

AUTREMENT

No 1

LE JOURNAL DE LA RÉFORME ADMINISTRATIVE

SOMMAIRE

- 1 **PENSER ET AGIR AUTREMENT**
par Monsieur Michel Carpentier,
Secrétaire général du Conseil
exécutif
- 2 **GESTION PAR RÉSULTATS**
U.A.S. : responsabilisation
et transparence
- 8 **DIALOGUE SOCIAL**
Vers un nouveau partenariat
- 11 **BUDGÉTISATION**
Les enveloppes fermées :
un outil efficace
- 12 **REPÈRES**

AUTREMENT est produit, en collaboration, par le Secrétariat du Conseil exécutif, le Secrétariat du Conseil du trésor et l'Office des ressources humaines. Présidente du comité éditorial: Jacqueline Bédard. Comité éditorial: Jacqueline Bédard, Lorain Groleau, Pierre Boudreault, Marie-Andrée Fortin, Marc Cambon. Rédacteur en chef: Marc Cambon. Ont collaboré à ce numéro: Denise Latulippe, Anne Labelle, Hélène Lamarre. Édition électronique: André La Rochelle. Adresse: 1039, De La Chevrotière, 29^e étage, Québec (Québec), G1R 5E9. Téléphone: (418) 649-3324. Télécopie: (418) 643-7390. Dépôt légal - 1996, Bibliothèque nationale du Québec, Bibliothèque nationale du Canada, ISBN 2-550-25483-X



Gouvernement du Québec
Secrétariat du Conseil exécutif
Secrétariat du Conseil du trésor
Office des ressources humaines

Penser et agir autrement

par Monsieur **Michel Carpentier**, Secrétaire général du Conseil exécutif

Dès son arrivée au pouvoir, le présent gouvernement a initié une large réforme de l'administration publique québécoise. Cette réforme visait à assurer l'assainissement des finances publiques et se fonde sur une responsabilisation et une transparence accrues.

Sur le plan de l'allocation des ressources, la réforme s'est traduite par une plus grande marge de manoeuvre des ministres quant aux choix de services à rendre pour s'acquitter de leur mandat. Par ailleurs, et pour que chacun puisse juger de l'opportunité des choix retenus, chaque ministre doit préparer un plan stratégique pluriannuel faisant état des orientations qu'il aura retenues. L'essentiel du plan stratégique est rendu public au moment du dépôt des crédits.

Sur le plan de la gestion, la responsabilisation s'incarne principalement dans un nouveau cadre de gestion fondé sur les résultats et qui s'appliquera progressivement aux opérations des différents ministères et organismes qui se prêtent à la mesure de la qualité de service et de la productivité. Les dirigeants des «unités autonomes de service» disposeront de moyens appropriés pour atteindre les objectifs de résultats qui leur sont fixés. Les plans d'action et rapports de gestion annuels seront tous rendus publics.

Ce ne sont pas les seules mesures de réforme mises en place par le gouvernement. Si j'ai privilégié celles-ci, c'est pour souligner la grande transparence de l'action gouvernementale qu'elles permettront. Ces mesures introduisent un changement important de comportement des différents acteurs de l'administration publique pour favoriser les meilleurs choix de produits et services à offrir à la population et s'assurer qu'ils soient réalisés avec qualité et au meilleur coût.

Mais aussi, en rendant publics ses choix d'affectation de ressources et ses résultats de gestion, le gouvernement assurera une reddition de comptes globale de son administration devant l'Assemblée nationale et la population. Celles-ci seront ainsi à même de mieux juger de l'utilisation de leurs taxes et impôts, des produits et services qu'on leur offre et de la façon dont on les gère.

Compte tenu du changement de comportement qu'elle implique, la réforme que le gouvernement a entreprise ne pourra s'implanter que graduellement. Elle ne se fera pas sans heurts et diverses contraintes résultant d'événements imprévus pourront parfois en perturber la progression, sans que l'objectif général ne soit remis en question.

Aussi est-il apparu souhaitable de mettre en place le présent bulletin pour assurer, justement, la transparence de l'implantation de la réforme. Ce bulletin, dont le nom «Autrement» évoque bien la détermination gouvernementale, s'adresse d'abord aux différents acteurs de l'administration publique. Il veut les informer de la réforme elle-même, de ses différentes composantes, de son évolution, des bénéfices qu'elle permettra de dégager, de ses problèmes aussi. Ainsi, croyons-nous, chacun pourra apporter sa contribution à l'édification d'une administration publique moderne et efficace qui continuera de constituer un atout pour le développement de la société québécoise. ■

U.A.S.: responsabilisation et transparence

Autrement: sur quels critères votre organisation a-t-elle été choisie pour devenir une unité autonome de service ?

Michel Sanschagrin: à la CARRA, devenir une unité autonome de service s'inscrivait dans la suite d'un cheminement initié en 1991. Une démarche de planification stratégique nous a d'abord permis de définir notre vision de la Commission en 1998. De cette réflexion ont découlé deux plans d'action : un premier concernait l'amélioration continue de nos produits et services et un deuxième touchait les technologies de l'information. Puis, dans la foulée des documents produits lors de l'exercice de réaligement de 1993, le Conseil exécutif et nous avons réalisé la similitude entre la démarche que nous avons entreprise et celle requise pour s'insérer dans le nouveau cadre des U.A.S.

Gaston Couillard: chez nous, le fait d'être déjà constitué en Fonds, de produire des plans d'action mensuels et d'avoir établi une tarification de nos produits et services facilitaient cette transition. De plus, nous avons déjà posé plusieurs gestes dans le cadre de l'opération réaligement, comme l'identi-

Avec la création des unités autonomes de service (U.A.S.), la gestion par résultats s'implante dans la fonction publique québécoise. «Autrement» a rencontré les dirigeants des trois premières U.A.S. : Michel Sanschagrin, président de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances, Gaston Couillard, directeur général des Services aériens et postaux et Gabriel Cayer, directeur général du Centre de perception fiscale au ministère du Revenu pour dresser avec eux un bilan d'étape. Puis "Autrement" a demandé à Pierre Sarault, secrétaire général associé à la Réforme administrative de faire le point sur le projet.

cation des produits et services, et le calcul des prix de revient. Ces gestes nous ont adéquatement préparés à faire le saut dans cette aventure.

