux grandes agences gouvernementales britanniques la possibilité de négocier des conventions collectives avec les syndicats.

En Nouvelle-Zélande, des réformes administratives engagées dès 1988, à l'instar du modèle britannique, ont été justifiées par des enjeux de performance et d'imputabilité des différents acteurs de la fonction publique. Elles sont venues compléter des dispositifs budgétaires et financiers axés sur les résultats. Ces réformes ont misé en particulier sur une révision radicale des façons de faire et sur une plus grande autonomie managériale revendiquée par les gestionnaires publics. La structure d'offre des services publics ainsi que son cadre officiel de gestion ont été la cible d'une législation plus audacieuse qui a contribué à l'évolution des rapports entre les différents paliers de l'action publique. D'un cadre de gestion administrative où le contrôle hiérarchique central était dicté par des considérations bureaucratiques, les organisations publiques de ce pays ont évolué vers une

GESTION PAR RÉSULTATS

décentralisation accordée sur la base des résultats ciblés, obtenus et à améliorer. Avec la décentralisation des responsabilités s'est également opérée une délégation des budgets, pariant ainsi sur les responsabilités des Chief Executives des ministères et des entités de la Couronne. Le développement du caractère stratégique du budget a, par surcroît, entraîné des transformations dans la planification qui devient pluriannuelle.

Le gouvernement du Canada, sérieusement préoccupé par le poids de la dette publique et fortement inspiré par les expériences britannique et néo-zélandaise, lance en 1989-1990, le programme Fonction publique 2000 où le pari a été mis sur l'innovation, le service à la clientèle et la responsabilisation des fonctionnaires. Des retombées encourageantes ont conduit, en 1995, à l'institutionnalisation des principes d'un cadre officiel de gestion axée sur les résultats. Ces principes sont :

- l'établissement de cibles de résultats mesurables pour tous les programmes et projets publics;
- l'évaluation systématique des résultats obtenus;
- la communication aux membres du Parlement, à des fins d'information, des analyses faites quant aux écarts sur les résultats attendus;
- la publication des cibles de résultats, des résultats obtenus et des écarts constatés afin de favoriser la diffusion et l'adoption de pratiques exemplaires de gestion et d'améliorer le rendement des organisations publiques.

Sur le plan organisationnel, des agences d'exécution ont été mises en place à des fins d'expérimentation, et dès 1998, leurs pratiques de gestion, notamment celles concernant les Rapports sur le rendement et les Rapports sur les plans et priorités, ont été étendues à l'ensemble des ministères et organismes relevant du gouvernement fédéral afin qu'il soit possible d'apprécier leurs résultats.

Au Québec, en mai 2000, l'entrée en vigueur de la Loi sur l'administration publique a institutionnalisé la GPR en la consacrant « cadre officiel de gestion ». En 2005, l'étude d'évaluation réalisée par les chercheurs Côté et Mazouz a conclu sur l'efficacité relative des processus de reddition de comptes et des outils de gestion que sont : les déclarations de services aux citoyens, les plans stratégiques et annuels de gestion des dépenses, les rapports annuels de gestion et les plans d'amélioration continue.

En France, les pratiques et les outils d'un cadre de GPR institutionnalisé par le gouvernement comprennent l'établissement de contrats d'objectifs, la possibilité d'obtenir des allégements du contrôle *a priori*, la révision générale des politiques et des programmes publics, la généralisation de l'évaluation des résultats et, pour les nouveaux programmes, l'instauration d'une procédure de ré-examen basée sur les résultats.

