2005RP

Analyse évaluative des unités conventionnées et des unités autonomes de services

Benoit A. Aubert, Simon Bourdeau,
Frédéric Gagné, Nicolas Perreault

Rapport de projet
Project report

Ce document a été produit pour le Conseil du trésor dans le cadre d'un projet sur les unités conventionnées et les unités autonomes de services au gouvernement du Québec

Montréal

Mars 2005

CIRANO
Centre interuniversitaire de recherche
en analyse des organisations

CIRANO

Le CIRANO est un organisme sans but lucratif constitué en vertu de la Loi des compagnies du Québec. Le financement de son infrastructure et de ses activités de recherche provient des cotisations de ses organisations-membres, d'une subvention d'infrastructure du Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche, de même que des subventions et mandats obtenus par ses équipes de recherche.

CIRANO is a private non-profit organization incorporated under the Québec Companies Act. Its infrastructure and research activities are funded through fees paid by member organizations, an infrastructure grant from the Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche, and grants and research mandates obtained by its research teams.

Les organisations-partenaires / The Partner Organizations

PARTENAIRE MAJEUR
. Ministère du Développement économique, de Innovation et de l'Exportation

PARTENAIRES
. Alcan inc.
. Axa Canada
. Banque du Canada
. Banque Laurentienne du Canada
. Banque Nationale du Canada
. Banque Royale du Canada
. Bell Canada
. BMO Groupe financier
. Bombardier
. Bourse de Montréal
. Caisse de dépôt et placement du Québec
. Fédération des caisses Desjardins du Québec
. Gaz Métro
. Groupe financier Norshield
. Hydro-Québec
. Industrie Canada
. Ministère des Finances du Québec
. Pratt & Whitney Canada
. Raymond Chabot Grant Thornton
. Ville de Montréal

. École Polytechnique de Montréal
. HEC Montréal
. Université Concordia
. Université de Montréal
. Université du Québec
. Université du Québec à Montréal
. Université Laval
. Université McGill
. Université de Sherbrooke

ASSOCIE A :
. Institut de Finance Mathématique de Montréal (IFM^2)
. Laboratoires universitaires Bell Canada
. Réseau de calcul et de modélisation mathématique [RCM^2]
. Réseau de centres d'excellence MITACS (Les mathématiques des technologies de l'information et des systèmes complexes)

Analyse évaluative des unités conventionnées et des unités autonomes de services

Benoit A. Aubert [*]

Simon Bourdeau [†]

Frédéric Gagné [‡]

Nicolas Perreault [§]

[*] Professeur titulaire et Directeur de la recherche, HEC Montréal, 3000 chemin Côte Ste-Catherine, Montréal, (Canada) H3T 2A7, Fellow, CIRANO, 2020 University, 25e étage, Montréal (Canada) H3A 2A5, tél. : (514) 340-6255 , fax : (514) 340-6820, courriel : benoit.aubert@cirano.qc.ca.
[†] CIRANO
[‡] CIRANO
[§] CIRANO

Table des matières

SOMMAIRE EXÉCUTIF III

ANALYSE ÉVALUATIVE DES UNITÉS CONVENTIONNÉES ET DES UNITÉS AUTONOMES DE SERVICES - RAPPORT DÉTAILLÉ 1

1 RAPPEL DU MANDAT 2

2 MISE EN CONTEXTE 3

2.1 LES UNITÉS CONVENTIONNÉES ET LES UNITÉS AUTONOMES DE SERVICES 3
2.2 RAPPORTS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC 4

3 PORTRAIT GLOBAL 7

3.1 CONSTATS AVANT LA CRÉATION DES UNITÉS CONVENTIONNÉES ET DES UAS 7
3.2 ASSOUPLISSEMENTS ET MARGES DE MANŒUVRE 8
3.2.1 EFFETS DES ASSOUPLISSEMENTS 10
3.2.2 MARGES DE MANŒUVRE 15
3.3 INDICATEURS DE GESTION ET CIBLES 16
3.3.1 REGROUPEMENTS ET CATÉGORIES D'INDICATEURS 18

4 PERFORMANCE 27

4.1 RÉSULTATS ET PERFORMANCE OBTENUE 27
4.1.1 ASSOUPLISSEMENTS 29
4.2 INDICATEURS 30
4.3 CARACTÉRISTIQUE INTERNES DES UNITÉS 32
4.4 FACTEURS EXTERNES 35
4.5 EN RÉSUMÉ 36

5 RETOMBÉES INDIRECTES DE LA MISE EN PLACE DES UNITÉS CONVENTIONNÉES ET DES UAS 39

5.1 EMPLOYÉS 39
5.2 CLIENTS 41

6 CONCLUSION 43

7 ANNEXE I – MÉTHODOLOGIE 45

7.1 DESCRIPTION DES UNITÉS À L'ÉTUDE 45
7.2 ANALYSE DES UNITÉS 46
7.2.1 ÉTUDE DE LA DOCUMENTATION 46
7.2.2 ENTREVUES 47
7.2.3 ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE 49
7.2.4 FACTEURS DE PERFORMANCE 52

8 ANNEXE II - AUTRES CONSIDÉRATIONS 56

9 BIBLIOGRAPHIE ADDITIONNELLE 60

Sommaire exécutif

Le mandat confié à l'équipe du Centre Interuniversitaire de Recherche en ANalyse des Organisations (CIRANO) consiste à évaluer la contribution des assouplissements et des délégations de pouvoir accordés aux unités conventionnées ayant conclu des conventions de performance et d'imputabilité (CPI) ainsi qu'aux unités autonomes de service (UAS) quant à l'amélioration de la performance de ces unités.

L'équipe du CIRANO a effectué un recensement des assouplissements et marges de manœuvre accordés à ces unités et mis en évidence les liens formulés entre objectifs, indicateurs, cibles et mesures. Les résultats permettent de faire ressortir les principaux éléments ayant contribué à l'accroissement de la performance. L'étude a été effectuée à partir d'une analyse documentaire et une série d'entrevues auprès de dirigeants, de gestionnaires de sous-ministre adjoints, d'employés et de clients provenant de quinze unités conventionnées et de cinq UAS. D'autres intervenants (VG, SRA, etc.) ont également été rencontrés.

L'évaluation de la performance a porté une attention particulière aux indicateurs de coût de revient; de satisfaction de la clientèle et d'efficacité et efficience. Dix-sept facteurs susceptibles d'expliquer la performance ont été identifiés et évalués pour chacune des unités. Finalement, la performance des différentes unités étudiées a été mise en relation avec ces facteurs afin d'évaluer s'ils contribuent ou non à l'atteinte des résultats.

Les résultats indiquent clairement que les assouplissements de nature financière ainsi que ceux rattachés aux ressources humaines sont liés à la performance des unités conventionnées et des UAS. Qui plus est, une des observations les plus intéressantes est le fait que la combinaison des assouplissements financiers avec ceux rattachés aux ressources humaines a un lien avec la performance plus important que lorsque pris séparément. Ceci suggère que la performance d'une unité devrait être plus importante lorsque celle-ci

bénéficie non seulement des assouplissements financiers ou des assouplissements rattachés aux ressources humaines, mais bien des deux types d'assouplissements à la fois.

Certaines conditions semblent favoriser la contribution des assouplissements à la performance des unités. On note par exemple le fait qu'une unité puisse générer des revenus, de même que le fait de pouvoir autofinancer la totalité ou une partie des activités. Ces facteurs semblent être des conditions nécessaires à l'atteinte d'un niveau de performance élevé, sans être suffisantes.

Également, le recensement des indicateurs a permis de constater que ce sont les indicateurs de coût de revient ainsi que ceux de satisfaction de la clientèle qui permettent le mieux de juger de la performance des unités. Ces observations corroborent le Guide sur la convention de performance et d'imputabilité et sur l'entente de gestion (Gouvernement du Québec, 2000). Les unités performantes disposent toutes d'indicateurs de qualité élevée.

L'adoption de la *Loi sur l'Administration Publique* semble avoir eu un effet structurant. Elle oblige la rédaction d'une déclaration de services aux citoyens. Pour ce faire, les unités doivent circonscrire la clientèle, mieux définir des produits et services offerts et changer d'orientation de travail de la tâche vers la clientèle. Il semble toutefois qu'un certain nombre d'années soient nécessaires afin d'observer les effets de la mise en place d'un cadre de gestion par résultats.

Analyse évaluative des unités conventionnées et des unités autonomes de services - Rapport Détaillé

1 Rappel du mandat

Le mandat confié à l'équipe du Centre Interuniversitaire de Recherche en ANalyse des Organisations (CIRANO) consiste à évaluer la contribution des assouplissements et des délégations de pouvoirs accordés aux unités conventionnées ayant conclu des conventions de performance et d'imputabilité (CPI) ainsi qu'aux unités autonomes de service (UAS) quant à l'amélioration de la performance de ces unités. Il s'agit de fournir les principaux éléments qui ont contribué à l'atteinte ou la non atteinte des résultats escomptés. Ainsi, il a été demandé à l'équipe du CIRANO de mettre en évidence :

1. Les constats avant la création des unités conventionnées et des UAS
2. Les types d'assouplissements accordés
3. Les indicateurs et cibles de performance
4. Les liens formulés entre objectifs, indicateurs, cibles et mesures
5. Les résultats et la performance obtenue et ainsi que les effets observés
6. Les éléments principaux qui ont contribué à l'amélioration de la performance
7. Les facteurs expliquant la non atteinte des résultats escomptés.

2 Mise en contexte

2.1 Les unités conventionnées et les unités autonomes de services

L'introduction des unités conventionnées s'est accomplie avec l'adoption, en mai 2000, de la *Loi sur l'administration publique (LAP)*. Cette loi a instauré un nouveau cadre de gestion axé sur les résultats, sur le respect du principe de la transparence et sur une reddition de comptes accrue devant l'Assemblée nationale. Ainsi certaines unités administratives ont pu, par la signature de convention de performance et d'imputabilité (CPI), entre le dirigeant de l'unité et le ministre ou l'organisme auquel l'unité appartient, obtenir le statut d'unité conventionnée.

« La convention constitue un engagement entre deux parties, fondé sur la réciprocité. D'une part, l'unité administrative établit des objectifs d'amélioration de services sur la base de la désignation de ses produits et services, tout en se fixant des cibles de qualité et de productivité qui sont mesurées à l'aide d'indicateurs ; elle s'engage aussi à livrer des résultats. En contrepartie, le ministère ou l'organisme auquel elle appartient s'engage à lui fournir des modalités et des marges de manœuvre en matière de gestion des ressources qui soient appropriées et adaptées à sa situation particulière ; ce ministère ou cet organisme s'engage aussi à soutenir l'agence dans la poursuite des cibles de performance qu'elle a retenues, ce soutien pouvant aller jusqu'à la négociation d'une entente de gestion avec le Conseil du Trésor. »[**]

Ainsi, le ministre responsable d'une unité conventionnée s'engage à déposer à l'Assemblée nationale un texte formel de convention ainsi qu'un plan d'action annuel et un rapport de gestion annuel.

[**] Tiré du *Guide sur la convention de performance et d'imputabilité et sur l'entente de gestion*. Bibliothèque nationale du Québec, page 5.

L'introduction, dans la loi, des unités conventionnées a été précédée en 1995 par celle des unités autonomes de services (UAS), qui ont servi en quelque sorte de pilote. Par contre, les ententes sous-jacentes aux UAS sont légèrement différentes puisqu'il s'agit d'ententes entre le sous-ministre et le dirigeant de l'unité plutôt qu'entre le ministre et le dirigeant. Ces ententes définissent les rôles et les responsabilités de chacun des partis ainsi que les marges de manœuvre consenties au dirigeant.

2.2 Rapports du Vérificateur Général du Québec

Depuis la mise en place des premières UAS en 1995 et des premières unités conventionnées en 2001, le Vérificateur Général du Québec s'est penché à deux reprises sur les effets engendrés par la mise en place de ces cadres de gestion axés sur les résultats. Les résultats d'une première vérification furent présentés par le Vérificateur Général du Québec dans le chapitre 2 intitulé « Gestion par résultats » de son *Rapport à l'Assemblé nationale pour l'année 1997-1998.* En conclusion à cette vérification, les six recommandations suivantes furent émises par rapport à la gestion par résultats :

Catégories	Recommandations
Stratégie de gestion	1. Maintenir l'engagement de son personnel – en soulignant suffisamment sa contribution à l'atteinte des objectifs
	2. Maintenir l'engagement de son personnel – en favorisant les mesures incitatives pour reconnaître ses efforts dans l'atteinte des objectifs
Mesure de la performance	3. Établir le coût de chacun de ses produits et services
	4. Bonifier ses indicateurs afin que ceux-ci mesurent mieux la qualité et la productivité pour les produits et services, de même que l'efficience et la qualité de la gestion
	5. Mettre à profit les connaissances du vérificateur interne pour évaluer, mettre à jour et améliorer les indicateurs
Reddition de comptes	6. Compléter sa reddition de comptes en communiquant une meilleure information sur : le coût des produits et services ; les écarts entre les résultats et les cibles ; l'évolution des indicateurs ; la qualité de la gestion ; le balisage [étalonnage]

Dans le chapitre 5 intitulé « Agences et unités autonomes de service : bilan de la situation » de son plus récent rapport (2004), le Vérificateur Général du Québec se penche à nouveau sur les effets engendrés par la mise en place de ces cadres de gestion axés sur les résultats. Ce chapitre porte exclusivement sur les unités conventionnées et les UAS. Plusieurs observations très pertinentes y sont présentées, un retour sur les recommandations énoncées en 1997-1998 est effectué et de nouvelles recommandations sont offertes. Voici l'essentiel de ces observations :

- 29 types d'allégements administratifs figurant dans les ententes de gestion ont été identifiés par le Vérificateur, voici les principaux :

    1. Autorisation d'augmenter l'effectif total sous réserve des disponibilités budgétaires
    2. Autorisation permanente d'effectuer des déplacements à l'extérieur du Québec dans le cadre de l'accomplissement de la mission de l'entité
    3. Possibilité de reporter, d'un exercice financier à l'autre, des crédits non utilisés
    4. Autorisation de déroger à certaines modalités concernant l'embauche de personnel occasionnel
    5. Autorisation d'une dépense supplémentaire en contrepartie d'un revenu excédant les prévisions.

