

La conception de la gestion par résultats en Amérique latine

Par **Denis Proulx**, professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique du Québec • denis.proulx@enap.ca
et **Fabiana Machiavelli**, ancienne vice-rectrice académique de l'UNICEN¹ (1992-1996), doctorante à l'École nationale d'administration publique du Québec • fabiana.machiavelli@enap.ca

Cet article traite de deux thèmes *a priori* indépendants. Le premier est au cœur des efforts de modernisation des administrations publiques, car il est lié à une évolution du management public ; le deuxième est le rapprochement de plusieurs pays à partir d'une culture commune et de langues apparentées. La question n'est pas de savoir s'il y a une gestion par résultats typiquement latino-américaine, mais d'éclairer la conception de la gestion par résultats à partir des singularités des administrateurs publics d'Amérique latine.

La gestion par résultats est un des éléments dominants du nouveau management public. Comme ce dernier, elle a fait l'objet de plusieurs critiques récentes dans les écrits sur le sujet (Moynihan, 2005). Pourtant, cette préoccupation pour les résultats s'est retrouvée dans les réformes ou les modernisations de très nombreuses administrations dans le monde, la rendant presque universelle. Ciulla Lamarck (2000) faisait remarquer que dans les réformes observées, la tendance est passée des privatisations aux réformes des fonctions de l'État. Toutefois, on a surtout jusqu'ici mis l'accent sur les méthodes et moins sur l'adaptation aux cultures administratives nationales dans le développement de ces nouveaux modes de gestion.

Les gestionnaires utilisent souvent les mêmes mots sans qu'on soit certain qu'ils aient le même sens. Nous émettons l'hypothèse que les perceptions des gestionnaires changent selon la nationalité et que les variables culturelles nationales déterminent

une compréhension particulière des principes qui, autrement, semblent universels. Les différences entre nationalités entraînent des différences de perception de la part des gestionnaires publics par rapport à leur environnement et par rapport aux questions liées aux thèmes de la gestion. Ainsi en est-il de la gestion par résultats.

Cet article s'insère dans le contexte plus global d'une recherche visant à cerner la compréhension que les gestionnaires publics de différents pays ont de l'administration publique. Cette préoccupation a son origine dans la nature même des organisations, du fait que la perception que nous en avons est subjective et qu'elle détermine ensuite la définition de la fonction du management et du rôle du gestionnaire. André Laurent (1980 : 1) souligne que les organisations sont des « inventions sociales, des productions humaines qui sont modelées quotidiennement par les comportements de leurs acteurs ». Les gestionnaires doivent utiliser leur propre modèle de la réalité, mettre de l'avant ce qu'ils considèrent comme leur rôle et leur fonction organisationnelle.

Nous analysons ici des thèmes liés à la conception de la gestion par résultats selon les gestionnaires publics de trois pays : le Chili, le Mexique et le Canada (Québec). Bien que le Chili et le Mexique ne soient pas représentatifs de l'Amérique latine dans son ensemble, nous pensons qu'ils illustrent certaines tendances alors que le cas canadien est présenté comme une référence non « latino » pour illustrer des ressemblances et des différences possibles. L'article définit les déterminants de la gestion par résultats puis établit un lien entre ceux-ci et la compréhension que les cadres de ces trois pays ont

¹ Universidad nacional del Centro de la provincia de Buenos Aires (Argentine)

de ces éléments. Les principes de la gestion par résultats n'ont pas toujours le même sens selon les cultures nationales et cette compréhension différente a un impact sur leur mise en place. La conclusion porte sur les éléments d'applicabilité des principes liés aux réformes et à la gestion par résultats selon les valeurs nationales.

■ LA GESTION PAR RÉSULTATS

Dans la plupart des pays observés, la gestion par résultats (GPR) est associée à des projets de modernisation ou de réforme administrative. Ces projets incluent normalement d'autres éléments qui interagissent et « s'influencent ». Ainsi, par exemple, la GPR est intégrée à des projets de planification stratégique, au processus budgétaire ou à la reddition de comptes (Martin et Jobin, 2004 ; Makón, 2000 ; Bourgault, 2004 ; Arellano Gault, 2001).

La mise en place de la GPR suppose qu'on choisisse généralement de privilégier les résultats plutôt que la légalité et le respect des procédures formelles, ce qui implique avant tout de préciser les objectifs à atteindre (Merrien, 1999). Wake Carroll (2000 : 47) fait remarquer que « l'évaluation des résultats, une fois ceux-ci mesurés, engendre deux grandes préoccupations : la quantification et la perception ». Une évaluation dépend donc de critères subjectifs fournis par les personnes qui les établissent et perçus par les personnes qui jugent : la perception y joue donc un rôle central.

Malgré l'universalisation du concept de la GPR, l'application concrète de celle-ci comporte des différences d'une expérience à l'autre. Comme l'affirme Makón (2000), la GPR ne constitue pas un modèle unique qui s'applique d'une façon prédéterminée en utilisant un même ensemble d'outils. Il existe plutôt différentes façons de mettre en place la GPR, celles-ci dépendant des outils utilisés, du contexte politique, social et économique de chaque pays et des buts poursuivis.

Observable au sein d'un même gouvernement et *a fortiori* selon les cultures nationales, la façon de mettre en place ces éléments de réforme varie selon les cultures administratives. Il est donc essentiel de lier notre compréhension de la GPR dans différents

pays aux questions de valeurs nationales parce qu'elles joueront un rôle actif dans sa définition et sa mise en œuvre.