Des analyses effectuées à partir des dispositifs officiels mis en place dans des pays de l'OCDE révèlent que la GPR résulte d'une tendance managériale qui dure depuis la fin des années 1970. Elle est fondée sur un pacte institutionnel légitimé par la recherche d'une autonomie de gestion devenue nécessaire à une gouvernance publique renouvelée. Sans remettre en question de manière fondamentale les valeurs de l'administration publique, les gestionnaires misent sur des facteurs organisationnels et managériaux d'efficacité et d'efficience de l'action publique. L'autonomie de gestion nécessaire à la GPR devrait améliorer les capacités managériale et organisationnelle des équipes de direction et des employés de la sphère publique. Le degré d'autonomie doit être évalué, tout au long d'un cycle de gestion, à partir de la marge de manœuvre réclamée par les gestionnaires publics afin que ceux-ci puissent se doter d'outils de gestion leur permettant de fixer des cibles de résultats spécifiques à la mission de leur organisation, de planifier des activités en lien avec les ci-

GESTION PAR RÉSULTATS

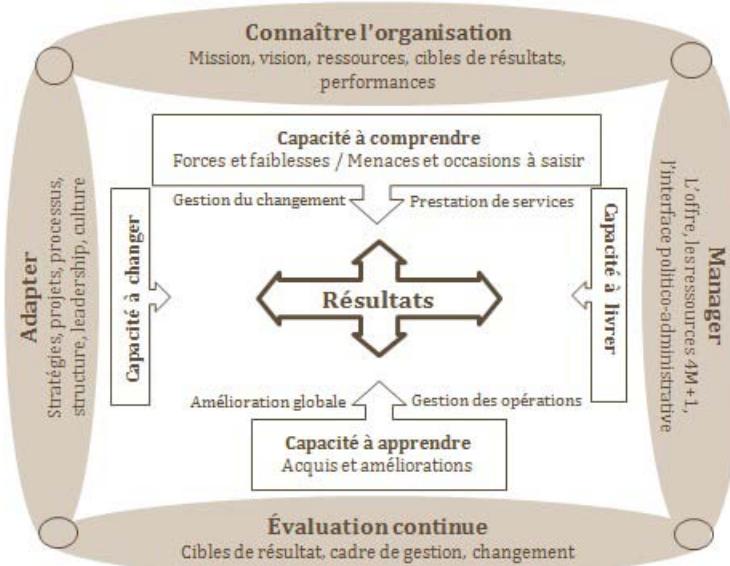
bles de résultats retenues, d'optimiser des ressources, de mesurer et d'évaluer leur performance réelle selon des paramètres fondés sur les attributs physiques et perceptuels des extrants qu'ils ont eux-mêmes participé à identifier, élaborer, définir, planifier, exécuter, contrôler, suivre et améliorer (Mazouz et Tardif, 2010).

En 2010, après trois décennies d'expérimentation, la GPR constitue un cadre officiel de gestion pour plusieurs gouvernements. C'est le cas pour les États-Unis avec la Government Performance and Results Act en vigueur depuis 1993, pour le Québec avec la Loi sur l'administration publique entrée en application en mai 2000 et, finalement, pour la France avec la Loi organique sur les lois des finances votée en 2001. Toutes ces lois ont été élaborées et votées après un nombre d'années d'expérimentation variant de cinq à dix ans sur une base plus ou moins volontaire.

Le modèle retenu dans le cadre de la présente définition de la GPR stipule que les organisations de l'État qui s'engagent dans une démarche d'amélioration continue de leurs résultats devraient d'abord satisfaire à quatre impératifs :

- Impératif organisationnel : connaître la réalité de l'organisation publique, comme entité à finalité distincte, aux objectifs politisés et aux ressources limitées, la doterait d'une capacité à comprendre ses forces et ses faiblesses, les menaces et les occasions à saisir par sa direction pour augmenter sa marge d'autonomie lors de négociations avec l'administration centrale;
 - Impératif managérial : adopter un cadre de gestion formel qui mise particulièrement sur la qualité du management des ressources, de l'interface politico-administrative et de l'offre de service public la doterait d'une capacité de livraison de services;
 - Impératif adaptatif : adapter l'organisation en renouvelant ses stratégies, ses processus, ses projets, ses structures, sa culture et son leadership la doterait d'une capacité de changement;
 - Impératif d'évaluation : évaluer systématiquement l'organisation, son cadre de gestion et sa capacité de transformation doterait ses acteurs d'une capacité d'apprentissage et d'amélioration.

