

La gestion par résultats, ça se joue sur le terrain de jeu des populations

Là où le mot « utilité » prend son sens magique



Source: <http://www.rebelartist.com/>

par Jean-René Bibeau

Une présentation au 11^e colloque annuel
de la *Société québécoise d'évaluation de programme*
Le 25 octobre 2002, Québec

TABLE DES MATIÈRES

I.	INTRODUCTION	1
II.	LE CONTEXTE	1
A.	LA GESTION DES POLITIQUES ET DES PROGRAMMES TERRITORIALISÉS.....	1
B.	LE BROUILLARD DE LA CULTURE AXÉE SUR LES RÉSULTATS « INTERNES »	1
C.	LE PIÈGE D’UNE PRÉSOMPTION TROMPEUSE.....	3
D.	LE CAP À MAINTENIR : RENDRE COMPTE SUR CE QUI COMPTE	3
III.	DÉVELOPPER UNE CULTURE AXÉE SUR LES « RÉSULTATS EXTERNES »	4
A.	FORMER, GUIDER ET ACCOMPAGNER, EN MISANT SUR L’INTELLIGENCE DES INTERLOCUTEURS	4
B.	ADOPTER UNE STRATÉGIE DISCRÈTE MAIS EFFICACE : LA « PERCOLATION ».....	4
C.	CLARIFIER LE « TANDEM RÉSULTATS/CITOYENS »	5
1.	<i>Les enjeux comme phare des résultats/citoyens « attendus »</i>	5
2.	<i>Adopter une vision horizontale qui embrasse le milieu de vie des citoyens</i>	5
D.	EXPLIQUER LE SENS DE LA MESURE QUI FAIT DU SENS	6
IV.	CONCLUSION	7

I. INTRODUCTION

Une loi, une politique officielle, des unités administratives dédiées, voilà des acquis précieux pour la gestion par résultats. Mais ce n'est que le contenant d'un changement de culture à produire, dont le sens est un déplacement de l'objet de reddition de comptes à partir de l'analyse des activités vers celui de *l'utilité des résultats qui comptent pour les populations*, soit les résultats « externes » à l'organisation.

Outre l'acquiescement des directives officielles, les divers acteurs devront adopter une perspective d'analyse « orientée client ». Or, est-on vraiment engagé dans cette voie ? Quelles stratégies permettent d'induire ce changement de culture ? Quel rôle doivent jouer les unités de « planification stratégiques » et « d'évaluation » et les évaluateurs internes ?

Il semble que le talon d'Achille de la machine gouvernementale soit son incapacité à franchir le cap de l'étude de la performance interne des organisations. Ou encore, les planifications stratégiques des ministères et organismes, qui doivent constituer le pivot de référence des bénéficiaires aux citoyens, ne sont pas encore suffisamment matures pour servir de point de repère pour permettre de rendre compte sur autres choses que la performance interne.

Quoi qu'il en soit, l'évaluateur qui souhaite être pertinent et centrer son action avant tout sur les enjeux pour les citoyens et les résultats qui témoignent des changements qu'ils subissent, doit rechercher un appui, mais surtout trouver une stratégie qui permet de mieux asseoir la reddition de comptes sur les résultats externes. Pour relever le défi, il doit surtout s'allier aux acteurs du terrain et se mettre « en mode éducation ».

Il ne peut faire autrement que de jouer un rôle de formateur et miser sur ses qualités d'animateur. Il doit aborder les concepts de gestion par résultats et d'évaluation de programme, à la pièce, à petits pas. Il met graduellement dans le coup les personnes les plus proches des résultats terrains.

Cette présentation vise à faire valoir une stratégie qui favorise le changement de culture requis pour centrer les efforts d'évaluation sur les résultats externes. Cette stratégie a été appliquée dans le contexte de programmes territorialisés et régionalisés où la délégation de gestion aux représentants régionaux est un élément clé. Cette stratégie mise sur le tandem formation-action, tout particulièrement auprès des acteurs qui, « dans le champ », interagissent directement avec les clients-populations.