Gabriel Cayer: la Direction générale de la perception est le dernier maillon de la chaîne de production du ministère du Revenu du Québec. En effet, après avoir vérifié, cotisé et encaissé, le ministère doit percevoir ses comptes. Le produit du Centre de perception fiscale est clairement défini et mesurable: des dollars perçus! De plus, la Direction générale de la perception fonctionnait déjà par attentes et par résultats et son engagement important dans l'opération réaligement conduisait

tout naturellement à envisager une transformation en unité autonome de service.

Autrement: comment avez-vous mobilisé les cadres et le personnel autour de ce projet ?

Gabriel Cayer: notre équipe de gestionnaires s'est montrée très intéressée et motivée par ce défi. Le concept d'unité autonome représentait un moyen concret de les responsabiliser davantage et de mobiliser l'organisation pour améliorer la productivité et le service à la clientèle. Nous avons donc mis en place une structure de projet qui mettait l'ensemble des intervenants dans le coup (gestionnaires, syndicats, associations de cadres, repré-

sentants du ministère et des organismes centraux) et qui permettait de les tenir informés tout au long du développement du projet. À cet égard, je souligne l'importance d'une communication continue et efficace visant à expliquer les avantages de ce nouveau mode de gestion.

Gaston Couillard: une démarche qualité était déjà en cours. En plus, nous avons mobilisé les cadres supérieurs et quelques-uns de nos cadres intermédiaires dans le processus de transformation en U.A.S. en les associant à la préparation du plan de travail, de l'échéancier, de l'entente de gestion et du plan annuel. Mais je crois que le facteur de mobilisation le plus important se trouvait déjà dans un service axé sur la clientèle et dans l'autofinancement des activités qui sont les bases même du Fonds.

Michel Sanschagrin: là aussi, il importe de dire que nous travaillons, depuis longtemps déjà, avec nos gestionnaires au moyen de la formation et du «coaching», pour leur permettre de développer les habiletés et les réflexes nécessaires pour fonctionner dans un environnement de gestion participative. Plus récemment, dans le cadre de mes ren-

contres périodiques avec l'ensemble de nos gestionnaires, j'ai été en mesure de discuter et de décider avec eux que l'adhésion au concept d'U.A.S. s'intégrait bien à notre planification stratégique et nous permettrait d'augmenter notre marge de manoeuvre dans la gestion de notre effectif et de nos budgets afin de mieux répondre à nos priorités.

Autrement: *avez-vous prévu des moyens de faire participer le personnel à la mise sur pied du projet ? Les jugez-vous efficaces ?*

Gabriel Cayer: nous avons mis sur pied un comité aviseur pour le développement du projet et avons tenu des rencontres d'information, d'échanges et de consultation. Ces moyens ont permis, à tous les groupes concernés, de faire valoir leurs points de vue et de bonifier les documents produits, de maintenir la mobilisation nécessaire et d'éviter des mouvements de protestation de la part des syndicats.

Michel Sanschagrin: les directeurs et les chefs de service ont amorcé la réflexion avec leurs employés et j'ai rencontré tout le personnel à quelques reprises pour recueillir ses commentaires et suggestions

mais aussi pour assurer une compréhension la plus uniforme possible de ce que signifiait pour la CARRA une telle opération. Le personnel et les gestionnaires ont, de nouveau, été appelés à participer à l'élaboration du plan d'action 1995-1996. Des indicateurs de performance ont été incorporés au plan après avoir été proposés et discutés par chaque unité administrative. Gestionnaires et employés ont donc participé à toutes les étapes.

Autrement: *comment avez-vous utilisé la communication interne pour favoriser la diffusion du projet dans l'organisation ?*

Gaston Couillard: j'ai rencontré les syndicats et je tiens des réunions hebdomadaires et trimestrielles avec le personnel. Nous avons aussi organisé des sessions de sensibilisation et de formation à l'intention des employés. Finalement, nous faisons circuler les comptes rendus de réunions dans l'ensemble de l'organisation.

Michel Sanschagrin: avant la transformation, nous avons élaboré un plan de communication, qui a d'ailleurs été réalisé et dont le but était d'informer le personnel des progrès de la démarche et d'en promou-

voir les avantages pour la clientèle et pour nous. Ce plan de communication prévoyait un lancement officiel, des rencontres du président avec le personnel de chaque direction, une chronique régulière dans notre journal interne, un logo, des banderoles et des affiches avec des slogans mensuels proposés par les employées et les employés. Puis, lorsque nous sommes devenus officiellement la première U.A.S., une présentation a été organisée en présence de notre ministre, Pauline Marois et de Louis Bernard, Secrétaire du Conseil exécutif, Pierre Sarault, Secrétaire général associé à la Réforme administrative, des membres de l'équipe de projet et de tout le personnel.

Gabriel Cayer: au Centre de perception, la communication interne, et externe, a été une préoccupation soutenue tout au long du développement du projet. Nous avons un plan de communication structuré et nous avons même affecté une personne ressource à temps complet à cette responsabilité. Nous avons diffusé périodiquement de l'information sous toutes ses formes et incité le personnel à transmettre ses questions et ses appréhensions. Bref, la communication a été un facteur-clé de la réussite du

développement du projet et elle jouera un rôle tout aussi important dans la mise en oeuvre.

Autrement: *chemin faisant, avez-vous fait des découvertes en ce qui concerne votre personnel et votre organisation ?*

Michel Sanschagrin: je dirais que nous n'avons pas vraiment eu de surprises; l'adhésion de tous s'est faite graduellement et sans heurts. Cela tient probablement et justement au fait que nous avons associé le personnel aux diverses étapes de la démarche.

Gabriel Cayer: à toutes les étapes du projet, nous avons noté qu'il y avait beaucoup de questionnement de la part de notre personnel et même de la crainte chez certains d'entre eux. Il faudra donc continuer d'expliquer les avantages du projet et insister sur le fait que le Centre n'a pas de velléités de privatisation afin d'assurer une véritable adhésion à la démarche gouvernementale de responsabilisation. En outre, nous avons constaté qu'il s'agissait d'un projet très exigeant pour l'organisation puisqu'il doit se réaliser sans affecter les activités régulières.