Figure 2 : Les catégories de résultats et leurs déterminants



Source : Mazouz et Leclerc, 2008

GESTION PAR RÉSULTATS

Les réponses apportées aux impératifs organisationnels, managériaux, adaptatifs et évaluatifs par les équipes de direction et les employés qui participent effectivement aux différents processus de gestion, notamment la prise de décision, devraient être structurées autour de quatre catégories de résultats :

- Résultats de prestation : directement liés aux attributs physiques ou perceptuels des services offerts aux citoyens (population et entreprises), les plans d'amélioration des services aux citoyens devraient être traduits, à titre d'illustration, par un accueil courtois, un temps d'attente ou de réponse plus court, un service sécuritaire, une confidentialité sans faille, une accessibilité améliorée, etc. Des normes de qualité devraient être élaborées et mises en œuvre afin que la mesure et l'évaluation puissent être effectuées selon des indicateurs de prestation de services définis, publiés, communiqués, compris et ajustables de manière systématique;
- Résultats de gestion : liés aux processus internes de l'organisation (activités, tâches, interdépendances, rôles et responsabilités, coûts et délais), ces résultats traduisent la capacité managériale des équipes de direction et des autres employés à concevoir, à mettre en œuvre et à ajuster des pratiques et des outils de transformation des ressources mises à leur disposition en biens et services à livrer à la population, aux entreprises ou aux institutions. À titre d'illustration, l'amélioration des conditions de travail pour les employés, l'optimisation des processus d'affaires administratives, l'organisation du travail, l'élaboration de critères de choix d'investissement, de recrutement et le maintien en emploi des travailleurs qualifiés, etc. sont autant de résultats qui pourraient être avancés pour répondre aux changements réclamés par les contribuables et leurs représentants institutionnels en regard de la performance appréciée à travers des indicateurs d'efficience interne et non seulement d'efficacité externe de l'organisation publique;
- Résultats d'orientation (ou de changement stratégique) : basés sur des réalisations qui découlent de choix stratégiques, de restructurations, de projets ambitieux, de révisions de processus d'affaires, etc. effectués par les différentes instances de direction, ces résultats sont, par leur nature, à considérer pour le moyen et long terme. Ils garantissent la pérennité de l'organisation publique. Puisqu'ils dérivent de décisions prises au plus haut niveau de l'organisation et tiennent compte du contexte politique, économique, sectoriel, organisationnel et managérial, ils déterminent à la fois les résultats de prestation des services aux citoyens et ceux de gestion de l'organisation. À titre d'illustration, la cohérence et la clarté des choix stratégiques défendus par la haute direction, la pertinence des projets retenus par la direction dans le cadre d'une stratégie délibérée, la nature des effets anticipés des décisions stratégiques prises sont autant de résultats d'orientation qu'une équipe de direction pourrait utiliser pour justifier sa marge de manœuvre lors des négociations de moyens et de ressources avec des décideurs politiques prudents ou des bureaucrates de l'administration centrale.
- Résultats d'amélioration globale : en somme, c'est en livrant simultanément des services de plus haute qualité aux citoyens ou aux institutions, en faisant preuve d'optimisation de ressources et de moyens mis à la disposition de l'organisation et en déterminant, de manière transparente et responsable, les effets des choix stratégiques effectués par la direction qu'il est possible d'évaluer sa performance globale. Autrement dit, l'évaluation systématique et périodique de l'organisation, effectuée tant pour des résultats de prestation que pour les cibles de gestion opérationnelle et stratégique, permet de se prononcer sur sa performance globale. À titre d'illustration, si des évaluations systématiques effectuées par des intervenants indépendants (Bureau du vérificateur général, cabinet d'audit, chercheurs, etc.) démontraient des

GESTION PAR RÉSULTATS

améliorations ciblées simultanément produites par l'accessibilité à des services de soins livrés par un hôpital public, la mise en œuvre réussie d'un système d'information intégré des opérations et la réalisation d'un ou plusieurs projets organisationnels visant l'optimisation continue des processus administratifs, cela prouverait que cette organisation a réalisé des résultats d'amélioration globale.