- Des marges de manœuvre ont été octroyées par les ministres ou les sous-ministres aux dirigeants de CPI, voici celles présentées dans le rapport du Vérificateur :

    1. Autorisation de réserver, à l'intérieur de leur masse salariale, les sommes requises pour l'octroi de bonis pour rendement exceptionnel
    2. Délégation de signature pour l'approbation de projets spécifiques
    3. Pouvoir de gérer leurs ententes d'occupation avec la Société immobilière du Québec ainsi que les budgets afférents.

- Certaines pistes d'amélioration des CPI sont présentées dans le rapport :

    1. Étendre le processus de la reddition de comptes
    2. Développer de nouvelles sources de revenus
    3. Présenter un budget propre à l'unité administrative dans le budget des dépenses déposé à l'Assemblée nationale (crédits des ministères et organismes).

- Difficultés observées par rapport aux engagements devant être respectés lors de l'établissement d'une CPI. Certaines unités conventionnées n'ont pas effectué :

    1. La production d'un plan d'action annuel
    2. Le cumul d'information sur le prix de revient
    3. La mesure de la satisfaction de la clientèle.

- Également, plusieurs des objectifs fixés par l'unité conventionnée dans leur CPI ne sont pas axés sur les résultats ni accompagnés de cibles claires.

- Recommandations établies par le Vérificateur dans son rapport et adressées à certaines des unités conventionnées ayant été étudiées :

    1. Compiler de l'information complète et fiable sur le prix de revient des principaux services
    2. Rendre compte de façon appropriée des délais relatifs à la prestation des services
    3. S'assurer de la pertinence des cibles, en veillant notamment à ce qu'elles reflètent adéquatement la performance
    4. Mesurer régulièrement la satisfaction de la clientèle et d'apporter les correctifs requis, s'il y a lieu
    5. Focaliser leurs objectifs sur les résultats et d'y associer des cibles annuelles claires
    6. Communiquer aux gestionnaires des attentes en termes de résultats mesurables en vue de favoriser leur responsabilisation
    7. Préciser les actions pertinentes pour la poursuite des objectifs ainsi que les ressources y afférentes
    8. Améliorer le processus de suivi des résultats afin d'obtenir en temps utile toute l'information de gestion voulue, notamment les résultats significatifs, les exceptions, les écarts et les tendances.

3 Portrait global

3.1 Constats avant la création des unités conventionnées et des UAS

Au début des années 1990, les pressions exercées sur l'administration publique amènent le Conseil Exécutif à revoir les modes de prestation des services. À cette fin, le Conseil Exécutif se pencha sur deux axes. Premièrement il chercha à répondre à la question : Que fait-on pour le citoyen? Deuxièmement, le conseil travailla sur les processus pour améliorer les façons de fonctionner. L'objectif était d'examiner toutes les activités et éliminer celles qui sont superflues. Pendant cette même période, il fallait établir le coût de revient des services offerts à la population. Historiquement, l'accent avait été mis sur le respect de la réglementation, sur l'aspect qualité, et très peu sur l'aspect des coûts, puisque peu d'outils adéquats étaient disponibles. À ces questions s'ajoutait le concept d'imputabilité que l'on voulait introduire dans l'administration publique.

Avant la mise en place des premières UAS en 1995, la gestion de certains dirigeants de ces unités était axée sur les résultats et supportée par des indicateurs de performance. La mise en place de ces UAS est venue formaliser cette gestion axée sur les résultats. De plus, le support offert à cette époque par les unités centrales, dont le Secrétariat à la Réforme Administrative (SRA) semble avoir été très bénéfique. Les unités ont été accompagnées et guidées dans la mise en place d'un cadre de gestion axé sur les résultats ainsi que sur le développement d'indicateurs, la négociation d'entente de gestion et la rédaction de plans d'action et de rapport de gestion.

L'adoption en 2000 de la LAP, qui a rendu obligatoire[††] la rédaction d'une déclaration de services aux citoyens, semble avoir eu un effet structurant. Cet effet a probablement été engendré par le fait de bien circonscrire la clientèle des

[††] Obligatoire pour les ministères ou les organismes qui fournissent directement des services aux citoyens.

différents ministères et organismes, de bien définir les produits et services offerts, de mieux connaître les attentes de la clientèle et de simplifier les offres de services. Également, la rédaction d'une déclaration de service a eu pour effet de modifier l'orientation du travail, soit d'une orientation axée sur la tâche à une orientation axée sur la clientèle. De cette manière, la clientèle se retrouve au centre des préoccupations. L'adoption de la LAP a également été accompagnée par la mise en place d'un cadre de gestion axé sur les résultats. Ce cadre a été formalisé par la signature d'ententes de gestion entre le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et les dirigeants d'unités. Ces ententes de gestion, document accompagnant les CPI, octroient aux dirigeants des assouplissements administratifs, ce qui leur permet d'être plus autonomes et flexibles dans leur gestion, en contrepartie d'une reddition de comptes et d'une imputabilité plus importante. Cette reddition et cette imputabilité semblent avoir eu effet stimulant auprès des dirigeants des unités étudiées.

Pour bien distinguer comment les assouplissements ont permis d'améliorer la performance des unités conventionnées et des UAS, un recensement des assouplissements obtenus du SCT dans les ententes de gestion a été effectué.

3.2 Assouplissements et marges de manœuvre

Les assouplissements et les marges de manœuvre ont été recensés à partir de l'analyse documentaire des ententes de gestion étudiées et des CPI ainsi que par l'analyse des retranscriptions d'entrevues. Il est possible que d'autres assouplissements aient été négociés suite à la signature des ententes de gestion ou que d'autres assouplissements aient été octroyés à des unités non étudiées dans le présent mandat. De plus, il peut y avoir eu, après la signature des ententes de gestion, des modifications dans l'application des assouplissements (renégociations avec le SCT, C.T., etc.). Finalement, l'utilisation qui a été faite de ces assouplissements varie d'une unité à l'autre pour des raisons d'ordre réglementaire, administratif et contextuel. Également, certains

assouplissements n'ont pas été utilisés puisque mal adaptés au contexte et à la nature des activités de certaines unités.

La liste des assouplissements recensés est d'abord présentée. Par la suite, à partir des entrevues effectuées auprès des dirigeants, des explications sont données sur l'utilité des assouplissements pour les unités les ayant obtenus, ainsi que les bénéfices que les unités peuvent en tirer.

Les assouplissements ont été regroupés en trois grandes catégories. Les assouplissements de nature financière incluent les assouplissements ayant un effet majeur sur le budget des unités et sur les sommes à la disposition des dirigeants. Les assouplissements rattachés aux ressources humaines touchent les processus d'embauche et les règles régissant les effectifs. Finalement, les assouplissements de nature administrative ainsi que tous les autres assouplissements sont principalement liés à la gestion courante.

Catégories	Assouplissements
Financiers	▪ Report des crédits non utilisés ▪ Dépenses supplémentaires en contrepartie d'un revenu associé au crédit au net ▪ Vote de crédits sur une base pluriannuelle ▪ Conservation du produit de l'aliénation d'un bien ▪ Transfert des crédits afférents de la part du ministère ou de l'organisme qui bénéficie d'un service rendu ▪ Compte à fin déterminée ▪ Fonds dédiés (fonds spéciaux) ▪ Obtention de crédits supplémentaires ▪ Octroi d'avances et de prêts
Ressources humaines	▪ Augmentation de l'effectif total sous respect des effectifs réguliers ▪ Prolongement de la période d'embauche d'occasionnels ▪ Avoir accès à une banque particulière de spécialistes occasionnels ▪ Augmentation des effectifs d'occasionnels sur des projets précis avec comptabilisation séparée des effectifs totaux de l'unité ▪ Augmentation de l'effectif régulier ▪ Dérogation aux directives sur l'embauche d'étudiants ▪ Dérogation de l'utilisation des concours (recruter des employés sans tenir de concours de recrutement)

	▪ Modification du ratio d'encadrement ▪ Ajustement de la masse salariale théorique en cas d'utilisation de l'assouplissement sur le ratio d'encadrement ▪ Augmentation de l'effectif d'encadrement pour le transfert d'expertise et exclusion de ces effectifs dans le calcul de la masse salariale théorique ▪ Possibilité d'adopter une politique de reconnaissance de la performance ▪ Modifications des conditions de travail
Administratifs et autres	▪ Autorisation permanente de déplacement à l'extérieur du Québec ▪ Tarification spéciale pour l'acquisition de biens d'une valeur supérieure à 25 000$ ▪ Dérogation à l'application de la politique de comptabilisation des immobiliers ▪ Dérogation à l'article 4 sur les créances irrécouvrables ▪ Modifications du règlement sur les contrats d'approvisionnement ▪ Location d'avion à l'extérieur du Québec ▪ Gérer entente avec la SIQ (Société Immobilière du Québec) ▪ Autorisation de réunion dans des établissements hôteliers ▪ Gestion des ressources informationnelles ▪ Possibilité d'autorisation pour une programmation contractuelle annuelle

3.2.1 Effets des assouplissements

Les entrevues ont permis de recenser les effets perçus par les dirigeants et les gestionnaires des assouplissements accordés. Cette section présente donc les bénéfices des assouplissements tels qu'observés par les dirigeants et les gestionnaires.

Assouplissements financiers

Les assouplissements de nature financière permettent aux unités de mieux gérer les sommes à leur disposition. Ils encouragent une saine gestion par l'autonomie et la flexibilité qu'ils procurent. Les unités peuvent ainsi financer des investissements qui leur permettent d'augmenter la qualité des services, la productivité et d'améliorer la gestion. Ils permettent d'avoir une source de revenu plus fiable que les crédits ministériels qui sont assujettis aux budgets gouvernementaux, ces derniers pouvant varier d'une année à

l'autre. De façon générale, les assouplissements financiers permettent de :

- Faire une meilleure planification
- Planifier à long terme
- Financer une partie des ressources humaines, informationnelles et matérielles
- Financer des investissements
- Motiver le personnel.

Lors des entrevues avec les dirigeants et les gestionnaires, ceux-ci ont mis beaucoup d'emphase sur la flexibilité et l'autonomie engendrées par les assouplissements financiers. Voici les effets des principaux assouplissements financiers répertoriés lors de ces entrevues. Ces assouplissements permettent de:

Report de crédits

- Étaler les dépenses liées aux programmes, aux projets ou aux services sur plus d'une année fiscale
- Gérer plus efficacement les projets, pas de temps d'arrêt, pas d'attente
- Optimiser les dépenses opérationnelles indépendamment du moment où les crédits sont donnés;
- Utiliser plus intelligemment les crédits, au lieu de dilapider les fonds en fin d'année. En ce sens, les reports de crédits récompensent une saine gestion, dans la mesure où les crédits octroyés l'année suivante ne diminuent pas en fonction des crédits reportés
- Se prémunir contre la contingence.

Compte à fins déterminées ou fonds dédiés[‡‡]

- Conserver les montants revenant à l'unité par les crédits au net, les contrats externes, etc.
- Gérer plus facilement les flux de trésorerie
- Mieux dissocier les dépenses associées aux revenus externes des dépenses régulières
- Accumuler les sommes et faire les investissements au moment opportun (autofinancement)
- Allouer des sommes à des besoins urgents.

[‡‡] Bien que les modalités d'application peuvent différées, les effets observés semblent les mêmes.

Crédits au net

- Implanter de nouveaux systèmes d'information
- Gérer à long terme
- Être plus autonome par rapport au ministère
- Autofinancer des ETC (pour les opérations régulières de l'unité).

Octroi d'avances de prêts

- Combler l'écart temporel entre les déboursés et les entrées d'argents.

Aliénation de biens

- Conserver les sommes générées par la disposition de biens
- Réutiliser des mêmes sommes pour l'acquisition de biens à usage temporaire.

Assouplissements ressources humaines

Les assouplissements rattachés aux ressources humaines permettent aux dirigeants d'unités de bien répondre à la demande variable et à une clientèle grandissante. L'embauche d'occasionnels et les modifications aux règles de dotation permettent entre autre de minimiser les coûts en n'utilisant que les ressources déjà familières avec l'environnement seulement au moment où elles sont requises.

Rares sont les produits ou services qui peuvent être dispensés sans ressources humaines. Or, pour atteindre un haut niveau de productivité et une bonne performance, les unités doivent se doter de ressources de qualité. De façon générale, les assouplissements rattachés aux ressources humaines permettent de :

- Faire une meilleure planification
- Mieux répondre à la demande variable
- Répondre rapidement à une demande imprévue.

De manière plus détaillée, voici les effets des principaux assouplissements rattachés aux ressources humaines répertoriés lors de ces entrevues. Ces assouplissements permettent de:

Dérogation aux concours

- Réduire le délai d'embauche pour les unités ayant un niveau d'activité variable et récurrent

- Réduire les coûts d'embauche et de formation, puisque les occasionnels connaissent déjà l'environnement de travail.

Banque d'occasionnels

- Combler efficacement des postes très spécialisés
- Réduire les coûts d'embauche et de formation, puisque les occasionnels connaissent déjà l'environnement de travail
- Maintenir un processus d'embauche transparent et équitable.

Augmentation de l'effectif sous respect de l'effectif régulier

- Répondre aux besoins pour des projets de modernisation
- Répondre et planifier la main d'œuvre en fonction des pointes de services
- Souplesse au niveau de la livraison du service.

