

ISSN : 1496-9106

La gestion axée vers les résultats :

**un levier pour une plus grande performance
des établissements en santé**

Par : Marie-Hélène JOBIN,
Professeure agrégée, HEC Montréal

Cahier de recherche N° : 05-01
Décembre 2005

La gestion axée vers les résultats : un levier pour une plus grande performance des établissements en santé

Cahier produit par **Marie-Hélène JOBIN**, Professeure agrégée.

Cahier n° 05-01

1. Introduction

Dans le contexte actuel où les tendances démographiques et les contraintes budgétaires étreignent tous les pays de l'OCDE, la gestion des soins de santé pose des défis majeurs aux états. Bien que les stratégies puissent différer d'un pays à l'autre, les réformes de la santé cherchent à résoudre la délicate équation de l'accessibilité, de la qualité et des coûts (Naylor, 1999).

Dans l'ensemble des pays de l'OCDE, la gestion des soins de santé est une responsabilité de l'état et le financement est, en tout ou en partie, de sources publiques. Les administrations étatiques ont donc la mission d'allouer les budgets à la santé en arbitrage avec les autres demandeurs de fonds publics. Ainsi, cette distribution doit se faire sur les mêmes bases et les mêmes mécanismes de contrôle doivent être appliqués à toutes les sphères d'activités gouvernementales, y compris la santé.

Au Québec, la gestion des soins de santé est partagée entre divers acteurs. Une large portion des rôles et des responsabilités de gestion revient notamment aux établissements du réseau mais leurs actions doivent s'arrimer sur les encadrements gouvernementaux et se coordonner aux efforts des autres intervenants régionaux. Dans ce contexte, les acteurs des réseaux ont tout avantage à regarder de près les pratiques de gestion de la performance qu'adoptent les autres partenaires du réseau de la santé. Par le biais des contrats de performance, les organismes centraux demandent déjà une reddition de comptes sur des indicateurs ciblés et s'attendent légitimement à voir chaque établissement aligner ses pratiques de gestion dans ce sens.

De plus, dans la perspective d'une plus grande ouverture pour impartir des activités au secteur privé, les établissements ont des motifs supplémentaires de s'intéresser à la mise en œuvre d'un cadre de gestion de la performance. Il faut, d'une part, apprendre à parler le même langage que les partenaires potentiels et, d'autre part, fourbir les armes pour éventuellement comparer judicieusement la performance des services dispensés par les établissements et les propositions faites par les partenaires privés. Finalement, la mise en place d'un cadre de gestion de la performance mène inévitablement à l'amélioration et, possiblement, à l'identification d'activités qui auraient avantage à être imparties pour une meilleure performance globale et surtout de meilleurs services à la population.

Copyright © 2005. HEC Montréal.

Tous droits réservés pour tous pays. Toute traduction ou toute modification sous quelque forme que ce soit est interdite.

Les textes publiés dans la série des cahiers du CÉTO n'engagent que la responsabilité des auteurs.

CETO, HEC Montréal, 3000 chemin de la Côte-Sainte-Catherine, Montréal (Québec) Canada H3T 2A7

Dans cet article, nous présentons dans un premier temps, la nature du changement engagé par l'adoption d'un cadre de gestion de la performance. Nous poursuivons en présentant les différentes composantes d'un cadre de gestion de la performance adapté au contexte de la gestion des soins de santé. Nous complétons en partageant des expériences de mise en œuvre vécues dans le secteur public et les différentes leçons à tirer pour l'implantation dans le secteur de la santé.

2. La gestion axée vers les résultats : un nouveau cadre de gestion gouvernemental

L'efficacité de l'administration publique n'a pas toujours bonne presse. Plusieurs citoyens ont perdu confiance en ceux qui nous gouvernent et dans les appareils étatiques. On demande plus de transparence, plus d'efficacité, plus d'imputabilité à ceux qui administrent l'État. Les gouvernements ont donc la difficile tâche de restaurer leur crédibilité. Ainsi, de partout dans l'OCDE, des efforts ont été engagés pour moderniser la gestion publique, créer plus de valeur pour les citoyens et mieux rendre des comptes.

Conscients de la nécessité de travailler sur tous les fronts à la fois, les appareils gouvernementaux de nombreux pays ont entrepris d'améliorer leurs offres de services aux citoyens et de viser une plus grande efficacité et une plus grande efficience de la fonction publique (PUMA/PAC (95) 24). Des initiatives remarquables ont été répertoriées.

Dans les grandes lignes, les efforts de modernisation dans les pays occidentaux visent à « laisser les gestionnaires gérer » dans un contexte davantage axé vers la réponse aux attentes des clientèles. Le mouvement général est aussi appuyé par une stratégie de décentralisation, d'allègement et de gains de flexibilité de l'appareil gouvernemental, comme le résume cette citation tirée d'une publication de l'OCDE (PUMA/PAC (95) 24) :

La liste des défis lancés à la société dans les pays membres de l'OCDE est impressionnante. Préparer notre société et notre économie pour le prochain siècle est une préoccupation majeure. Plusieurs études mettent en évidence l'existence d'une convergence des approches adoptées par différents pays. C'est le cas notamment des réductions budgétaires, de la déréglementation, de l'orientation vers le marché, des technologies nouvelles, des nouvelles méthodes de gestion, des nouveaux outils et critères d'évaluation, de la décentralisation, de la déconcentration, de la codification, de la flexibilité dans les budgets et dans les questions de personnel, de la qualité des services, de l'orientation des clients et de la privatisation.

Dans plusieurs pays anglo-saxons, notamment ceux à tradition parlementaire de type britannique, des initiatives très intéressantes ont été signalées (Martin et Jobin, 2004a). Au Québec, bien que les efforts de modernisation remontent à près de vingt ans maintenant, ce n'est qu'en mai 2000 que la *Loi sur l'administration publique* a finalement été adoptée et sanctionnée.

La présente loi affirme la priorité accordée par l'administration gouvernementale, dans l'élaboration et l'application des règles d'administration publique, à la qualité des services aux citoyens; elle instaure ainsi un cadre de gestion axée sur les résultats et sur le respect des principes de transparence.