II. LE CONTEXTE

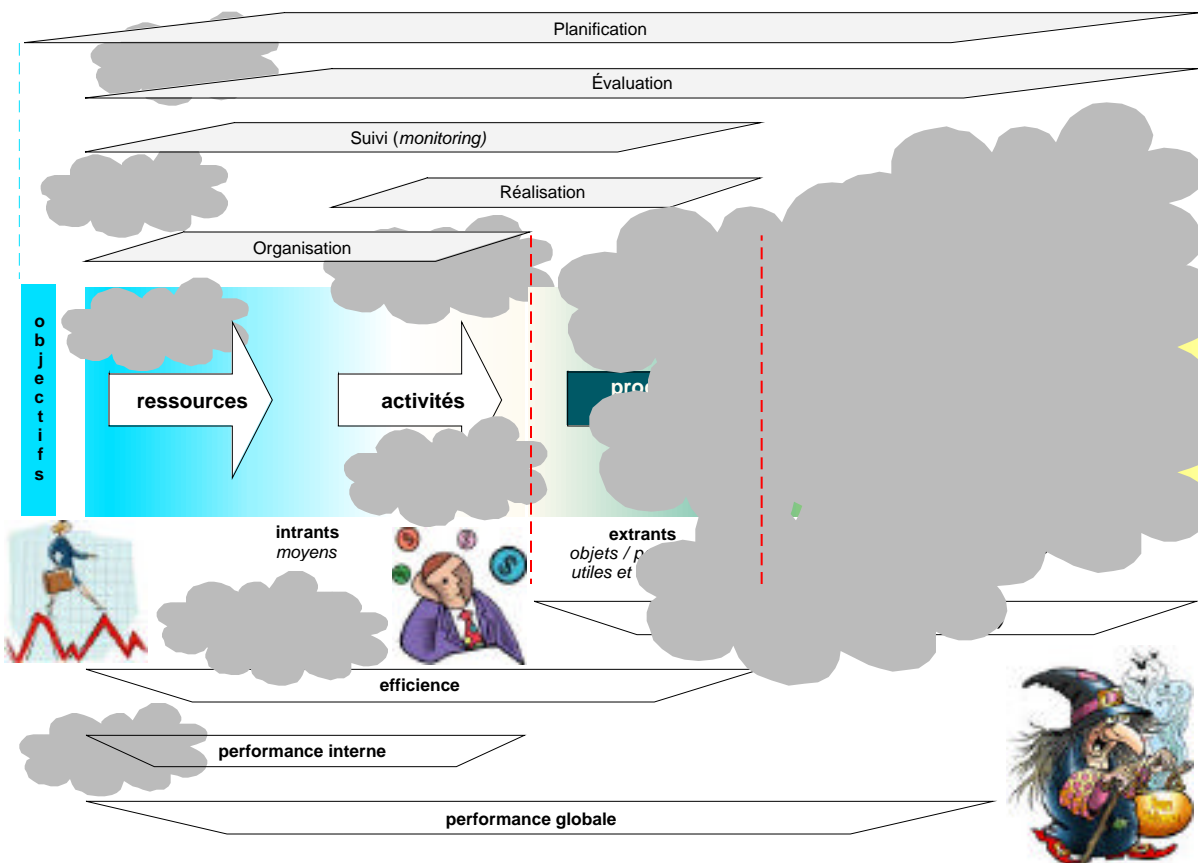
A. LA GESTION DES POLITIQUES ET DES PROGRAMMES TERRITORIALISÉS

Au-delà de sa réalité physique, le territoire est le milieu de vie des populations. Il est une réalité « horizontale » et constitue le dénominateur commun à toutes les parties prenantes et à toutes les préoccupations, qu'elles soient d'ordre économique, social, environnemental, éducatif et culturel, institutionnel et administratif. Il permet la prise en compte de l'ensemble des intérêts, dans tous les secteurs. Un « programme territorialisé » ou une « politique territorialisée » est défini comme « un ensemble cohérent d'actions qui vise à améliorer la situation de vie des communautés d'une région particulière et qui est défini en tenant compte du profil et des enjeux qui sont propres à ces communautés, à leur milieu de vie et à leur territoire ». La perspective de base d'un tel programme est donc celle du milieu de vie des populations. Il s'agit d'une perspective « éloignée » de la gouvernance institutionnelle centrale.