Augmentation de l'effectif régulier

- Augmenter le nombre de réguliers lorsqu'il y a amélioration de la performance. Cela permet de motiver les employés (les occasionnels travaillent pour obtenir un poste permanent)
- Conserver les ressources occasionnelles déjà formées (ils n'utilisent pas la formation reçue pour se trouver un emploi ailleurs).

Embauche d'étudiants

- Générer de la mobilisation, les étudiants entrent comme stagiaires et deviennent permanents après leurs études;
- Aller chercher les étudiants pendant qu'ils sont encore aux études, ce qui permet de les fidéliser
- Améliorer la performance des étudiants aux concours
- Préparer la relève.

Assouplissements administratifs et autres

Les autres assouplissements sont généralement plus spécifiques aux besoins de chaque unité. Ces assouplissements viennent amenuiser certaines barrières administratives, parfois imposantes, du cadre de gestion gouvernemental. Voici les effets des principaux assouplissements administratifs et autres répertoriés lors de ces entrevues. Ces assouplissements permettent de :

Voyages hors Québec

- Échanger des connaissances et de l'expertise ainsi qu'acquérir de la formation technique et scientifique
- Effectuer certains contrats dans d'autres provinces ou d'autres pays
- Motiver les employés
- Effectuer du balisage à l'extérieur du Québec
- Faire rayonner le Québec dans le reste du Canada et à l'étranger.

Délégation de signature pour des projets spécifiques

- Valoriser et considérer les idées des employés pour les projets spécifiques
- Ajouter de la souplesse à la gestion.

Radiation des comptes sans le contrôleur

- Éliminer une gymnastique administrative coûteuse
- Avoir une meilleure représentativité des chiffres.

Modification des politiques d'achats

- Avoir une tarification plus juste, une partie du travail de recherche étant souvent effectuée par l'unité dans le cas d'équipements spécialisés
- Générer des économies importantes pour les unités
- Contourner le processus d'achat standard (direction des achats), ce qui engendre des économies de temps et d'argent.

Les assouplissements administratifs ne sont pas nécessairement adaptés à toutes les unités conventionnées ou UAS. Il incombe donc aux dirigeants et aux responsables du SCT de bien étudier les assouplissements qui seraient le plus bénéfique.

Types d'assouplissements : quelques remarques

Lors des entrevues avec les dirigeants et les gestionnaires d'unités, certains d'entre eux ont exprimé une certaine amertume par rapport au comportement du SCT dans la négociation d'assouplissements. Cette amertume est due au fait que des assouplissements ayant été accordés dans un premier temps à des unités conventionnées, en contrepartie d'une imputabilité accrue et d'une reddition de comptes, ont finalement été attribués à d'autres unités n'étant pas soumises

aux mêmes obligations. Ainsi, lorsque des assouplissements sont attribués à l'ensemble d'un ministère, il se crée alors une disparité au niveau de la reddition de comptes entre les unités non conventionnées et celles conventionnées. Par contre, l'idée d'attribuer certains assouplissements à l'ensemble des unités gouvernementales pourrait peut-être permettre d'accroître la performance générale de l'appareil gouvernemental.

3.2.2 Marges de manœuvre

Les marges de manœuvre correspondent aux délégations de pouvoir accordées aux unités conventionnées ayant conclu des CPI ainsi qu'aux UAS. Il s'agit d'une délégation de pouvoir du ministre ou du sous ministre au dirigeant de l'unité conventionnée ou de l'UAS. Voici la liste des principales marges de manœuvre répertoriées dans l'étude de la documentation ainsi que lors des entrevues.

Marges de Manœuvre
1. Délégation des pouvoirs liés à l'entente de gestion avec le Conseil du Trésor (CT)
2. Délégation des pouvoirs équivalant au sous ministre associé
3. Délégation de signature pour l'embauche
4. Délégation de signature pour l'approbation de projets
5. Autorisation de signature de contrats avec des entités externes
6. Autonomie au niveau des communications (autorisation d'éditer des documents scientifiques et corporatifs ainsi que de développer son plan de marketing et son site Internet)
7. Autorisation d'agir comme répondant local auprès de la direction du Placement étudiant du Québec
8. Répondant au SCT, Direction des Ressources humaines pour les listes de déclarations d'aptitudes, pour l'embauche d'occasionnels
9. Autorisation de réunion dans des établissements hôteliers
10. Autoriser la tenue d'une réunion ministérielle ou interministérielle
11. Autorisation de la tenue de réceptions
12. Approbation de notes de crédit
13. Décision sur le plan d'aménagement et de la superficie des postes de travail
14. Liberté de choix de compagnie aérienne ou d'agence de voyage
15. Gestion de l'entente avec la SIQ (Société Immobilière du Québec)

Suite aux entrevues réalisées avec les dirigeants et les gestionnaires, il semble que les marges de manœuvre représentent en quelque sorte le niveau d'autonomie attribué par le ministre (ou le sous ministre en titre) au dirigeant de l'unité conventionnée ou de l'UAS. Ce niveau varie beaucoup d'une unité à l'autre. Les marges de manœuvre permettent de saisir de quelle manière la gestion est campée dans une unité conventionnée ou une UAS. Ainsi, lorsque l'attribution de marges est importante, les dirigeants se retrouvent avec plus de flexibilité, plus d'autonomie et plus d'indépendance, ce qui signifie généralement que les ministres (ou les sous-ministres) ont confiance dans les dirigeants d'unités.

Le mécanisme d'attribution de marges de manœuvre semble moins formellement structuré que celui sous-jacent aux assouplissements. Par contre, il semble que, dans certains cas, l'attribution de marges de manœuvre soit accompagnée d'un accroissement du contrôle, ce qui va à l'encontre de la flexibilité qui devrait découler des marges de manœuvre. Il semble que le style de gestion des sous-ministres et des sous-ministres adjoints (lorsqu'il y en a) vient directement influencer les marges de manœuvre octroyées. Ainsi, l'importance des marges de manœuvre octroyées semble refléter le niveau de contrôle de gestion imposé par les sous-ministres et sous-ministres adjoints. Les marges de manœuvres semblent avoir eu un effet sur l'amélioration ou le maintient de la performance des unités. Par ailleurs, l'importance de ces effets étant moindre que ceux rattachés aux assouplissements.

3.3 Indicateurs de gestion et cibles

La mise en place d'un cadre de gestion par résultats a forcé les gestionnaires d'unités conventionnées et d'UAS à développer des indicateurs permettant de mesurer et de faire le suivi des résultats. Ces indicateurs permettent d'évaluer les résultats obtenus en plus de fournir de l'information de gestion sur : l'avancement des travaux, les revenus, sur les dépenses et les activités. Les indicateurs de gestion sont traités dans le présent

rapport puisque l'évaluation de la performance[§§] des unités étudiées se base en partie sur ces derniers. Ainsi, les résultats obtenus pour chaque indicateur présenté dans les rapports de gestion annuels ont été minutieusement scrutés et analysés afin d'établir la performance de chacune des unités.

Tel que défini dans le Guide sur les indicateurs (Gouvernement du Québec, 2003), un indicateur est une « *mesure significative, relative ou non, utilisée pour apprécier les résultats obtenus, l'utilisation des ressources, l'état d'avancement des travaux ou le contexte externe* ». Il permet d'établir l'état de la situation d'une unité ou de déterminer le degré de réalisation par rapport à un objectif. Un indicateur, mis en rapport avec une cible à atteindre, permet d'évaluer le degré de réalisation d'un objectif et de juger des résultats obtenus. Les indicateurs servent aussi à suivre l'évolution de la performance d'une unité à travers le temps, tout en facilitant la comparaison de la performance entre unités. Dans un contexte de reddition de comptes, les indicateurs permettent de suivre l'avancement des travaux et l'évolution de revenus et des dépenses. Certains indicateurs fournissent aussi de l'information de gestion sur les activités des unités.

L'évaluation de la performance d'une unité est accomplie par la mesure des résultats. Pour se faire, trois éléments doivent être liés entre eux, soit un objectif, un indicateur et une cible. Ainsi, un objectif exprime le but poursuivi par les services et les programmes offerts par les unités conventionnées et les UAS. Le degré de réalisation d'un objectif sera évalué à l'aide d'un ou plusieurs indicateurs. Un indicateur décrit le type de mesure et les éléments à considérer dans le calcul ou le suivi d'une dimension sous-jacente un objectif. Pour chacun des indicateurs, des cibles[***] doivent être établies. Une cible exprime le niveau du résultat attendu par rapport à l'unité de mesure de l'indicateur.

[§§] L'évaluation de la performance est présentée dans la section 4. De plus, la méthodologie utilisée est présentée à l'annexe I.

[***] Ces cibles étant généralement réévaluées à chaque année.

3.3.1 Regroupements et catégories d'indicateurs

Selon le Guide sur les indicateurs (Gouvernement du Québec, 2003), les indicateurs peuvent être regroupés en deux grands groupes : indicateurs externes et indicateurs internes. Les *indicateurs externes* permettent de mesurer les effets de l'action et la gestion d'une unité sur sa clientèle. Généralement, ce sont des indicateurs davantage liés aux objectifs stratégiques et aux objectifs d'amélioration de la qualité des services aux citoyens. Ces indicateurs sont consignés dans les plans stratégiques, les plans d'action et les rapports de gestion. Ils font l'objet de reddition de comptes publique. De leur côté, les *indicateurs internes* servent à orienter et gérer les activités, les processus et les ressources d'une unité. Ils permettent d'évaluer et de supporter la gestion des opérations, de réaliser le suivi budgétaire, d'effectuer le contrôle des ressources (humaines, financières, matérielles et informationnelles) et d'administrer les processus. Les indicateurs internes supportent également l'évaluation des effets de la gestion sur les opérations des unités. Ils sont généralement formulés en fonction de la mesure du volume d'activité (nombre de dossiers traités, nombre d'études réalisées, etc.) et de l'efficience (coût/prix de revient). Ces indicateurs font l'objet de reddition de comptes interne.

Possibilité d'influencer les résultats

Il est important de comprendre que les dirigeants et les gestionnaires d'unités peuvent agir directement sur les résultats associés à certains indicateurs tant externes qu'internes. Par exemple, un dirigeant pourrait influencer directement les résultats obtenus pour un indicateur de satisfaction de la clientèle en formant les employés par rapport au service à la clientèle (courtoise, empathie, communication, écoute, etc.), en implantant un système téléphonique plus efficace, en mettant sur pied un service Web rapide et convivial, en produisant des documents informatifs appropriés, en personnalisant les services, en embauchant des employés supplémentaires durant les périodes de pointe, en informatisant le traitement de certains dossiers, etc. Un autre dirigeant pourrait, par exemple, influencer le coût de revient de son unité en développant et implantant des outils mieux adaptés, en revoyant ses processus

(balisage, réingénierie, etc.), en mettant sur pied un système d'incitatifs, en impartissant une partie des activités, etc. Par contre, certains des indicateurs tant externes qu'internes peuvent être hors du contrôle direct des dirigeants et des gestionnaires car ils sont plutôt influencés par des éléments externes. Par exemple, ces sources d'influences peuvent être les cycles économiques, les fluctuations du nombre d'individus prenant leur retraite, les fluctuations du nombre de personnes ayant perdus leur emploi, les fluctuations du nombre d'étudiants, le nombre de catastrophes, (feu, incendie, tremblement de terre, épidémie, etc.), etc. Il est à noter que les dirigeants d'unités peuvent avoir une influence plus directe sur les résultats associés à la majorité des catégories d'indicateurs présentés dans les prochaines lignes. Par contre, les catégories portant sur les budgets, revenus, dépenses et l'autofinancement ainsi que sur le niveau d'activités sont plutôt hors du contrôle direct.

Catégories d'indicateurs

Afin d'évaluer la contribution des assouplissements et des délégations de pouvoirs accordés aux unités conventionnées et aux UAS sur l'amélioration de la performance des unités, un recensement d'indicateurs a été effectué. Les indicateurs recensés ont été classifiés dans six catégories d'indicateurs selon le type de résultats qu'ils mesurent :

1. Coût de revient
2. Satisfaction de la clientèle
3. Efficacité et efficience
4. Avancement des travaux et de gestion interne
5. Budget, revenus, dépenses et autofinancement
6. Niveau d'activités

Le détail de chacune de ces catégories sera présenté dans les prochains paragraphes. Lors de l'analyse, la performance des unités a été évaluée principalement sur la base des trois premières catégories d'indicateurs. Ces derniers sont comparables à travers le temps et permettent de juger du degré

d'accomplissement des objectifs Les indicateurs de coût de revient et de satisfaction de la clientèle sont présentés dans le Guide sur la convention de performance et d'imputabilité et sur l'entente de gestion (Gouvernement du Québec, 2000) comme étant les indicateurs clés. Les autres catégories d'indicateurs ont également été prises en considération, mais dans une moindre mesure.

1. Coût de revient

L'ensemble des indicateurs dans cette catégorie sont directement associé à la notion de coût. Tel que défini dans le Guide sur les indicateurs (Gouvernement du Québec, 2003), le coût de revient couvre *« l'ensemble des coûts pour concevoir, produire et mettre à la disposition du client un produit ou un service »*. La majorité des unités étudiées se sont dotées d'un ou plusieurs indicateurs touchant les coûts. Par contre, les libellés de ces indicateurs peuvent varier d'une unité à l'autre, voici quelques exemples de libellé :

- Coût de revient
- Prix de revient
- Coût de revient horaire
- Coût unitaire
- Coût par unité de référence
- Coût moyen par client
- Coût de revient moyen
- Coût d'exploitation

Le niveau de détail des indicateurs utilisés varie d'une unité à l'autre. Certaines unités utilisent un seul indicateur de coût de revient général, alors que d'autres utilisent plusieurs indicateurs de coûts de revient représentant un plus important niveau de détail. Dans un cadre de gestion axé sur les résultats, les unités se doivent d'être en mesure de bien évaluer les dimensions de productivité et de qualité pour chacun des produits et services. Ces dimensions sont liées puisqu'un effort pour améliorer la productivité pourra avoir des effets sur la qualité ou inversement. Tel que suggéré dans le Guide sur la convention de performance et d'imputabilité et sur l'entente de gestion (Gouvernement du Québec, 2000), le coût de revient

est l'indicateur privilégié pour mesurer la productivité alors que la satisfaction de la clientèle est celui privilégié pour évaluer la qualité de service. Il est surprenant de constater, parmi les unités étudiées, que certaines n'avaient toujours pas d'indicateur de coût de revient malgré l'importance de celui-ci. Ces quelques unités sont des unités conventionnées et des UAS depuis au moins trois ans déjà[†††]. Durant cette période, des efforts de développement et de mise en place auraient dû générer des résultats concrets.