Les pays de l'Amérique latine ne forment pas un bloc monolithique. Au-delà des simples nuances, il existe entre eux des différences importantes. Malgré cela, leurs administrations publiques partagent le fait d'être inspirées du droit administratif français. Aussi accordent-elles moins de crédit aux emprunts venus du management privé telle la GPR, plus répandue dans le management public nord-américain. Ce dernier a en effet l'habitude de s'inspirer des innovations venues du secteur privé, pratique beaucoup moins naturelle dans le reste du monde.

Martin et Jobin (2004) ont relevé que la GPR se concrétise dans des cadres de gestion composés de plusieurs étapes. Les étapes du cycle de la GPR semblent être les mêmes à peu près partout. Au Canada par exemple, on trouve « un exercice de planification stratégique et planification opérationnelle, les plans et programmes sont ensuite réalisés, les résultats obtenus sont alors mesurés puis utilisés pour la reddition de comptes et, finalement, on fait l'analyse et l'interprétation des résultats ». Le processus a été identique en Argentine (Makón, 2000). Un des bénéfices reconnus à la GPR est justement le fait qu'elle génère une meilleure information publique, en quantité et en qualité, car elle oblige une intégration des différentes activités de l'administration (Arellano Gault, 2001).

Les différences dans la manière dont la GPR a été introduite dans différents pays proviennent du fait que l'accent n'a pas été mis dans tous les cas sur les mêmes aspects de sa gestion. Chaque pays se distingue par la façon dont il a adapté ce cadre de gestion à ses propres caractéristiques institutionnelles. L'Australie par exemple, accorde de l'importance à l'intégration de la gestion et la GPR y est intégrée au processus budgétaire. Au Canada, l'approche est administrative, plus flexible et privilégie la nécessité de l'apprentissage et l'amélioration de la fonction publique (Martin et Jobin, 2004). Le Chili a adopté une approche graduelle axée sur l'évaluation de programmes et la définition d'indicateurs de rendement (CLAD, 1996). Le Mexique insiste sur la professionnalisation de la fonction publique (Moctezuma Barragan et Roemer, 2001).

Cette face de la modernisation des administrations engage en conséquence une transformation fondamentale des organisations publiques pour accroître leur efficacité, leur efficience, leur adaptabilité ainsi que leur capacité à innover. Selon Martin et Jobin (2004), la GPR se veut une attitude plutôt qu'une démarche mécanique. Il s'agit bien d'une transformation culturelle et non pas simplement structurelle, ce qui ajoute à l'importance d'analyser cette dimension.

Pour que l'administration puisse « mettre le cap » sur les résultats, il faut un encadrement organisationnel articulé autour de plusieurs paramètres. La gestion par résultats se compose (Zeghal, 1997) 1° d'un cadre stratégique qui définit où va l'organisation et comment elle compte s'y rendre, 2° d'une accentuation de la pratique de la délégation, de l'habilitation et de la responsabilisation, 3° d'une concentration sur les résultats par l'élimination des contrôles inutiles et enfin, 4° de la création d'un système de communication. La délégation implique plus d'autonomie et plus de responsabilités, alors que l'habilitation consiste à doter le personnel de moyens pour faciliter le processus décisionnel tel que l'information, la formation et l'autorité requise.

La concentration sur les résultats implique l'élimination des contrôles inutiles par des règles et des procédés centralisés moins nombreux. Dans ce contexte, un des éléments fondamentaux est donc la reddition de comptes, c'est-à-dire le processus par lequel un gestionnaire a l'obligation d'expliquer et de justifier ses décisions et ses actions, tout en démontrant une utilisation efficace et efficiente des ressources et des mandats qui lui ont été confiés (Bourgault, 2004).

Hintze (2003) affirme que le critère principal choisi dans la reddition de comptes peut faire la différence. Ainsi, lorsque la reddition de comptes est axée sur les produits, l'évaluation porte alors sur les activités réalisées et les ressources utilisées plutôt que sur les résultats et leurs effets. Les résultats sont donc plus difficiles à évaluer et, dans ce cas, la planification devient plus ambiguë. Les arrangements organisationnels seront ainsi différents dans chaque situation.

Il ressort que les changements amenés par la gestion par résultats exigent des modifications dans les attitudes et les façons de faire des gestionnaires concernés par sa réalisation. Elle rend nécessaire le développement d'une nouvelle culture de la gestion publique dont les principaux paramètres sont : des orientations stratégiques, une habilitation et une responsabilisation accrue de tous les participants, une concentration sur les résultats, une plus grande imputabilité et un système d'information de qualité.

Cette nouvelle culture accorde plus de place à « l'informel », à l'autonomie du gestionnaire dans un cadre de gestion plus préoccupé de résultats que de moyens. Cette autonomie est limitée par la reddition de comptes bien plus que par le traditionnel formalisme réglementaire. Les objectifs ne sont plus de simples variants techniques pouvant être modifiés par une nouvelle règle. La dimension informelle du changement, comme l'autonomie consentie au gestionnaire, nécessite un changement plus profond qui se traduise de façon opératoire dans les principes qui guident les cadres. Il est essentiel que ces principes correspondent aux comportements que les administrateurs jugent normaux et souhaitables. C'est pourquoi nous parlons ici de changement culturel.