B. LE BROUILLARD DE LA CULTURE AXÉE SUR LES RÉSULTATS « INTERNES »

Depuis longtemps, et encore aujourd'hui, les façons de faire constituent l'objet principal de la reddition de comptes. C'est-à-dire que la principale préoccupation des administrateurs et de leurs dirigeants politiques est de s'assurer que la gestion se fait rationnellement, suivant les règles d'efficacité, et que les ressources soient bien utilisées. Lorsqu'il y a délégation de la gestion, celle-ci prend souvent une allure de « contrôle distancé », dans le temps et dans l'espace, des gestes administratifs et des activités opérationnelles. De plus, la notion de « bonne gouvernance », ou de « gouvernance corporative » appliquée au secteur public, accroît l'insistance sur le contrôle des façons de faire. Tout cela a eu pour effet de développer chez les administrateurs centraux, régionaux et locaux une culture profonde de gestion centrée sur les activités, sur les moyens de

mise en oeuvre et sur la saine utilisation des ressources ; il s'agit d'une « culture de la performance et du rendement » ! Les contrats de performance en sont la forme la plus révélatrice. Le graphique qui suit illustre la situation¹. Les éléments du modèle logique simple qui ressortent sont ceux des moyens mis en œuvre, les autres s'estompent dans le brouillard.



Le discours officiel signale néanmoins aux administrateurs de rendre des comptes sur leurs services aux citoyens, tels que prévus aux plans stratégiques. Mais le menu qu'offrent ceux-ci eu égard à l'identification claire des résultats externes devant bénéficier aux populations n'est pas toujours mature. On persiste donc à rendre compte des aspects internes des organisations ?

Il n'aide pas qu'on assaisonne le plat avec des « chartes » ou des « déclarations » de services aux citoyens qui mettent l'accent sur des aspects mécaniques ou techniques, tel le nombre de sonneries avant de répondre au téléphone, le délai de satisfaction à une demande, etc., en laissant croire que c'est le nœud de la reddition de comptes. On demande des rapports d'activités, comme si celles-ci témoignaient des finalités. Au bout du compte, on en arrive ridiculement à définir un produit par la façon de le produire, un service par la façon de le rendre. Ce qui devrait pourtant compter le plus est le contenu, la substance de la réponse donnée au citoyen ! Il s'agit là d'une question d'utilité finale.

Malgré toute la bonne volonté, le discours officiel de la « gestion par résultats » est lent à corriger le tir. En témoigne le « Guide sur la gestion axée sur les résultats » du Gouvernement du Québec² qui laisse sur l'appétit en regard de la considération des résultats qui touchent directement les populations. Ce document tient plus de la directive classique, plutôt que de l'outil visant à guider les acteurs vers une gestion axée sur les résultats qui sont sentis par les populations. Implicitement, on soutient quand même l'idée qu'il faut rendre compte des bénéfices obtenus par les populations. Toutefois, plus explicitement l'attention est machinalement centrée sur la performance des ressources internes des organisations, en présupposant qu'une bonne performance est un gage de bons résultats pour les populations. Une présomption bien risquée.

¹ Sources des images : <http://www.rebelartist.com/>

² <http://www.tresor.gouv.qc.ca/ministre/modernisation/gestion.htm>

C. LE PIÈGE D'UNE PRÉSUMPTION TROMPEUSE

On pourrait en théorie se satisfaire de juger de la valeur de la « gouvernance » et de toutes les normes de gestion qui s'y rattachent, en présumant qu'une saine gouvernance sert les vrais enjeux et conduit nécessairement à des résultats positifs en termes de changements du milieu de vie des populations. Cependant, il peut s'agir d'une présomption trompeuse, compte tenu que d'autres facteurs contribuent à l'obtention de résultats d'impact. En ce sens, il pourrait même être futile, voire contre-productif, de s'attarder à juger de la valeur de la gouvernance en pensant que ce jugement sera suffisant pour conclure sur la valeur des résultats d'impact.