2. Satisfaction de la clientèle

Les indicateurs recensés dans cette catégorie sont directement associés à la notion de satisfaction de la clientèle. Tel que mentionné précédemment, l'indicateur de satisfaction de la clientèle est un indicateur privilégié pour évaluer la qualité de service. Dans le recensement effectué, trois types d'indicateurs ont été regroupés dans la catégorie de satisfaction à la clientèle : les indicateurs traitant des délais d'attente, du taux de respect des délais et du taux d'accessibilité, les indicateurs se rapportant aux plaintes et aux taux de traitement des plaintes ainsi que les indicateurs généraux de satisfaction à la clientèle. Quelques exemples d'indicateurs recensés dans chacune de ces sous-catégories sont présentés ici :

Délai et taux de respects des délais

- Délai d'attente (téléphone, courriel, en personne)
- Délai moyen de traitement
- Taux de respect des délais de traitements
- Taux de respect des délais
- Pourcentage traité dans les délais
- Taux d'accessibilité

Satisfaction

- Taux de satisfaction
- Satisfaction de la clientèle (score aggloméré)

Plaintes

- Nombre de plaintes

[†††] Une des unités étudiées ne présente pas d'indicateurs de coût de revient à cause d'une décision ministérielle.

- Plaintes et commentaires
- Taux de plaintes
- Taux de plaintes avec correctif
- Ratio de plaintes
- Ratio de plaintes avec correctif
- Plaintes avec correctif

Il est intéressant de noter que la majorité des unités étudiées sont munies d'indicateurs pour mesurer la satisfaction de la clientèle. Il y a une variabilité par rapport au nombre d'indicateurs. Certaines unités possèdent seulement des indicateurs traitant soit des délais, soit des plaintes, soit de la satisfaction, alors que d'autres sont munies d'un ensemble d'indicateurs couvrant ces trois sous-catégories. De plus, certaines unités mesurent annuellement leurs indicateurs de satisfaction de la clientèle à l'aide d'information de gestion (pour les délais et le nombre de plaintes) et de sondages, alors que d'autres les mesurent moins fréquemment. Certaines unités effectuent des sondages à des intervalles de deux ou trois ans, alors que d'autres n'en effectuent aucun.

3. Efficacité et efficience

Les indicateurs qui ont été classés dans cette catégorie se rapportent à la notion d'efficacité[‡‡‡] et à la notion d'efficience[§§§]. L'ensemble des unités étudiées possèdent des indicateurs d'efficacité et d'efficience. Ces indicateurs deviennent très intéressants lorsqu'ils sont analysés en rapport avec les indicateurs de coût de revient et de satisfaction de la clientèle. Les indicateurs d'efficacité et d'efficience peuvent fournir aux dirigeants et aux gestionnaires d'unités une information très utile pour la gestion courante des activités. Quelques exemples d'indicateurs recensés dans cette catégorie sont :

- Taux du temps à des tâches de…
- Taux de règlement des dossiers…

[‡‡‡] Efficacité : Rapport entre les objectifs fixés et les résultats obtenus. Est-ce que l'objectif initial a été entièrement réalisé?

[§§§] Efficience : Rapport entre les résultats obtenus et les ressources utilisées. Est-ce que le minimum de ressources a été utilisé pour atteindre l'objectif?

- Taux de recouvrement …
- Taux d'emploi …
- Taux de conformité…
- Taux moyen de disponibilité…
- Taux acceptation…
- Taux de productivité…
- Taux de réalisation …
- Proportion des heures productives…
- Pourcentage de vérification…

4. Avancement des travaux et de gestion interne

Les indicateurs qui ont été classés dans cette catégorie fournissent aux dirigeants et aux gestionnaires d'unités une information très utile pour la gestion à court et à long terme des activités. Ils permettent également de faire les suivis au niveau de l'avancement de projets ou de dossiers en cours. La majorité des unités sont munies de ce type d'indicateur. Dans les rapports de gestion de certaines des unités étudiées, des indicateurs d'avancement des travaux et de gestion interne sont parfois libellés comme étant des indicateurs de performance, ce qui peut créer de la confusion lors de l'analyse des rapports de gestion. Il serait donc peut-être plus approprié de les libeller comme étant des indicateurs stratégiques ou d'avancement. Quelques exemples d'indicateurs recensés dans cette catégorie sont :

- Implantation d'un SI
- Site Web
- Comité consultatif
- Formation et perfectionnement du personnel
- État d'avancement du plan stratégique
- Activité de développement
- Rayonnement scientifique
- Proportion de l'avancement réel des projets
- Degré d'avancement des projets
- Nombre moyen de jours-personnes de formation
- Mise à jour du plan de main-d'œuvre
- Taux de mobilisation du personnel
- Pourcentage à la formation du personnel
- Analyser et implanter un nombre de processus opérationnel
- Utilisation du commerce électronique

- Formation et développement du personnel

5. Budget, revenus, dépenses et autofinancement

Les indicateurs qui ont été classés dans cette catégorie fournissent de l'information sur les budgets disponibles et utilisés, les revenus générés, les dépenses effectuées et engagées ainsi que le niveau d'autofinancement. Quelques exemples d'indicateurs recensés dans cette catégorie sont :

- Budget
- Budget utilisé
- Enveloppe budgétaire total
- Revenus
- Revenus externes
- Pourcentage d'accroissement des revenus
- Recettes
- Recettes/revenus
- Évolution des revenus et dépenses
- Taux d'autofinancement
- Pourcentage des revenus
- Économies réalisées

6. Niveau d'activités

Les indicateurs qui ont été classés dans cette catégorie fournissent aux dirigeants et aux gestionnaires une information permettant d'orienter la gestion de leur unité. Il est important de mentionner que certains des indicateurs présentés dans cette catégorie sont hors du contrôle direct des dirigeants et des gestionnaires. Quelques exemples d'indicateurs recensés dans cette catégorie sont :

- Nombre de dossier
- Nombre de postes vacants…
- Nombre de nouveaux participants…
- Nombre de personnes …
- Nombre de prestataires…
- Nombre d'entreprises…
- Nombre moyen de visites…
- Nombre de nouvelles inscriptions…
- Nombre de véhicules…
- Volume d'activités…
- Volume d'étudiantes et d'étudiants…
- Volume de problèmes d'harmonisation…

- Volume de visiteurs…
- Volume de demandes…
- Taux de participation…
- Proportion des participants…
- Pourcentage d'entreprises…
- Montant des…
- Sommes des…

Indicateurs manquants

Lors du recensement des indicateurs, il a été remarqué, dans la plupart des unités, qu'il n'y que très peu d'indicateurs « soft », c'est-à-dire des indicateurs permettant de mesurer le niveau de mobilisation des employés, de responsabilisation, de motivation, etc. Ainsi, démontrer les effets de la mise en place d'unités conventionnées et d'UAS sur ces aspects semble difficile.

Cibles

Selon le Guide sur les indicateurs (Gouvernement du Québec, 2003), chaque indicateur devrait être accompagné d'une cible. Dans la majorité des plans d'action et des rapports de gestion qui ont été analysés, des cibles étaient établies pour chacun des indicateurs. Par contre, dans certaines situations, des indicateurs et les résultats obtenus étaient présentés sans qu'aucune cible ne leur soit associée. Dans cette situation, le niveau de réalisation des objectifs est difficile à mesurer.

L'établissement de cibles n'est pas une tâche simple, encore plus lorsqu'un nouvel indicateur est développé et utilisé pour la première fois. Par contre, l'établissement d'une cible pour un nouvel indicateur force les dirigeants à se pencher sur un aspect spécifique de leur unité. L'établissement de ces cibles est facilité lorsqu'il existe des comparateurs (i.e. des balises) dans d'autres unités ou encore dans des organisations à l'extérieur du gouvernement. Certaines unités semblent établir des cibles plus réalistes et conservatrices, alors que d'autres semblent plutôt établir des cibles espérées (souhaits) et téméraires. Il a été observé que des cibles établies pour un nouvel objectif étaient souvent surestimés ou sous-estimés. Généralement, ces cibles sont réajustées dans les deux années qui suivent

l'introduction de l'indicateur. De plus, certains dirigeants et gestionnaires d'unités ont mentionné, lors des entrevues, qu'un mécanisme formel de balisage avait été mis en place dans leur unité. Ce balisage s'effectue avec d'autres unités internes au gouvernement ainsi qu'avec des organisations externes. Le Forum des agences a été mentionné comme mécanisme de balisage interne et semble très apprécié des dirigeants et des gestionnaires car il permet d'échanger sur des problématiques communes. Pour ce qui est du balisage externe, certaines unités procèdent soit par une comparaison avec des unités similaires dans d'autres gouvernements (tant provinciaux que nationaux) soit par un balisage avec des entreprises privées. Il est important de noter que la nature très spécifique des activités de certaines des unités étudiées rend le balisage plus difficile à effectuer.

Liens entre objectifs opérationnels, indicateurs, cibles et mesures

Le cadre de gestion axé sur les résultats semble avoir eu pour effet de forcer les unités à clarifier et à mieux comprendre les interactions entre leur mission, leurs objectifs, les activités et les processus des unités. La clarification de ces interactions s'est opérée par la formalisation des liens : objectifs, indicateurs et cibles. Le recensement des indicateurs a fait ressortir le fait que, dans certaines unités, les indicateurs établis ne semblent pas toujours adaptés aux objectifs auxquels ils ont associés (i.e. indicateur ne mesure pas bien l'objectif). Certains réajustements devraient être effectués et la pertinence de certains indicateurs revue. Il semble également que les unités ayant établi des liens clairs, justes et significatifs entre la mission, les objectifs, les indicateurs sont celles ayant obtenus les meilleures évaluations de performance.

4 Performance[****]

4.1 Résultats et performance obtenue

Cette section vise dans un premier temps à présenter la performance obtenue par les vingt unités étudiées. Dans un deuxième temps, la performance sera expliquée à partir de facteurs cernés lors des entrevues et de l'analyse documentaire. Alors que la section 3 présentait une variété d'effets perçus par les dirigeants et les gestionnaires, la section 4 met l'emphase sur la performance globale des unités.

Afin d'effectuer une évaluation de la performance des unités qui soit la plus objective possible, tout en permettant de comparer[††††] et de positionner les unités les unes par rapport aux autres, des indicateurs de performance ont été établis. Sur la base de la documentation disponible et des retranscription des entrevues, chacune des 20 unités à l'étude (conventionnées et UAS) a été évaluée.

Le tableau suivant présente la distribution des scores cumulatifs de la performance, sur une échelle composite de 28 points, tirés des indicateurs de performance présentés en annexe. La section qui suit vise à expliquer ce qui différencie les unités chez lesquelles un niveau de performance très élevé a été observé, de celle qui on eu un niveau de performance limité.

[****] La méthodologie d'évaluation de la performance est présentée à l'annexe I.

[††††] La comparaison de la performance entre unité est une tâche laborieuse en raison du niveau de maturation de la gestion par résultats qui varie d'une unité à l'autre, de la difficulté à comparer certains indicateurs (indicateurs spécifiques, définitions divergentes), de la qualité, quantité et pertinence de l'information de gestion et des résultats variables d'une unité à l'autres ainsi que de l'influence des personnes rencontrées (i.e. personnalité, poste occupé, implication dans le processus, agenda caché, nombre d'années d'expérience).

Classification des unités selon leur performance		
Groupe	**Unités** ‡‡‡‡	**Performance**
Performance très élevée **+++**	**A**	24
	B	23,5
	C	23
	D	22,5
	E	22
	F	22
Performance élevée **++**	**G**	20,5
	H	20,5
	I	19,5
	J	19
	K	19
	L	18,5
Performance moyenne **+**	**M**	17
	N	17
	O	17
	P	16,5
	Q	16,5
Performance limitée **-**	**R**	16
	S	13,5
	T	13,5

Pour faciliter l'analyse, les vingt unités ont été séparées en fonction du niveau de performance atteint. Quatre sous échantillons allant des plus performants aux moins performants composés respectivement de six, six, cinq et trois unités, ont ainsi été créés. Ensuite, dix-sept facteurs successibles d'expliquer la performance ont été utilisés pour tenter d'expliquer les différences entre le niveau de performance des unités étudiées[§§§§].

L'étape suivant consiste à expliquer d'où viennent les différences de performance. On constate qu'il y a des différences importantes entre les unités très performantes et celles à performance limitée. Il faut donc comprendre si ces différences peuvent provenir des assouplissements et des marges de manœuvre utilisés ou si elles proviennent d'autres sources. Les sous-sections suivantes présentent cette analyse.

‡‡‡‡ Le nom des unités a volontairement été remplacé par des lettres. Cette façon de faire permet d'assurer la confidentialité de l'information recueillie lors des entrevues. Pour les mêmes motifs, le détail de certains résultats permettant d'identifier les unités n'a pas été présenté dans cette section.

§§§§ Une description de chacun de ces facteurs est présentée à l'annexe I.