La gestion par résultats occupe une large place dans les projets de nouvelle gestion publique, cette dernière influençant dorénavant fortement les modernisations administratives dans plusieurs pays (Jones, Schedler et Wade, 1993 ; Ciulla Lamark, 2000 ; Aucoin, 1995). La gestion par résultats est constituée d'un ensemble de règles favorisant l'autonomie des unités de gestion et des gestionnaires. Elle met en évidence la reddition des comptes et la responsabilisation des individus. Ce type de modèle de gestion entraîne de nouveaux comportements chez les gestionnaires publics. Il est intéressant dans ces circonstances de se demander jusqu'à quel point les valeurs et les perceptions des gestionnaires sont compatibles avec les nouvelles façons de « fonctionner ». La gestion par résultats instruit utilement sur l'adéquation des valeurs existantes aux principes nouveaux.

■ LES DIFFICULTÉS DE LA MISE EN PLACE DE LA GESTION PAR RÉSULTATS

La mise en œuvre de la gestion par résultats rencontre un certain nombre de difficultés dont une des plus importantes est l'intégration des différentes composantes du cadre de gestion. Il semble par exemple que l'intégration de la gestion budgétaire avec la planification stratégique ne se fasse pas sans heurts (Bourgault, 2004 ; Arellano Gault, 2001). Pour Arellano Gault, la budgétisation est un des éléments les plus politiques dans le processus de décision publique. Pour la GPR, cela implique des négociations complexes, car il n'existe pas un « catalogue » complet et systématique de résultats à atteindre.

Dans ce contexte, selon Bourgault (2004), la planification stratégique suscite encore plus d'incompréhension et de débats. Un des écueils est la difficulté d'identifier des indicateurs de résultats clairs, fiables et faciles à comprendre. Dans le même ordre d'idée, Hintze (2004) souligne que les résultats sont plus difficiles à appréhender que les processus et qu'il est encore plus ardu de les mesurer et de les évaluer. C'est pour cette raison que la planification stratégique apparaît ambiguë et la reddition de comptes malaisée.

La GPR donne la priorité aux résultats, mais aussi à l'imputabilité des gestionnaires. Ce point ne manque pas de provoquer des tensions, car tandis que la première s'appuie sur l'autonomie, la deuxième a tendance à reposer sur la surveillance (Hernes, 2005). L'imputabilité attachée à la GPR inquiètent les gens parce qu'elle diminue leur capacité à prendre des risques et peut, paradoxalement, entraîner une forme de paralysie. La reddition de comptes freinent souvent la flexibilité et l'innovation et contrarie l'autonomie, autant de principes essentiels de la GPR. Selon Light (1993), la reddition de comptes est, en fait, associée plus au respect des règles qu'à l'autonomie et à l'innovation. L'impact de la reddition de comptes sur les autres aspects de la gestion varie notamment par rapport à deux dimensions : les sources du contrôle et le degré du contrôle (Romzeck et Dubnick, 1993).

Dans un pays, ou un gouvernement, donné, le rôle de l'administrateur public résultera de trois éléments : l'application des règles officielles, la référence à un paradigme qui explique ce que doit être l'administration publique et une série de valeurs personnelles qui colorent les deux premiers éléments. Ces valeurs contribuent à déterminer ce qui est important, ce qui est à privilégier, dans les actions comme dans les résultats de celles-ci. Les réformes administratives obéissent, partout dans le monde, aux mêmes règles et principes, chacun tentant de les adapter dans le respect de ses croyances. La gestion par résultats n'échappe pas à ce phénomène. Ces adaptations, basées sur des dimensions, valeurs ou paradigmes de référence des gestionnaires, éminemment subjectives, doivent se greffer à des systèmes administratifs différents. C'est l'uniformité proposée des réformes qui nous invite à comparer cette dimension informelle pour mieux comprendre le tout (Proulx, 2003).

■ MÉTHODOLOGIE

Étant donné que nous ne pouvions pas décrire directement les valeurs ou les paradigmes des fonctionnaires, nous avons élaboré un questionnaire dont l'objet était de pondérer des éléments actifs de la vie des administrateurs publics. En bref et en plusieurs questions : à quoi accordent-ils le plus ou le moins d'importance ? Les réponses à ces questions nous permettent de tracer les portraits des administrateurs de différents pays. Elles nous ouvrent une perspective sur leur conception de ce qu'est et de ce que devrait être l'administration publique. Au lieu d'analyser l'administration publique uniquement par ses règles, nous l'auscultons par la façon dont ses gestionnaires la perçoivent et y perçoivent leur rôle. Cette étude s'attache à déterminer si les principes de la gestion par résultats qui guident les gestionnaires publics dans leur action et la perception de leur fonction sont compris et vécus de façon uniforme.

Pour disposer d'échantillons comparables, nous avons distribué ce questionnaire à des groupes de gestionnaires participant à des activités de formation

dans des institutions d'administration publique² de leur pays. Les personnes devaient évaluer, sur une échelle de type Likert variant de 1 à 5, dans quelle mesure elles étaient d'accord avec l'énoncé proposé, 1 signifiant « totalement en désaccord »; 2, « en désaccord »; 3, « neutre »; 4, « d'accord » et 5, « tout à fait d'accord ».

