



L'OBSERVATOIRE DE
L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE

ENAP

Les Cahiers de L'Observatoire

Cahier n° 1

La gestion et la budgétisation
axées sur les résultats:
Où en est le Québec?

Pierre Cliche
Décembre 2012

RÉSUMÉ Les dernières décennies ont vu un élargissement des préoccupations de gestion, celles-ci passant progressivement d'une gestion centrée sur les intrants à une gestion tournée vers les produits et, par la suite, à une gestion axée sur les résultats. Au Québec, la Loi sur l'administration publique, adoptée en 2000, a jeté les bases d'une gestion préoccupée de transparence, de performance et de reddition de comptes. Une douzaine d'années plus tard, on doit reconnaître que des avancées considérables ont été faites sans pour autant pouvoir affirmer que la culture de gestion en ait été transformée. De plus, après une période d'appropriation et de progrès, on assiste présentement à un certain tassement, à un relâchement d'intérêt. Le passage de la gestion à la budgétisation axée sur les résultats, prolongement normal de celle-là, quant à lui, ne s'est pas réalisé même si le Québec disposait d'instruments qui lui auraient permis de le faire. Au moment où le Québec est confronté à des défis importants, il doit pouvoir compter sur une administration publique performante, sur une administration qui innove. La relance du projet de gestion axée sur les résultats et le développement d'une budgétisation axée sur les résultats contribueraient fortement à créer un cadre propice à l'innovation.

AU SUJET DE L'AUTEUR Titulaire d'un doctorat en géographie, Pierre Cliche est professeur invité à l'École nationale d'administration publique (ENAP) et directeur de L'Observatoire de l'administration publique. Il a fait carrière dans l'administration québécoise, y occupant des postes de direction supérieure, que ce soit au ministère du Conseil exécutif, au ministère de la Santé et des Services sociaux, à la Société d'habitation du Québec ou au Secrétariat du Conseil du trésor. Son enseignement à l'ENAP est tourné vers la gestion budgétaire. Il a d'ailleurs publié en 2009 *Gestion budgétaire et dépenses publiques* aux Presses de l'Université du Québec et, en 2012, trois articles (*Budget, Politique budgétaire, Politique fiscale*) dans *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*.

DÉPÔT LÉGAL
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA, 2012
ISBN 978-2-923856-95-7 (PDF)

TABLE DES MATIÈRES

L'ÉVOLUTION DE LA GESTION PUBLIQUE _____	2
LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS (GAR) _____	4
Caractéristiques de la gestion axée sur les résultats _____	5
Application au Québec _____	5
Déclaration de services aux citoyens _____	7
Planification stratégique et plans d'action _____	7
Plan annuel de gestion des dépenses (PAGD) _____	9
Rapports annuels de gestion _____	9
Latitude de gestion _____	10
Contrôle _____	11
Une démarche à compléter _____	13
LA BUDGÉTISATION AXÉE SUR LES RÉSULTATS (BAR) _____	16
Facteurs facilitants _____	16
Formes de budgétisation axée sur les résultats _____	16
La budgétisation présentationnelle _____	17
La budgétisation « informée » de la performance _____	19
La budgétisation directe _____	20
Mise en œuvre de la budgétisation axée sur les résultats _____	20
Au niveau international _____	20
Au Québec _____	21
Les avancées _____	22
Les obstacles _____	23
<i>Une déconnexion de la performance et du budget</i> _____	23
<i>Des évaluations qui ne correspondent pas aux besoins de la budgétisation</i> _____	23
Quelques implications pratiques _____	23
<i>Le choix d'une base commune : le programme budgétaire</i> _____	24
<i>La révision des programmes budgétaires</i> _____	24
<i>Une compréhension commune de la performance</i> _____	24
<i>Une présentation nouvelle des crédits</i> _____	24
<i>Une mise en œuvre progressive</i> _____	24
Pour une implantation de la BAR _____	25
CONCLUSION : L'INNOVATION DANS LE CONTEXTE DE LA GAR ET DE LA BAR _____	25
NOTES _____	26
BIBLIOGRAPHIE _____	27
ANNEXE I : L'OUTIL D'ÉVALUATION DES PROGRAMMES (OEP) _____	29

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Les types de gestion publique _____	2
Figure 2 : Un élargissement des préoccupations de gestion _____	3
Figure 3 : Mesures et améliorations _____	3
Figure 4 : La gestion axée sur les résultats _____	4
Figure 5 : Le cadre québécois de la GAR _____	6
Figure 6 : Un schéma de la planification stratégique _____	8
Figure 7 : Proportion des MO ayant réalisé différentes activités de vérification interne de 2006-2007 à 2010-2011 _____	12
Figure 8 : Proportion des MO ayant mené des activités de gestion des risques de 2007-2008 à 2010-2011 _____	13
Figure 9 : Des objectifs aux coûts _____	17
Figure 10 : Architecture budgétaire du Québec _____	22

