

Papier SCT

Date : 04-05-95

Sujet : Possibilité de synergie entre la fonction d'examen et la fonction de gestion de la qualité

Division de la revue gouvernementale et des services de qualité

Direction de la gestion des finances et de l'information

Secrétariat du Conseil du Trésor

5 avril 1995

Introduction

Le présent document s'adresse aux praticiens des domaines de l'examen et de la gestion de la qualité (GQ) de l'administration fédérale. Il précise les notions et pratiques qui entrent en jeu dans la GQ et dans l'examen et il explique les enseignements retenus en ce qui a trait à leurs points forts et à leur complémentarité. Il analyse les avenues ouvertes aux deux fonctions, à partir des enseignements que leurs points forts ont permis de retenir. Il examine dans quelle mesure une collaboration intentionnelle et visible entre ces deux groupes fonctionnels pourra aider l'un et l'autre à parvenir à la réussite dans de meilleurs délais et de façon plus économique. Le document s'inspire de discussions tenues au sein des collectivités de l'examen et de la GQ à propos de l'orientation à se donner, des tactiques à suivre et des liens de partenariat qu'il est souhaitable d'établir. Il est également fondé sur l'expérience canadienne vécue dans plusieurs sphères de compétence et sur les réalisations accomplies dans d'autres pays de l'OCDE.

La gestion de la qualité constitue l'élément primordial des réformes de la gestion de l'administration fédérale. a) La recherche de signes du bon fonctionnement des programmes et l'orientation des activités en conséquence, b) la recherche novatrice de façons novatrices de fournir aux clients des services de meilleure

qualité et c) l'autoévaluation des gestionnaires et des groupes de travail sont autant de dimensions de la façon d'aborder la réforme du secteur public dans l'optique de la GQ. Ce sont également des aspects axiaux de la politique du Conseil du Trésor sur l'examen (Conseil du Trésor, 1994). Les initiatives en matière de GQ ont besoin de la rigueur et des connaissances découlant de l'examen pour parvenir à bonne fin, alors que c'est dans un milieu axé sur la qualité que l'examen peut progresser de la façon la plus efficace. Si les activités liées à l'examen sont parfois perçues comme étrangères aux préoccupations liées à la qualité, la perception la plus juste qu'on puisse avoir de l'examen est de le considérer comme partie essentielle et intégrante de l'approche de la réforme de la gestion publique sous l'angle de la qualité. Ajoutons même que l'examen fournit à la GQ une assise rigoureuse.

Dans d'autres pays de l'OCDE, notamment en Australie, on a constaté que la mise en oeuvre de la réforme de la fonction publique exige que l'on établisse des liens étroits entre ses principaux éléments stratégiques, « valorisation du rendement, leadership et consolidation de la culture de l'amélioration permanente » (MAB-MIAP, Australie, publication no 12, 1993). Aux États-Unis, on a constaté que la réussite à long terme de la mise en oeuvre du National Performance Review a obligé le gouvernement « à fixer l'attention sur les résultats et à éviter de laisser la réforme s'éparpiller dans des résultats tous azimuts » (National Performance Review, 1993; Brookings Institution Center for Public Management, 1994).

1. Notions et pratiques liées à la gestion de la qualité

La gestion de la qualité est une approche polyvalente pour l'amélioration du rendement des organismes publics et privés. Ses promoteurs ont été Deming, Juran et Feigenbaum, des théoriciens japonais comme Ishikawa, Tagushi et Shingo et des gourous plus récents comme Crosby et Peters. On trouve des exposés précieux sur la GQ au Secrétariat du Conseil du Trésor (1994b), Réseau interministériel fédéral de la qualité (Conseil du Trésor) (1992),

Milakovitch (1995), Roston (1992, 1993, 1994), Clemmer (1992, 1995), Paton & Jelking (1994), Morgan & Murgatroyd (1994) et Éthier (1994).