Elle reconnaît le rôle des parlementaires à l'égard de l'action gouvernementale et leur contribution à l'amélioration des services aux citoyens en favorisant l'imputabilité de l'administration gouvernementale devant l'Assemblée nationale.
(Article 1 de la *Loi sur l'administration publique*)

Au Québec, la mise en œuvre de la *Loi sur l'administration publique* a donné une impulsion majeure au processus de modernisation de l'appareil étatique québécois. Dans le cadre de cette loi, les organismes et ministères se voient demander d'implanter la gestion axée vers les résultats (GAR) en adoptant des mécaniques de planification, de reddition de comptes et de mesure de performance. Ainsi, chaque ministère ou organisme doit produire un plan stratégique pluriannuel, une déclaration de services aux citoyens, des plans opérationnels et des rapports annuels de gestion.

La Loi provinciale encadre différents aspects mais la réforme proposée repose sur quelques principes directeurs (Paquin, 2000) :

- L'engagement d'atteindre des résultats, de la part de chaque organisme ou ministère qui fournit directement des services aux citoyens, par le biais d'une déclaration de services aux citoyens (Bélangier *et al.*, 2000). Ce document fournit une information claire sur la nature et l'accessibilité des services offerts et la diligence à laquelle le citoyen est en droit de s'attendre dans la prestation de ces services.
- L'obligation, pour chaque organisme ou ministère, de produire sur une base pluriannuelle un plan stratégique qui met l'accent sur les orientations stratégiques, les objectifs et les axes d'intervention retenus, de même que les indicateurs de performance utilisés pour mesurer l'atteinte des résultats et les cibles visées.
- L'invitation à conclure des conventions de performance et d'imputabilité entre un ministre et des unités administratives à l'intérieur d'un ministère ou d'un organisme. Une telle convention encadre la production attendue de résultats en énonçant les objectifs à atteindre et les indicateurs qui seront suivis pour y parvenir.
- L'imputabilité des ministres, sous-ministres et des hauts dirigeants de tous les organismes et ministères quant aux résultats atteints et l'obligation de reddition de comptes devant les citoyens par l'entremise de l'Assemblée nationale.

La gestion axée vers les résultats (GAR) est donc beaucoup plus que la production de documents. Il s'agit en fait d'un cadre de gestion complet axé vers la performance, qui vient profondément remettre en question l'organisation traditionnelle de la fonction publique et impose un changement culturel profond qui met de l'avant la nécessité de fournir de meilleurs services aux citoyens et de viser une utilisation optimale des ressources disponibles. Cela représente une révolution pour le système de santé, plus habitué à gérer des ressources et à respecter des budgets.

3. La gestion de la performance : le système de pilotage de l'organisation

La performance est l'un des concepts les plus complexes à décrire en management car on peut difficilement le séparer du contexte dans lequel il sera utilisé (Lebas, 1999). Lebas (1999) offre une perspective intéressante lorsqu'il souligne que la performance rejoint l'habileté d'une organisation à dégager de la valeur dans le futur. Paradoxalement, l'exercice s'appuie sur des données historiques qu'il faut interpréter pour donner un sens aux tendances. C'est pourquoi la gestion de la performance voit à la création d'un contexte afin de saisir le sens des résultats des différentes mesures de la performance retenues (Lebas, 1999) et à diffuser les priorités dans toute l'organisation.

Un système de mesure de la performance constitue un outil de gestion permettant de *conduire l'action* (Lorino, 1997). De plus, son déploiement et son utilisation peuvent devenir des occasions d'acquiescer une meilleure compréhension des opérations réalisées tout en prenant l'initiative de tenir informer la haute direction de l'établissement des bénéfices obtenus (Rourke, 1981).

Plus spécifiquement, Nilsson et Olve (2001) définissent la gestion de la performance comme un système où les objectifs corporatifs sont décomposés en sous-objectifs selon les différents services qui voient à optimiser leurs résultats. Le système de gestion de la performance vise ainsi à rendre opérationnelle la stratégie de l'organisation, à orienter son action et à améliorer les processus. En se référant aux écrits portant sur le renouvellement des cadres de gestion axés sur la performance organisationnelle dans les différents pays de l'OCDE (OCDE, 1997), le système de gestion de la performance doit de plus remplir trois autres fonctions importantes :

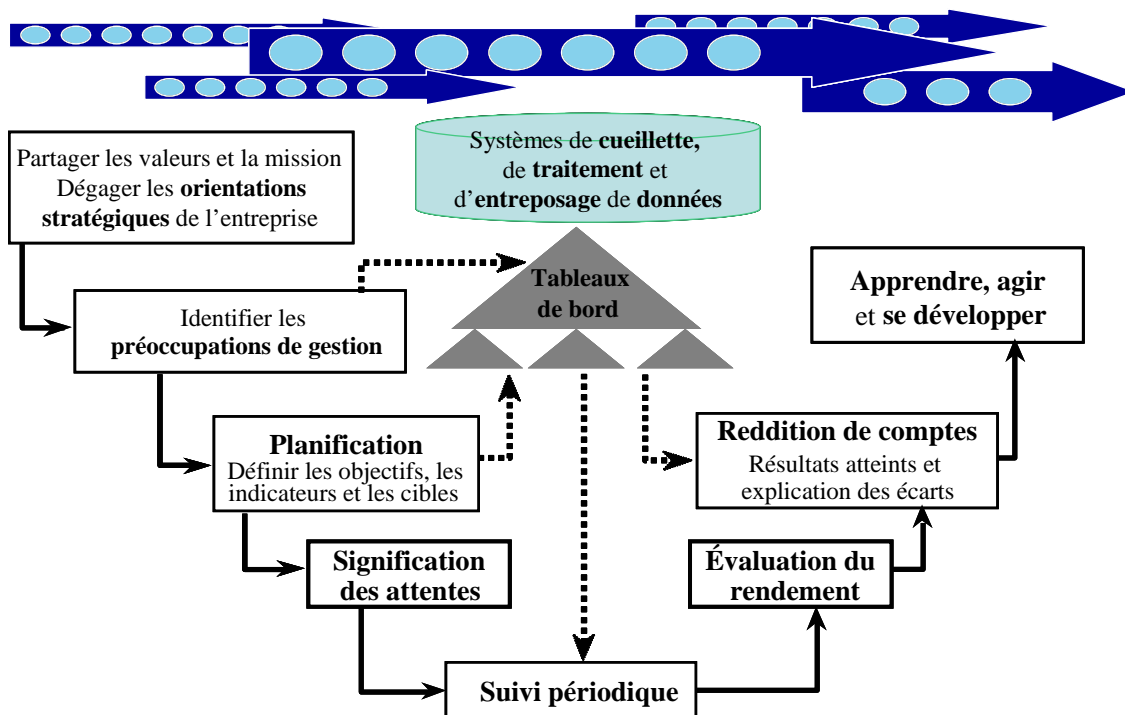
- Le système de gestion de la performance englobe aussi le volet reddition de comptes. Il cherche donc à témoigner de l'atteinte des objectifs et encadre la préparation des bilans et des rapports de gestion.
- Le système de gestion de la performance est en interface avec la gestion du rendement. La formulation des attentes signifiées au personnel et l'évaluation du rendement font donc partie de ce système.
- Le système de gestion de la performance doit assurer un suivi des engagements et des plans et planifier, diriger et contrôler le déploiement des ressources et des moyens pour y parvenir.