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Nombre moyen d'indicateurs (par type) déposé dans les plans stratégiques de 2009 à 2011 _____	8
Tableau 2 : Utilisation des assouplissements budgétaires de 2006-2007 à 2010-2011 (en millions de dollars) _____	10
Tableau 3 : Indice d'appropriation de la LAP _____	14
Tableau 4 : Performance comparée de certains organismes publics sur une période variant de 10 à 15 ans _____	15
Tableau 5 : Budgétisation présentationnelle en Nouvelle-Zélande _____	18
Tableau 6 : Budgétisation « informée des résultats » (cycle budgétaire) _____	19
Tableau 7 : Cadre financier quinquennal du gouvernement du Québec de 2010-2011 à 2016-2017 (en millions de dollars) _____	21

LA GESTION ET LA BUDGÉTISATION AXÉES SUR LES RÉSULTATS : *OÙ EN EST LE QUÉBEC?*

Depuis près d'un quart de siècle, les gouvernements du monde entier s'intéressent aux concepts de gestion et de budgétisation axées sur les résultats. Différents pays cherchent à mettre en œuvre des politiques, des programmes ou des initiatives qui présentent des avantages mesurables pour leurs citoyens. Le Québec n'y fait pas exception.

C'est ainsi qu'en 2000 fut adoptée la Loi sur l'administration publique (LAP) qui définit le cadre dans lequel sera dorénavant recherchée l'amélioration des biens et services fournis par l'appareil gouvernemental. Une stratégie générale y est esquissée – la gestion axée sur les résultats – qui repose sur une nouvelle séquence d'activités à réaliser (plan stratégique, déclaration de services aux citoyens, plan annuel de gestion des dépenses, rapport annuel de gestion, convention de performance et d'imputabilité) dont le but est de rendre l'administration publique plus transparente et d'assurer une reddition de comptes qui renforce la confiance des citoyens envers les gouvernants et les administrateurs publics.

Plus d'une décennie s'est écoulée depuis l'adoption de la LAP et il importe de faire le point sur son implantation et son évolution. Est-elle véritablement devenue le cœur d'une nouvelle approche dans la gestion de l'État? Trouve-t-elle à s'appliquer également partout? Peut-on dire que la prise de décision publique s'appuie aujourd'hui sur les informations issues de la gestion axée sur les résultats? En est-il de même en matière budgétaire? Que faudrait-il faire pour aller plus loin? Autant de questions auxquelles nous chercherons à répondre de la manière la plus factuelle possible dans les pages qui suivent.

L'ÉVOLUTION DE LA GESTION PUBLIQUE

Traditionnellement, les administrations publiques se sont concentrées sur les intrants (les coûts des moyens et des ressources qu'elles utilisent), les activités (ce qu'elles font) et les extrants (ce qu'elles produisent). Plus récemment, on a progressivement vu apparaître une préoccupation de plus en plus marquée pour la mesure des résultats, non seulement quant aux biens et services produits, mais aussi en ce qui concerne les effets sur les clientèles visées et les impacts sur la société en général. Cette évolution comporte des implications majeures en termes de gestion.

Figure 1 : Les types de gestion publique



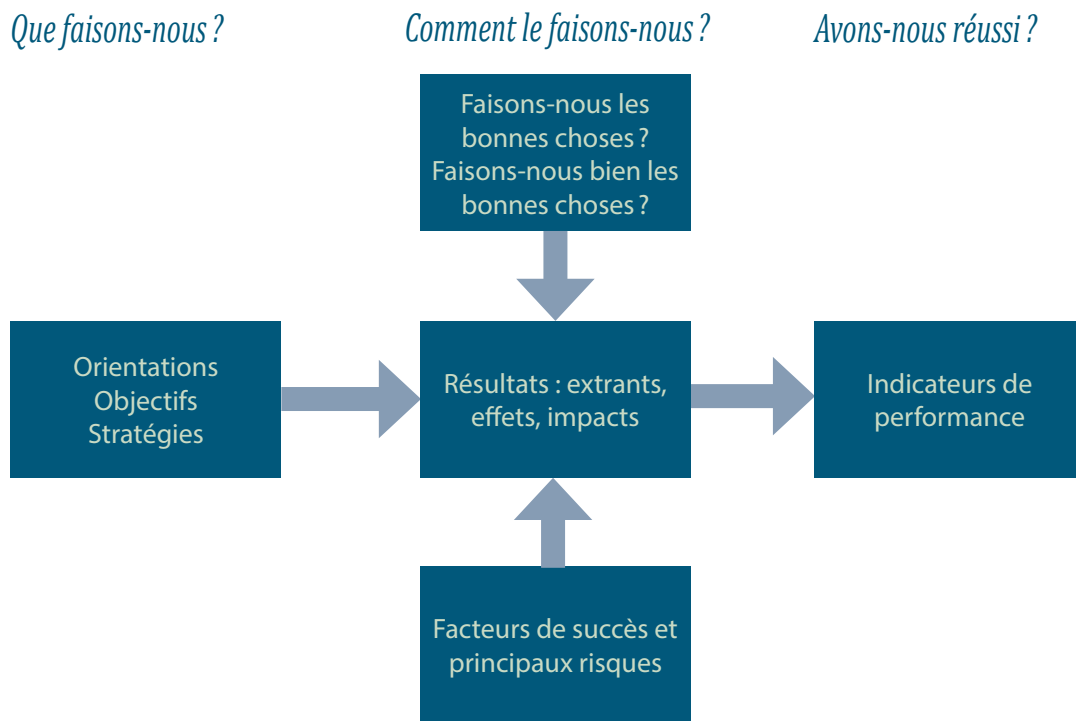
La **gestion axée sur les intrants** s'attache au montant des ressources et aux moyens en personnel, en équipement, etc., qui sont affectés à un projet ou à un ministère. Avec cette méthode, le niveau de crédits utilisés pour un projet est le principal critère de performance. Elle va souvent de pair avec une régulation par les procédures : on applique les normes et les règles sur l'utilisation des intrants, la manière dont il faut opérer, etc. La **gestion axée sur les produits** ou extrants met l'accent sur les fonctions de l'État en matière de biens et services et permet de dénombrer les services ou produits qui ont été fournis. La méthode des produits utilise principalement des indicateurs comme le montant de la production, le coût unitaire, le respect des délais et, à des degrés divers, la qualité.