Les trois pays représentés dans cette étude sont le Canada, le Mexique et le Chili. Les questionnaires distribués au Canada étaient rédigés en français. Ceux du Mexique et du Chili étaient rédigés en espagnol et ont été réalisés par la méthode de traduction à rebours (Brislin, 1973).

TABLEAU 1 : DONNÉES SUR LES GROUPES

| PAYS | CANADA | MEXIQUE | CHILI |
|-----------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Nombre de questionnaires complets | 111 | 97 | 78 |
| Âge moyen | 41-45 ans | 36-40 ans | 36-40 ans |
| Nombre d'années d'expérience | 16-20 ans | 11-15 ans | 10 ans |
| Répartition hommes / femmes | 62 H / 49 F | 69 H / 28 F | 42 H / 36 F |
| Diplômes universitaires | 79 % | 94 % | 74 % |

Les hommes sont plus nombreux que les femmes, ces dernières étant moins importantes en nombre dans l'échantillon mexicain que dans les deux autres échantillons. La plupart des gestionnaires interrogés détiennent un diplôme universitaire, dont 60 % du premier cycle. La majorité des répondants ont entre 35 et 45 ans.

À partir des thèmes mentionnés plus haut, nous avons sélectionné les questions liées à la gestion par résultats, puis nous avons fait une analyse de variance (ANOVA) sur les énoncés en prenant comme variable dépendante la nationalité, considérée déterminante par Laurent (1986). Nous avons procédé ensuite à des analyses de régression pour connaître les corrélations

entre les variables utilisées et pour nous assurer que la variable dépendante avait une relation significative avec les variables de l'étude, ce qui était le cas. Avant de procéder à l'analyse, nous avons vérifié tous les postulats de base nécessaires, telles la normalité et l'homogénéité de la variance.

La longueur du questionnaire et la répétition des thèmes augmentent la difficulté de trouver un profil idéal sans contradictions, ce qui, pour nous, est un élément significatif de compréhension. Notre objectif est d'évaluer non pas le comportement de gestionnaires de différents pays, mais leur perception de principes qui semblent universels. C'est dans ce sens qu'il faut interpréter les résultats qui suivent. Ils

² ENAP (École nationale d'administration publique, Université du Québec)
 INAP (Instituto nacional de administración pública), Mexique
 AChM (Asociación chilena de Municipios), Chili

n'augurent aucunement d'une pratique administrative ; ils n'augurent que des réponses que les cadres ont bien voulu donner. C'est cependant la vision de leur organisation, ce qu'elle devrait être, mais surtout de ce qu'elle est, qui guidera notre interprétation par la suite.

**TABLEAU 2 : MOYENNE DE L'ÉVALUATION
SELON L'ÉCHELLE DE TYPE LIKERT (1 À 5)**

| QUESTION | CANADA | CHILI | MEXIQUE |
|---|--------|-------|---------|
| N° 6 Le gestionnaire public est d'abord et avant tout responsable du respect des règles administratives | 2,89 | 3,79 | 4,15 |
| N° 57 Connaître parfaitement la loi est la base de l'efficacité du gestionnaire public | 2,69 | 3,72 | 4,14 |
| N° 12 Plus les activités d'un département sont complexes, plus il devient important que les fonctions de chacun soient bien définies | 4,24 | 4,59 | 4,81 |
| N° 23 Il est essentiel d'élaborer des plans détaillés pour les subalternes afin qu'ils sachent ce qu'ils ont à faire | 3,14 | 4,17 | 4,31 |
| N° 26 Le gestionnaire public doit bénéficier d'autonomie pour être efficace | 4,45 | 4,12 | 4,08 |
| N° 5 Les objectifs de travail des employés doivent être définis très clairement | 4,47 | 4,74 | 4,78 |
| N° 50 Le gestionnaire public est responsable de garder le secret sur les activités de son administration | 2,99 | 3,79 | 3,51 |
| N° 51 La plupart des gestionnaires semblent être plus motivés par l'obtention du pouvoir que par l'atteinte d'objectifs | 2,70 | 3,28 | 3,65 |
| N° 25 Il est important qu'un responsable dispose de réponses précises à la majorité des questions que ses subordonnés peuvent soulever au sujet de leur travail | 3,05 | 4,19 | 4,39 |
| N° 44 Le gestionnaire public est le premier responsable de l'affectation et des tâches des subordonnés | 3,86 | 4,09 | 4,29 |

■ RÉSULTATS ET DISCUSSION

Pour l'analyse, nous avons regroupé les énoncés choisis sous trois aspects différents. Les énoncés du premier groupe font référence à la vision traditionnelle de la gestion axée sur les activités plutôt que sur les résultats qui privilégie le respect des règles et la connaissance des lois. Dans le deuxième groupe, nous avons placé les énoncés fondés sur des principes essentiels de la GPR, comme la définition des résultats à atteindre et l'importance de l'autonomie. Enfin, dans un troisième groupe, nous avons choisi des énoncés qui portent sur des actions qui vont à l'encontre de la GPR – tels que la culture du secret dans l'administration ou les mobiles personnels – et qui seraient donc défavorables à son implantation.

Il faut souligner que le questionnaire comprend un énoncé renvoyant directement à la GPR (*n° 15 L'atteinte concrète de résultats attendus est la première responsabilité personnelle du gestionnaire*). Il ne fait pas partie de l'analyse, car il n'y a pas de différence significative entre les gestionnaires des trois pays, tous se déclarant fortement d'accord avec l'énoncé. Néanmoins, dès qu'on entre dans le détail des réponses, on remarque vite que la vision n'est pas la même partout.