4.1.1 Assouplissements

Le tableau suivant présente l'appréciation de la quantité, de l'importance et du niveau d'utilisation des assouplissements financiers, ressources humaines et administratifs et autres. Ces appréciations ont été évaluées sur une échelle de « 1 » à « 7 », « 7 » représentant une très bonne appréciation et « 1 » représentant une appréciation très faible. L'appréciation des différents types d'indicateurs a ensuite été corrélée avec le niveau de performance atteint. Afin de mesurer l'effet d'interaction des assouplissements obtenus, deux cotes supplémentaires ont été calculées. Elles correspondent respectivement au produit de deux (financiers * ressources humaines) et trois (financiers * ressources humaines * administratifs/autres) types d'indicateurs. Ces cotes permettent de mesurer l'effet combiné des assouplissements.

Appréciation de la quantité, de l'importance et du niveau d'utilisation des assouplissements en rapport avec la performance obtenue.							
	Unités	**Performance**	**1. Financiers**	**2. RH**	**3. Autres**	**1*2**	**1*2*3**
+++	**A**	24	7,0	7,0	3,0	49,0	147,0
	B	23,5	7,0	7,0	1,0	49,0	49,0
	C	23	7,0	5,0	3,0	35,0	105,0
	D	22,5	7,0	7,0	1,0	49,0	49,0
	E	22	6,0	6,0	3,0	36,0	108,0
	F	22	4,0	4,5	3,0	18,0	54,0
++	**G**	20,5	5,5	6,5	4,0	35,8	143,0
	H	20,5	1,0	4,5	1,0	4,5	4,5
	I	19,5	5,5	4,5	3,0	24,8	74,3
	J	19	7,0	6,0	1,0	42,0	42,0
	K	19	1,0	7,0	3,0	7,0	21,0
	L	18,5	5,0	5,5	3,0	27,5	82,5
+	**M**	17	1,0	5,0	1,0	5,0	5,0
	N	17	1,0	4,5	1,0	4,5	4,5
	O	17	4,0	5,0	4,0	20,0	80,0
	P	16,5	6,0	5,0	3,0	30,0	90,0
	Q	16,5	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
-	**R**	16	5,5	4,5	5,0	24,8	123,8
	S	13,5	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
	T	13,5	1,0	5,0	2,0	5,0	10,0
		Corr.	**0,6388**	**0,6226**	**0,0610**	**0,7123**	**0,4587**

La corrélation entre l'appréciation des assouplissements financiers obtenus et le niveau de performance est de 0,64. Ce résultat signifie qu'un lien fort peut être établi entre la performance et l'appréciation de la quantité, de l'importance et du niveau d'utilisation des assouplissements financiers. Ce résultat vient appuyer ce que plusieurs dirigeants d'unités ont mentionné lors des entrevues, soit que la principale source d'autonomie et de flexibilité pour les unités provient des assouplissements financiers.

De la même façon, un lien entre performance et assouplissements au niveau des ressources humaines peut être observé. Toutefois, les assouplissements administratifs et autres ne semblent pas être liés avec la performance.

Un des éléments très intéressant qui émerge de cette analyse provient de l'effet combiné des assouplissements. En effet, les résultats de l'analyse indiquent que la performance et la combinaison des deux assouplissements (financiers et ressources humaines) sont fortement corrélées (0,71). Ainsi, l'effet combiné des assouplissements sur la performance pourrait être plus important que les effets d'un seul type pris séparément. Ceci signifie que la performance d'une unité devrait être plus importante lorsque celle-ci bénéficie non seulement des assouplissements financiers ou des assouplissements rattachés aux ressources humaines, mais bien des deux types d'assouplissements à la fois. Ces deux types d'assouplissements pourraient donc être complémentaires puisqu'ils semblent avoir un effet d'interaction positif.

4.2 Indicateurs

Le tableau suivant présente trois facteurs liés aux indicateurs. Les trois facteurs mesurent respectivement la qualité (quantité, la validité, la faisabilité, la fiabilité et la comparabilité), la constance (cohérence et la stabilité des indicateurs dans le temps) et le lien entre mission/objectifs et indicateurs/cibles. Il est intéressant de noter que, pour la très grande majorité des unités étudiées, la qualité générale et la constance des indicateurs sont très bonnes.

Appréciation de la qualité, la constance et les liens des indicateurs en rapport avec la performance obtenue.					
	Unités	**Performance**	**Qualité**	**Constance**	**Lien**
+++	**A**	24	5,0	7,0	4,5
	B	23,5	5,0	6,0	7,0
	C	23	5,0	6,0	6,0
	D	22,5	5,0	6,0	5,5
	E	22	6,0	6,0	6,0
	F	22	5,5	6,0	7,0
++	**G**	20,5	6,5	7,0	6,5
	H	20,5	5,0	5,0	5,5
	I	19,5	5,0	5,0	6,0
	J	19	5,0	5,0	4,5
	K	19	6,5	7,0	7,0
	L	18,5	6,0	7,0	7,0
+	**M**	17	6,5	6,0	5,5
	N	17	4,5	5,0	4,0
	O	17	3,0	7,0	2,5
	P	16,5	3,0	6,0	4,0
	Q	16,5	5,0	7,0	6,0
-	**R**	16	3,0	5,0	4,5
	S	13,5	5,5	3,0	3,5
	T	13,5	5,0	5,0	4,5
		Corr.	0,2574	0,4260	0,5363

L'interprétation du tableau précédent permet de constater que les unités ayant atteint un niveau de performance élevé avaient un score élevé au niveau de la qualité, la constance, et des liens entre mission/objectifs et indicateurs/cibles. Toutes les unités performantes disposent de bons indicateurs. Par ailleurs, certaines unités non performantes semblent avoir des indicateurs adéquats. On peut donc supposer que la qualité des indicateurs est une condition nécessaire à l'atteinte d'un niveau de performance élevé, mais non suffisante. La nature des activités de certaines des unités les plus performantes peut expliquer en partie leur plus grande facilité à déterminer des indicateurs, notamment au niveau des coûts de revient. Ces dernières ont des activités très circonscrites et plus facilement mesurables.

4.3 Caractéristique internes des unités

Niveau d'autofinancement

Le niveau d'autofinancement des unités a été mesuré pour les vingt unités. Sur l'ensemble des unités, sept ne sont pas autofinancées, neuf sont autofinancées partiellement et quatre sont totalement autofinancées. Il est à noter que cinq des six unités les plus performantes sont autofinancées en totalité ou en partie alors que deux des trois unités les moins performantes ne sont pas autofinancées du tout. L'autofinancement semble donc être un levier important pour que les assouplissements accordés amènent une performance accrue.

Générateur de revenus

Ce facteur mesure si les unités étudiées génèrent des revenus. Il diffère de l'autofinancement puisqu'une entité peut générer des revenus sans toutefois les conserver. Dans ce cas, les revenus sont transférés au Fonds consolidé du Revenu du gouvernement. Sur les vingt unités étudiées, quatorze génèrent des revenus à différents niveaux.

Les six unités les plus performantes sont toutes génératrices de revenus et les cinq plus performantes génèrent des revenus égaux ou supérieurs à leurs dépenses. Deux des trois unités les moins performantes ne génèrent aucun revenu alors que la troisième génère des revenus peu importants. Bien qu'il soit difficile de le prouver statistiquement, il semble que les unités générant beaucoup de revenus ont plus de facilité à obtenir des assouplissements et à générer une performance supérieure que les autres unités.

Présence d'un comité consultatif

La présence d'un comité consultatif ou tout autre mécanisme de gouvernance équivalent permet aux unités qui en ont mis en place de créer des liens avec des acteurs extérieurs à leur unité. La présence d'un tel mécanisme a souvent été citée comme bénéfique lors des entrevues.

Neuf des douze unités les plus performantes ont mis en place un comité consultatif alors que seulement deux des huit unités

les moins performantes ont effectué le même exercice. Il est difficile de faire un lien tangible entre la présence d'un comité consultatif et l'amélioration de la performance. Dans plusieurs cas par contre, cette présence à permis de bonifier la mission, les objectifs et les indicateurs tout en renforçant les liens et l'implication avec des partenaires (clients, industries, etc.).

Réputation du dirigeant / unité

L'information disponible sur ce point est fragmentaire puisqu'il est difficile de juger de la réputation d'une personne ou d'une unité au cours d'une seule rencontre et qu'il soit délicat de demander à un dirigeant d'évaluer sa propre réputation. Cinq dirigeants provenant de cinq unités distinctes ont eux-mêmes abordé le sujet lors des entrevues. Un fait intéressant est à noter. Ces cinq unités se retrouvent dans les six les plus performantes. Bien qu'il serait imprudent de tirer des conclusions sur la base d'information incomplète, il est tout de même possible de présumer que l'effet a été non négligeable notamment pour la négociation d'assouplissements et de marges de manœuvre. Les dirigeants des unités les plus performantes semblent avoir des personnalités fortes, entreprenantes et autonomes, ainsi que des idées claires quant à la mission, aux objectifs et aux possibilités de leur unité.

Bonus / Malus

Ce facteur mesure le lien entre la présence d'incitatifs à la performance (ou pénalité à la non performance) et le niveau de performance. Le lien est difficile à faire puisque ce type d'incitatif a été très peu utilisé, notamment en raison des réticences syndicales. Des dirigeants et gestionnaires de trois des unités sur les vingt ont mentionné utiliser de tels systèmes. Les résultats fragmentaires ne permettent pas de prouver un effet sur la performance.

Type de clientèle

Les unités étudiées rendent des services à une clientèle interne (ministères et organismes) ou externe (grand public, industrie) au gouvernement. Dans certains cas, ils rendent des services aux deux. Deux cas ont été répertoriés où les unités rendaient

exclusivement des services à l'interne, neuf à l'externe et neuf au deux types de clientèle. Cinq des six unités les plus performantes rendent des services aux deux types de clientèles alors que les trois moins performantes ne rendent des services qu'a une clientèle externe au gouvernement. Un lien direct entre le type de clientèle desservie et le niveau de performance ne peut être établi.

Taille

La taille de l'unité est un élément qui, lors des entrevues, a souvent été cité comme limitatif de la performance. Si l'exercice de la reddition de comptes est difficile pour les plus petites unités, le changement de mentalités semble être plus problématique pour les grandes.

Bien que ces effets soient réels, il ne semble pas qu'ils aient eu un effet majeur sur la performance. Les quatre unités avec plus de 1000 ETC sont dispersées dans les quatre niveaux de performance. Les trois unités de moins de 100 personnes se retrouvent également dans trois niveaux de performance différents. Il n'y a donc pas de lien entre taille et performance.

Date de mise en place

La date de mise en place des UAS ou unités conventionnées est susceptible d'influencer la performance des unités puisque l'implantation d'une gestion axée sur les résultats est un processus long. Il serait donc plausible que les unités ayant été UAS ait un niveau de performance supérieur. Les résultats obtenus ne semblent pas corroborer cette hypothèse puisque les unités ayant été UAS sont distribuées uniformément dans les quatre niveaux de performance tel qu'illustré dans le tableau suivant. Par contre, les unités performantes ont mis environ deux ou trois années avant d'atteindre un niveau de maturité leur permettant d'améliorer leur performance (i.e. développement d'indicateurs pertinents en liens avec les objectifs, établissement de cibles juste, etc.).

	Unités	Performance	UAS	Unités conventionnées
+++	A	24	x	x
	B	23,5		x
	C	23	x	x
	D	22,5		x
	E	22	x	
	F	22	x	
++	G	20,5	x	x
	H	20,5		x
	I	19,5	x	x
	J	19	x	x
	K	19	x	x
	L	18,5	x	x
+	M	17	x	
	N	17	x	
	O	17	x	
	P	16,5		x
	Q	16,5		x
-	R	16		x
	S	13,5		x
	T	13,5	x	

4.4 Facteurs externes

Latitude de gestion dans le ministère

Ce facteur est une mesure de la latitude de gestion obtenue par les dirigeants à l'intérieur de leur ministère. Cette évaluation est basée en grande partie sur la perception des personnes interviewées. Les dirigeants de deux des trois unités les moins performantes ont mentionné que la latitude de gestion dont ils bénéficiaient était très limitée. D'une façon inverse, les unités les plus performantes bénéficiaient généralement d'une grande latitude de gestion. Avoir une latitude de gestion au sein du ministère est un facteur important mais non suffisant à l'atteinte de la performance. Il a été impossible de déterminer si le resserrement des contrôles a été déclenché à cause de la non performance des unités ou si la non performance était le résultat d'un trop grand contrôle.

Sponsorship

Le niveau sponsorship (i.e. niveau d'appui des instances supérieures) n'a pas été un sujet explicitement abordé avec les dirigeants lors des entrevues. Ce point a émergé lors de l'analyse, expliquant pourquoi l'information recueillie à ce

sujet n'est que partielle. Le support de la haute direction est fréquemment cité comme un facteur clé de succès dans la littérature scientifique.

Quatre des six dirigeants des unités les plus performantes ont fait part que le support du sous-ministre a été bénéfique à la mise en place de l'UAS et/ou de l'unité conventionnée. Le sponsorship ministériel envoie un message clair aux employés sur le sérieux de l'initiative et favorise grandement son implantation.

De plus, à plus haut niveau, la volonté gouvernementale de mettre en place des UAS ou des unités conventionnées semble avoir grandement aidé le processus d'implantation. Ce facteur, bien que facilitant le processus d'implantation, ne semble pas lié directement à la performance.

Nombre de niveaux hiérarchiques

Le nombre de niveaux hiérarchiques entre le ministre et le dirigeant est lié au niveau de latitude octroyé au dirigeant. On peut supposer que le nombre d'intermédiaires entre le ministre et le dirigeant est inversement proportionnel au niveau d'autonomie de l'unité. Ce facteur ne semble pas être un déterminant de la performance. Le style de gestion dans les ministères semble beaucoup plus lié au niveau d'autonomie obtenu qu'au nombre de niveaux hiérarchiques.