Gaston Couillard: je crois

que le personnel de direction s'est senti beaucoup plus engagé dans la démarche. Chez les autres personnels, il demeure du scepticisme; c'est toujours considéré comme une mode, comme l'affaire du «boss». Nous avons encore du travail à faire de ce côté-là. Au ministère, l'assimilation au quotidien du nouveau mode de gestion que représente l'unité autonome de service reste à faire.

Autrement: *quels ont été les principaux écueils à sur-*

monter ? Lesquels étaient prévus ? Lesquels ne l'étaient pas ?

Gaston Couillard: ce qui était prévu, c'est la difficulté de convaincre le personnel de faire confiance et de s'engager dans la démarche. Ce qui ne l'était pas, c'était le travail acharné qu'a nécessité la préparation du projet, qui devait se faire tout en continuant à offrir nos services. Une autre difficulté réside dans l'application quotidienne des marges de manoeuvre. Par

exemple, même si une marge de manoeuvre nous est accordée en matière de recrutement du personnel occasionnel, j'ai dû justifier, comme auparavant, les décisions que nous devions prendre.

Gabriel Cayer : l'échéancier était très serré et les priorités de développement devaient être gérées en même temps que nos activités régulières. Nous avons aussi réalisé que l'obtention de marges de manoeuvre significatives en contrepartie de la gestion par résultats et de la reddition de comptes n'allait pas de soi.

Michel Sanschagrin: je partage tout à fait l'avis de mes collègues en ce qui concerne les marges de manoeuvre. J'ajouterais que la multitude de normes et de directives, qui encadrent les unités et les obligent à prendre des mesures ou à subir des délais difficilement conciliables avec leurs besoins, enlève de la crédibilité et du sens à l'imputabilité des équipes de gestion. Il faudra *a priori*, au cours des prochaines années, continuer à réduire les contrôles centraux.

Autrement: *aujourd'hui, qu'est-ce qui a changé réellement, concrètement ? Pouvez-vous nous donner des exemples ? En matière*

de gestion financière ? De gestion des ressources humaines ? Dans vos rapports avec les citoyens-usagers ?

Gaston Couillard: peu de choses ont encore réellement changé. Nous déposerons prochainement un premier rapport qui, je l'espère, stimulera la confiance de l'organisation et du personnel à l'égard du projet. En revanche, en ce qui concerne les relations avec les clients, même avant la création de l'U.A.S., des comités de liaison avec les clientèles avaient vu le jour. Nous avons accentué cette façon de faire. Nos plus importantes clientèles revoient, avec nous, tous les éléments de fonctionnement du Fonds; nous comprenons mieux leurs besoins et eux, nos possibilités et nos contraintes.

Michel Sanschagrin: après quelques mois de fonctionnement, on peut dire que peu de choses ont changé par rapport à ce qui se serait produit si nous n'avions pas adhéré au processus de transformation. Au fond, il est bien qu'il en soit ainsi puisque, de toute façon, l'adhésion exige un travail préliminaire de planification stratégique et de définition d'objectifs clairs et précis, à moyen terme tout au moins. En

QUE SONT LES UNITÉS AUTONOMES DE SERVICE?

Les unités autonomes de service (U.A.S.) représentent un moyen privilégié pour mettre en place un mode de gestion par résultats et pour maintenir la meilleure qualité de service, au meilleur coût, tout en conservant les valeurs et les bénéfices d'une fonction publique unifiée.

Les projets de transformation en U.A.S. doivent répondre à des critères simples et faciles à circonscrire : le secteur d'activité est plutôt opérationnel, son mandat est clair et précis, ses résultats doivent pouvoir être mesurés, son existence et sa mission ne doivent pas être remis en question à court terme et il doit assurer la maîtrise de son processus de production et d'utilisation de ses ressources pour livrer ses produits et services.

Un projet d'U.A.S. se matérialise à partir de trois documents : l'entente de gestion, le plan d'action et le rapport de gestion annuel. Chacun de ces documents est rendu public pour assurer la transparence du processus.

Une unité autonome de service n'est pas détachée du ministère ou du champ de responsabilités ministériel. Son personnel continue d'être couvert par la *Loi sur la fonction publique* et par les conventions collectives.

matière de gestion des ressources humaines, le climat positif à l'égard de l'amélioration du service à la clientèle et à la responsabilisation des employés a certes facilité la mise sur pied de notre comité interne sur l'organisation du travail. Son mode de fonctionnement s'inspire de la même réflexion de décentralisation, de confiance et de responsabilisation. Nous procédons actuellement à un grand sondage qui nous permettra d'apporter les ajustements requis à notre planification stratégique pour mieux refléter les attentes de nos clientèles et donc, définir les résultats à atteindre dans un contexte de gestion par résultats. Mais il demeure encore difficile, je vous l'avoue, de discerner des avantages réellement significatifs pour les unités autonomes de service et les membres de leur personnel, mis à part peut-être la reconnaissance plus visible de leur bonne performance et un processus de reddition de comptes plus transparent.

Gabriel Cayer: nous en sommes encore à la mise en oeuvre, mais déjà, on peut entrevoir les retombées d'une gestion plus transparente et d'une reddition de comptes plus rigoureuse. Soulignons que nos attentes et nos objectifs sont plus

clairs en ce qui concerne la qualité des services aux débiteurs. Nous avons développé des indicateurs de mesure de qualité de service et nous devons en développer d'autres pour la prochaine année. Nous allons traiter plus rapidement les plaintes des contribuables et nous procéderons à une consultation sur les attentes et les difficultés des débiteurs en matière de perception.

Autrement: comment envisagez-vous l'avenir ? Que vous manque-t-il pour réussir pleinement ?

Gaston Couillard: nous comptons préparer un deuxième plan d'action impliquant cette fois-ci tous les cadres intermédiaires. Un des défis consistera à passer d'indicateurs plus administratifs à des indicateurs plus significatifs pour les clientèles. J'ai aussi très hâte de déposer un premier rapport annuel qui fera état de nos réussites et de nos échecs.