Vision traditionnelle de la gestion

N° 6 : Le gestionnaire public est d'abord et avant tout responsable du respect des règles administratives

Il est intéressant d'observer ici les différences de réponses malgré ce que nous venons de souligner ci-dessus. Dans ce cas-ci, les Mexicains (moyenne : 4,15) et les Chiliens (moyenne : 3,79) sont davantage d'accord avec l'énoncé que les Canadiens (moyenne : 2,89) qui se singularisent ($F(2,283) = 27,464$; $p \leq 0,05$) puisqu'ils sont plutôt en désaccord.

Il semble alors que le sens que chaque groupe donne à l'obtention des résultats soit complètement différent. Il ne s'agit pas nécessairement d'une contradiction. Il est en fait possible que les Mexicains et les Chiliens établissent un lien plus fort entre résultats et procédures.

Le respect des règles fait référence non pas au fait de poser des gestes légaux ou non, mais à la prépondérance que l'on donne à celles-ci comme cadre de fonctionnement. La gestion par résultats veut déplacer le curseur, qui est positionné sur les processus, pour le pointer sur les résultats. Les règles administratives font partie du processus et la volonté de les respecter avant toute chose illustre d'abord la foi dans le principe suivant : si les règles sont bien suivies, les résultats suivront. Ce n'est pas tant la volonté de respecter les règles qui compte que le niveau de priorité que l'on accorde au fait de les suivre. L'apparente contradiction observée ici illustre une confusion de sens.

N° 57 : Connaître parfaitement la loi est la base de l'efficacité du gestionnaire public

Le fonctionnement de toutes les administrations publiques repose sur des lois et des règlements. L'adhésion à cette proposition est cohérente avec les résultats de l'énoncé précédent. Les gestionnaires publics mexicains (4,14) sont ceux qui sont encore le plus d'accord suivis de près par ceux du Chili (3,72) alors que les Canadiens (2,69) sont une fois de plus en désaccord ($F(2,283) = 47,997$; $p \leq 0,05$). Cette question fait référence à la fois à une culture administrative légaliste et au formalisme institutionnel. On utilise la loi non seulement comme un outil pour atteindre des objectifs, mais aussi parfois comme un instrument de gestion, méthode typique du paradigme administratif à l'encontre du modèle du management public nord-américain dont s'inspire la GPR.

De surcroît, cette question renvoie également à un deuxième phénomène lié au précédent. Le contrôle informel agit de façon inversement proportionnelle au contrôle formel. Plus il y a de contrôles formels, moins les gens se sentent obligés de les suivre et plus les contrôles sont informels, mieux ils sont respectés. Cette observation contredit en partie l'argument du contrôle de l'incertitude évoqué par Hosftede (1994) dans la mesure où les pays qui élaborent le plus de règles sont généralement ceux qui ont l'attitude la plus « souple » quand vient le moment de les appliquer. En Amérique latine, on peut empiriquement noter ce fossé entre la propension élevée à créer des textes juridiques et la réalité de leur application.

N° 12: Plus les activités d'un département sont complexes, plus il devient important que les fonctions de chacun soient bien définies

La GPR tolère des écarts dans les processus dans le but d'atteindre les résultats, ce qui suppose en principe que le gestionnaire doit bénéficier d'autonomie et d'une marge de manœuvre importante. Une fois de plus, nous observons que les Canadiens (4,24) diffèrent des Mexicains (4,81) et des Chiliens (4,59), ($F(2,283) = 21,804$; $p \leq 0,05$). On remarque cependant que les trois groupes sont d'accord avec l'énoncé, ce qui nous amène à penser que la question de l'autonomie prônée par la NGP ne s'étend pas nécessairement au-delà du discours.

N° 23: Il est essentiel d'élaborer des plans détaillés pour les subalternes afin qu'ils sachent ce qu'ils ont à faire

Ici, les gestionnaires mexicains (4,31) se déclarent tout à fait d'accord avec l'énoncé, les Chiliens (4,17) aussi, mais dans une moindre mesure, alors que les Canadiens (3,14) affichent leur neutralité – et leur différence – par rapport à l'énoncé, ($F(2,283) = 39,857$; $p \leq 0,05$). Pour les deux premiers groupes, l'interprétation laisse présager une cohérence avec l'énoncé 12. Toutefois, compte tenu de la neutralité des Canadiens et de l'unanimité des trois groupes sur la conviction que l'atteinte des résultats escomptés soit la responsabilité première du gestionnaire, les résultats présentés ici renforcent notre hypothèse de l'existence d'un écart entre le discours et la réalité.

Des plans détaillés destinés aux subalternes vont de toute évidence à l'encontre de la notion d'autonomie réelle. Or, il est impensable de concevoir un système où des gestionnaires très autonomes refusent l'autonomie à ceux qu'ils dirigent. On peut accorder de l'autonomie quand on en dispose soi-même, mais le fait de rechercher l'autonomie ne signifie pas qu'on soit automatiquement prêt à en donner: ces deux démarches sont indépendantes.

Gestion par résultats

N° 26: Le gestionnaire public doit bénéficier d'autonomie pour être efficace

Paradoxalement, les trois groupes s'accordent sur cette affirmation, la seule différence étant que les cadres canadiens (4,45) sont tout à fait d'accord alors que les Mexicains (4,08) et les Chiliens (4,12) sont simplement d'accord ($F(2,283) = 8,819$; $p \leq 0,05$).