Idéalement, une combinaison judicieuse faite des catégories de résultats définis ci-dessus dote-rait les équipes de direction d'organisations publiques d'une véritable marge de manœuvre lors des négociations périodiques que suppose la logique contractuelle à la base de la GPR.

Enfin, du point de vue de la sémantique, il est important de relever la différence entre la gestion par résultats qui préconise d'utiliser la notion de résultats comme moyen, et la gestion axée sur les résultats qui laisse à penser que les résultats doivent être considérés comme une finalité en soi dans une démarche de gestion de la performance publique.

Bibliographie

- Carroll, B. W. (2003). « Some Obstacles to Measuring Results », *Optimum, The Journal of Public Sector Management*, vol. 30, n° 1, p. 41-47.
- Côté, L. et B. Mazouz (2005). *Les effets de la Loi sur l'administration publique sur la qualité des services et sur la gestion dans les ministères et les organismes*, www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/effets_LAP.pdf (page consultée en septembre 2010).
- Deschênes, T.-C. et P. Sarault (1994). « Whitehall en ébullition : "The Next Steps" », *Sources-ENAP*, vol. 10, n° 3.
- English, J. et E. Lindquist (1998). *Performance Management: Linking Results to Public Debate*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada.
- Jobin, M.-H. (2005). *La gestion axée vers les résultats : un levier pour une plus grande performance des établissements en santé*, <http://web.hec.ca/sites/ceto/fichiers/ACFqdZcnk.pdf> (page consultée en septembre 2010).
- Jorjani, H. (1998). « Demystifying Results-Based Performance Measurement », *The Canadian Journal of Program Evaluation*, vol. 13, n° 1, p. 61-95.
- Long, E. et A. L. Franklin (2004). « The Paradox of Implementing the Government Performance and Results Act: Top-down Direction for Bottom-up Implementation », *Public Administration Review*, vol. 64, n° 3, p. 309-319.
- Mazouz, B. (2008). *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- Mazouz, B. et J. Leclerc (2008). *La gestion intégrée par résultats*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- Mazouz, B. et C. Rochet (2005). « De la gestion par résultats et de son institutionnalisation : quelques enseignements préliminaires tirés des expériences françaises et québécoises », *Télescope*, vol. 12, n° 3, p. 69-85.
- Mazouz, B. et M. J. B. Tardif (2010). « À propos de la performance : l'Arlésienne de la sphère publique », dans D. Proulx, *Management des organisations publiques*, 2^e éd., Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Mazouz, B. et B. Tremblay (2006). « Toward a Postbureaucratic Model of Governance: How Institutional Commitment Is Challenging Quebec's Administration », *Public Administration Review*, vol. 66, n° 2, p. 263-273.

GESTION PAR RÉSULTATS

Vérificateur général du Québec (1999). *La gestion par résultats : les conditions favorables à son implantation*, www.vqq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_1998-1999-T2/fr_Rapport1998-1999-T2-AnnexeA.pdf (page consultée en septembre 2010).

Voyer, P. (1999). *Tableaux de bord de gestion et indicateurs de performance*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

REPRODUCTION	La reproduction totale ou partielle des définitions du <i>Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique</i> est autorisée, à condition d'en indiquer la source.
POUR CITER	Mazouz, B. (2012). « Gestion par résultats », dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), <i>Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique</i> , [en ligne], www.dictionnaire.enap.ca
INFORMATION	Pour information veuillez consulter www.dictionnaire.enap.ca
DÉPÔT LÉGAL	Bibliothèque et Archives Canada, 2012 ISBN 978-2-923008-70-7 (En ligne)