Gabriel Cayer: nous comptons d'abord faire vivre l'entente de gestion et le plan d'action. Il nous faut aussi finaliser certains dossiers prioritaires comme l'obtention d'un nouveau mode de financement plus conforme aux besoins du Centre, réviser nos processus de tra-

LES TROIS PRÉCURSEURS

- **Direction générale des Services aériens et postaux**
 300 employés et employées
 25 camions, 21 avions et 6 hélicoptères
 Plus de 6 000 heures de vol pour réaliser des évacuations de personnes blessées ou malades, surveiller le territoire ou combattre les feux de forêt
 Plus de 50 millions d'envois postaux chaque année
- **Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances**
 Quelque 400 personnes y travaillent
 Administration de 24 régimes de retraite qui regroupent 550 000 participants actifs, 220 000 participants non actifs et 110 000 prestataires
 Élaboration et suivi de 22 contrats collectifs d'assurance-vie et maladie visant plus de 120 000 assurés et représentant des primes de 125 millions de dollars
- **Centre de perception fiscale du ministère du Revenu**
 766 équivalents temps complets (ETC) en 1995-1996
 Recettes annuelles prévues d'environ 650 millions de dollars en 1995-1996
 5,3 millions de contribuables, 450 000 mandataires
 775 000 comptes en souffrance et 2,2 milliards de créances

vail et structurer notre mode de suivi et de reddition de comptes.

Michel Sanschagrin: dans un environnement en évolution de plus en plus rapide, où les attentes des clients à notre égard sont aussi exigeantes que les attentes envers les entreprises privées, il faudra aux organismes publics et spécialement aux unités autonomes de service une capa-

cité de réaction plus rapide et plus complète qu'actuellement. Le retour à l'essentiel dans les organismes centraux devra se poursuivre pour éliminer complètement l'accessoire.

Autrement: que diriez-vous en termes d'espoirs et de craintes ?

Gabriel Cayer: il est à espérer que ce mode de gestion résistera à l'épreuve du temps mais pour ce

faire, il ne faudrait pas que la démarche gouvernementale de responsabilisation se restreigne aux éléments d'accroissement de productivité et de reddition de comptes sans accorder en contrepartie de véritables marges de manoeuvre spécifiques et adaptées aux U.A.S. ; il faudrait aussi que l'État, les citoyens et le personnel puissent y trouver leur compte. Enfin, le Centre souhaite obtenir comme principale marge de manoeuvre un mode de financement extrabudgétaire lui permettant d'assumer entièrement son mandat.

Gaston Couillard: mon espoir est d'amener le personnel à se mobiliser pour se dépasser dans ce projet. Ma principale crainte est la crainte même du personnel à l'égard des indicateurs qui pourraient être utilisés pour juger leur travail.

Autrement : *quelles sont les perspectives de développement des U.A.S. ?*

Gabriel Cayer: le Centre de perception fiscale doit être un succès pour que les autres directions générales du ministère du Revenu deviennent, elles aussi, des unités autonomes, au service des citoyens et citoyennes.

Michel Sanschagrin: la démarche de création des unités autonomes de service doit non seulement être maintenue, mais se développer. Cela me paraît essentiel pour rendre plus performante la machine de l'État. On devrait sérieusement songer, si ce n'est déjà fait, à l'étendre aux entités des trois réseaux.

Autrement: *et si c'était à refaire ?*

Gaston Couillard: je recommanderais sans hésitation malgré tout ce que cela exige d'investissement.

Gabriel Cayer: certainement, je le ferais à nouveau mais avec des engagements plus spécifiques, un échéancier réaliste et l'assurance d'un minimum de marges de manoeuvre suffisantes pour assurer la crédibilité de la démarche.

Michel Sanschagrin: si c'était à refaire, nous adhérerions encore car nous voulons être à l'avant-garde de l'évolution de la gestion et être considérés comme un des organismes les plus performants du secteur public. Le modèle d'unité autonome de service nous permet d'améliorer notre performance et d'être aussi plus visible.

Autrement : *peut-on revenir en arrière ?*

Gaston Couillard : je crois qu'il est impossible de revenir en arrière, c'est trop avancé et cela, malgré certaines tendances favorables au *statu quo*. Il faut faire confiance aux gens. Si on n'y arrive pas, je ne vois plus ce qu'on pourra faire d'autre.

Gabriel Cayer: c'est sans doute possible de revenir en arrière mais cela ne me paraît pas souhaitable puisqu'un mode de gestion axé sur une plus grande responsabilisation, sur la transparence des objectifs et des résultats ainsi que sur une véritable reddition de comptes, devra demeurer quoiqu'il arrive.

Propos recueillis par
Denise Latulippe

Autrement: *êtes-vous satisfait de la façon dont s'implante la gestion par résultats ?*

Pierre Sarault: avant de répondre à votre question, j'aimerais rappeler quelques caractéristiques du modèle que nous avons retenu.

Lorsqu'on désire implanter la gestion par résultats dans une unité administrative, il faut bien définir sa mission, les produits et services qu'elle offre et dégager des indicateurs de performance, de qualité de service et de productivité. Il faut également établir le cadre de gestion à l'intérieur duquel le dirigeant ou la dirigeante évoluera. Il faut enfin préciser avec soin les responsabilités de chacun, sous-ministre, dirigeant d'unité, mais aussi les relations avec les autres unités du ministère. C'est donc un modèle rigoureux que celui des unités autonomes de service et c'est une des raisons pour lesquelles nous avons choisi trois unités administratives particulièrement performantes pour le valider.

Alors, quand vous me demandez si je suis satisfait du chemin parcouru, je vous réponds sans hésitation oui, je suis même très satisfait. Les trois premières unités ont été reconnues dès le mois de juin, le Centre de conservation du Québec, une quatrième, en septembre, et plusieurs autres sont en chantier qui, pour la plupart, seront financées au début de la prochaine année financière. Le modèle s'applique de façon satisfaisante et rapidement si on tient compte

« ... apprendre à vivre avec une nouvelle façon de gérer »

Entretien avec Pierre Sarault, Secrétaire général associé à la Réforme administrative

de ses exigences. De plus en plus de monde en prend connaissance et est à même d'en apprécier l'intérêt. Les organismes centraux comprennent mieux et plus largement l'utilité du modèle pour améliorer la qualité de service et la productivité et étudient avec nous les moyens d'en faciliter le fonctionnement pour tous les aspects de la gestion.