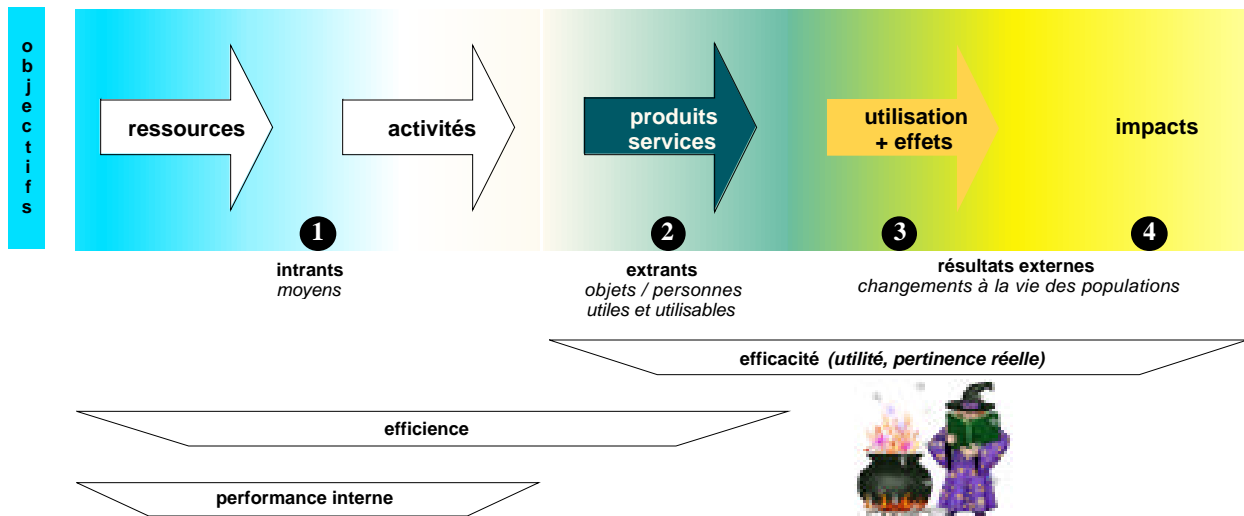
Alors, il vaut mieux aller droit au but et porter un jugement sur les résultats que la population vit directement et, le cas échéant et seulement si nécessaire, recourir à l'évaluation de la gouvernance pour mieux comprendre les facteurs qui ont pu y prendre forme et influencer les résultats d'impact. Donc, explorons la vallée en premier et jugeons de l'à-propos de grimper la montagne pour en connaître les éléments qui ont pu façonner la vallée.

D. LE CAP À MAINTENIR : RENDRE COMPTE SUR CE QUI COMPTE

Il importe donc de faire valoir davantage le principe suivant : « *Il importe de rendre compte principalement sur ce qui compte* ». Ce qui devrait compter dans le cadre d'une reddition de comptes axée sur les services rendus aux citoyens, ce sont les « Qu'est-ce que ça nous donne, tout ça, chez nous ou encore les « Ce qui compte c'est ce qu'on perçoit concrètement à notre niveau que clament fondamentalement les populations.

De surcroît dans le contexte de politiques ou de programmes « régionalisés ou délégués », dont le but honorable est de rapprocher le service des besoins du citoyen et rapprochant la prise de décision de ceux-ci, logiquement l'objet principal de reddition de comptes devrait être « ce qui compte pour les populations ». Parmi les objets suivants, l'objet #4 est indéniablement l'objet phare de cette présentation. L'objet #3 lui est intimement lié dans un regard vers l'amont immédiat.

1. La gestion et les façons de faire,
2. La qualité des produits et des services,
3. L'utilité immédiate des produits et services et les effets de leur utilisation
4. Les changements (impacts) pour les populations.



Logiquement, il faut déterminer les « résultats externes » qui comptent vraiment pour le « vrai monde ». Ce qu'une vraie planification devrait normalement faire.

III. DÉVELOPPER UNE CULTURE AXÉE SUR LES « RÉSULTATS EXTERNES »

A. FORMER, GUIDER ET ACCOMPAGNER, EN MISANT SUR L'INTELLIGENCE DES INTERLOCUTEURS

Gestion, résultats, gestion par résultats, efficacité, efficience, impacts, caractéristiques, variables, indicateurs, validité, etc. On ne doit pas tenir pour acquis que ces concepts font partie de l'univers courant des partenaires d'un programme public, pour qui les opérations dictent l'occupation et les préoccupations au quotidien. De plus, il ne faut pas croire qu'un même concept ait la même signification dans deux esprits ! Il importe donc de clarifier les concepts pour tous les interlocuteurs, quel que soit leur niveau d'action et leur affiliation. C'est une œuvre éducative essentielle au développement d'une nouvelle culture.