Toutes ces fonctions s'exercent de façon synergique et doivent être alimentées par un système d'information à haute valeur ajoutée. Le tableau de bord de gestion assure notamment une interface entre le système de cueillette de données et le gestionnaire. Bien que le tableau de bord devienne en quelque sorte l'incarnation tangible du cadre de gestion de la performance, il ne doit pas être perçu comme une finalité du système de gestion de la performance mais bien comme un outil au cœur des activités à accomplir.

4. Le cycle de gestion

Il faut d'abord voir que le cadre de gestion de la performance s'inscrit dans un cycle d'activités de gestion qui s'étale sur toute l'année, voire sur une période plus longue, lorsqu'il s'agit des éléments de portée stratégique. La figure 1 présente de façon schématique les principales composantes d'un système de gestion de la performance. Cette vision est compatible avec les modèles de gestion en usage dans les ministères et organismes de la majorité des pays de l'OCDE qui ont migré vers des cadres de gestion de performance axés sur l'atteinte de résultats (Martin et Jobin, 2004a).

Figure 1
Cycle des activités du système de gestion de la performance



Ce cadre de gestion de la performance s'arrime sur la réalité organisationnelle par une analyse stratégique. Afin de mettre en place un tel système, le gestionnaire doit comprendre la mission de l'organisation mais aussi celle spécifique à chacun des services qui la compose. Il doit aussi voir à articuler une vision de son développement. Le gestionnaire doit comprendre l'environnement dans lequel il évolue ainsi que les attentes des différentes parties prenantes qui interfacent avec son unité administrative afin d'éclairer les arbitrages qui seront inévitables. Mendoza *et al.*, (2002) identifient trois questions essentielles permettant de baliser cette réflexion stratégique : que fait le service? Pour qui travaille-t-il? Pour quoi travaille-t-il?

Ces questions simples en apparence peuvent exiger une réflexion approfondie. Ainsi, la première question renvoie aux responsabilités et aux fonctions qui incombent au service. Par exemple, en ce qui concerne la logistique hospitalière, un tel service a-t-il la responsabilité de gérer les stocks

de tous les produits et fournitures de l'établissement? Ce même service gère-t-il d'autres déplacements que celui du matériel dans l'établissement (par exemple, celui des patients)?

La seconde question peut également offrir une variété de réponses. Il est important de comprendre la dynamique entre les différentes parties prenantes dans la gestion du service et de clarifier les priorités à leur accorder. Par exemple, un service de logistique hospitalière peut affirmer travailler pour les requérants internes alors qu'un autre se sentira d'abord redevable envers les bénéficiaires.

Enfin, la troisième question offre, elle aussi, de nombreuses options qui influenceront sur la nature des éléments de la performance qui seront suivis avec plus d'intérêt. Par exemple, toujours en logistique hospitalière, le service cherchera-t-il à assurer en tout temps la présence du matériel pour le personnel soignant, dégager le maximum d'économies sur le prix d'achat ou déployer des pratiques de gestion de la logistique qui réduisent l'intervention du personnel soignant dans ce domaine? Selon cette conception de la mission et des fonctions, l'exercice ne conduira pas aux mêmes réponses. Il est donc nécessaire à ce niveau de préciser des priorités, étudier les arbitrages à faire et obtenir l'aval des niveaux hiérarchiques supérieurs.

Cette vision amène naturellement chaque unité administrative à identifier les préoccupations de gestion qui devront faire l'objet d'engagements ou de la mise en place de mécanismes de surveillance de la performance. Afin de dégager ces préoccupations de gestion, il est souhaitable de tabler sur une vision claire des rôles, des fonctions et des productions qui relèvent de chaque unité administrative. À cette fin, des démarches analytiques telles que l'analyse fonctionnelle (Bécharde *et al.*, 1995; Jobin, 2002) et les analyses de processus peuvent s'avérer très éclairantes.

Cet exercice est suivi par un processus de **planification** qui prend généralement la forme d'une démarche hiérarchique structurée où le plan stratégique est le prélude à la production de plans sectoriels ou de plans de direction. Les services doivent arrimer leur propre plan au plan d'ensemble en précisant comment ils comptent contribuer à l'atteinte de leur mission et de celle de l'organisation. Le plan de direction est donc plus précis et plus détaillé. Au Québec, plusieurs établissements de santé ont opté pour un modèle semblable. Notons entre autres le CHUM qui épouse ce principe.