En même temps, il faut reconnaître que tout n'est pas encore parfait ou totalement réglé, et c'est normal. Nous sommes dans la première année d'implantation d'un modèle qui fait appel à des comportements complètement différents de ceux qu'on a développés de tout temps dans la fonction publique. On ne peut donc pas s'attendre à de grands bouleversements après seulement quelques mois de fonctionnement. Mais les éléments de base sont là, les ajustements se font graduellement et je suis donc très optimiste pour la suite.

Autrement: *est-ce que les témoignages rapportés plus haut vous surprennent ?*

Pierre Sarault: les dirigeants des trois premières unités autonomes de service nous présentent une vision à la fois commune et différente de leur expérience. Les points de convergence s'expliquent par la formule elle-même et par la jeunesse de l'expérience accumulée jusqu'à maintenant, soit à peine quelques mois. Les points de divergence peuvent sans doute s'expliquer par la situation particulière de cha-

cun au sein de l'organisation gouvernementale.

Autrement: *mais n'est-ce pas surprenant de lire que tous s'accordent pour dire que peu de chose a changé ?*

Pierre Sarault: il m'apparaît important de souligner que les trois unités viennent d'être mises en place et que chacune s'est faite en capitalisant sur les acquis de l'organisation, sur ses forces et sur ses réalisations, qu'il s'agisse d'une démarche qualité, du dossier sur le réaligement, etc... Nous ne souhaitons pas adopter une stratégie de rupture et, dans ce sens, on peut comprendre que peu de chose ait changé en quelques mois. Néanmoins, tous affirment que l'implantation de la formule de gestion par résultats a nécessité un renouveau de la concertation avec le personnel pour porter plus loin les acquis, pour développer davantage la responsabilisation et l'engagement de chacun.

De mémoire, dans au moins un des cas, on souligne que le concept représentait un moyen très concret de responsabiliser davantage les gestionnaires et de les mobiliser autour d'un défi d'amélioration important. Il est évident que les bénéfices ne peuvent être très tangibles après quelques mois à peine de mise en oeuvre, avec toutes les difficultés habituellement liées à un changement. Mais si on considère les contenus de chacun des plans d'action publiés par ces gestionnaires, il est évident que des changements significatifs vont se produire, autant au plan de la

façon de gérer que des travaux réalisés et des objectifs poursuivis. Très concrètement, quand un gestionnaire a clairement identifié, dans un plan d'action, un problème sérieux à résoudre, que ce plan a été publié, comment imaginer que rien ne changera par la suite.

Autrement: *vous venez de parler des difficultés normales liées à l'introduction d'un changement. Avez-vous perçu que ce fut plus difficile que prévu ?*

Pierre Sarault: quand on initie un processus, on ne peut pas prévoir tout ce qui nous attend. Nous avons proposé aux trois premiers volontaires un modèle général de départ mais, en travaillant avec eux, nous avons aussi appris des choses pour l'avenir, de sorte que nous sommes en mesure de faciliter la formation des prochaines unités autonomes de service.

Autrement: *les dirigeants rencontrés ne semblent pas très enthousiastes sur les marges de manoeuvre obtenues lors de la formation de leur unité autonome de service ?*

Pierre Sarault: nous les avons prévenus, dès le début de l'opération, qu'ils ne pouvaient espérer obtenir beaucoup de marge au départ. Il fallait d'une part faire la preuve que le mode de gestion par résultats pouvait être implanté correctement et, d'autre part, que les « résultats » seraient suffisamment intéressants pour que les organismes centraux puissent se croire légitimés de faire disparaître des contrôles de moyens.

En d'autres termes, si on obtient un bon contrôle de résultats, il devient évident qu'on n'a plus besoin des anciens contrôles. Je comprends l'impatience de chacun, mais la première année nécessite plus d'efforts qu'elle n'apporte de récompense.

Votre question sur les marges de manoeuvre me permet d'attirer l'attention sur deux aspects fort différents qui apparaissent dans les commentaires des dirigeants d'unités autonomes de service.

Le premier concerne l'origine des contrôles. On a constaté que plusieurs contrôles n'émanaient pas des organismes centraux mais plutôt des directions des ministères. Un témoignage est particulièrement évident là-dessus. Il n'y a pas de doute que les directions des ministères devront aussi apprendre à vivre avec les unités autonomes de service et avec cette nouvelle façon de gérer.

Un deuxième aspect, encore plus important, est mis en lumière par un autre dirigeant. Il s'agit du développement de marges de manoeuvre spécifiques et adaptées aux unités autonomes de service. Pour ce faire, une certaine expérience de fonctionnement est indispensable afin de bien identifier les besoins. Ce temps est également nécessaire pour que l'on puisse développer de nouveaux outils avec les organismes centraux engagés. Je peux vous dire que nous y travaillons activement et nous espérons en arriver bientôt à des développements significatifs. ■

Vers un nouveau partenariat

Autrement: partenariat, flexibilité, dialogue social, organisation du travail, négociation raisonnée, on s'y perd un peu entre toutes ces dénominations. En bref, de quoi parle-t-on exactement quand on évoque l'évolution des relations patronales-syndicales ?

Pierre Boudreault: toutes ces appellations s'inscrivent dans la foulée d'une recherche active, des intervenants du milieu, d'une modification des rapports entre les parties négociantes. Ce dernier concept de la négociation raisonnée fait d'ailleurs un peu sourire. Comment une véritable négociation peut-elle se tenir sans qu'elle soit «raisonnée» ? La réalité qui se cache sous le couvert de l'expression est celle d'une attitude plus constructive en opposition à un rapport de force sans nuance.

L'histoire des relations du travail au Québec est relativement jeune quand on sait que le Code du travail a vu le jour en 1964 et les mécanismes qui le sous-tendent s'accommodent mal de la réalité des secteurs public et parapublic. Le contrepoids du lock-out en réaction à un mouvement de grève n'ex-

Avec la création des comités mixtes ministériels sur l'organisation du travail, une nouvelle approche des relations entre les syndicats et les autorités des ministères et organismes est appelée à se développer. Dans une période où l'économie reste fragile, la confrontation n'est plus la réponse appropriée pour résoudre les conflits de travail. «Autrement» a rencontré Pierre Boudreault du secrétariat du Conseil du trésor pour évoquer ce nouveau partenariat.

iste tout simplement pas dans le type d'organisation gouvernementale dans laquelle nous oeuvrons tous. Cette situation explique facilement la quête active de mécanismes plus adaptés au contexte gouvernemental.