Les renseignements précis dont disposent les gestionnaires à ce niveau sont essentiels, mais ne suffisent plus à répondre aux interrogations plus larges des citoyens sur la pertinence, l'efficacité et l'efficacité de l'action publique. Pour sa part, la **gestion axée sur les résultats** cherche à définir ce

qu'un projet donné ou une fonction spécifique doit réaliser en faveur de l'intérêt général, du progrès économique et social ou de la sécurité, qui sont les buts ultimes de l'action des gouvernements.

Un élargissement des préoccupations de gestion s'est donc progressivement manifesté. On est parti d'une interrogation sur les ressources (De combien avons-nous besoin ? De quelle manière cet argent sera-t-il dépensé ? Par qui ?) pour ensuite mettre l'accent sur la production de biens et de services (Que produit-on ? À quel coût ? Est-ce efficient ?) pour enfin s'intéresser à la finalité, à l'impact de ce qui est produit (Quels sont les résultats obtenus ? Quelles sont les améliorations pour les clientèles visées et pour la société en général ?). Tout au long de cette évolution des perspectives de la gestion publique, une attention plus grande fut portée à la mesure, à l'appréciation quantifiée de la situation immédiate et de son écart par rapport à l'amélioration recherchée.

Figure 2 : Un élargissement des préoccupations de gestion



La recherche d'une performance accrue de l'administration publique, sous différents rapports, devient la pierre angulaire de la modernisation de l'État. Ce dernier existe bien sûr pour assurer la sécurité et la prospérité des citoyens dont il a la charge, mais une attention particulière doit également être portée à la qualité des biens et services offerts et, notamment, à l'amélioration continue de celle-ci.

La performance est une norme dynamique : les services perçus comme assez bons à un moment donné peuvent aujourd'hui sembler insatisfaisants. Comment être certain de l'amélioration si l'on ne mesure pas ce que l'on fait? En la matière, l'intuition ne suffit pas. Il faut pouvoir apprécier quantitativement le progrès accompli et le mettre en rapport avec celui recherché. Sans mesures, à quel repère se fier sur le chemin de l'amélioration? Sur quelle base appuyer la prise de décision?

Figure 3 : Mesures et améliorations

Si vous ne mesurez pas les résultats, vous ne pouvez distinguer le succès de l'échec.

Si vous ne pouvez reconnaître un succès, vous ne pouvez pas le récompenser.

Si vous ne pouvez récompenser le succès, vous récompensez peut-être l'échec.

Si vous ne pouvez reconnaître un succès, vous ne pouvez rien en apprendre.

Si vous ne pouvez reconnaître un échec, vous ne pouvez pas le corriger ni rien en apprendre.

Si vous pouvez démontrer des résultats, vous pouvez gagner l'appui du public.

Source: Adapté de Osborne et Gaebler (1992) par Kusek et Rist (2005).

La performance est également une norme relative. On est performant par rapport à ce que l'on a réussi auparavant, par rapport au meilleur niveau que l'on a atteint, par rapport à ce que d'autres ayant des mandats comparables font ou par rapport à une norme généralement acceptée. Une performance améliorée est la finalité objective de la réforme contemporaine de la gestion publique.