4.5 En résumé

Un lien clair entre performance et assouplissement peut être fait. Les unités les plus performantes sont celles qui bénéficient des assouplissements au niveau financier et ressources humaines les plus importants. Il est à noter que la combinaison de ces deux types d'assouplissements à un effet plus important que lorsque pris individuellement. L'effet des autres assouplissements est marginal. Les assouplissements financiers et ressources humaines donnent une autonomie de gestion aux dirigeants et leurs permettent d'avoir un contrôle important sur leurs activités.

Les facteurs d'autofinancement et génération de revenus sont intimement liés puisqu'une unité ne peut être autofinancée si

elle ne génère pas de revenus. Les unités générant des revenus et celles autofinancées performent généralement mieux que les autres. L'autofinancement est impossible sans certains assouplissements dans la gestion permettant de garder les revenus en partie ou en totalité et en pouvant les reporter d'un exercice à l'autre. On peut supposer que les unités dont une partie de leur budget dépend de leur niveau de performance seront poussées à être plus performantes.

Les unités les plus performantes mesurent bien leur performance à l'aide d'indicateurs. Ce facteur semble essentiel à l'atteinte d'un niveau de performance élevé. Par contre, certaines des unités les moins performantes avaient également des indicateurs adéquats laissant entendre qu'avoir de bons indicateurs est nécessaire à l'atteinte d'un niveau de performance élevé sans pour autant être suffisant.

Le niveau de latitude dans le ministère est un facteur non négligeable à l'atteinte de la performance qui différencie les unités très performantes de celles ayant un niveau de performance limité. Ce facteur est important mais non suffisant à l'atteinte de la performance. Bien que les conclusions ne soient basées que sur des informations fragmentaires, un lien entre la réputation des dirigeants et des unités et la performance peut être établi. Ce lien est difficile à quantifier mais semble tout de même présent.

Le niveau de sponsorship semble avoir favorisé l'implantation d'UAS et unités conventionnées. Il a par contre été impossible de lier ce facteur directement à la performance. De la même façon, la présence d'un comité consultatif (ou l'équivalent) a eu un effet positif dans les unités en ayant implanté un (selon les répondants), sans que cet effet ait pu être lié directement à la performance.

Le type de clientèle, la date de mise en place, le nombre d'employés, la présence de bonus (ou pénalité) et le nombre de niveau hiérarchique entre le dirigeant et le ministère n'ont pas d'effet mesurable sur le niveau de performance atteint.

Malgré les irritants, la presque unanimité des dirigeants interviewés sont satisfaits de la progression de leur unité dans

un cadre de gestion axé sur les résultats même s'ils jugent, pour plusieurs d'entre eux, qu'il aurait été possible d'en faire plus avec des assouplissements plus importants.

5 Retombées indirectes de la mise en place des unités conventionnées et des UAS

Dans la section 3, les répondants évoquent plusieurs effets liés à la mobilisation des employés, à leur implication, à leur sentiment d'appartenance, à leur responsabilisation, etc. Ces effets devraient avoir un impact positif sur la performance. Cette section vise à mesurer, auprès des employés et des clients, l'existence de ces retombées.

5.1 Employés

Vingt-sept employés des unités conventionnées et UAS ont été rejoints afin de discuter des impacts de la signature d'une CPI ou d'une entente de gestion sur leur travail. Lorsque possible, la comparaison entre « avant » et « après » la signature a été faite, de même que la transition vers la gestion axée sur les résultats. La connaissance des cibles (des cibles de l'unité, en passant par les cibles par directions ou services les cas échéants, jusqu'aux cibles individuelles) a été vérifiée. Le suivi de l'atteinte des cibles et la connaissance des rapports annuels de gestion faisaient également partie de la réflexion. La présence de bonus ou pénalités, de même que le simple suivi des cibles lors de l'évaluation individuelle a été évalué.

De ces entrevues, on constate que plus on descend dans la hiérarchie, moins il semble y avoir, de la part des employés, un sentiment d'influence sur l'atteinte des résultats et moins il semble y avoir d'internalisation des objectifs de l'unité. Par ailleurs, on observe que, plus l'unité est mature, plus l'implication descend loin dans la hiérarchie. On peut donc supposer que le degré de maturité a une importance non négligeable et que la mobilisation des employés est un effet qui se mesure à long terme.

Les effets ressentis sur les employés suite à la signature d'une CPI ou d'une entente de gestion sont principalement la sensibilisation envers les coûts et une meilleure orientation client. Dans quelques cas, on peut également observer une

augmentation de la productivité. Il semble aussi que dans certains cas, l'augmentation de productivité se fasse sans que les employés ne s'en rendent compte. Par exemple, l'ouverture vers de nouvelles clientèles ayant apporté plus de travail, et le travail étant effectué par les mêmes ressources, a amené une amélioration de la productivité.

L'implication d'un employé dépend de ses caractéristiques personnelles. Les employés qui le désirent peuvent s'impliquer. Ils voient les possibilités d'avancement et saisissent l'autonomie qui leur est donnée. Ceux qui sont réticents et qui aimaient leur travail axé sur la tâche continuent à faire leur travail dans le même esprit. Il ne semble pas y avoir de pénalité à agir ainsi. C'est particulièrement vrai pour les employés de première ligne. Ainsi, le cadre de gestion (l'environnement) d'une unité conventionnée et d'une UAS permet aux employés qui veulent se distinguer (se dépasser) de la faire, chose qui serait beaucoup plus difficile dans un cadre de gestion gouvernemental traditionnel.

Dans la majorité des cas, une saisie d'information supplémentaire sur l'utilisation du temps est observée, pour permettre une meilleur reddition de comptes. Par contre, cette information est rarement utilisée dans l'évaluation individuelle de l'employé. L'établissement de cibles aide les employés à savoir ce qui est attendu d'eux. Il semble toutefois y avoir peu de suivi sur ces attentes.

Le passage à un cadre de gestion par résultat a un impact variable sur les employés des UAS et des unités conventionnées. Les changements culturels engendrés par ce passage prennent plusieurs années à s'enraciner jusqu'aux employés de première ligne. Il a été possible de constater que plus la taille d'une unité était élevée, plus long était le changement.

De plus, un gain de visibilité interne et externe semble fréquemment associé au passage en UAS ou en unité conventionnée. Ce gain engendre notamment une mobilisation et un sentiment d'appartenance des employés.

5.2 Clients

Dix-neuf clients ont été rejoints pour discuter de leur niveau de satisfaction envers les services reçus des unités conventionnées et des UAS. Les types de produits et services utilisés, la fréquence des relations avec l'unité et la durée de la relation ont d'abord été abordés pour comprendre le contexte et le cadre de la relation. On a ensuite demandé aux répondants s'ils avaient vu une évolution dans la qualité des services, dans les interactions avec l'unité. On leur demandait ensuite de décrire leur niveau de satisfaction et de clarifier quels étaient les éléments importants pour leur satisfaction. Dans certains cas il était également possible de mesurer l'atteinte de cibles fixées pour les services reçus.

De manière générale, il semble que le fait d'avoir transformé les organisations en unités conventionnées ou en UAS n'a pas eu d'impact important sur la satisfaction de la clientèle. On remarque par contre quelques effets positifs sur différents aspects.

La principale amélioration provient de l'orientation des employés qui est maintenant plus axée sur le client que sur la tâche. Les unités et leurs employés sont plus conscients des besoins des clients, ils leur offrent une meilleure écoute, et répondent mieux à leurs exigences.

Dans plusieurs cas, il y a eu une amélioration du délai de traitement, de réponse ou de publication. De plus, une utilisation accrue de systèmes informatiques est très appréciée par la clientèle. Des ajustements dans les méthodes de travail et de facturation ont également permis un meilleur ajustement (fit) pour les clients. Dans certains cas, les politiques gouvernementales viennent influencer plus fortement la position des clients que la performance et la qualité des services opérationnels rendus. De plus, il semble évident pour la clientèle que les coupures apportées dans certaines unités viennent affecter directement la qualité des services rendus et principalement le taux de réponse.

Bref, cet aspect de l'étude a apporté une nuance intéressante. Plusieurs dirigeants et gestionnaires ont soutenu que la mise en

place d'unités conventionnées et d'UAS a amélioré la qualité des produits et services. Les clients ne semblent pas toujours percevoir cette amélioration. Nonobstant la taille limitée de notre échantillon, on peut faire l'hypothèse que les améliorations ont porté plus sur les aspects de productivité que sur le produit final.

Il reste que les principaux indicateurs liés à la clientèle restent le niveau de service offert (taux de réponse, délais de traitement, etc.) et la satisfaction de la clientèle, mesurée par des sondages de firmes indépendantes.

La gestion des plaintes, qui est souvent utilisée pour mesurer la satisfaction de la clientèle (niveau d'atteinte des besoins des clients), reste un indicateur très limité. Les clients peuvent être insatisfait sans nécessairement faire de plaintes formelles, et l'évolution du nombre de plaintes est peu représentative de l'évolution de la satisfaction au cours des années.

6 Conclusion

L'étude qui a été menée auprès d'unités conventionnées et d'UAS a permis d'évaluer la contribution des assouplissements administratifs et des délégations de pouvoir accordés aux unités conventionnées ayant conclu des CPI ainsi qu'aux UAS quant à l'amélioration de la performance de ces unités. L'analyse des différents documents et des retranscriptions d'entrevues a permis d'identifier les principaux éléments ayant contribué à l'atteinte des résultats escomptés.

Les résultats indiquent clairement que les assouplissements de nature financière ainsi que ceux rattachés aux ressources humaines sont liés à la performance des unités conventionnées et des UAS. Qui plus est, une des observations les plus intéressantes qui émerge de l'étude est le fait que la combinaison des assouplissements financiers avec ceux rattachées aux ressources humaines a un lien avec la performance plus important que lorsque ces assouplissements sont pris séparément. Ceci suggère que la performance d'une unité devrait être plus importante lorsque celle-ci bénéficie non seulement des assouplissements financiers ou des assouplissements rattachés aux ressources humaines, mais bien des deux types d'assouplissements à la fois. Pour ce qui est des assouplissements administratifs et des autres, ils enlèvent des barrières aux unités conventionnées et UAS, qui peuvent alors concentrer leurs énergies à accomplir leur mission, par contre leurs effets sur la performance semblent plutôt marginaux.

Certaines conditions semblent favoriser la contribution des assouplissements à la performance des unités. On note par exemple que le fait qu'une unité puisse générer des revenus a un effet positif. Également, le fait, pour une unité, de pouvoir autofinancer la totalité ou une partie des activités semble augmenter les effets bénéfiques des assouplissements sur la performance. Ces facteurs semblent être des conditions nécessaires à l'atteinte d'un niveau de performance élevé, sans être suffisantes.

Également, le recensement des indicateurs a permis de constater que ce sont les indicateurs de coût de revient ainsi que ceux de satisfaction de la clientèle qui permettent le mieux de juger de la performance des unités. Ces observations corroborent le Guide sur la convention de performance et d'imputabilité et sur l'entente de gestion (Gouvernement du Québec, 2000). Les unités performantes disposent toutes d'indicateurs de qualité élevée.

L'adoption de la LAP semble avoir eu un effet structurant. Elle oblige la rédaction d'une déclaration de services aux citoyens. Pour ce faire, les unités doivent circonscrire la clientèle, définir des produits et services offerts et changer d'orientation de travail de la tâche vers la clientèle. La mise en place, par l'entremise des unités conventionnées et des UAS, d'un cadre de gestion axé sur les résultats permet d'établir des objectifs dont l'atteinte sera mesurée à l'aide d'indicateurs et de cibles. La diffusion de l'effet structurant semble varier d'une unité à l'autre et d'un niveau hiérarchique à un autre.

De plus, il semble qu'un certain nombre d'années soit nécessaire afin d'observer des effets de la mise en place d'un cadre de gestion par résultats. Généralement, deux trois ans semblent être un minimum avant qu'une unité conventionnée ou une UAS atteigne un certain niveau de maturité (i.e. indicateurs de performance pertinents et en liens avec les activités et les objectifs, stabilité des indicateurs à travers le temps, compréhension organisationnelle de ces indicateurs, cibles et accroissement de ces cibles réalistes, etc.) et que la gestion par résultats descende dans les niveaux hiérarchiques, jusqu'aux premières lignes.

7 Annexe I – Méthodologie

7.1 Description des unités à l'étude

L'étude a porté sur un ensemble d'unités conventionnées et d'unités autonomes de services (UAS) préétabli par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Voici la liste de ces unités :

Unités conventionnées étudiées
1. Bureau des infractions et amendes (BIA)
2. Centre d'expertise en analyse environnementale (CEAEQ)
3. Centre d'expertise hydrique du Québec (CEHQ)
4. Centre de conservation du Québec (CCQ)
5. Centre de perception fiscale (CPF)
6. Centre de recouvrement (CR)
7. Centre de signalisation (CS)
8. Commission administrative des régimes de retraite et assurance (CARRA)
9. Centre Québécois d'inspection des aliments et de la santé animale (CQIASA)
10. Emploi Québec (EQ)
11. Régie des rentes du Québec (RRQ)
12. Régie du cinéma (RC)
13. Sécurité du revenu (SR)
14. Service aérien gouvernemental (SAG)
15. Vice-présidence au contrôle routier (VPCR)
Unités autonomes de services (UAS) étudiées
16. Aide financière aux études (AFE)
17. Centre de gestion de l'équipement roulant (CGER)
18. Forêt Québec (FQ)
19. Géologie Québec (GQ)
20. Laboratoire de sciences judiciaires et médecine légale (LSJML)

Dans cette liste, les quinze premières unités conventionnées ont été constituées suite à la signature d'une convention de performance et d'imputabilité (CPI). Huit de ces quinze unités avaient précédemment été des UAS. Les cinq dernières unités de la liste sont des UAS qui appliquent la gestion par résultats. L'ensemble de ces vingt représente environ 20% de l'effectif de la fonction publique québécoise. Les unités étudiées peuvent être regroupées selon leur type d'activité principale

Types d'activité principale	Acronyme des unités
Centre d'expertise*****	1. CCQ 2. CEAEQ 3. CEHQ 4. CQIASA 5. FQ 6. GQ 7. LSJML
Centres de recouvrement	8. BIA 9. CPF 10. CR
Centre administratifs et application de la règlementation	11. CARRA 12. RC 13. VPCR
Centre de services / manufacturier / entretien	14. CGER 15. CS 16. SAG
Centres de services aux citoyens	17. AFE 18. EQ 19. RRQ 20. SR

7.2 Analyse des unités

Dans un premier temps, l'étude des unités a été effectuée à partir d'une analyse documentaire approfondie. Par la suite, plusieurs entrevues ont été menées auprès de responsables d'unités conventionnées et d'UAS, ainsi qu'auprès de personnes impliquées ou touchées par celles-ci. Au total 86 personnes ont été rencontrées. Finalement, une analyse des assouplissements et marges de manœuvre des différentes unités ainsi qu'une évaluation de la performance ont été réalisées.