Pour chaque préoccupation de gestion retenue, des objectifs, des indicateurs et des cibles sont proposés pour former une triade de la mesure de performance. Les objectifs peuvent viser une meilleure utilisation des ressources, l'efficacité dans la réalisation d'une activité ou d'un processus ou plus fréquemment l'atteinte d'un résultat (Selmer, 1998). Selon Selmer (1998), un objectif possède trois caractéristiques : 1.°il doit préciser une performance, un résultat à atteindre; 2.°il devra définir les conditions dans lesquelles devra s'effectuer cette performance; 3.° finalement, il devra identifier le niveau de performance jugé acceptable, c'est-à-dire qu'il est jumelé à des indicateurs et des cibles.

L'indicateur de performance sera pour sa part « un élément ou un ensemble d'éléments d'information significative [...] sur la manifestation observable d'un phénomène ou sur un élément lié au fonctionnement d'une organisation » (Voyer, 1999, p. 61). Dans une perspective de mesure de la performance, l'indicateur peut être défini comme « une variable qui permet de mesurer un aspect d'un phénomène dans le but de vérifier l'atteinte d'un objectif, de comparer

des entités différentes ou une même entité dans le temps, ou qui permet de mettre en contexte l'interprétation d'autres mesures » (Jobin *et al.*, 2001). Selmer (1998) précise quatre critères de sélection d'un bon indicateur : sa compréhension et son interprétation, sa présence dans les bases de données de l'organisation, son coût d'obtention et la fiabilité de ses sources d'information.

Enfin, la cible devient un point de référence permettant d'affirmer si l'objectif est atteint. La cible peut être fixée sur la base des résultats des exercices précédents ou alors sur la base de données provenant d'autres établissements de santé ou même provenant d'autres industries. Entre autres pratiques exemplaires, notons l'expérience remarquable du Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke (CHUS) qui a mis en place un forum de discussion et d'amélioration de la performance où les résultats de l'établissement sont comparés et analysés au regard d'un groupe d'établissements dont le profil est comparable.

Des données propices à la comparaison inter-établissement sont disponibles par l'entremise des ministères gouvernementaux et des associations d'établissements régionales. Par exemple, aux États-Unis, l'*Association for Healthcare Resource & Materials Management* (ARHMM) propose périodiquement une enquête présentant des résultats pour une diversité d'indicateurs de performance (BD Healthcare Consulting and Services, 2001).

Par ailleurs, il ne faut pas confondre l'exercice de planification avec celui du processus budgétaire. Dans de trop nombreuses organisations, la planification opérationnelle est sublimée au profit d'un exercice de défense d'une enveloppe budgétaire et de la ventilation de cette dernière dans différents postes qui ne traduisent que bien faiblement les objectifs que chaque direction doit poursuivre. Le processus budgétaire vient soutenir la démarche de planification mais ne peut pas la remplacer.

Comme nous l'avons exprimé, le cadre de gestion de la performance, interface avec la gestion des ressources humaines. En particulier, deux points de contact importants se présentent. Il s'agit premièrement de la signification des attentes et, deuxièmement, de l'évaluation du rendement. La **signification des attentes** complète le processus de déclinaison des objectifs stratégiques jusqu'aux opérations et aux personnes. L'ensemble de ce processus d'appropriation vise la focalisation, la cohérence et la coordination de la pensée stratégique. Ce processus renforce aussi la mobilisation puisque les objectifs corporatifs sont intimement liés aux intérêts individuels.

Dans un deuxième temps, l'**évaluation du rendement** des personnes permet de mesurer la contribution de chacun, de donner un *feedback* constructif, de mettre en place des moyens de formation nécessaires et aussi de reconnaître le succès.

Avec le **suivi périodique**, la notion de « gestion de la performance » prend tout son sens. Le suivi vise avant tout à s'assurer que chaque objectif est en bonne voie d'être réalisé, de recadrer, au besoin, l'action pour mettre tout en œuvre vers l'atteinte des objectifs. Pour chaque objectif, une fréquence de suivi aura été préalablement établie (hebdomadaire, mensuelle, trimestrielle, annuelle, etc.). Le suivi peut être facilité grâce à un **système de cueillette, d'entreposage et de traitement de données** (Neely, 1999).

En poursuivant l'exploration du cycle de gestion on culmine avec la **reddition de comptes**. Il s'agit d'une étape essentielle d'un cadre de gestion de la performance. Elle devient la réponse aux

engagements pris à l'étape de la planification. Les gestionnaires doivent maintenant donner un sens aux résultats qu'ils ont obtenus en les comparant aux objectifs formulés. Il ne s'agit pas d'un mécanisme punitif, mais bien d'un levier pour apprendre de la dernière période écoulée et pour reconnaître le succès obtenu. Généralement, la reddition de comptes prendra la forme d'un bilan dans une direction ou d'un rapport annuel pour ce qui est de l'ensemble de l'organisation.

Finalement, le cycle de gestion de la performance guide naturellement vers **l'apprentissage** organisationnel. Fort des étapes précédentes, le gestionnaire est à même d'identifier les zones d'amélioration potentielle et de mettre en place des initiatives d'amélioration et d'innovation qui visent la performance organisationnelle. De plus, la reddition de comptes et les efforts d'amélioration devraient à leur tour nourrir le processus d'analyses et la planification de l'année suivante. Il s'agit donc d'un processus cyclique et itératif qui s'imbrique dans tous les aspects de gestion d'un service.

Au cœur de ce cycle, le **tableau de bord**, que Voyer (1999, p. 39) définit comme étant « une façon de sélectionner, d'agencer et de présenter les indicateurs essentiels et pertinents, de façon sommaire et ciblée », nourrit le processus. Bien qu'il ne soit pas essentiel de l'informatiser, le tableau de bord se présente généralement comme un ensemble organisé d'écrans interactifs qui permettent de suivre les préoccupations de gestion propres au gestionnaire. Il constitue une valorisation des systèmes de cueillette, de traitement et d'entreposage de données de l'organisation en synthétisant l'information, en personnalisant les écrans pour les besoins particuliers d'un gestionnaire et en favorisant l'investigation des problématiques soulevées. Par son caractère intégrateur, le tableau de bord devient un outil de communication du système de gestion de la performance. Le tableau de bord doit savoir mettre en valeur les éléments les plus importants et attirer la vigilance des gestionnaires sur les points qui méritent son attention. Ainsi, il se doit d'être sélectif quant au nombre d'indicateurs retenus (Voyer, 1999).