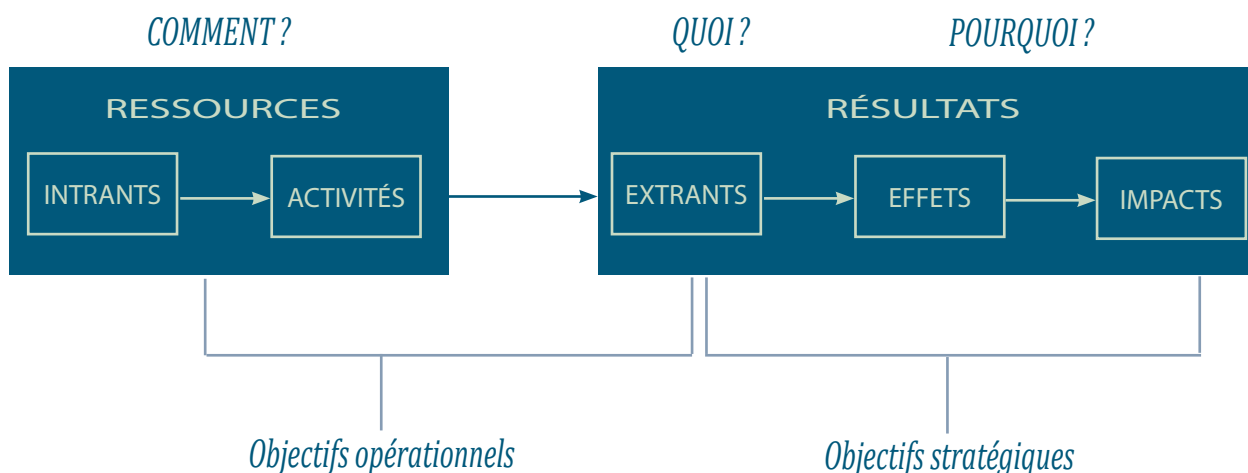
En somme, à quoi sert la performance ? À améliorer la gestion et la budgétisation, en rendant la première plus transparente et en définissant un cadre d'imputabilité. Pour la seconde, en mettant l'argent public là où il est le plus nécessaire et en gérant la dépense publique avec efficacité et efficacité.

LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS (GAR)

La GAR est une approche de gestion qui fixe les objectifs de performance, qui octroie aux responsables une certaine liberté pour les atteindre, qui mesure la performance réelle et présente ces informations dans des rapports pour éclairer les décisions relatives à la conception des programmes et à leur fonctionnement.

Les initiatives de modernisation du secteur public exigent que les gestionnaires aillent au-delà des intrants, activités et extrants pour tenir compte des répercussions de leurs actions et des résultats qui en découlent. Afin de répondre à ces attentes, les ministères et organismes (MO) doivent élargir leur vision traditionnelle des pratiques de gestion et s'efforcer de mieux situer leur action par rapport aux objectifs stratégiques – et non seulement par rapport aux objectifs opérationnels – qu'ils poursuivent.

Figure 4 : La gestion axée sur les résultats



Ce faisant, les ministères et organismes doivent aussi élargir le cadre temporel de leur action, ce qui n'est pas chose aisée dans un contexte politique, les résultats recherchés n'étant pas nécessairement obtenus au cours d'une même année. Des changements dans les modes de production des services publics peuvent entraîner des résultats mesurables

rapidement, mais l'atteinte de changements en profondeur relatifs aux clientèles visées ou à la population en général demande plus de temps, ce qui entre souvent en contradiction avec les attentes de l'action gouvernementale qui doit répondre rapidement de ses décisions vis-à-vis des citoyens.

La gestion axée sur les résultats consiste donc à orienter la gestion vers la réalisation de diverses catégories d'objectifs. Non seulement en se demandant si les produits sont conformes aux améliorations recherchées mais aussi s'ils permettent d'atteindre les objectifs pour lesquels ils ont été conçus. En effet, lorsque l'État soutient une activité, il vise, à terme, à générer des retombées pour la société dans son ensemble. Les investissements en éducation primaire et secondaire, par exemple, ne cherchent pas seulement à relever le niveau de scolarisation, mais aussi à améliorer l'accès à l'enseignement supérieur et ultimement à accroître la capacité des Québécois à obtenir un emploi de qualité et à mener une vie valorisante. De même, les campagnes de vaccination ne visent pas uniquement à prévenir un risque immédiat, elles contribuent aussi à réduire la mortalité et la morbidité dans certains segments de la population et, par voie de conséquence, à améliorer l'espérance de vie et l'état de santé général de la population.

La gestion axée sur les résultats est tournée vers la recherche de sens, du sens à donner à l'action publique en resituant ses interventions dans le cadre plus large des différentes catégories d'objectifs poursuivis par les gouvernements. Au cœur de cette gestion, il y a la reconnaissance et la compréhension de la raison d'être de l'action (besoins de la population versus missions, objectifs et priorités), des résultats recherchés et obtenus, de même que la volonté de s'améliorer continuellement (par des actions correctrices et mobilisatrices).

Cet accent sur le positionnement de l'intervention publique dans un cadre à la fois plus précis et plus large s'accompagne d'une recherche de transparence accrue, d'une volonté de rendre accessibles et compréhensibles l'information pertinente, les engagements pris et les résultats obtenus. La reddition de comptes y occupe par conséquent une place importante. Par ailleurs, la communication publique des objectifs et des résultats constitue autant une réponse aux attentes des citoyens qu'un stimulant pour les gestionnaires concernés.