Il est éclairant de constater que cet énoncé s'oppose en quelque sorte aux énoncés 12 et 23. En général, lorsqu'un énoncé porte sur la fin – comme ici – on a tendance à être d'accord alors que quand il porte sur le comment – comme dans les deux autres cas – on relève des différences.

N° 5: Les objectifs de travail des employés doivent être définis très clairement

Cet énoncé reprend le thème de façon plus précise. Tous sont d'accord, les Mexicains (4,78) et les Chiliens (4,74), mais aussi les Canadiens (4,47) quoique dans une moindre mesure ($F(2,283) = 8,858$; $p \leq 0,05$). Nous remarquons ici une contradiction avec l'énoncé 23, qui s'explique, selon nous, par la dimension normative générale de cet énoncé-ci. Au fond, on pourrait demander: « Qu'entendons-nous par objectifs de travail? Traitons-nous de résultats ou de moyens au-delà des mots que nous utilisons? » Les plans détaillés pour les subalternes de l'énoncé 23 peuvent être incompatibles avec les objectifs clairs de l'énoncé 5. Une fois de plus, nous découvrons l'ambiguïté des termes proposés par les modèles de gestion que nous retrouvons partout dans le monde. Nous ne nous satisfaisons pas d'énoncés généraux que chacun comprendra, traduira et interprétera à sa façon. Il est indispensable d'étudier avec précision les pratiques, les valeurs et les paradigmes pour saisir justement le sens du grand mouvement actuel de modernisation.

Principes contraires à la gestion par résultats

N° 50: Le gestionnaire public est responsable de garder le secret sur les activités de son administration

Cet énoncé illustre le penchant pour la rétention d'information des gestionnaires publics. La question du secret est instructive parce qu'elle éclaire de façon concrète le fonctionnement d'une Administration donnée. Les Chiliens (3,79) et les Mexicains dans une moindre mesure (3,51) appuient cet énoncé, les Canadiens (2,99) restent neutres, ce qui les singularisent une fois encore ($F(2,283) = 8,225$; $p \leq 0,05$).

Le secret est intrinsèque à la gestion. Il est impossible pour un gestionnaire de ne pas détenir de secrets. Notre préoccupation est de vérifier jusqu'où l'on estime que les choses doivent rester secrètes. Garder le silence va à l'encontre de la transparence et de la participation. Il est difficile que circule une information de gestion de qualité dans les administrations qui privilégient le secret. On peut dire aussi que le principe même de la reddition de comptes s'oppose au secret administratif. Jusqu'à un certain point, cela dépend en fait des caractéristiques du contrôle en place. Sur cette question controversée, nous remarquons à nouveau que les principes généraux presque universellement acceptés ne sont pas corroborés par les pratiques de gestion observées dans la réalité. Ces dernières sont plutôt en osmose avec les paradigmes et la conception de la gestion inspirés par les valeurs nationales.

La question du secret est intimement liée à celle du pouvoir. L'énoncé qui suit y fait référence en mettant la quête du pouvoir au-dessus de l'atteinte des objectifs.

N° 51: La plupart des gestionnaires semblent être plus motivés par l'obtention du pouvoir que par l'atteinte d'objectifs

On pourrait s'attendre à trouver ici un lien direct avec le premier énoncé (n° 15). Si l'énoncé correspond à des valeurs profondes, alors l'atteinte d'objectifs apparaîtra dans la vie de tous les jours. Les Mexicains (3,65) se déclarent tout à fait d'accord, les Chiliens (3,28), simplement d'accord et les Canadiens (2,70), en désaccord ($F(2,283) = 13,681$; $p \leq 0,05$). Il semble donc, à partir de ces deux comparaisons, que l'atteinte des objectifs demeure une valeur de référence qui

indique, de façon normative, ce qu'on doit déclarer, mais qu'elle n'est pas intégrée également dans la réalité quotidienne des gestionnaires.

Dans la définition de la gestion par résultats, nous avons souligné l'importance de l'autonomie et de la responsabilité du gestionnaire public, à travers notamment l'imputabilité et le recentrage sur les résultats. Les énoncés suivants vont mettre en lumière les perspectives des gestionnaires publics à ce sujet.

N° 25: Il est important qu'un dirigeant dispose de réponses précises à la majorité des questions que ses subordonnés peuvent soulever au sujet de leur travail

Cet énoncé est symbolique de la lutte pour le pouvoir. L'obligation que se donne un cadre de répondre à toutes les demandes de ses subordonnés est une indication de forte distance hiérarchique. Les Canadiens ne ressentent pas cette obligation de façon très forte (3,05) et un individu qui chercherait à avoir toujours réponse à tout serait mal vu. Dans le même temps, les Chiliens (4,19) et les Mexicains (4,39) sont plus disposés à se plier à ce rituel pour affirmer l'autorité du chef ($F(2,283) = 55,005$; $p \leq 0,05$). La différence est ici particulièrement marquante.