Cependant, la sélectivité n'exclut pas la présence d'information complémentaire offerte par les possibilités de forage, c'est-à-dire l'exploration plus en profondeur de données agrégées et la réalisation d'analyses plus raffinées tel le *datamining* (Fernandez, 2000). Ainsi, le tableau de bord se présente aussi comme un déclencheur d'enquête et un outil d'investigation.

Au CHUM, le tableau de bord est au cœur du projet de mise en œuvre du cadre de gestion de la performance. Le plus gros établissement de santé du Québec est loin de pouvoir affirmer que tous les gestionnaires utilisent leur tableau de bord mais on s'applique avec effort à mettre en œuvre cet outil car on croit qu'il sera le catalyseur du projet.

5. La mise en œuvre de la GAR

On reconnaît que la mise en œuvre de la GAR est très complexe et beaucoup d'organisations ont expérimenté des difficultés à en faire une réalité. De même, peu de documentation existante est disponible pour guider les gouvernements dans cette entreprise (Martin et Jobin, 2004a). Cette affirmation est encore plus vraie lorsque l'on aborde la mise en œuvre à un niveau plus micro, soit celui des ministères et organismes, ainsi que les unités administratives qu'ils comportent.

Dans une recherche menée auprès d'organisations du secteur public¹, nous avons été à même de regarder de près la mise en œuvre de quatre systèmes de gestion de performance dans la foulée de l'adoption de la *Loi sur l'administration publique* du Québec (Martin et Jobin, 2004b). Nous avons donc pu observer la façon dont les gestionnaires mettent en œuvre la GAR dans leur propre organisation afin de dégager des pratiques porteuses de succès lors d'une démarche de mise en œuvre d'un cadre de gestion de la performance.

Dans chacune des quatre organisations étudiées, nous avons recueilli les perceptions de différents acteurs en nous appuyant sur une grille d'analyse élaborée à partir du modèle de changement de Rondeau (1999).

Notre étude nous a permis de mettre en lumière des appropriations remarquables des principes et des pratiques de la GAR dans les différents organismes étudiés. Certaines organisations se sont en effet signalées, tantôt par la façon originale de réaliser certaines des étapes du cycle de GAR, tantôt par des arrimages et des passerelles particulièrement bien faites avec d'autres réalités organisationnelles. Nous avons aussi été à même d'identifier des facteurs et des pratiques qui influent sur le succès de la mise en œuvre de la GAR. Finalement, notre étude nous a aussi permis d'identifier quelques « capacités à changer » qui sont particulièrement souhaitables dans un processus de mise en œuvre d'un cadre de gestion de la performance.

5.1 Les meilleures pratiques de la GAR

Notre étude auprès des organisations qui ont obtenu le plus de succès dans leur processus de mise en œuvre nous a permis d'identifier des pratiques particulièrement intéressantes. Nous voulons mettre ici en évidence des éléments qui n'ont pas été prescrits par la Loi ou peu balisés dans le cadre législatif. Nous avons cependant reconnu ces éléments comme contribuant à une meilleure harmonie avec les principes de la GAR.

Une planification hiérarchisée

Nous avons constaté qu'au minimum deux niveaux de planification étaient requis pour gérer adéquatement les activités d'une organisation. Bien entendu, une planification stratégique est nécessaire mais une planification plus locale est aussi requise pour permettre l'appropriation des objectifs partout dans l'organisation. Dans certains cas, nous avons même constaté que la présence d'un niveau additionnel de planification (à l'échelle sectorielle) était propice à un déploiement harmonieux des objectifs stratégiques.

Une information de qualité

Les organisations qui ont le mieux réussi ont toutes adopté une stratégie de renforcement de la qualité de leur information de gestion. Trois organisations ont notamment mis de l'avant un tableau de bord de gestion qui est largement diffusé dans l'organisation. Si on reporte ce constat au domaine de la santé, le pari du CHUM de mettre le tableau de bord de gestion au cœur de la démarche est donc de très bon augure.

¹ Une recherche menée pour le compte du Centre d'expertise en gestion des ressources humaines, attaché au Secrétariat du Conseil du trésor du Québec.

Notons au passage que certaines organisations possèdent beaucoup d'information de contenu mais peu d'information de gestion. Pourtant, quand il s'agit de gérer par résultats, ce type de données doit être accessible. Des efforts importants doivent aussi être investis pour faire migrer l'organisation vers une culture de mesure et mettre en place des points de cueillette d'information de gestion.

Des mécanismes de suivi et de reddition de comptes internes rigoureux

Le suivi des engagements et le contrôle sont au cœur d'une approche de gestion de la performance. Le suivi des plans établis est notamment essentiel. Périodiquement, les objectifs fixés en début d'exercice doivent être revus. Les résultats atteints à ce jour doivent être évalués. Au besoin, un recadrage s'imposera et les actions à entreprendre pour assurer l'atteinte des résultats seront mises de l'avant. La direction du CHUS n'ira pas contredire ce constat car c'est justement ce que permet le comité d'évaluation et d'amélioration qu'ils ont mis en place. Ce comité réuni plus de cent personnes à chaque semaine. L'affluence et l'assiduité au forum sont les preuves que le suivi rempli un rôle fondamental dans la démarche d'amélioration de la performance.

De plus, la reddition de comptes comprend la préparation de bilans et de rapports à l'interne qui guident la préparation d'un rapport annuel présenté à l'externe. En fait, chaque objectif établi en début d'année constitue un engagement et nécessite donc une reddition de comptes. Si l'engagement a été pris dans la planification opérationnelle, la reddition de comptes doit être faite au niveau du supérieur immédiat de l'unité administrative. Si l'objectif figure au plan sectoriel, c'est devant le conseil de gestion que le rapport doit être déposé. Le rapport annuel sera, pour sa part, présenté à l'externe auprès des autorités ministérielles responsables.