▼ Caractéristiques de la gestion axée sur les résultats

La mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats présente, malgré les variantes qui reflètent les particularités politiques des différentes administrations qui l'appliquent, certaines caractéristiques communes :

- **les engagements à l'amélioration de service** qui sont habituellement présentés sous la forme d'une déclaration de services aux citoyens ;
- **la planification stratégique** qui constitue la feuille de route que se donne une organisation pour réaliser sa vision à moyen et long termes, ainsi que le point de départ du cycle de la gestion axée sur les résultats ;
- **la planification opérationnelle** qui examine les orientations issues du processus de planification stratégique et établit la façon de les mettre en œuvre progressivement dans une séquence d'activités bien définies et ordonnées ;
- **la mesure des résultats** qui, à l'aide d'indicateurs, permet de suivre la progression des activités vers l'atteinte des résultats ;
- **la reddition de comptes** qui démontre l'adéquation entre la mission, le plan stratégique, les obligations législatives, les capacités organisationnelles et les résultats obtenus.

Il faut par ailleurs ajouter que cette approche de gestion publique veut libérer le sens de l'initiative des gestionnaires publics des contraintes procédurales qui pourraient l'entraver. Cette **latitude de gestion accrue** s'accompagnerait d'une plus grande responsabilisation quant au contrôle interne et d'une reddition de comptes systématique.

▼ Application au Québec

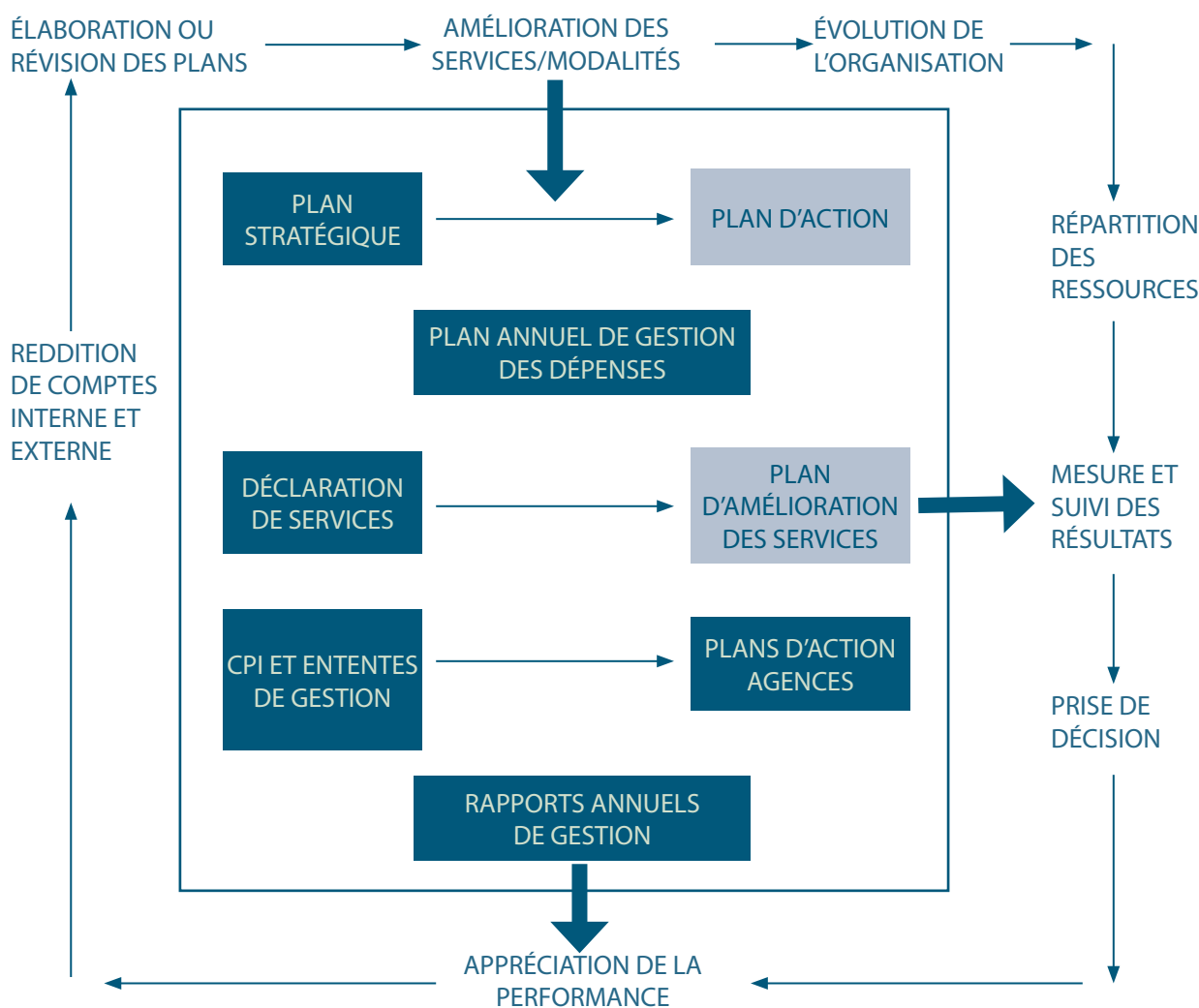
En adoptant la LAP en 2000, le Québec s'est doté de l'instrument législatif dont il avait besoin pour opérer la transformation de son cadre de gestion, traditionnellement axé sur les intrants et sur l'observation des normes administratives, en un nouveau régime de gestion de l'État résolument orienté vers l'évaluation de la performance.