Les descriptions ci-après de la GQ sont évocatrices pour les spécialistes de l'examen :

- « La qualité totale... est une politique organisationnelle qui encourage la mobilisation constante de tous les employés en vue d'améliorer a) la qualité des produits et services, b) la qualité des activités de l'organisation et c) la qualité de ses objectifs, par rapport à l'évolution de son milieu. » (Éthier, 1994) [traduction]
- « La GTQ est un processus commandé par l'usager, ...dont le principal objet est de changer les attitudes et les compétences et c'est également une philosophie et une culture d'amélioration constante... dont l'aboutissement est la satisfaction de la clientèle et, en dernière analyse, son plus grand plaisir. » (Morgan & Murgatroyd, 1994) [traduction]
- « La GTQ est une approche organisationnelle globale permettant de satisfaire aux besoins et aux attentes de la clientèle, qui amène tous les gestionnaires et tous les employés à utiliser des méthodes quantitatives pour améliorer en permanence les processus, les produits et les services de l'organisation. » (United States Office of Management and Budget Circular, 1990) [traduction]
- « Les 12 attributs de la révolution de la qualité sont les suivants : l'obsession de la haute direction à l'égard de la qualité, des systèmes ambitieux, la mesure de la qualité, la rétribution et la reconnaissance de la qualité, la formation de tous en vue de la qualité, les équipes multifonctionnelles, la valorisation des dimensions modestes, la création d'« effets Hawthorne » sans fin, une structure organisationnelle vouée à l'amélioration de la qualité, la participation de chacun, la persuasion que « l'accroissement de la qualité fait chuter les coûts » et que « l'amélioration de la qualité est un itinéraire sans fin ». » (Peters, 1989) [traduction]

L'Institut national de la qualité (INQ) est un organisme canadien à but non lucratif « qui s'est donné comme vocation d'améliorer le bien-être national du Canada et d'accroître son leadership mondial grâce à l'adoption de la qualité totale dans le secteur public, le secteur privé, le secteur de l'enseignement, le secteur des soins de santé, le secteur de la main-d'oeuvre » (INQ, 1994) [traduction]. Les critères et principes de la qualité de l'INQ, définissent la façon d'envisager le bien-être de l'organisation dans la perspective de la qualité.

Les neuf principes de la qualité qui sous-tendent les critères en question sont les suivants :

- P1** coopération, travail d'équipe et rapports de partenariat
- P2** leadership, par la participation et par l'exemple
- P3** attention principalement fixée sur la clientèle
- P4** respect des personnes et encouragement à mettre en valeur toutes leurs possibilités
- P5** contribution de tous et chacun
- P6** stratégie axée sur les procédés et stratégies de prévention
- P7** amélioration constante des méthodes et des résultats
- P8** prise de décisions fondées sur une approche actuelle
- P9** obligations et attentes des intervenants, y compris une préoccupation exemplaire de la responsabilité qui leur incombe vis-à-vis de la société

Les six critères de la qualité du INQ sont énoncés ci-dessous, accompagnés du nombre maximal de points (1 000 au total) pouvant être accordés à chacun d'eux aux fins de l'évaluation des candidatures organisationnelles au Prix de la qualité, l'un des trois prix prévus sous le régime du Programme des prix canadiens d'excellence. (Les autres prix de GQ sont le Deming Award (japonais), le (US) private sector Malcolm Baldrige National Quality Award, le (US) public sector Federal Quality Improvement Award and Presidential Award for Quality.)

- C1** Leadership : orientation stratégique, participation au leadership (170)
- C2** Attention fixée sur la clientèle : opinion de la clientèle, gestion des liens avec la clientèle, mesure de la satisfaction de la clientèle (200)
- C3** Planification de l'amélioration : élaboration et contenu du plan d'amélioration; évaluation (130)
- C4** Attention fixée sur les personnes : planification des ressources humaines, milieu propice à la participation; milieu d'apprentissage

permanent; satisfaction de l'emploi (200)

C5 Optimisation des procédés : définition des procédés; contrôle des procédés; amélioration des procédés (200)

C6 Attention fixée sur les fournisseurs : liens de partenariat (100)

Chacun des critères de la qualité comprend une série de résultats généraux ou de critères de réussite auxquels est censée donner lieu l'application du critère visé, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'organisation.