Les conflits des années 70 ont donné lieu à des confrontations pour le moins houleuses et ont, la plupart du temps, conduit à des culs-de-sac, le rapport de force prévu au Code ne pouvant pas s'exercer. Les lois spéciales de retour au travail ne se comptent plus en passant par le triste épisode de l'emprisonnement des chefs syndicaux. On vivait dès lors l'inefficacité de la disposition législative et on a vite conclu à la nécessité d'encadrer, de façon spécifique, le régime de négociation dans le secteur

public en insistant sur le concept des services essentiels.

Encore là, plusieurs modèles, aussi raffinés les uns que les autres, ont vu le jour au fil des ans sans qu'on parvienne à un modèle vraiment adapté. La grève des infirmières à la veille des élections de 1989 en est probablement le plus bel exemple.

Les récents gels de salaires et la récupération imposée par la Loi 102 ont également démontré clairement que l'État ne répond guère aux règles du secteur privé d'autant plus que le contexte économique et budgétaire impose une loi différente aux parties.

Autrement: pourquoi assiste-t-on aujourd'hui à une évolution ? Pourquoi tant d'organisations du privé

comme du public, sont-elles à la recherche d'un nouveau contrat social ?

Pierre Boudreault: en période de vaches grasses, tous s'accommodaient assez bien de la situation et l'impact économique des conflits se récupérait quand même assez facilement; la capacité de payer s'apparentant plus à l'époque, à un concept qu'à une contrainte inéluctable. La croissance continue agissait comme un baume et le gouvernement n'était pas acculé à prendre des mesures drastiques. Le même phénomène existait d'ailleurs dans le secteur privé, peu d'entreprises fermant leurs portes dans le cadre d'un conflit de travail. En outre, sur un plan politique, le gouvernement faisait office de locomotive dans le domaine de la consolidation des conditions de travail.

Désormais, ne nous voilons pas la face, il n'y a plus de gâteau à partager. Il faut faire mieux avec ce qu'on a; éviter de détériorer les acquis en matière de conditions de travail tout en respectant les impératifs budgétaires. Les syndicats, les travailleurs et travailleuses ont pris conscience de ces con-

traintes au cours des cinq dernières années.

L'élément déclencheur fut probablement le gel convenu des salaires en 1991. C'est sûrement une date charnière dans les relations avec les syndicats du secteur public. Pour la première fois, le gouvernement actionnait la sonnette d'alarme et conviait ses salariés à une réflexion sur la situation des finances publiques qui se détériorait sérieusement. On a vu par la suite que ce n'était que le début d'une période difficile qui allait amener les parties à modifier leurs façons de faire et à s'ouvrir à de nouvelles approches.

Toutefois, ne nous leurons pas, le gel des salaires et les coupures d'effectifs dans un cadre de réorganisation de l'Administration publique ont un prix; celui de la démotivation et de l'insécurité. Dans ce contexte, l'intérêt des parties est de trouver des façons de faire qui permettent l'atteinte des objectifs financiers tout en minimisant l'impact sur les personnes. Dans cette foulée, la recherche d'une plus grande efficacité doit devenir la cible à attein-

dre et on doit générer l'incitation à le faire. En ce sens, le partage potentiel de gains de productivité s'inscrit dans une dynamique qui n'est pas nécessairement en contradiction avec la situation financière dans la mesure où on tend à faire participer les employés et employées au processus. Le coût d'un bien dans la fonction publique n'est pas facilement quantifiable mais tous ont compris les termes du débat.

Autrement: *comment se manifeste justement cette nouvelle approche dans la fonction publique ? Quel en est l'instrument privilégié ? Peut-on faire de la confiance son ressort principal ?*

Pierre Boudreault: l'accord-cadre convenu avec la majorité des syndicats de la fonction publique témoigne assez bien de la prise de conscience d'une réalité nouvelle et de l'intérêt commun à y faire face de manière à éviter que cette réalité nous dépasse et conduise à un effritement peu souhaitable des acquis.

D'une négociation à caractère technique, presque toujours interminable,

dans laquelle l'écrit, à la virgule près, était primordial, on passe à une discussion sur les objectifs à rencontrer et à la façon de le faire dans le respect des personnes. De plus en plus, on évitera de se laisser dépasser par le texte pour s'entendre sur les principes.

La primauté du texte correspondait à une situation marquée par l'assurance. On sait que l'action publique a besoin de temps et de stabilité. Dans leur propre intérêt, les syndicats faisaient écho à ce souci. Or, désormais, la gestion publique induit des comportements qui s'inscrivent moins dans la continuité. Les dispositifs législatifs sont plus éphémères, les processus administratifs en évolution constante; il faut donc éviter de stigmatiser des situations sur lesquelles nous n'avons pas toujours le contrôle.

Autrement: *à ce questionnement sur le fond, répond un ébranlement structurel des administrations et des syndicats. Quelle sera l'influence, sur ce nouveau partenariat, du mouvement général de dévolution des responsabilités; on pense aux enveloppes fermées,*

aux unités autonomes de service mais aussi à la régionalisation ?

Pierre Boudreault: la mise sur pied de forums locaux dans les différents ministères et organismes marque sans aucun doute le début d'une ère nouvelle en matière de relations patronales-syndicales. C'est peut-être la réponse aux interrogations des dernières années sur les formules de discussion les plus appropriées.

Les changements aux façons de faire relèvent des organisations et pour ce, il fallait donner une marge de manoeuvre adéquate aux intervenants et intervenantes dans leurs relations avec les syndicats et, surtout, émettre un message clair à cet effet.

Cette nouvelle dynamique n'entraîne pas nécessairement une décentralisation de la négociation des conditions de travail. L'objectif vise plutôt à une adaptation des mêmes bénéfices qui cadre mieux avec les particularités de chacun des ministères. Convenir de changements au plan local marque bien la fin du mur à mur nécessaire et incontournable.

NOUVEAU NOM

L'association des cadres intermédiaires du gouvernement du Québec a changé de nom. Il faut désormais parler de l'Association des gestionnaires de la fonction publique et parapublique du Québec inc. Son président est toujours **Denis Blais**.