Arrimer la gestion du rendement des personnes dans le cadre de gestion de la performance

Finalement, notre étude a démontré que des efforts doivent être consentis pour mieux arrimer la gestion du rendement des personnes aux engagements pris dans le cadre de la planification et aux mécanismes de suivi et de reddition de comptes mis en place. Il s'agit en fait d'un degré additionnel d'appropriation des orientations stratégiques.

5.2 Les meilleures pratiques liées à la mise en œuvre de la GAR

Nous avons observé des pratiques particulières à la mise en œuvre de la GAR qui semblent avoir été des éléments positifs dans l'appropriation du changement par les gestionnaires et l'ensemble de leurs équipes.

Personnaliser l'approche

Il semble que chacune des organisations de notre échantillon a jugé bon de personnaliser sa démarche de mise en œuvre et d'en faire une présentation graphique personnalisée. Chaque organisation a assaisonné la démarche de mise en œuvre ou le modèle de la GAR à sa propre saveur. Chacune a aussi mis certaines composantes plus en évidence ou développé un calendrier de mise en œuvre plus approprié à sa réalité.

Ce constat invite à la prudence, si certains sont tentés d'imposer un cadre standard à tous les établissements de santé du réseau.

Reconnaître l'envergure du changement

La mise en œuvre de la GAR constitue un changement d'envergure de type « renouvellement » (Rondeau *et al.*, 2005). Il s'agit donc d'une transformation qui touche en profondeur les pratiques de l'organisation, demandant à tous ses membres des investissements importants et entraînant des changements culturels majeurs. Par ailleurs, ce changement se mettra en place sur plusieurs années.

La reconnaissance de l'envergure du changement signifie aussi que tous les membres de l'organisation comprennent qu'ils entreprennent un parcours de mise en œuvre où peu à peu des morceaux seront ajoutés jusqu'à former une mosaïque complète.

Engagement de la direction

L'engagement de la direction s'est encore avéré ici essentiel dans la conduite d'un changement majeur. La constance avec laquelle la direction renforce le message et la cohérence des actions, des décisions et des stratégies poursuivies par rapport aux principes de la GAR est primordiale.

Nous avons été à même de constater que les difficultés de démarrage, ou l'essoufflement d'un processus de mise en œuvre, coïncident souvent avec un engagement tiède de la haute direction. C'est pourquoi nous avançons sans hésitation qu'il s'agit probablement du facteur le plus déterminant en matière de succès d'un changement. La mise en œuvre de la GAR ne se soustrait pas à cette règle d'or.

Privilégier l'accompagnement personnalisé

Nous avons par ailleurs constaté, dans l'étude mais aussi dans des expériences de conseil antérieures, que les mécanismes d'habilitation les plus porteurs pour apprivoiser les principes et les pratiques de la GAR se sont généralement faits par des contacts interpersonnels, en petits groupes ou de personne à personne.

Chaque direction présente un profil différent et des défis qui lui sont propres. De par ses aptitudes et ses compétences déjà acquises, chaque gestionnaire intègre différemment les principes et les pratiques de la GAR. Un soutien personnalisé s'impose donc. Par ailleurs, dans plusieurs cas, les compétences à acquérir sont davantage de nature du savoir-faire que des savoirs. Ainsi, les modes d'appropriation qui favorisent le partage des expériences sont souvent plus à-propos.

Déployer une équipe de soutien

Il appert que le soutien aux unités administratives est un élément fondamental dans le succès de la mise en œuvre de la GAR. Nous avons été à même d'observer différentes architectures de soutien à la GAR dans les quelques organismes que nous avons explorés dans cette étude ou que nous avons rencontrés dans notre pratique de conseil et de recherche.

La formule de l'équipe de répondants sectoriels semble être une formule qui offre beaucoup d'avantages. Elle semble en fait avoir de belles possibilités d'application dans un contexte où les mandats sont variés.

Nous reconnaissons cependant que la formule, qui semble avoir donné les meilleurs espoirs, est celle d'une unité administrative totalement dédiée au soutien de cette approche. Par exemple, à la RRQ, la Direction de la performance constitue un élément moteur de la culture organisationnelle axée vers une gestion de la performance. Cette direction offre un soutien à toutes les directions. Elle est constituée de personnes dont la crédibilité et la contribution sont reconnues par toutes les instances. Elle est aussi légitimée par la haute direction de l'organisation.

Développer un modèle intégrateur

Nous avons aussi identifié que la présence d'un modèle officiel du cadre de gestion organisationnel semble être un outil à très haute valeur ajoutée. D'une part, il permet de rendre plus tangible la vision de la direction du projet. D'autre part, le modèle devient un catalyseur de discussion dans la phase de sensibilisation et aussi un outil pédagogique puissant dans la phase d'habilitation.

Adopter une stratégie de renforcement des concepts de la GAR

Pour le secteur de la santé, les principes d'un cadre de gestion de la performance sont nouveaux. Traditionnellement, le gestionnaire en santé devait rendre des comptes sur l'utilisation judicieuse des ressources mises à sa disposition et sur la réalisation des activités qui étaient sous sa responsabilité. Dans un cadre de gestion axée sur les résultats, c'est pourtant sur les productions, les services et les effets de ces services que le gestionnaire doit maintenant prioritairement rendre des comptes. Pour certains, les notions de « client » et de « résultat » sont difficiles à cerner ou péjorative. Pour d'autres, l'idée de résultat est difficilement conciliable avec celle de qualité des services rendus.

L'équipe de mise en œuvre de la GAR a beaucoup de responsabilités à cet égard. Elle doit assurer une formation et rendre tangibles, à chaque gestionnaire, les notions de résultats et de clientèle. Elle doit aussi mobiliser et garder le cap sur ces notions et ainsi éviter de retomber dans les traditionnelles ornières des activités et des ressources.