En effet, la LAP vise l'amélioration de la qualité des services aux citoyens et cherche à accroître la performance de l'administration. Pour ce faire, elle instaure un nouveau cadre de gestion axé sur l'atteinte de résultats, sur le respect du principe de la transparence et sur une imputabilité accrue de l'administration devant l'Assemblée nationale.

Elle prévoit l'élaboration et la publication par les ministères d'une déclaration de services aux citoyens,

d'un plan stratégique pluriannuel, d'un plan annuel de gestion des dépenses et d'un rapport annuel de gestion. Elle favorise également la généralisation progressive de contrats de performance et d'imputabilité pour les unités opérationnelles, ainsi que le renforcement de la reddition de comptes des ministres et des dirigeants administratifs auprès des parlementaires et des gestionnaires auprès de leur ministre.

Figure 5 : Le cadre québécois de la GAR



Source : Secrétariat du Conseil du trésor (2003), p. 8.

► Déclaration de services aux citoyens

La prise d'engagements par les organisations publiques quant à l'amélioration de la qualité et de la quantité des services qu'elles rendent à la population est l'une des assises de la GAR à la manière québécoise. Une amélioration à ce chapitre est l'un des résultats recherchés avec le plus d'insistance. Cela implique bien sûr que l'on se donne les moyens appropriés pour savoir où l'on en est, mais aussi que l'on vérifie les attentes de la population et la perception de la qualité des services fournis.

En 2010-2011¹, 54 organisations (20 ministères et 34 organismes) ont déclaré offrir des services directs aux citoyens et posséder une déclaration de services. Celles-ci comptent en moyenne 16 engagements, soit 7 sur le niveau de service et 9 sur la qualité des services. Parmi les ministères et organismes proposant des services directs, 94 % (51 sur 54) ont vérifié le respect des engagements contenus dans leur déclaration de services, le moyen le plus fréquemment utilisé, soit par 72 % (37 sur 51) des organisations, étant l'analyse des données de gestion en cours d'année. De plus, une proportion égale des ministères et organismes (94 %) a mené une ou plusieurs activités pour connaître les attentes des citoyens ou la satisfaction de leur clientèle. De même, en 2010-2011, 67 % des ministères et organismes (36 sur 54) ont proposé des projets spécifiques d'amélioration de la qualité des services, tandis que 11 % (6 sur 54) ont préparé et mis en œuvre un plan d'amélioration de la qualité des services.

Il convient néanmoins de signaler que depuis l'adoption de la LAP, près de 30 % des organisations n'ont jamais actualisé leur déclaration, ce qui nous amène à nous interroger sur l'amélioration des services effectivement générée. De fait, aucune étude n'a cherché à mesurer globalement l'amélioration de la qualité et du niveau de services. Certes, quelques rapports annuels font état de progrès vers l'atteinte des objectifs fixés, mais il est difficile d'avoir une vue d'ensemble des améliorations apportées à ce chapitre.

Des progrès ont par ailleurs été réalisés grâce à la prestation de services en ligne. En effet, en 2010-2011², plus de la moitié (28 sur 54, soit 52 %) des ministères et organismes ont réalisé des projets en lien avec la prestation de services électroniques, que ce soit pour améliorer l'information disponible sur leurs programmes et services, pour donner accès à certains formulaires ou pour faire évoluer certains services vers un mode transactionnel. Cependant, rares sont les organisations publiques à avoir intégré les objectifs de services en ligne dans leur déclaration de services aux citoyens.

► Planification stratégique et plans d'action

Pour être en mesure de prendre des engagements par rapport aux principaux mandats dont elle est responsable, une organisation publique doit procéder à une analyse de sa situation, des défis auxquels elle fait face, de sa capacité à les relever et des stratégies à mettre en œuvre pour y arriver (voir figure 6). Cette réflexion stratégique la mènera à définir une gamme d'objectifs particuliers dans un horizon de moyen terme et à établir les étapes à franchir pour en opérationnaliser progressivement la réalisation.