L'évaluateur qui rapproche ainsi sa pratique professionnelle des acteurs proches de la population en « passant en mode éducation » accroît du même coup sa charge de travail, du fait qu'il cumule des fonctions de formateur, de guide, d'animateur et d'accompagnateur. Mais il s'agit d'un investissement qui rapporte, car il inculque un sens nouveau de responsabilités et de confiance chez des personnes qui viennent à percevoir l'évaluation des résultats comme leur l'affaire.

En se rapprochant du milieu, l'évaluateur vulgarise sans pour autant « niveler par le bas ». Lorsque les concepts ont été vulgarisés, ils offrent aux interlocuteurs du milieu la possibilité de structurer le fond de leur pensée et de faire ressortir une richesse de nuances qui, autrement, resteraient cachées. La formation sur les concepts a aussi pour effet de rassurer et d'épancher les craintes par rapport aux notions de reddition de comptes et d'évaluation.

B. ADOPTER UNE STRATÉGIE DISCRÈTE MAIS EFFICACE : LA « PERCOLATION »

L'ambiguïté qui résulte du discours officiel force donc à un renouvellement de stratégie pour l'évaluateur qui s'avise d'insister sur la nécessité de cibler les « vrais résultats ». Cette réalité appelle à une prise de conscience et il doit cibler vers la base, se tremper dans le milieu et imprégner celui-ci des notions d'évaluation.

L'idée de cogner davantage vers le haut et de viser à éduquer les dirigeants politiques et administratifs reste toujours valable, car les traditions du pouvoir organisé font que le pouvoir prend son sens dans les ressources allouées, dans la rationalisation, etc. Il faut donc chercher à induire de nouvelles valeurs. Toutefois, l'œuvre de missionnaire est plus efficace auprès des personnes qui travaillent sur le terrain, aux tables de discussion où les partenaires et les représentants des citoyens sont présents. Il s'agit d'un terrain fertile pour les concepts entourant la reddition de comptes sur les résultats qui comptent.

Les institutions politiques et administratives constituent un bâti important, un pipe-line au travers duquel il faut pousser des idées et faire cheminer la reddition de comptes sur ce qui compte ! Les lignes de reddition de comptes existent ; chercher à en inventer équivaut à une diversion. S'attarder à comprendre les structures et les institutions équivaut souvent à grever le précieux temps qu'on devrait consacrer à travailler autour des résultats qui comptent. On doit pouvoir insérer celles-ci dans un cadre logique, comme facteurs d'intrant ou d'influence sur les résultats/citoyens qui, le cas échéant, pourraient être utiles pour expliquer en partie le pourquoi des résultats obtenus.



Pour pousser les idées à l'intérieur des institutions, on doit développer une pression. La plus efficace est sans doute une pression douce mais pénétrante, aspirante, qui profite du principe de la capillarité, comme celle qui rend si efficace le phénomène de la percolation. Le succès tient beaucoup de la persévérance et un peu de la magie !

L'évaluateur réalise néanmoins que, plus on pénètre vers le haut dans le cadre institutionnel, plus les idées sont cristallisées et plus on fore dans le dur. Mais c'est justement dans les cristaux que l'effet le plus intéressant de la percolation se produit. Il est utile de considérer les gestionnaires et les décideurs à tous les niveaux institutionnels comme étant des grains à choisir précieusement, à moudre finement et à percoler doucement. L'évaluateur doit s'assurer de bien choisir ses « grains » et d'obtenir une mouture qui donnera une saveur irréprochable.

Dans cette perspective, il entame un travail d'éducation combiné à un travail systématique de clarification des contenus.