7.2.1 Étude de la documentation

Les documents publics ainsi que ceux fournis par le Secrétariat du Conseil du Trésor et par les responsables d'unités ont été analysés à l'aide d'un cadre d'analyse. Ce cadre couvrait les aspects suivants : statut de l'unité, personnes ou organismes impliqués, rôles et responsabilités, missions et objectifs (stratégiques et opérationnels), activités (produits et services), clients, indicateurs de performance, cibles, outils de gestion, assouplissements et marges de manœuvre, utilisations et effets

***** Certaines des unités présentées dans la catégorie « Centre d'expertise » appliquent également de la réglementation.

des assouplissements et marges de manœuvre, éléments facilitateurs et irritants, et performance. Un recensement des types d'indicateurs et des types d'assouplissements utilisés a également été effectué. Voici la liste des principaux documents consultés ainsi que le nombre de documents consultés:

- Documents publics :

    1. Convention de performance et d'imputabilité de chacune des unités conventionnées (15);
    2. Entente de gestion (18);
    3. Déclaration de service (18);
    4. Plans d'actions (55);
    5. Plans stratégiques et plans d'affaires (6);
    6. Rapports annuels de gestion (83);
    7. Rapports annuels d'activités (5);
    8. Rapports de la commission sur l'administration publique (13);
    9. Loi sur l'administration publique et loi sur la fonction publique (2);
    10. Rapports du Vérificateur Général du Québec à l'Assemblée nationale (2)
    11. Guide portant sur la modernisation de l'état (ex : Guide sur la convention de performance et d'imputabilité et sur l'entente de gestion, etc.) (7).

- Documents obtenus du Secrétariat du Conseil du Trésor et des responsables d'unités :

    1. Ententes de principes (3);
    2. Détail de l'utilisation des assouplissements (2);
    3. Fiches d'indicateurs (55);
    4. Plans de délégation de pouvoir (3);
    5. Étude de satisfaction (5);
    6. Rapports sur ententes de gestion (5);
    7. Rapport de données et statistique (10);
    8. Mémoire sur la contribution des unités conventionnées et des UAS à la modernisation de l'administration publique (1);
    9. Rapport sur l'évaluation de programmes (1).

7.2.2 Entrevues

Par la suite, des entrevues avec des répondants impliqués dans (ou affectés par) les unités conventionnées et les UAS ont été effectuées entre le 22 décembre 2004 et le 15 mars 2005. Les tableaux qui suivent présentent un résumé du nombre et de la provenance des individus interviewés :

Nombre de répondants rencontrés par catégorie	
Catégories de postes occupés	**Nombre de répondants**
Dirigeants (actuels et anciens)	20
Gestionnaires	15
Employés/ Professionnels	26
Clients	19
Autres (VG[††††††], SCT[‡‡‡‡‡], SRA[§§§§§], etc.)	6
Total	**86**

Nombre de répondants rencontrés par unité	
Unités	**Nombre de répondants**
Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT)	3
Secrétariat à la Réforme Administrative (SRA)	1
Bureau des infractions et amendes (BIA)	4
Centre d'expertise en analyse environnementale (CEAEQ)	4
Centre d'expertise hydrique du Québec (CEHQ)	6
Centre de conservation du Québec (CCQ)	5
Centre de perception fiscale (CPF)	3
Centre de recouvrement (CR)	2
Centre de signalisation (CS)	2
Commission administrative des régimes de retraite et assurance (CARRA)	5
Centre Québécois d'inspection des aliments et de la santé animale (CQIASA)	7
Emploi Québec (EQ)	2
Régie des rentes du Québec (RRQ)	2
Régie du cinéma (RC)	1
Sécurité du revenu (SR)	6
Service aérien gouvernemental (SAG)	8
Vice-présidence au contrôle routier (VPCR)	1
Aide financière aux études (AFE)	4
Centre de gestion de l'équipement roulant (CGER)	5
Forêt Québec (FQ)	6
Géologie Québec (GQ)	6
Laboratoire de sciences judiciaires et médecine légale (LSJML)	1
Vérificateur général (VG)	2
Total	**86**

Lors des entrevues avec les dirigeants, les gestionnaires, les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor et ceux du Vérificateurs Général du Québec, au moins 2 membres du CIRANO étaient présents. La majorité des entrevues ont été

[††††††] Vérificateur Général
[‡‡‡‡‡] Secrétariat du Conseil du Trésor
[§§§§§] Secrétariat à la Réforme Administration

enregistrées et des retranscriptions ont été réalisées afin de s'assurer de l'exactitude des propos recueillis. Ces enregistrements et ces retranscriptions sont des documents confidentiels. La confidentialité de l'information nominative a été garantie à tous les participants.

7.2.3 Évaluation de la performance

L'évaluation de la performance des unités conventionnés et des UAS a été faite par trois membres du CIRANO à partir de l'étude des rapports de gestion produits par chacune des unités conventionnées et des UAS étudiées ainsi que par l'étude des retranscriptions d'entrevues. L'objectif de cette évaluation était de juger du degré d'accomplissement des objectifs et de l'atteinte des cibles établis par chaque des unités étudiées, du niveau d'amélioration ou de stabilité[******] des résultats des unités à travers le temps ainsi que du niveau d'avancement de la mise en place d'une gestion par résultats. De ce fait, les écarts entre les cibles[††††††] et les résultats obtenus par année pour chacune des unités ont été considérés. Les fluctuations d'une année à l'autre des cibles et des résultats obtenus ont également été examinées. De plus, lorsque l'information était disponible, les écarts entre les résultats obtenus par une unité et ceux obtenus pour des comparateurs publics ont été jugés. La stabilité des indicateurs à travers le temps ainsi que la pertinence de ceux-ci ont été examinés. Par ailleurs, le niveau de maturation de la gestion par résultats ainsi que les effets plus difficilement mesurables (comme par exemple la mobilisation du personnel, le sentiment d'appartenance, la valorisation des employés, le degré de responsabilisation, l'autonomie, etc.) ont été pris en compte. L'évaluation de la performance des unités conventionnées et des UAS permet de déterminer les effets (ou l'absence d'effet) de la mise en place d'unités conventionnées et d'UAS et ainsi identifier les principaux éléments ayant contribué à l'atteinte ou la non atteinte des résultats escomptés.

[******] Lorsque les unités étudiées étaient déjà performantes, un jugement était porté sur la stabilité de la performance à travers le temps plutôt que sur son amélioration.
[††††††] Ces cibles étant établis pour les objectifs et les indicateurs de performance.

Afin d'effectuer une évaluation de la performance des unités qui soit la plus objective possible, tout en permettant de comparer[‡‡‡‡‡‡] et de positionner les unités les unes par rapport aux autres, des indicateurs de performance ont été établis. Voici une description de ces indicateurs :

- Appréciation générale : Cet indicateur global capture à la fois le degré de réalisation des cibles et des objectifs, l'amélioration ou de la stabilité de la performance ainsi que le niveau d'avancement de la mise en place d'une gestion par résultats.
- Résultats de gestion : Cet indicateur reflète la maturation de la gestion par résultats, les améliorations apportés aux mécanismes de gestion ainsi que l'appréciation des nouveaux cadres de gestion.
- Portée structurante : Cet indicateur évalue les effets de la mise en place d'unités conventionnées et d'UAS sur les structures organisationnelles ainsi que les répercussions de gérer à l'aide d'indicateurs et de cible en plus d'examiner les effets engendrés par l'imputabilité et la reddition de comptes. Le changement d'orientation[§§§§§§] du travail dans les unités est également considéré par cet indicateur.
- Mobilisation et motivation : Cet indicateur mesure les effets de la mise en place d'unités conventionnées et d'UAS au niveau de la mobilisation du personnel, du sentiment d'appartenance, de la valorisation des employés et de la responsabilisation.

[‡‡‡‡‡‡] La comparaison de la performance entre unité est une tâche laborieuse en raison du niveau de maturation de la gestion par résultats qui varie d'une unité à l'autre, de la difficulté à comparer certains indicateurs (indicateurs spécifiques, définitions divergentes), de la qualité, quantité et pertinence de l'information de gestion et des résultats variables d'une unité à l'autres ainsi que de l'influence des personnes rencontrées (i.e. personnalité, poste occupé, implication dans le processus, agenda caché, nombre d'années d'expérience).

[§§§§§§] L'adoption de la LAP et la mise en place d'unités conventionnées et d'UAS semble avoir eu un effet important sur le changement d'orientation du travail, i.e. passage d'une orientation axée sur la tâche à une orientation axée sur vers la clientèle.

- Coûts[*******]: Cet indicateur évalue les fluctuations des coûts à travers le temps, en plus de prendre en considération le niveau d'amélioration ou la stabilisation ce ceux-ci à travers le temps.

- Satisfaction de la clientèle [†††††††]: Cet indicateur reflète l'appréciation générale de la clientèle par rapport aux services offerts par les unités. Ici aussi les fluctuations à travers le temps ont été examinées.

- Efficacité : Cet indicateur représente le niveau d'atteinte des cibles établies pour l'ensemble des indicateurs de chaque unité.

- Efficience: Cet indicateur représente le niveau d'atteinte des cibles établies pour l'ensemble des indicateurs par rapport aux ressources disponibles[‡‡‡‡‡‡‡]. Les fluctuations des demandes de services d'une année à l'autre ont été considérées.

Par la suite, sur la base de la documentation disponible et des retranscription des entrevues, chacune des 20 unités à l'étude (conventionnées et UAS) a subi quatre évaluations de sa performance. Dans un premier, chacun des trois membres du CIRANO a procédé, sur la base des indicateurs de performance mentionnés précédemment, à une évaluation individuelle indépendante de chacune des 20 unités à l'étude. Chaque personne a attribué une cote à chacun des indicateurs. Un pointage cumulatif de chacune de ces évaluations individuelles fut établi afin de classer chacune des unités sur la base de leur performance. Par la suite, une évaluation de la performance de chacune des unités fut effectuée en groupe par les trois personnes ce qui a permis d'échanger et de justifier précisément la cote attribuée à chacune des unités. Il faut noter que les évaluations individuelles, et l'évaluation commune,

[*******] Le coût de revient n'était pas disponible pour l'ensemble des unités étudiées.

[†††††††] Des indicateurs de satisfaction de la clientèle ne sont pas disponibles pour l'ensemble des unités étudiées. Par contre, certaines unités ont effectué des sondages à quelques reprises depuis la mise en place des unités conventionnées et UAS. Ces sondages sont rarement effectués à chaque année.

[‡‡‡‡‡‡‡] Ces ressources étant les budgets disponibles, le nombre d'ETC, le crédit reporté (lorsque disponible), etc.

sont très fortement corrélées, indiquant que les trois experts ont fait des évaluations de la performance des unités très similaires. Cette convergence renforce la confiance que l'on peut avoir dans l'évaluation. Le tableau suivant présent les corrélations entre les classifications d'évaluation de performance obtenues individuellement par les trois experts (Éval. #1, #2, #3) et celle obtenue en groupe (Groupe).

Matrice de corrélation des évaluations la performance				
	Éval. #1	**Eval. #2**	**Eval. #3**	**Groupe**
Eval. #1				
Eval. #2	0,83			
Eval. #3	0,92	0,82		
Groupe	0,96	0,92	0,95	

Par la suite, les évaluations finales ont été validées avec un chercheur senior. Sur la base de ces résultats, la classification des unités obtenue par l'évaluation de groupe a été utilisée. De cette classification, quatre regroupements d'unités semblent ressortir, soit le groupe des unités très performantes qui est composé de six unités (6), le groupe des unités performantes composé de six unités (6), le groupe des unités moyennement performantes composé également de cinq unités (5) et finalement le groupe des unités à performance limitée composé de trois unités (3).