Figure 6 : Un schéma de la planification stratégique

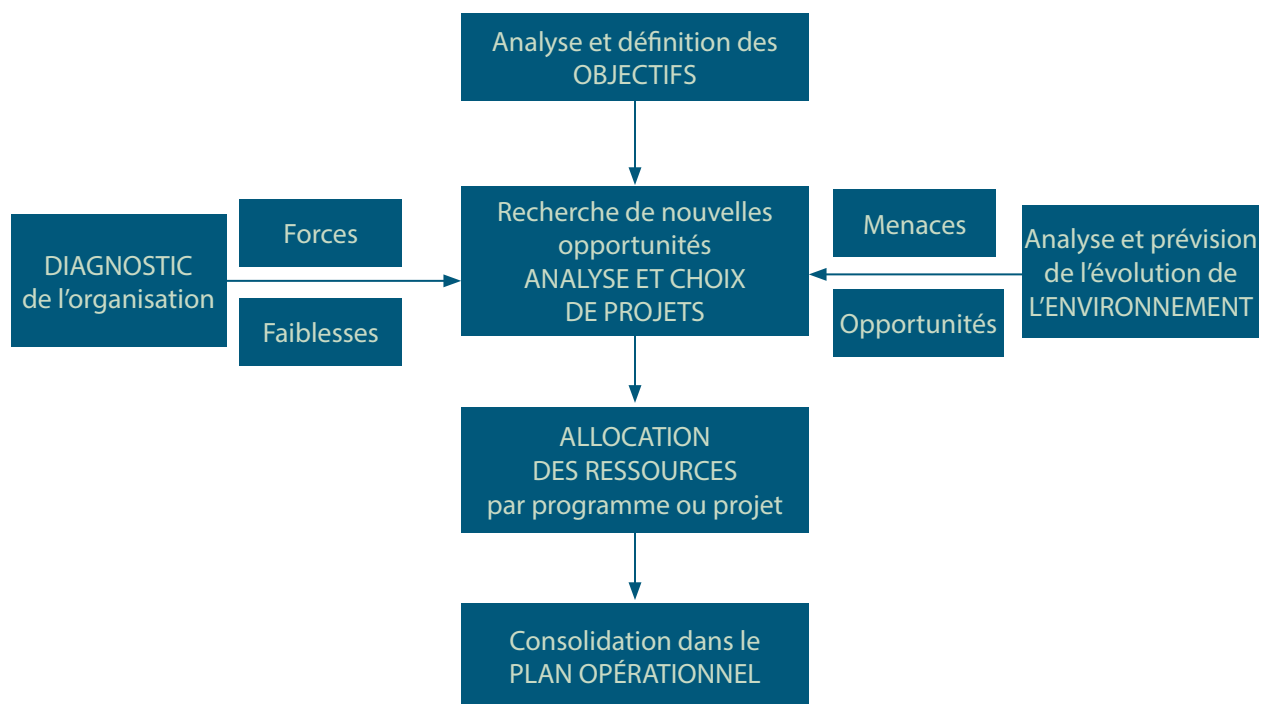


Tableau 1 : Nombre moyen d'indicateurs (par type) déposé dans les plans stratégiques de 2009 à 2011

	TYPE D'INDICATEUR	NOMBRE MOYEN / PLAN STRATÉGIQUE
Gestion interne	Intrants	2
	Activités	11
	Extrants	0
Résultats	Extrants	9
	Effets-Impacts	4
	TOTAL	26

Source : Secrétariat du Conseil du trésor (2012), p. 22.

Tous les ministères et organismes assujettis à la LAP ont élaboré un plan stratégique et la plupart en sont à la quatrième génération. Une vision assez claire des enjeux et des orientations s'en dégage, mais on ne peut en dire autant des objectifs et des indicateurs. En effet, une certaine confusion semble exister entre objectifs et activités, ces der-

nières relevant du domaine de l'action alors que les premiers doivent davantage définir les buts à poursuivre par secteur d'intervention. Par ailleurs, le type d'indicateurs ou de mesures choisis tient encore autant d'une gestion axée sur les intrants que d'une gestion axée sur les résultats.

Sur les 38 plans stratégiques déposés en 2009-2010 et 2010-2011, le tableau précédent montre que les indicateurs se partagent à parts égales entre des indicateurs de gestion interne et des indicateurs de résultats et qu'à l'intérieur de ces derniers, les indicateurs relatifs aux extrants sont nettement surreprésentés. En fait, globalement, les indicateurs de résultats stratégiques forment à peine 15 % du total. Or, l'alinéa 5 de l'article 9 de la LAP stipule que le plan stratégique d'une organisation doit comporter les indicateurs de performance qui seront utilisés pour mesurer la progression vers les résultats visés. Que dans un premier temps on mette l'accent sur les indicateurs opérationnels peut paraître normal étant donné les changements dans la mesure supposés par les indicateurs de résultats, mais qu'à la troisième ou quatrième vague de plans stratégiques on en soit encore là apparaît pour le moins décevant.

La plupart des ministères et organismes se sont dotés d'un responsable chargé du suivi du plan stratégique, mais son attention est davantage retenue par la collecte des informations assurant la progression vers les cibles déterminées que par la mise en œuvre du plan d'action soutenant la réalisation du plan stratégique. Les plans d'action permettent de transposer graduellement dans la réalité les stratégies et les moyens d'action identifiés en précisant les priorités, leur ordonnancement dans le temps de même que la chaîne des projets ou activités nécessaires à leur réalisation. En 2009-2010³, 73,2 % des organisations assujetties disposaient d'un tel plan, mais en moyenne, au cours des cinq années incluant 2010-2011, seuls deux tiers des MO en possédaient un. Cette donnée est importante parce que si les objectifs sont suffisamment stimulants, ils ne seront pas atteints sans quelques changements, ce que les plans d'action ou plans opérationnels ont pour but de planifier sur plusieurs années.