C. CLARIFIER LE « TANDEM RÉSULTATS/CITOYENS »

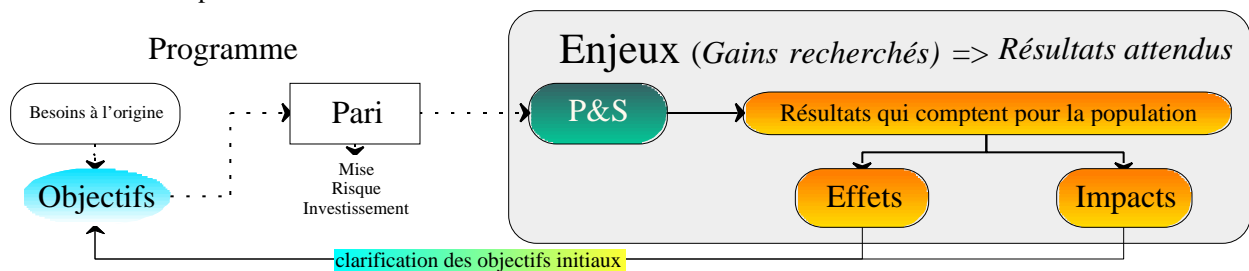
L'évaluateur doit démontrer que tous les partenaires ont un intérêt commun à définir et à situer leur rôle respectif en rapport avec les enjeux qui concernent les citoyens et les résultats attendus qui en découlent : le « **tandem résultats/citoyens** ».

1. Les enjeux comme phare des résultats/citoyens « attendus »

La documentation officielle d'un programme fait parfois ressortir les éléments qui signifient quelque chose en termes de finalité et de résultats/citoyens. Cependant, cette documentation a, souvent de fois, été rédigée avec la préoccupation de surtout bien définir le cadre de gestion. Il arrive donc que peu de choses réfèrent vraiment aux finalités, sinon un bref énoncé d'objectifs généraux souvent délavés et épurés de signification utile en termes de « résultats qui comptent pour les citoyens ». Il faut donc proposer une démarche qui compensera pour le manque de visées liées concrètement à des changements pour les citoyens.

Les ingrédients pour reconstituer les attentes qui concernent les citoyens se trouvent dans les enjeux qui sont perçus au niveau des communautés. En effet, la conception d'un programme public est normalement liée à l'idée de gains à obtenir par sa mise en œuvre. Les enjeux exprimés en termes des gains recherchés pour les citoyens devraient donc constituer un point de repère pour clarifier les objectifs initiaux exprimés d'une manière floue.

La technique de remue-ménages s'avère très efficace pour faire ressortir les enjeux, même en proposant aux interlocuteurs de reculer dans le temps.



Un enjeu étant défini comme un gain que l'on risque d'obtenir en agissant ou une perte en n'agissant pas, cette notion est très utile pour permettre aux divers interlocuteurs de préciser les attentes à l'origine d'un programme dont les objectifs officiels sont flous. Les gens appliquent régulièrement le type de raisonnement **gain/perte** :

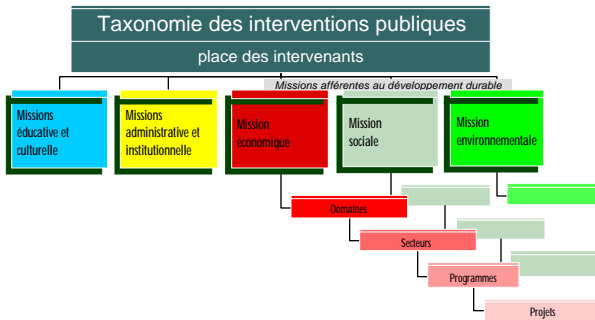
Aisance insuffisante !!!	2,00 \$ (billet de loterie)	5,000,000,00 \$ vs (2,00 \$)	sourire; perte de contrôle, etc. vs déception, attitude "boff", etc.	Changements vs pas de changement
--------------------------	-----------------------------	------------------------------	--	----------------------------------

2. Adopter une vision horizontale qui embrasse le milieu de vie des citoyens

Il est utile de situer les attentes des citoyens sur un plan horizontal. Chaque personne s'occupe dans un secteur qui lui est spécifique, souvent un secteur de spécialisation. Sa vision est souvent celle d'un créneau, d'une embrasure, voire d'un tunnel,

et son analyse est verticale et peut donc être étroite. Lorsqu'on veut apprécier un programme public dans une perspective territoriale, il importe de voir différemment.