De nombreux auteurs ont analysé diverses adaptations de l'approche générale de la GQ, élaborées dans le secteur privé, qu'il faudrait faire pour rendre cette approche utilisable dans diverses sphères d'activité du secteur public et du secteur parapublic (notamment l'éducation, la santé, les services sociaux).

Morgan & Murgatroyd (1994) distinguent les adaptations suivantes :

- « essentielles » notions, instruments et applications de la GQ applicables universellement, notamment la vision, la stratégie, les objectifs mesurables, les équipes de travail habilitées, la prise de décisions fondées sur des données factuelles);
- « adaptables » celles que l'on peut juger adaptables à la plus grande partie des contextes professionnels, notamment la satisfaction du client, les équipes de travail autogérées, la gestion des stocks juste à temps, les liens de partenariat avec les fournisseurs);
- « problématiques » adaptations convenant seulement à quelques environnements professionnels du secteur public et du secteur parapublic, notamment les repères et « zéro-défaut ».

2. Notions et pratiques liées à l'examen fédéral

L'approche adoptée aux fins de l'examen fédéral - évaluation, vérification interne, mesure du rendement, examen des politiques et des règlements et autres, vis-à-vis de la réforme de la fonction publique est essentiellement une variante de l'approche de la GQ, bien que jusqu'à présent, l'examen ait évolué dans un milieu différent (McQueen, 1992). La politique du Conseil du Trésor sur l'examen publiée en 1994, a pour objet de garantir que le gouvernement possède, au moment où il en a besoin, des renseignements pertinents et étayés par des

preuves au sujet du rendement de ses politiques, programmes et opérations, y compris les résultats auxquels ils donnent lieu, et qu'il se sert de ces renseignements pour améliorer la gestion et la rentabilité et pour rendre compte des résultats.

La politique du Conseil du Trésor sur l'examen met en relief les éléments suivants :

- la définition rigoureuse des attentes en ce qui a trait au rendement de l'organisation
 - modéliser de façon explicite les objectifs et les activités des organisations ainsi que la logique qui les sous-tend, les répercussions qu'on en attend, les risques auxquels ils sont exposés, les contrôles (au sens moderne) et les systèmes nécessaires - prendre au sérieux les intérêts et les points de vue de la clientèle et des autres intervenants ainsi que les questions plus vastes comme les politiques, la gestion des risques et les questions horizontales
- gestion appuyée sur des données factuelles
 - posséder et utiliser des preuves et des analyses actuelles et pertinentes indiquant si les politiques, programmes et activités donnent les résultats escomptés ainsi que les changements opérés à l'interne et à l'externe - s'en remettre à une vérification interne et à une évaluation rigoureuse, au contrôle du rendement, à l'autoévaluation et à d'autres méthodes d'examen - promouvoir l'apprentissage permanent chez les particuliers et au sein de l'organisation
- repenser et améliorer les politiques, les programmes et les activités et faire rapport aux Canadiens de leur rendement
 - fournir aux Canadiens des services de valeur accrue, plus satisfaisants et plus économiques - recourir constamment à une conception améliorée et à des moyens de prestation novateurs et, dans certains cas, à des instruments et à des approches entièrement différents (réingénierie) - démontrer de façon crédible à tous les intervenants le rendement de l'organisation et leur en faire rapport.

3. Harmonisation des principaux atouts de la GQ et de l'examen fédéral

L'examen est essentiellement un important sous-ensemble de la GQ, qui fournit à cette dernière une assise rigoureuse. Les initiatives en matière de GQ ont besoin de la rigueur et des connaissances découlant de l'examen pour parvenir à bonne fin, tandis que c'est dans un contexte axé sur la qualité que l'examen donne les meilleurs résultats. La définition rigoureuse des attentes que l'on fonde sur le rendement de l'organisation -- premier élément de l'examen -- accentue le souci de la qualité inhérent à la vision, au leadership et à la vocation de service à la clientèle de l'organisation. Par contre, l'accent que met la gestion de la qualité sur l'optimisation des processus renforce l'objectif (troisième) de l'examen qui vise à repenser et à améliorer les services offerts aux Canadiens.