7.2.4 Facteurs de performance

Afin d'évaluer la contribution des assouplissements et des délégations de pouvoirs accordés aux unités conventionnées et aux UAS quant à l'amélioration de la performance de ces unités, un recensement des assouplissements et des marges de manoeuvre octroyés aux différentes unités a été effectué à partir de l'étude des documents et des entrevues. L'utilisation des assouplissements et des marges de manoeuvre par les dirigeants des unités conventionnées et des UAS a été évaluée sur la base des rapports d'utilisation (lorsque ceux-ci étaient disponibles[§§§§§§§]) et des retranscriptions d'entrevues. En plus des assouplissements et des marges de manœuvre, d'autres

[§§§§§§§] Un très petit nombre d'unités ont été en mesure de fournir des rapports sur l'utilisation des assouplissements et des marges de manœuvres.

facteurs pouvant potentiellement expliquer la performance des unités à l'étude ont été explorés. Ainsi, l'information recueillie a permis de dégager quatorze autres facteurs successibles d'expliquer la performance. Ces éléments ayant été regroupés dans trois catégories différentes soit premièrement l*es indicateurs* (qualité, constance, lien entre mission/objectifs et indicateurs/cibles), deuxièmement *les caractéristiques internes de l'unité* (niveau d'autofinancement, générateur de revenus, présence d'un comité consultatif, réputation des dirigeant / unité, bonus / malus, type de clientèle, taille, date de mise en place) et troisièmement *les caractéristiques externes de l'unité* (latitude de gestion dans le ministère, sponsorship, nombre de niveau hiérarchique). La présence de ces facteurs a ensuite été évaluée pour chacune des 20 unités étudiées. Cette évaluation a été effectuée individuellement par deux membres du CIRANO. Une validation croisée a par la suite été faite pour s'assurer de la cohérence et de la stabilité de l'évaluation. Une description de chacun de ces facteurs est présentée dans les lignes qui suivent :

Assouplissements

1. Assouplissements financiers : Ce facteur est une appréciation de la quantité, de l'importance et du niveau d'utilisation des assouplissements financiers. Ainsi, il est possible qu'une unité ayant plusieurs assouplissements aie une cote inférieure à une autre ayant un seul assouplissement si l'utilisation des assouplissements a été moins importante.
2. Assouplissements rattachés aux ressources humaines : Ce facteur mesure la quantité et l'utilisation des assouplissements obtenus concernant les ressources humaines.
3. Assouplissements administratif et autres : Ce facteur mesure la quantité et l'utilisation de tous les assouplissements autres que ceux financiers ou rattachés aux ressources humaines.

Indicateurs

4. Qualité des indicateurs : Les indicateurs ont été jugés en fonction de leur quantité, validité, faisabilité, fiabilité et comparabilité (balisage). Une attention particulière a été portée

à la présence ou non d'indicateurs de coût de revient et de mesure de la satisfaction de la clientèle. Certaines unités ont développé un grand nombre d'indicateurs de gestion ce qui peut mener à de la confusion lors de l'évaluation de la performance. Elles n'ont par contre pas été pénalisées si les indicateurs de performance pertinents étaient également présents.

5. Constance des indicateurs : Ce facteur est une mesure de la cohérence et de la stabilité des indicateurs dans le temps, permettant de juger la progression de la performance au cours des années.

6. Lien entre mission/objectifs et indicateurs/cibles : Ce facteur mesure spécifiquement la capacité des indicateurs à mesurer les éléments stipulés dans la mission et les objectifs ainsi que la capacité de mesurer la performance

Caractéristiques internes de l'unité

7. Niveau d'autofinancement : Ce facteur vérifie le niveau d'autofinancement des unités. Lorsque possible, cette mesure a été chiffrée en pourcentage.

8. Générateur de revenus : Ce facteur vérifie si l'unité est génératrice de revenus ou est un centre de coûts. Ce facteur diffère de l'autofinancement puisqu'une entité peut générer des revenus sans toutefois les conserver. Dans ce cas, les revenus sont transférés au Fonds consolidé du Revenu du gouvernement.

9. Présence d'un comité consultatif : La signature d'une CPI ouvre la porte à la création d'un mécanisme de gouvernance sous forme de comité. Ce facteur mesure la présence d'un comité consultatif ou de tout autre mécanisme de gouvernance équivalent.

10. Réputation des dirigeant / unité : Ce facteur juge de la réputation du dirigeant et/ou de l'unité. L'information a été recueillie dans les entrevues et s'appuie en partie sur la perception des intervieweurs.

11. Bonus / Malus : Ce facteur vérifie la présence et l'effet d'incitatifs à la performance ou de pénalités en cas de non atteinte des objectifs, selon les niveaux hiérarchiques.

12. Type de clientèle : Ce facteur indique le type de clients desservis par l'unité. Les clients peuvent être externes (citoyens, industrie, etc.) ou internes (autre unité au sein d'un même ministère, ou de d'autres ministères) au gouvernement. Dans certains cas l'unité peut desservir plus d'un type de clients.

13. Taille : Ce facteur contrôle la taille en équivalent temps complet (ETC) des unités. Le nombre d'ETC utilisé est tiré du mémoire du forum des agences de 2003. Cette date a été choisie puisque que la totalité des données était disponible pour une même date et a facilité la comparaison entre les unités.

14. Date de mise en place (UAS et unités conventionnées) : Ce facteur correspond à la date de passage en UAS et/ou de signature de la CPI.

Caractéristiques externes de l'unité

15. Latitude de gestion dans le ministère : Ce facteur est une mesure de la latitude de gestion obtenue par les dirigeants à l'intérieur de leur ministère. La mesure de ce facteur va au-delà des marges de manœuvre spécifiées dans la CPI et inclut toutes relations avec le ministère et leurs effets sur la gestion de l'unité.

16. Sponsorship : Ce facteur vient mesurer le niveau de support externe à l'unité étudié, provenant du SCT et du ministère, ayant facilité le passage en UAS ou unité conventionnée.

17. Nombre de niveau hiérarchique : Ce facteur calcule le nombre de niveaux hiérarchiques entre le dirigeant de l'agence et le ministre.

8 Annexe II - Autres considérations

Cette section fait état de constats ne portant pas directement sur l'analyse des assouplissements et de la performance. Ces constats ont émergé lors des entrevues. En effet, les personnes interviewées ont commenté sur de nombreux aspects débordant du cadre précis du mandat. Les commentaires rapportés ici visent donc uniquement à fournir de l'information supplémentaire.

Imputabilité et reddition de comptes publique

Pour être imputable, il faut que les dirigeants aient les moyens et l'autonomie pour influencer les résultats. Si on demande à un dirigeant de suivre des règles et des procédures préétablies, l'imputabilité devient injustifiée, puisque ce n'est pas le dirigeant qui influence les résultats, mais la nature des règles qui doivent être appliquées.

Le projet pilote des UAS, qui a évoluée en CPI se voulait un moyen de responsabiliser les dirigeants. La gestion axée sur les résultats est le moyen mis en place pour effectuer la reddition de comptes afin de mesurer ce pourquoi les dirigeants sont imputables (les résultats de leur unité).

L'imputabilité est véhiculée de deux façon : la reddition de comptes publique dans les rapports annuels de gestion et la comparution devant la commission parlementaire. La parution devant la commission parlementaire semble être plus importante et stimulante pour les dirigeants. Par contre, avec le nombre grandissant d'unités conventionnées et d'UAS, ce ne sont pas toutes les unités qui passent devant la commission. L'effet stimulant semble donc s'estomper. De plus, les dirigeants qui ont amélioré leur performance voudraient bien repasser devant la commission pour souligner leur bon travail. Ce serait en quelque sorte une reconnaissance qu'ils ont pris les moyens requis pour influencer les résultats pour lesquels ils sont imputables.

Du côté de la production et de la publication des rapports annuels de gestion, il pourrait être bon de questionner la manière de publier les rapports. Présentement, les rapports

doivent être approuvés et déposés à l'Assemblée nationale par le ministre. Or, il est arrivé dans certains cas que la performance des unités opérationnelles soit fortement influencée par des politiques ou des procédures ministérielles. Par exemple, les unités utilisent souvent les services informatiques ou de ressources humaines des ministères. Or, bien que plusieurs unités soient dotées d'ententes de services avec ces unités, il arrive que les coûts de ces services influencent le coût des opérations de l'unité. Ainsi, certaines informations gênantes pourraient être censurées par le ministère avant la publication du rapport de gestion. Toutefois, dans d'autres cas, cet audit du ministère est apprécié car il assure qu'aucune bévue politique ne soit commise.

De plus, les horaires des ministres et de l'Assemblée nationale étant généralement très chargés, il n'est pas rare de voir les rapports de gestion déposés dans des délais qui viennent enlever toute signification à la reddition de comptes. Le plan d'action est parfois publié pendant que le rapport de gestion de la même année est en cours de rédaction.

Implication des syndicats

L'implantation d'un cadre de gestion amenée par le passage en UAS ou unité conventionnée demande l'implication de plusieurs acteurs dont les syndicats. L'importance d'impliquer les syndicats a été soulevée à plusieurs reprises lors des entrevues. L'implication rapide a notamment permise d'éviter toute contestation résultant d'une mauvaise diffusion d'information. Il faut dire que les syndicats avaient avantage à s'impliquer dans le processus puisque le passage en UAS ou unité conventionnée était généralement synonyme de maintien ou de création d'emplois. Peu importe la présence ou non de syndicats et le type d'emploi touché, il reste important d'impliquer tous les employés dans le processus de mise en place.

Par ailleurs, les syndicats se sont opposés à toute rémunération basée sur le rendement individuel, empêchant de pousser le concept de gestion de la performance aussi loin qu'il aurait été possible autrement.

Relations avec le Secrétariat du Conseil de Trésor

Le SCT est un acteur majeur dans la signature d'ententes de gestion et de convention de performance et d'imputabilité puisque c'est par lui que les unités peuvent obtenir des assouplissements dans leur gestion. Tel qu'énoncé dans la section sur les résultats, l'obtention d'assouplissements dans la gestion était salutaire pour l'amélioration ou le maintient de la performance dans les unités. Si dans une minorité des cas, la négociation des assouplissements fût aisée, il semble en avoir été autrement dans la majorité des cas. L'obtention des assouplissements s'est généralement faite au terme d'un processus long et fastidieux. Plusieurs unités n'ont d'ailleurs pas obtenu les assouplissements escomptés en raison des difficultés à démontrer la pertinence ou le lien, de ceux-ci avec les besoins spécifiques des unités. Ainsi, l'obtention des assouplissements budgétaires est difficile à cause de la rigueur imposée par la législation.

De plus, les répondants indiquent que l'absence d'intégration du processus de négociations avec les différents partis au sein du SCT a grandement compliqué le processus, les dirigeants ayant à présenter leur « business case » à plusieurs reprises, sous des angles différents, et les services du SCT se renvoyant la balle.

Le support dispensé aux unités par le SRA pour la mise en place d'un cadre de gestion par résultats (i.e. développement d'indicateurs de performance, rédaction de plan d'action et de rapport de gestion) ainsi que pour la négociation des CPI et des ententes de gestion semble avoir été porteur. La SRA faisant contrepoids au SCT lors des négociations a été très apprécié. Le SCT possède maintenant des rôles antinomiques d'accompagnement, précédemment joué par la SRA, et de négociation d'assouplissements.

Remarques sur le CT du 4 septembre

Un constat presque unanime du manque de différenciation entre le traitement des UAS et unités conventionnées et des autres unités a été fait par les dirigeants des agences de la part du CT. L'exemple le plus frappant est le gel d'embauche

découlant du C.T. du 4 septembre 2004. Ce dernier a été difficilement accepté par les dirigeants des unités. Dans plusieurs des cas, le C.T. rendait caduc une partie non négligeable des assouplissements sans pour autant éliminer la reddition de comptes publique. De plus, ce C.T. met en péril l'exécution de contrats externes qui sont devenus une partie importante de l'autofinancement de plusieurs de ces unités.

Relations entre les unités et leur ministère

Des styles de gestion diamétralement opposés ont été observés dans les ministères. L'avènement d'un cadre de gestion par résultats a engendré, dans certains cas, une délégation quasi-totale des pouvoirs normalement consentis à un sous-ministre vers les dirigeants. Inversement, le passage en UAS et particulièrement en unité conventionnée de certaines unités s'est accompagné d'un resserrement des contrôles. Ce resserrement s'explique par le fait que l'imputabilité qu'accompagne la reddition de comptes publique impacte l'ensemble de la hiérarchie entre le ministre et le dirigeant. Les unités où un resserrement s'est fait sentir se sont plaintes du manque de congruence entre un cadre de gestion par résultats et son application, ce type de cadre devant être accompagné d'une latitude accrue. Tout comme pour le CT, les ministères se font également reprocher leur manque de différenciation des UAS et unités conventionnées face aux autres unités.

9 Bibliographie additionnelle

- Assemblé nationale (2000). *Loi sur l'administration publique*. Projet de loi numéro 82, chapitre 8, mai, 59 pages.
- Forum des agences (2003). *Les agences au gouvernement du Québec laboratoire pour l'amélioration des services aux citoyens*. Mémoire présenté au Secrétaire Général du gouvernement et à la Secrétaire du Conseil du Trésor pour établir la contribution des agences à la modernisation de l'administration publique, mars, 50 pages.
- Gouvernement du Québec (2004). *Document de soutien à la préparation du rapport annuel de gestion 2003-2004*. Direction de la gestion de la performance, Sous-secrétariat à la réingénierie de l'État, Secrétariat du Conseil du Trésor, avril, 8 pages.
- Gouvernement du Québec (2003). *Guide sur les indicateurs*. Bibliothèque nationale du Québec, ISBN 2-550-40513-7, février, 45 pages.
- Gouvernement du Québec (2002). *Guide sur la gestion axée sur les résultats*. Bibliothèque nationale du Québec, ISBN 2-550-39325-2, juin, 31 pages.
- Gouvernement du Québec (2002). *Guide sur le rapport annuel de gestion*. Secrétariat du Conseil du Trésor, 32 pages.
- Gouvernement du Québec (2000). *Guide sur la convention de performance et d'imputabilité et sur l'entente de gestion*. Bibliothèque nationale du Québec, ISBN 2-550-36769-3, novembre, 24 pages.
- Vérificateur Général du Québec (1998). *Rapport à l'Assemblé Nationale pour l'année 1997-1998,* ed. Vérificateur Général du Québec Tome II.
- Vérificateur Général du Québec (2004). *Rapport à l'Assemblé Nationale pour l'année 2003-2004,* ed. Vérificateur Général du Québec Tome I, juin 2004.