Le territoire est naturellement horizontal. Il est le substrat sur lequel on fabrique la société. La réalité est horizontale et donc multisectorielle. On passe de la notion de « programme silo » à celle de « programme terrain ». On passe de la notion de « clientèle dédiée » à « clientèle populations ». Dans une perspective populations, toute personne n'est ni purement agricole, ni purement culturelle, ni santé, ni transport ; elle est tout à la fois. Cela même rend absurde l'idée que l'on peut couvrir pleinement la réalité en ciblant les résultats de performance interne des organisations.



Il est donc bon d'extraire toutes les idées et de classer les attentes dans une grille. La grille la plus simple et la plus accessible est le cadre des missions, des domaines, des secteurs. Des grilles plus complexes existent. Elles constituent souvent un cadre reconnu, comme c'est le cas pour l'équilibre du développement durable (agenda 21)³.

Le défi de l'évaluateur est de faire en sorte de repérer l'apport sectoriel des interlocuteurs et de les situer dans une perspective horizontale où chacun se reconnaîtra et repèrera ses partenaires.

Dans un tel cadre d'analyse, les attentes exprimées à partir des « enjeux » prennent un sens comparatif, où le classement d'importance fait appel à l'expression de critères à laquelle tous les interlocuteurs contribuent.

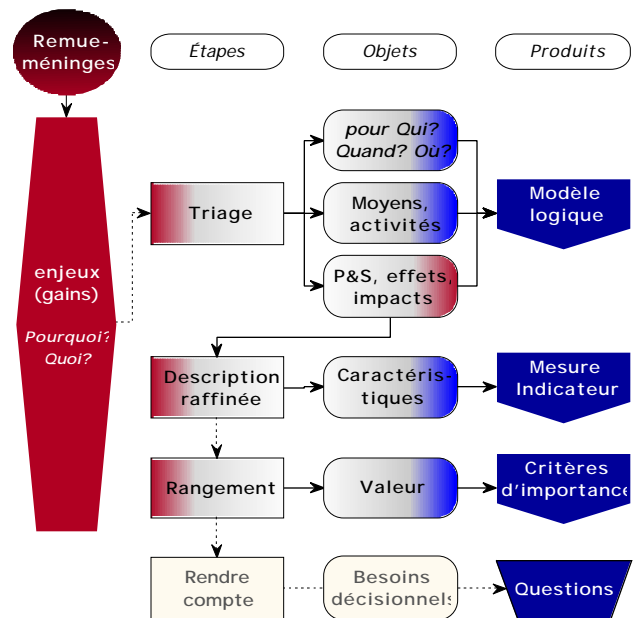
D. EXPLIQUER LE SENS DE LA MESURE QUI FAIT DU SENS

Il faut évidemment penser à mesurer les résultats, car c'est l'essentiel pour porter les jugements utiles aux gestionnaires. Si les enjeux sont exprimés clairement, que les gains souhaités sont concrets, les caractéristiques qui les décrivent devraient couler de source. Il est nécessaire de dégager les « caractéristiques attendues » qui décrivent les « résultats attendus », en imaginant ceux-ci comme s'ils existaient. Ce sont les citoyens ou leurs représentants qui sont les mieux placés pour ce faire.

Les caractéristiques sont doublement précieuses, car dans la foulée des pressions qui sont exercées sur eux, les gestionnaires sont avides d'indicateurs. Il faut donc veiller à leur *donner des indicateurs à manger*. Il s'agit d'une bonne raison pour insister sur l'identification rapide de caractéristiques clés qui servent à bâtir des indicateurs.

Il importe néanmoins d'insister sur le fait que les caractéristiques les plus significatives prennent leur *sens* dans les opinions, les perceptions, les connaissances et les sentiments des populations. Elles sont donc d'ordre qualitatif.

Avis aux technocrates qui voudraient tout quantifier, tout rendre dans un ordre comptable. La quantification est un besoin institutionnel. Toutefois, on ne doit pas voir dans la quantification la solution à toutes les équations. Vouloir apprécier les changements sur un plan quantitatif uniquement c'est nier le fond intime de la réalité humaine, celle que vivent les populations et dont seule une démarche d'évaluation peut témoigner.