Le principal atout de l'examen -- la gestion fondée sur des données factuelles -- apporte un complément aux principaux atouts de la GQ -- fusion organisationnelle, leadership, programmes dirigés par les clients, amélioration constante et fixation prononcée de l'attention sur les personnes. Dans la même veine, Meyers & Hood (1994) du Bureau du vérificateur général ont présenté toute une série de moyens d'harmoniser le contrôle et la responsabilisation avec l'habilitation et l'innovation dans les organisations contemporaines en apprentissage :

- « Les organismes sont passés du contrôle à l'engagement, mettant l'accent sur les résultats... »
- « Pour demeurer pertinente et efficace, en période d'évolution, l'organisation doit faire ses apprentissages au moins aussi rapidement que son contexte évolue. »
- « L'habilitation oblige à doter tous les employés des moyens qui leur permettront de prendre des décisions de nature à produire les résultats désirés. »

4. Avenues ouvertes à la GQ, en fonction des enseignements retenus au sujet de l'examen fédéral

L'expérience que l'on possède dans le domaine de l'examen au Canada et dans les autres pays peut fournir des renseignements précieux pour mettre en oeuvre

des idées et pratiques de grande envergure en GQ dans la fonction publique fédérale.

L'examen fournit aux gestionnaires et aux autres employés des instruments précieux pour repenser et remodeler les activités et pratiques. L'examen permet d'éviter le piège de l'« habilitation creuse ». Un grand nombre de réussites dans le domaine de la reconception des programmes et de l'administration des programmes ont été réalisées grâce au processus d'examen au cours des dernières années :

- cadres de rendement : par exemple Conseil national de recherche du Canada, PARI, Planification intégrée et évaluation; Industrie et Science Canada; Programme de mise en valeur de la technologie, Direction des produits de consommation, Secrétariat de l'ALENA et autres
 - autoévaluation versus cadres de contrôle de la gestion et de responsabilisation : Revenu Canada, Commission de la capitale nationale, Société pour l'expansion des exportations, Anciens combattants et autres
 - La collectivité de l'examen a réussi avec beaucoup de succès à discuter de question de rendement et de la dynamique du changement avec des politiciens, des gestionnaires, des employés de première ligne et des groupes d'intervenants, y compris les liens essentiels entre les questions de rendement qui constituent une importante préoccupation de différents groupes. L'examen nous a enseigné que l'établissement de liens de collaboration entre des intervenants de l'intérieur et de l'extérieur autour de questions de rendement est indispensable pour acquérir des connaissances et dégager un consensus et pour mobiliser l'énergie en prévision du changement qui s'impose.
- Senge (1991, 1994) fait de l'élaboration et de l'utilisation de toute une gamme de « modèles théoriques » l'une des cinq principales disciplines d'apprentissage permanent au sein des organismes. Cette idée a également été exploitée de façon systématique par Morgan (1986, 1993) et d'autres qui ont recours à des « métaphores » multiples pour faire comprendre le développement organisationnel. L'examen fait ressortir l'utilité de recourir à des pistes multiples de démonstration fondées sur les modèles et les métaphores, pour élaborer des solutions à valeur ajoutée à des problèmes concrets de rendement.
- Dans certains cas, on a constaté que le leadership et le jugement dont ont fait preuve les leaders politiques et administratifs dans le domaine de la réaffectation des ressources reposaient substantiellement sur des données d'examen fondées sur des données factuelles. Même, dans certains cas, il se peut que l'examen soit

l'unique source des données sur lesquelles s'appuie l'ensemble des jugements déterminant si les résultats sont satisfaisants.