N° 44: Le gestionnaire public est le premier responsable de l'affectation et des tâches des subordonnés

L'énoncé fait également ressortir les aptitudes dirigistes des administrateurs. Les Mexicains (4,29) et les Chiliens (4,09) sont plus d'accord que les Canadiens (3,86) avec la proposition. Cela tendrait à démontrer qu'ils affectionnent un style de gestion plus directif. Voici donc une limite supplémentaire aux principes de gestion basés sur l'autonomie et la responsabilité que la nouvelle gestion publique propose. Remarquons cependant que nous n'avons pas une opposition, mais une différence, dans l'appréciation entre les Canadiens et les autres ($F(2,283) = 8,736$; $p \leq 0,05$). Ces différentiels nous permettront de déterminer éventuellement quelles sont les parties du cadre conceptuel de la gestion par résultats qui sont compatibles avec les valeurs des dirigeants.

Pour expliquer cet écart, on peut se référer à la question 5 sur la définition des objectifs. La nuance porte non pas sur l'existence des objectifs, mais sur le

fait qu'ils soient élaborés par la direction, ce qui plaît moins aux Canadiens qu'aux deux autres groupes. Avoir des objectifs est un élément important pour tous, convenir que c'est le rôle du dirigeant de les fixer change radicalement la vision.

■ CONCLUSION

Globalement, la conception de la gestion des deux pays représentant l'Amérique latine est à beaucoup d'égards différente de celle qui a été observée au Canada (Québec). Ce constat s'inscrit en premier dans le contexte général de l'administration légaliste qui s'oppose au modèle du management public. Il faut savoir qu'au moment de leur indépendance, la totalité des pays latino-américains se sont donnés un droit administratif traduit du droit français, s'écartant ainsi du modèle qui allait se développer par la suite en Amérique du Nord et qui a été appelé plus tard le *management public*.

En outre, les études menées par Hofstede (1994) décrivent les valeurs de plusieurs pays latino-américains comme étant élevées au plan de la distance hiérarchique et moins individualistes que les anglo-saxons. Même si l'Argentine est, avec le Costa Rica, dans la même catégorie que les pays anglo-saxons pour l'égalitarisme, et, avec le Brésil et l'Uruguay, au milieu du peloton pour l'individualisme, il s'agit là d'exceptions. Or, les modèles de gestion tels que la GPR correspondent à des comportements égalitaires et très individualistes, caractéristiques, sous toutes réserves, des pays anglo-saxons (Hofstede, 1994). Les études commentées dans cet article sur le Mexique et le Chili vont plus dans le détail et illustrent les limites que la culture oppose à des modèles de gestion quelquefois hâtivement présentés comme universels.

Nous croyons que les résultats observés au Chili et au Mexique sont représentatifs de l'éventail des perceptions que l'on peut rencontrer en Amérique latine. Des résultats fragmentaires colligés au Venezuela se situaient d'ailleurs à mi-chemin entre ceux de ces pays. Selon Moynihan (2005), les problèmes liés à la gestion par résultats sont avant tout dépendants de sa mise en œuvre et celle-ci, selon la théorie du changement, est directement liée aux particularismes de ceux qui la mettent en place. En conséquence, des administrations publiques caractérisées par un grand formalisme, des

règles administratives contraignantes, un contrôle assidu des gestionnaires sur leurs employés et la valorisation du secret, peuvent-elles sérieusement appliquer les principes de la gestion par résultats? Poser la question, c'est y répondre.

Pour autant, comme nous le mentionnions au début de cet article, les gestionnaires publics d'Amérique latine n'ignorent rien de l'évolution du management public. Ils souhaitent s'en prévaloir et expérimenter les plus récentes approches. Reste à savoir comment les réformateurs, traditionnellement négligents sur cette perception, sauront tenir compte des particularités nationales dans leurs programmes de modernisation.

Avec un contrôle externe devenu omniprésent de par la volonté de gens persuadés de suivre « le modèle », on pourrait assister à la naissance d'une gestion par résultats dans un encadrement réglementaire étroit, interprété en descriptions détaillées de fonctions et de tâches administratives. En l'absence d'information, l'autonomie du gestionnaire serait alors très relative.

Décrivons-nous un « scénario catastrophe »? Comment savoir si nous noircissons le tableau? À des degrés divers, le dynamisme ne fait pas défaut aux pays d'Amérique latine. On y trouve des universités à l'avant-garde des idées, des professeurs compétents, un capital humain capable de réaliser des changements selon les règles de l'art. De manière empirique, ils connaissent les caractéristiques des administrateurs publics décrites ici, même si, les partageant, leur conscience en est brouillée. Selon Moynihan (2005), une des raisons principales de l'introduction de la gestion par résultats réside dans l'appréciation par les décideurs politiques des coûts et des bénéfices, d'abord symboliques, des réformes.

Cette affirmation est intéressante par le nouveau jour qu'elle offre sur la question. C'est la culture qui donne du sens, qui fournit les symboles et leur interprétation. Les valeurs élucidées dans ces questionnaires par les gestionnaires publics sont un reflet de leur vision de l'administration publique. Cette vision inclut la réduction des dépenses publiques et l'amélioration des résultats que recherche n'importe quel politicien, quelle que soit sa culture.