Préparer un plan de mise en œuvre du changement et communiquer la progression du changement

Nos expériences en matière de mise en œuvre de changement complexe et la cueillette de données auprès des organisations participantes à l'étude ont mis en évidence l'importance de disposer d'un plan de mise en œuvre.

Ce plan devrait proposer un échéancier, clarifier les responsabilités au regard de la réalisation des différents volets de la transformation, mettre en place un système de suivi et identifier les objets de mesure en vue de l'évaluation de la progression du changement. Des plans de contingence peuvent aussi faire partie de cette préparation.

Communiquer les bénéfices escomptés et les bénéfices réels

Pour favoriser l'adoption de ce nouveau cadre de gestion, il faut que les gestionnaires soient conscients des changements que la GAR apportera à leurs rôles et à leurs responsabilités. Le message doit être répété souvent et illustré dans le contexte propre à chaque gestionnaire.

De plus, le scepticisme naturel des personnes visées par un changement doit être contré le plus rapidement possible en communiquant les bénéfices réels. Les expériences pilotes doivent être diffusées et les succès mis en valeur. Des témoignages peuvent aussi être diffusés pour augmenter la crédibilité des porteurs du projet.

5.3 Les « capacités à changer » souhaitables à la mise en œuvre de la GAR

Au cours de notre étude, nous avons pu constater que certaines organisations présentent de meilleurs résultats dans la mise en œuvre de leur transformation, quelle que soit la nature des changements à instaurer. Forts de l'étude de nombreuses expériences de mise en œuvre du changement, les chercheurs du Centre d'études en transformation des organisations (CETO) sont d'avis qu'il existe dans toute organisation des « capacités à changer ».

On peut définir les capacités à changer comme des prédispositions, volontairement ou accessoirement acquises, qui rendent l'organisation plus réceptive au changement ou mieux outillée pour en assurer la mise en œuvre. Certaines seraient génériques, c'est-à-dire que leur présence facilite le changement d'une façon générale, tandis que d'autres seraient plus spécifiques, c'est-à-dire qu'elles sont souhaitables pour des types spécifiques de transformation. Elles sont souvent intimement imbriquées à la culture et sont souvent associées aux valeurs organisationnelles. Ces prédispositions peuvent prendre leur appui sur des ressources tangibles et intangibles. Elles se définissent à travers des compétences spécifiques (savoir, savoir-faire et savoir-être).

Les capacités à changer ne se bâtissent pas en un jour. Elles sont souvent le résultat de plusieurs années d'efforts mais ne sont pas toujours acquises d'une façon délibérée. Il faut cependant retenir que le gestionnaire est sur la ligne de front pour bâtir ces capacités organisationnelles. Nous croyons avoir identifié trois capacités à changer dans notre exploration des cas à l'étude.

Une contribution tangible à la mission

On peut résumer cette capacité à changer de la façon suivante : « Je connais bien la mission de mon organisation, de même que les rôles et les fonctions qu'elle doit remplir. Je connais aussi précisément ma contribution dans ce portrait d'ensemble. Je connais bien mes partenaires, mes clientèles et leurs besoins. Il est donc plus facile de changer car je sais d'où je pars, où je vais et ce qui est attendu de ma part. »

Il est clair que des unités à caractère opérationnel présentent de meilleures dispositions à l'implantation de la GAR que les unités qui doivent composer avec des mandats de développement de contenu, de formulation de politiques et d'encadrement législatif, de concertation entre partenaires ou de création de conditions favorables à l'épanouissement de différents groupes de la société. Pour ces derniers, il demeure toujours difficile de faire des liens

entre les activités quotidiennes et le sens profond de leur action au sein de leur organisation. Les retombées et les bénéfices escomptés sont aussi souvent à long terme.

Malgré ces difficultés, des actions peuvent être entreprises pour faciliter la compréhension de tous les acteurs dans l'organisation, de leur contribution respective à la mission et à la réalisation des objectifs stratégiques. Pour y parvenir, il faut développer une vision claire et partagée des rôles et des fonctions à remplir, de même que des clientèles à combler. Cette compréhension s'acquiert de différentes façons. Chacun des organismes que nous avons étudiés a, en début de processus, pris le temps de regarder de plus près ses clientèles, ses rôles et ses fonctions, à partir de démarches structurées et partagées.

Une culture d'amélioration continue

Nous avons noté que les organisations les plus à l'aise avec la mise en œuvre de la GAR étaient en fait très positives face au changement et à l'amélioration. On peut résumer cette deuxième capacité à changer de la façon suivante : « J'ai déjà adopté un mode de gestion axée sur l'amélioration et le changement. Je suis donc en forme pour affronter des changements d'envergure. Je dispose de l'expérience et des outils qui me sécurisent dans un environnement en transformation. »

L'utilisation de projets pilotes constitue une manifestation tangible de cette valeur organisationnelle. L'approche par petits pas est en effet très caractéristique d'une démarche d'amélioration continue. On a aussi dénoté une volonté d'essaimage dans les organisations qui semblent le plus à l'aise avec le changement.

Il est cependant clair que les organisations ne peuvent pas créer du jour au lendemain ce trait culturel, mais l'exploration des principes du management de la qualité et de l'amélioration continue serait très utile à la mise en œuvre de tout changement. Il semble que le profil de mise en œuvre entraîné par la GAR bénéficie tout particulièrement d'une culture d'amélioration continue bien implantée et bien encadrée.

Une culture d'apprentissage et la capacité de prendre des risques

On peut résumer cette capacité à changer de la façon suivante : « Changer implique nécessairement un degré d'incertitude et une vulnérabilité, mais mon organisation me laisse prendre des risques calculés et valorise l'initiative. Je suis aussi invité à constamment innover et à améliorer ma performance. »

Nous avons aussi noté que les répondants des organisations présentant le plus de succès avaient tous exprimé que le droit à l'erreur était permis et reconnaissaient qu'ils étaient dans un processus d'apprentissage avec la mise en œuvre de la GAR. Cependant, on souligne que ce droit à l'erreur est assorti de la responsabilité de s'améliorer et de ne plus commettre les mêmes erreurs à la prochaine occasion. Cette pression organisationnelle stimule les gestionnaires à s'améliorer à la fois par des initiatives nouvelles plus risquées et par l'amélioration constante et progressive des éléments déjà en place.