Coordonnées:

601, avenue du Cénacle
Beauport (Québec)
G1E 6W4
Téléphone : (418) 664-1984

FORMATION

L'École nationale d'administration publique (ÉNAP) organise des sessions de sensibilisation au développement de la gestion par résultats dans la fonction publique et plus particulièrement à l'implantation des unités autonomes de service. Elles durent une journée et sont essentiellement destinées aux gestionnaires. La prochaine session est prévue le 28 février 1996.

Pour inscription ou information :

MONTRÉAL:

appels locaux: 522-2464
sans frais : 1-800-818-ENAP
télécopieur : (514) 522-5596

QUÉBEC:

appels locaux: 657-2579
sans frais : 1-800-808-ENAP
télécopieur: (418) 657-7173

FORMATION (BIS)

Dans le cadre de la réflexion sur l'organisation du travail, l'Office des ressources humaines, de concert avec le Secrétariat du Conseil du trésor, le CCGP, le SPGQ et le SFPQ, organise des sessions de formation à la « négociation raisonnée ». Précisons que cette formation est destinée aux membres des comités ministériels sur l'organisation du travail. Les sessions s'échelonnent du 11 décembre 1995 à la fin mars 1996. Les ministères et organismes sont informés sur le calendrier.

Il faut toutefois être prudent et éviter de mettre en péril les objectifs véhiculés depuis toujours par la *Loi sur la fonction publique* en matière de gestion des ressources humaines. Il faut prendre garde de cloisonner les administrations et freiner à jamais la mobilité interministérielle, tous en conviennent. Le sens de l'État apparaît également comme une valeur à préserver et il faut éviter de générer une dynamique qui exclut la prise en compte de valeurs corporatives à valeur ajoutée.

Il faut également composer avec la tradition prévalant au sein des ministères et des syndicats dans le cadre de cette démarche. N'oublions pas qu'il s'agit d'un brusque changement dans le type de relations entre les parties et qu'on ne peut faire fi de la culture prévalant parmi toutes ces structures autant politiques qu'administratives. Les syndicats constituent encore des organisations centralisées quant au partage des responsabilités et il n'est pas nécessairement facile de modifier les façons de faire à l'intérieur d'organisations foncièrement démocratiques. La partie patronale doit faire

preuve de sa bonne foi et de la ferme volonté de faire les choses autrement, avant que ne s'enclenche la forme de dialogue souhaité.

Autrement: *cette approche de partenariat apparaît comme une valeur nouvelle des organisations, un outil du management moderne. L'avenir, et le succès, de la méthode sont-ils pour autant assurés ?*

Pierre Boudreault: le niveau et le style des discussions ne sauraient changer très rapidement et il n'est ni surprenant ni inquiétant qu'il en soit ainsi. Les processus de changements s'accommodent souvent mieux d'une intégration par les acteurs et actrices que d'une implantation par un tiers. La prise de contact et la mise à l'épreuve des bonnes fois respectives et un climat de confiance peuvent s'instaurer. Mais on revient de loin. On est encore à cheval entre la négociation traditionnelle et l'engagement mutuel à changer les choses. On vit assurément une phase intuitive dont les incohérences sont bien compréhensibles.

Les adversaires de la formule ne manquent pas. D'aucuns font de la période actuelle une lecture

pessimiste: celle d'une situation provisoire, conjoncturelle, avant le retour à une norme plus conflictuelle. Les syndicats ont fait preuve de responsabilité en confrontant les récalcitrants à la formule mais ils vivent également à l'interne des tensions sur le sujet.

Pour assurer la réussite durable de l'approche, il faut cerner clairement le rôle des organisations syndicales dans la gestion des ministères et organismes. Entre la cogestion et la simple information existent des formules d'intérêts communs qui peuvent permettre à chacun de jouer son rôle dans l'organisation. La transparence semble s'imposer comme un élément incontournable dans la démarche, ce qui n'empêche ni le sous-ministre de gérer, ni le syndicat d'assurer la protection des intérêts de ses membres.

Le pouvoir lié au contrôle de l'information est souvent facile à installer et à contester; celui qui réside dans le partage de la même information et la gestion de la dynamique qu'elle génère est porteur de résultats fondés sur l'aval de tous. C'est faire autrement.

L'enveloppe fermée : un outil efficace

Au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, les «enveloppes fermées» responsabilisent les gestionnaires et respectent la culture ministérielle.

En avril 1995, la mise en place par le gouvernement d'un nouveau cadre de gestion budgétaire dans la fonction publique québécoise a amené l'ensemble des ministères et organismes gouvernementaux, dont le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), à intégrer ce cadre de gestion dans ses façons de faire.

Pour l'État, le fonctionnement des organisations gouvernementales à l'intérieur d'un cadre budgétaire fixe pour une année financière s'avère un avantage économique indéniable qui s'inscrit dans la démarche d'assainissement des finances publiques. Cette approche se veut également plus respectueuse de la culture de

chaque ministère et organisme et favorise une meilleure planification budgétaire. Quant aux gestionnaires, les véritables maîtres d'oeuvre, on peut avancer que ce mode de gestion élargira la vision qu'ils et qu'elles ont de leur rôle. C'est donc pour toutes ces raisons que le MAPAQ, un ministère fortement régionalisé, y trouve son compte à bien des égards.

Comment les gestionnaires de ce ministère vivent-ils l'expérience ? Sensibilisés dans un premier temps aux impacts des enveloppes budgétaires fermées, ces cadres ont participé à l'élaboration de la planification budgétaire de leur ministère pour 1995-1996. Cette planification adoptée, les budgets ont été impartis entre les unités de gestion situées à Québec et celles en région.

Selon André Abgral, directeur des ressources financières et matérielles, cette première étape leur a permis de saisir l'importance de la responsabilisation, concept qui fonde le succès de ce nouveau mode de gestion. En effet, en recevant en début d'an-

née des objectifs de dépenses clairs, ces gestionnaires disposent d'une marge de manoeuvre et d'une stabilité qui, en les sécurisant, leur permettra d'atteindre plus aisément les résultats escomptés. À l'abri de coupures budgétaires en cours d'exercice, la maîtrise de leur gestion financière ne peut être que meilleure. Le respect des objectifs leur demande, par ailleurs, de maximiser l'utilisation de leurs ressources et de faire preuve de créativité. Pour toutes ces raisons, les gestionnaires se sentent dorénavant davantage responsables.