BIBLIOGRAPHIE

- Arellano Gault, D. (2001). *Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal*, documento presentado en el VI congreso internacional del CLAD, Buenos Aires, Argentina, noviembre.
- Aucoin, P. (1995). *The New Public Management, Canada in Perspective*, Montréal, IRPP Governance.
- Bosche, M. (1993). *Le management interculturel*, sous la direction de Marc Bosche, Paris, Nathan.
- Bourgault, J. (2004). « La mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats: leçons tirées de l'expérience québécoise », dans *Revue française d'administration publique*, n° 109, p. 109-128.
- Brislin, R., W. Lonner, R. Thorndike (1973). *Cross-Cultural Research Methods*, New York, John Wiley and sons.
- CLAD (1996). *Experiencias de modernización en la organización y gestión del Estado*, <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html>
- Ciulla Lamark, E. (2000). « Globalization in Public Administration Reform », dans Nye, J. S., J. D. Donahue (édit.), *Governance in a Globalizing World*, Washington, Brookings Institution Press.
- Gauthey, F., D. Xardel (1990). *Le management interculturel*, Collection Que-sais-je?, Paris, Presses universitaires de France.
- Gauthier, A. (1999). « La reddition de comptes au cœur de la gestion par résultats », *Autrement* (7), juin.
- Hernes, T. (2005). « Quatre réactions organisationnelles idéal-typiques aux réformes du nouveau management public et quelques conséquences », dans *Revue internationale de Sciences administratives*, vol. 71, n° 1, p. 5-18.
- Hintze, J. (2003). *Gestión por procesos y por resultados en el aparato estatal: una cuestión abierta*, Trabajo presentado en el II Congreso Argentino de Administración Pública, Córdoba, Argentina, noviembre.
- Hofstede, G. (1994). *Vivre dans un monde interculturel. Comprendre nos programmations mentales*, Paris, Éditions d'organisation.
- Jones, L. R., K. Schedler, S. Wade (1993). *International Perspective on the New Public Management*, Greenwich, CT: JAI Press.
- Jones, L. R., F. Thomson (1999). *Public Management Institutional Renewal for the Twenty-First Century*, Stamford, CT: JAI Press.
- Kearney, R. (1986). « Spoils in the Caribbean: The Struggle for Merit Based Civil Service in the Dominican Republic », *Public Administration Review*, vol. 46, n° 2, p. 66-80.
- Klingner, D., V. Pallavici, (2001). « Strengthening Personal Management in Developing Countries: Lessons Learned, Lessons Forgotten and an Agenda for Action », *Public Personnel Management*, Washington, Spring.
- Laurent, A. (1980). *Dimensions culturelles des conceptions du management*, Communications de l'INSEAD, Fontainebleau.
- Laurent, A. (1986). *The Cross Cultural Puzzle of International HRM in HRManagement*, n° 25, p. 91-112.
- Light, P. (1993). *Monitoring Government*, Washington D.C., Brookings.
- Makón, M. (2000). *El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional*, documento presentado en el V Congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración pública, República Dominicana.
- Martin, V., M.-H. Jobin (2004). « La gestion axée sur les résultats: comparaison des cadres de gestion de huit juridictions », dans *Administration publique du Canada*, vol. 47, n° 3, p. 304-331.
- Merrien, F. (1999). « La Nouvelle Gestion Publique: un concept mythique », dans *Lien social et Politiques*, RIAC, n° 41, p. 95-103.
- Moctezuma Barragan, E. et A. Roemer (2001). *A New Public Management in Mexico. Towards a Government That Produces Results*. Burlington: Ashgate Publishing Ltd., USA.
- Morgan, G. (1989). *Images de l'organisation*, Québec: Presses de l'Université Laval.
- Moynihan, D. P. (2005). « Why and How Do State Governments Adopt and Implement "Managing for Results, Reforms?" », *Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access published on April 1, 2005*, 15: 219-243.

- OCDE (1997). *En quête de résultats. Pratique de gestion des performances*, Paris, OCDE.
- OCDE (1994). *La gestion des performances dans l'administration: mesure des performances et gestion axée sur les résultats*, Paris: études hors série sur la gestion publique, n° 3.
- Osborne, D. et P. Plastrik (2000). *The Reinventor's Fieldbook. Tools for Transforming your Government*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Peters, G., D. Savoie (1998). *Réformer le secteur public: où en sommes-nous?*, Centre canadien de gestion – Québec, PUL.
- Popovich, M. G. (1998). *Creating High Performance Government Organizations. A Practical Guide for Public Managers*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Proulx, D. (2000). « Jusqu'où le nouveau management public est-il applicable au Mexique? », *Revue française d'administration publique*, n° 94, p. 221-230.
- Proulx, D. (2003). « Le management par résultats: une perspective transculturelle », dans *Management international*, vol. 7, n° 4, p. 39-48.
- Romzek, B., M. Dubnick (1993). « Accountability and Expectations in American Public Administration » – in Perry, J. (ed.). *Research in Public Administration*, Greenwich, Jai Press.
- Salgado, R. (1997). « Public Administration for Results: Choice, Design and Sustainability in Institutional Development and Civil Service Reform », *DPP Working Paper Series*, n° 106, Washington, D.C., Interamerican Development Bank.
- Trosa, S. (1999). *Quand l'État s'engage: la démarche contractuelle*, Paris, Éditions d'Organisation.
- Trosa, S. (1995). *Moderniser l'administration: comment font les autres?*, Paris, Éditions d'Organisation.
- Wake Carroll (2000). « Obstacles à l'évaluation de résultats », *Optimum*, vol. 30, n° 1.
- Zeghal, D. (1997). « Le défi de l'administration publique: mettre le cap sur les résultats », *Document de travail*, Université d'Ottawa.