L'examen corrobore également d'autres façons des programme de réforme amorcés par la GQ, notamment comme il suit :

- En choisissant et en utilisant les mesures du rendement et les normes de service, l'un des principaux centres d'intérêt de l'examen, pour fixer l'attention sur les intérêts et les attentes de la clientèle et des intervenants.
- En utilisant toute une série d'instruments d'examen pour contribuer à préciser les principaux liens organisationnels et en se servant des preuves recueillies pour décider s'il y a lieu de poursuivre le changement ou de procéder à une restructuration plus fondamentale.
- En se servant du bagage de renseignements factuels que les instruments d'examen ont permis de dégager pour consolider une culture d'amélioration permanente.
- En tirant le meilleur parti des possibilités offertes de se servir des instruments d'examen pour façonner « les organismes en transition » (Larson et Prestkill, 1991).

5. Avenues ouvertes à l'examen, découlant des enseignements retenus au sujet de la GT

De récents exposés sur l'avenir de l'évaluation, de la vérification interne et de la mesure du rendement parus dans des ouvrages professionnels ont préconisé une intégration sensiblement accrue des pratiques d'examen aux plus vastes préoccupations en matière d'innovation et de réinvention. C'est le cas notamment de Mayne (1994), Mayne & Zapico (1994), BCG (1991), OCDE (1994ab), Ratliff & Beckstead (1994), Scriven (1993), Smith (1994), SCT (1994ac), Wye et Sonnichsen (1992) et Wargo (1994). Quelques-uns des enseignements retenus à propos de la mise en oeuvre de la GQ à grande échelle sont susceptibles d'accroître la réussite des projets d'examen plus spécifiques.

- Étant axée sur la vision organisationnelle, la GQ confère un nouveau prestige à la pratique de l'examen en la situant dans l'axe principal des préoccupations de l'organisation et de la gestion.
- Dans les organismes complexes, il faut se préoccuper davantage de situer les projets d'examen aux niveaux et aux emplacements qui conviennent et de faire

coïncider les examens particuliers avec une vision générale de la GQ d'une régie et d'une prestation de service réinventées.

- On peut utiliser les principes de la GQ ayant fait leur preuve pour examiner le processus proprement dit, notamment pour l'élaboration de normes de service axées sur la clientèle et les principaux intervenants aux fins de l'examen.
- L'accent que la GQ met sur le travail d'équipe et sur l'apprentissage personnel et organisationnel vient étayer l'attention que l'examen accorde à l'innovation et au changement.

6. Conclusion

Le présent document a décrit les principales caractéristiques de l'examen et de la gestion de la qualité et il a expliqué les renseignements retenus en ce qui a trait à leurs points forts et à leur complémentarité. Il a fait ressortir de quelle façon les initiatives en matière de GQ peuvent tirer avantage de la rigueur et des connaissances procurées par l'examen et à quel point l'examen peut donner de meilleurs résultats dans un milieu axé sur la qualité. La collaboration entre l'examen et la GQ peut permettre à l'un et à l'autre de parvenir à des meilleurs résultats dans de meilleurs délais et avec plus d'efficacité.

Documents de référence

1. Brookings Center for Public Management (1994), *Reinventing Government : Appraising the National Performance Review*
2. Clemmer J. (1992), *Firing on all Cylinders : the Service/Quality System for High-Powered Corporate Performance*, 2e édition, Macmillan Canada
3. Clemmer J. (1995), *Pathways to Performance : a Guide to Transforming Yourself, Your Team and Your Organization*, Macmillan?
4. Éthier G. (1994), *La qualité totale : nouvelle panacée du secteur public?*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy
5. Réseau interministériel fédéral de la qualité/Conseil du Trésor (1992), *Guide de la gestion de la qualité*
6. Larson C.L. & Preskill H. (eds) (1991), *New Directions for Program Evaluation*, 49, « Organizations in Transition : Opportunities and Challenges for Evaluation »
7. Management Advisory Board-Management Improvement Advisory Committee, Australie (1993), *Building a Better Public Service*, publication no 12