D'autres facteurs retenus par monsieur Abgral contribuent également à faire en sorte que l'expérience réussisse. En effet, cette approche se veut claire pour tous les ministères et organismes: il ne doit pas y avoir de dépassements budgétaires; la transparence et l'équité sont donc ici de mise.

Les retombées se font également sentir auprès des clientèles. André Abgral y voit, sans contredit, une amélioration dans la continuité des services, continui-

té qui peut renforcer la crédibilité du ministère. Selon lui, les gestionnaires pourront maintenant mieux assurer le suivi des programmes et des activités du MAPAQ et ainsi contribuer à améliorer la qualité des services.

Monsieur Abgral suggère plusieurs pistes d'amélioration pour accroître l'efficacité de l'exercice. Par exemple, poursuivre l'assouplissement des règles de gestion tant en ce qui concerne les ressources humaines, financières que matérielles. En matière de gestion financière, les virements de crédit d'un programme budgétaire à un autre et la possibilité d'utiliser, l'année suivante, des crédits périmés, seraient des assouplissements appréciés des gestionnaires.

Enfin, les résultats ne pourront être réellement bénéfiques que si les ministères et les organismes centraux respectent les engagements qu'ils ont pris mutuellement en début d'année financière. C'est le défi de cette réforme prometteuse. ■

Anne Labelle



REPÈRES

ÉCHANGE

Dans son numéro automnal, paru en novembre 1995, «Échange», bulletin de communication conçu par et pour les gestionnaires, produit par l'Office des ressources humaines, s'intéresse aux réformes administratives dans le monde, ou comment les services publics tentent de resituer leur action à l'orée du XXI^{ème} siècle. Un dossier est consacré au nouveau rôle de l'État central et deux expériences managériales sont décrites: la modernisation de l'État en France et la gestion de la ville de Philadelphie. Le prochain numéro d'«Échange», prévu pour février 1996, aura pour thème l'impact des réformes administratives sur le quotidien des gestionnaires.

Pour renseignements:
Jeanne Linteau (418) 649-3324

ORH

Au sein de l'Office des ressources humaines (ORH), une réorganisation a entraîné la structuration de la vice-présidence au développement des personnes et des organisations en trois directions (au lieu de quatre précédemment). La direction de la recherche et la direction du développement des personnes sont maintenues; la direction des stratégies de modernisation est créée. Son mandat est de conduire une réflexion sur les grands thèmes de la réforme administrative et d'en assurer la diffusion dans l'ensemble de la fonction publique. Elle travaille en étroite collaboration avec

le Secrétariat à la réforme administrative du Conseil exécutif.

ORH/DSM : (418) 649-3324 ou 649-3326

UAS

Quatrième et dernière unité autonome de service [UAS] officiellement mise en place: Le Centre de conservation du Québec. Huit autres unités administratives travaillent actuellement pour être reconnues le 1^{er} avril 1996; ce sont: le Centre de recherches minérales du Québec, la Régie des rentes du Québec, la Direction générale des infrastructures et du financement municipal au ministère des Affaires municipales, la Régie des assurances agricoles du Québec, la Direction générale du recouvrement et de l'encaissement au ministère de la Sécurité du revenu, la Direction des expertises judiciaires au ministère de la Sécurité publique, Tourisme Québec, les Parcs, au ministère de l'Environnement et de la Faune. Plusieurs autres unités sont engagées dans une réflexion à ce sujet. Rappelons que les trois premières UAS, dont les dirigeants témoignent dans ce numéro sont le Centre de perception fiscale, la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurance (CARRA) et les Services aériens et postaux gouvernementaux.

SERVICE AU CITOYEN

Un colloque intitulé «Le service au citoyen, une affaire d'équipe» organisé par

l'Office des ressources humaines s'est tenu en deux temps: le 30 novembre à Québec et le 8 décembre à Montréal. Il s'agissait, pour les organisateurs, de convier les gestionnaires et les conseillers et conseillères en gestion des ressources humaines à réfléchir à la recherche de solutions pour fournir au citoyen des services de qualité.

Renseignements : Sylvie Savard
(418) 649-3331

ÉCHANGE (BIS)

Dans le cadre de ses activités, «Échange», en liaison avec le ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles, organise, entre le 25 et le 30 mars 1996, un cycle de conférences sur le thème des réformes administratives et de leurs conséquences sur le fonctionnement des services et le comportement des gestionnaires, des agents et des agentes. Luc Rouban, sociologue français, professeur à l'école des sciences politiques, auteur de «Les cadres supérieurs de la fonction publique et la politique de modernisation administrative» sera l'intervenant principal de ces sessions auxquelles vous pouvez d'ores et déjà vous inscrire en téléphonant à: Jeanne Linteau (418) 649-3324.

FRANCE

Par une circulaire en date du 26 juillet 1995, Alain Juppé, le Premier ministre français a engagé l'administration de son pays sur la

voie d'une vaste réforme administrative définie selon cinq priorités : clarifier les missions de l'État et le champ des services publics, mieux prendre en compte les besoins et les attentes des citoyens, changer l'État central, déléguer les responsabilités et rénover la gestion publique.

Par la méthode, et sur le fond, cette politique n'est pas sans rappeler celle dite du Renouveau du service public (1989-1991), dont il est fait explicitement référence dans la circulaire Juppé, qui confirme ainsi la continuité de la modernisation de l'État en France.

IGF

Le 4 octobre 1995, l'Institut de gestion financière du Canada, secteur de Québec, organisait à l'Hôtel Hilton de Québec un colloque intitulé «Le nouveau processus de budgétisation du gouvernement du Québec, un geste concret pour responsabiliser les gestionnaires». Parmi les points soulignés par les conférenciers, on retiendra l'impact de la réforme des procédures budgétaires sur le personnel, la nécessité d'une innovation dans le domaine de la législation financière, le nouveau processus de budgétisation facteur de créativité ... Ce colloque s'est achevé par une réflexion sur l'implantation de la gestion par résultats dans la fonction publique québécoise.

Institut de gestion financière du Canada,
section du Québec, case postale 7,
Haute ville Québec (Québec)
G1R 4M8
Tél.: (418) 528-1433