³ esa/sustdev-agenda21.htm ou <http://www.agora21.org/>

Avis aussi aux tenants d'indicateurs pour tout et à tout prix. Les indicateurs expriment une réalité ponctuelle et finie. Ils n'expliquent rien. Ils ne rendent pas compte de la réalité évolutive, celle qui importe pour les populations qui vivent les changements, non pas au sens instantané et du moment pris en cliché, mais qui donne une valeur par des mots pleins de chaleur plutôt que par des chiffres et des ratios pleins de froideur.

On note d'ailleurs fréquemment que, lorsque les indicateurs leur sont appliqués et dépeignent leur réalité, les citoyens les perçoivent souvent comme une insulte ; ils voient ce type d'information comme une projection très réductrice d'une réalité qu'ils vivent eux-mêmes comme étant intimement plus délicate et profonde et requérant plus de nuances.

Il faut combiner les indications données par les chiffres et le sens des descriptions pour comprendre pleinement ce que vivent les populations et le degré auquel la mise en œuvre d'un programme public les atteint et change leur vie à leur satisfaction. Rendre compte de la réalité de vie des populations impose de jouer avec les nuances que seuls les gens du milieu peuvent exprimer et que seules les méthodes d'évaluation peuvent apporter.

IV. CONCLUSION

Dans une perspective de services publics, la notion de résultats doit prendre son sens premier dans le milieu de vie des populations. L'attention doit porter sur ce qui explique la raison d'être des institutions, c'est-à-dire les résultats qu'elles doivent apporter aux citoyens, par leurs actions. Hors de cette approche, la gestion par résultats n'a de sens que pour des égards institutionnels internes.

L'héritage culturel de la gestion a pour effet de centrer l'attention des gestionnaires sur les opérations et sur les moyens de mise en œuvre. On a tendance à gérer par les résultats de mise en œuvre. On présume que si on « fait bien les choses » cela va entraîner les « bonnes choses ».

Il serait pourtant bien plus efficace et certainement plus efficient de cibler d'entrée de jeu les résultats proches des populations, quitte à revenir en amont vers les résultats internes pour expliquer, si requis et seulement si requis, la contribution des actions internes.

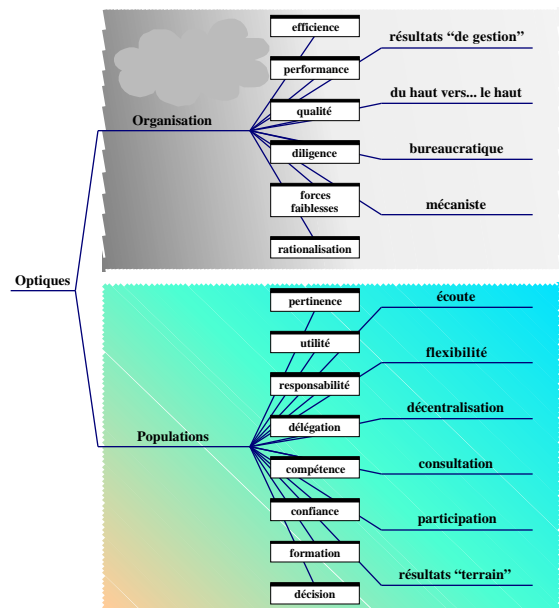
Mettre le cap sur les résultats qui comptent pour les citoyens, le tandem « résultats/citoyens », et le garder constitue donc le principal défi de l'évaluateur.

Dans ce but, il doit aller chercher la confiance et l'adhésion de divers interlocuteurs, à tous les niveaux. Il doit aussi miser sur une démarche éducative portant sur les concepts clés de la gestion par résultats.

Suivant une approche simplifiée et vulgarisée, cette éducation doit porter sur les notions les plus importantes, comme les enjeux, la notion de résultats, les caractéristiques servant à la mesure et à la production d'indicateurs. Peut-être mènera-t-elle jusqu'à l'évaluation!

Enfin, l'induction d'un changement de culture suppose de créer les conditions requises à travers la structure existante. Le principe de diffusion lente mais progressive des idées fonctionne.

Mais il requiert de faire un choix entre deux options.



Sur quel terrain de jeu veut-on jouer la gestion par résultats ?