8. Mayne J. (1994), « Utilizing Evaluation in Organizations : the Balancing Act », Leeuw, F., Rist R. & Sonnichsen, R.C. (eds), Can Governments Learn? Comparative Perspectives on Evaluation and Learning, Transactions, Nouveau-Brunswick
9. Mayne J. & Zapico E. (eds) (1994), Performance Monitoring for Public Sector Reform : Future Directions from International Experience, IIAA & Transactions, Nouveau-Brunswick
10. McQueen C. (1992), « Organizing for Program Evaluation in the Canadian Federal Government », ch. 2, Hudson J., Mayne J., & Thomilson, R. (eds), Action-Oriented Evaluation in Organizations : Canadian Practices, Wall and Emerson, Toronto
11. Meyers D.L. & Hood J. (1994), Opinions, 12(2), 14-17, « Harmonizing Control and Accountability with Empowerment »
12. Milakovitch M.E. (1995), Improving Service Quality : Achieving High Performance in the Public and Private Sectors, St Lucie Press
13. Morgan C. & Murgatroyd S. (1994), Total Quality Management in the Public Sector : an International Perspective, Open University Press, Buckingham
14. Morgan G. (1986), Images of Organization, Sage, Newbury Park
15. Morgan G. (1993), Imaginization, Doubleday
16. Institut national de la qualité (1994), Destination : qualité pour le secteur privé, le monde de l'enseignement, le gouvernement et le secteur des soins de santé, y compris les critères de la qualité, les principes de la qualité et une liste de vérification de la qualité en 10 points.
17. National Performance Review (1993), From Red Tape to Results : Creating a Government that Works Better and Costs Less, septembre 1993, Us Government Printing Office
18. OCDE (1994a), Initiatives liées à la qualité du service entreprises dans les pays membres de l'OCDE, PUMA
19. OCDE (1994b), Les mesures de performance et l'établissement de cibles, documents occasionnels en gestion publique, no 3, PUMA
20. Bureau du contrôleur général (1991), Les gestionnaires axiaux et l'appréciation du service au public
21. Paton R. & Jelking A. (1994), Optimum, 25(1), 35-41, « La gestion « sans nom » dans les années 1990 »
22. Peters, T.J. (1994), The Tom Peters Seminar : Crazy Times Call for Crazy Organizations, Vintage, New York

23. Ratliff R.L. & Beckstead S.M. (1994), Internal Auditor, décembre 1994, 38-45, « How world class management is changing internal auditing », L'Institut des auditeurs internes
24. Roston, G. (1992), Beyond Slogans : Quality Management in Public Administration, Conseils et Vérification Canada
25. Roston G. (1993), The Public Manager, 53-56, automne, « Quality and Competitiveness : New Partnerships, New Structures »
26. Roston G. (1994), « Getting the Public Service Right : a Canadian Government Perspective », exposé présenté à l'occasion de la Brooking Institution Conference for US Federal Managers and Executives, « Quality Management and Innovative Practices in Business », Chicago
27. Scriven M. (1993), « Hard-Won Lessons in Program Evaluation », New Directions for Program Evaluation, 5
28. Smith M.F. (ed) (1994), Evaluation Practice, 15(3), « Past, Present and Future Assessments of the Field of Evaluation »
29. Senge P et autres (1994), The Fifth Dimension Handbook, Currency/Doubleday
30. Senge P. (1991), The Fifth Discipline : The Art and Practice of the Learning Organization, Currency (Doubleday), New York
31. Conseil du Trésor (1994), Politique d'examen, de vérification interne et d'évaluation, 26 mai 1994
32. Secrétariat du Conseil du Trésor (1994a), Plan directeur pour le renouvellement des services gouvernementaux à l'aide des technologies de l'information, Direction de la gestion des finances et de l'information
33. Secrétariat du Conseil du Trésor (1994b), Vue d'ensemble - service de qualité à prix raisonnable aux Canadiens et aux Canadiennes : établissement de normes de service au gouvernement fédéral, comprend une ébauche de la « déclaration sur la qualité du service »
34. Secrétariat du Conseil du Trésor (1994c), L'aspect humain de la réingénierie, Direction de la politique des ressources humaines
35. Wargo M.J. (1994), Evaluation Practice, 15(1), 63-72, « The Impact of the President's Reinvention Plan on Evaluation »
36. Wye C.G. & Sonnichsen (eds) (1992), New Directions for Program Evaluation, 55, « Evaluation in the Federal Government »