Il semble donc que l'équilibre entre ces forces (valorisation de la prise de risque, droit à l'erreur et nécessité de s'améliorer) procure un environnement très stimulant à la mise en œuvre de la GAR.

6. Conclusion

La santé ne peut pas se soustraire aux pressions de plus en plus insistantes pour introduire les principes de la gestion de la performance. Dans le contexte des ressources limitées, il s'agit même d'une chance à saisir pour tirer le maximum de résultats des budgets alloués et de résoudre de façon transparente la délicate équation de l'accessibilité, de la qualité des soins et du contrôle des coûts.

Cet article a permis de présenter les composantes d'un cadre de gestion de la performance adapté aux établissements de santé. Ce cadre respecte les principes et les pratiques de la gestion axée sur les résultats en vigueur dans l'ensemble de la gestion publique.

Nous avons aussi fait état des résultats de l'étude que nous avons menée sur l'implantation des cadres de gestion de la performance dans les ministères et organismes de la fonction publique québécoise.

Cette exploration nous a permis de tirer des enseignements pour éviter des écueils et apprendre des leçons sur les meilleures pratiques. Dans cet exercice, nous avons identifié quelques facteurs de succès aux projets d'implantation des cadres de gestion axés sur les résultats.

Notre étude nous a aussi permis d'identifier quelques capacités à changer qui pourraient être bénéfiques à toutes les organisations, quel que soit le changement auquel elles sont confrontées. En particulier, nous avons trouvé que les organisations qui connaissent bien leur mission, leurs orientations et leurs rôles sont prédisposées au succès lors d'un changement.

Celles qui adoptent une attitude positive face au risque organisationnel et celles qui ont développé une culture d'amélioration continue sont aussi plus aptes à réussir leur transformation organisationnelle.

Il est clair que le champ des capacités à changer n'a été qu'effleuré dans le cadre de cette recherche et que beaucoup de réflexion devra y être consacrée. Néanmoins, nous avons le sentiment d'avoir touché du bout des doigts une piste très porteuse en matière de gestion du changement. Les recherches du CETO sont d'ailleurs orientées dans cette voie.

2005-12-21

Bibliographie

- BD Healthcare Consulting and Services (2001). « *2000: National Performance Indicators for Healthcare Materials Management* », Chicago, ARHMM, 57 p.
- Béchar, D., Martin, T. et Tahmazian B. (1995). « *L'analyse de la valeur* », Hydro-Québec, Groupe qualité et développement organisationnel, 72 p.
- Bélangier, P.A. et collaborateurs (2000). *Guide sur la déclaration de services aux citoyens*, Secrétariat à la modernisation de la gestion publique, Gouvernement du Québec, 24 p.
<http://www.tresor.gouv.qc.ca/ministre/modernisation/guide-declaration.pdf>
- Jobin, M.H. (2002). « La gestion par résultats : un mode d'emploi pour la création de valeur », *Logistique & Management*, vol. 10 (2), p. 41-51.
- Jobin, M.-H., Bureau, L., Bélangier, P.A. et Voyer, P. (2001). « *La gestion par résultats : Document de référence* », Ministère de l'éducation, Gouvernement du Québec, mai 2001, 24 p.
- Lebas, M.J. (1995). « *Performance Measurement and Performance Management* », *International Journal of Production Economics*, vol. 41 (1-3), p. 23-35.
- Lorino, P. (1997). « *Méthodes et pratiques de la performance* », Paris, Les Éditions d'Organisation, 512 p.
- Martin, V. et Jobin, M.H. (2004). La gestion axée sur les résultats : comparaison de huit juridictions, *Administration publique du Canada*, vol. 47 (3), 2004a, p. 304-331.
- Martin, V. et Jobin, M.H. (2004). Transformer l'administration publique : recension et analyse des expériences de mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats, *cahier du CETO 04-02*, août 2004b.
- Mendoza, C., Delmond, M.-H., Giraud, F. et Löning, H. (2002). *Tableaux de bord et balanced scorecards*, Paris, Groupe Revue Fiduciaire, 248 p.
- Naylor, C.D. (1999). « Health Care in Canada: Incrementalism under Fiscal Duress », *Health Affairs*, vol. 18 (3), p. 9-26.
- Neeely, A. (1999). « The Performance Measurement Revolution: Why Now and What Next? », *International Journal of Operations & Production Management*, vol. 19 (2), p. 205-228.
- Nilsson, F. et Olve, N.G. (2001). « Control Systems in Multibusiness Companies: From Performance Management to Strategic Management », *European Management Journal*, vol. 19 (4), p. 344-358.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économique) (1997). En quête de résultats : Pratiques de gestion des performances, PUMA, Paris.

- Paquin, M. (2000). La modernisation du cadre de gestion gouvernementale, *Sources ÉNAP*, vol. 15 (4), septembre-octobre 2000, p. 5-6.
- PUMA/PAC (95) 24. *L'utilisation des mesures de performance dans l'administration publique : grandes lignes et synthèse du document du secrétariat (PUMA/PAC (95)23) sur les pratiques de gestion des performances dans huit pays membres de l'OCDE*, Paris, 13 et 14 novembre 1995, diffusion restreinte.
- Rondeau, A. (1999). Transformer l'organisation : Vers un modèle de mise en œuvre, *Gestion*, vol. 24 (3), p. 148-157.
- Rondeau, A. et collaborateur. Typologie des transformations organisationnelles, *cahier du CETO*, à paraître.
- Rourke, R.E. (1981). « Performance Measurement: First and Last Step in Innovation », *Hospital Materiel Management Quarterly*, vol. 3 (1), p. 1-7.
- Selmer, C. (1998). *Concevoir le tableau de bord*, Paris, Dunod, 246 p.
- Voyer, P. (1999). *Tableaux de bord de gestion et indicateurs de performance*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 446 p.