► Plan annuel de gestion des dépenses (PAGD)

L'article 46 de la LAP exige que le président du Conseil du trésor dépose à l'Assemblée nationale les plans annuels de gestion des dépenses élaborés par chacun des ministres. Ces plans présentent, pour l'année financière concernée, les choix effectués dans l'allocation des ressources et les actions envisagées pour atteindre les objectifs du plan stratégique. Faire le lien entre les ressources utilisées

et les résultats, faire le pont entre le budget de dépenses et le plan stratégique, tel est l'objet du PAGD.

Pour l'exercice 2010-2011⁴, moins de 35 % des ministères ont présenté dans leur PAGD une répartition de leurs ressources budgétaires selon leurs orientations stratégiques. La plupart des PAGD se limitent à présenter, en les juxtaposant, les orientations stratégiques et les actions prévues d'une part et, d'autre part, les dépenses et les investissements en fonction de la structure budgétaire par programme. Les informations fournies concernent les mesures qui seront prises pour respecter l'enveloppe budgétaire octroyée sans établir de lien avec les objectifs poursuivis. Jusqu'à présent, les PAGD ne semblent donc pas avoir rempli la mission qu'on leur avait confiée. Les choix effectués dans l'allocation des ressources ne sont pas vraiment mis en rapport avec ceux de la planification stratégique.

► Rapports annuels de gestion

Pièce maîtresse du processus de reddition de comptes instauré par la LAP, le rapport annuel de gestion sert à transmettre aux parlementaires et aux citoyens une information de qualité (significative, complète, comparable et fiable) sur les résultats atteints par rapport aux engagements pris pour l'année qui vient de se terminer. En 2010-2011, 67 ministères et organismes étaient tenus de déposer un rapport annuel de gestion à l'Assemblée nationale, et 66 d'entre eux l'ont fait.

Différents types d'informations sont présentés dans les rapports annuels de gestion. Ainsi, on y trouve⁵ :

- les indicateurs permettant de comparer la performance actuelle de l'organisation à celle des années antérieures (86 % des organisations) ;
- les résultats associés aux objectifs du PAGD (45 % des organisations) ;
- l'association des résultats et des ressources utilisées (34 % des organisations) ;
- les attentes des citoyens (11 % des organisations) ;
- les indicateurs permettant de comparer la performance actuelle de l'organisation à celle d'organisations similaires (11 % des organisations).

Si certains éléments semblent maîtrisés par les MO tels que la comparaison dans le temps et la présentation des résultats liés aux engagements de la déclaration de services aux citoyens, on constate cependant que l'association des résultats et des ressources utilisées, la présentation des attentes des citoyens ainsi que la comparaison à des organisations similaires restent encore insuffisantes.

Pourtant, aussi bien dans son rapport de 2008⁶ que dans celui de 2011⁷ sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, la Commission de l'administration publique de l'Assemblée nationale insiste sur la nécessité que les rapports annuels de gestion présentent des informations sur la mesure de la performance, sur l'explication des liens entre les coûts, les activités, les produits et services et les résultats. De même peut-on y constater l'absence de données comparatives avec des organisations similaires.

► Latitude de gestion

Dans le but de faciliter une gestion axée sur les résultats plutôt que sur les processus, la Loi sur l'administration publique annonce une révision des règles de gestion : un allègement réglementaire visant les ministères et organismes et des assouplissements possibles pour les unités administratives ayant un rôle opérationnel⁸.

Dans le premier cas, il s'est agi essentiellement d'assouplissements budgétaires offerts à tous les MO et pouvant faciliter la gestion des différents programmes par des choix budgétaires appropriés. Ce sont les allègements suivants : crédits portant sur une période de plus d'un an, report de crédits, crédits au net, transferts de crédits entre programmes, produits de l'aliénation d'un bien, échanges de services entre ministères et organismes. Ces pouvoirs budgétaires additionnels ont été largement utilisés comme le montre le tableau 2. Les crédits portant sur une période de plus d'un an et les transferts de crédit entre programmes d'un même portefeuille ont notamment permis des mouvements de fonds variant de 700 millions à 1 milliard de dollars par année.

Tableau 2 : Utilisation des assouplissements budgétaires de 2006-2007 à 2010-2011 (en millions de dollars)

ASSOUPLISEMENTS	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Crédits pouvant être reportés à l'exercice suivant	22,5	29,7	25,2	19,5	47,8
Crédits portant sur une période de plus d'un an	449,0	449,0	449,0	449,0	494,0
Crédits additionnels associés :					
au crédit au net	36,8	40,8	46,5	57,6	72,4
à la disposition d'un bien	5,7	4,4	10,4	2,5	1,8
Transferts de crédits entre ministères et organismes pour services rendus	3,7	4,5	5,5	7,0	9,3
Transferts de crédits entre programmes d'un même portefeuille	316,9	460,9	606,8	230,0	216,6

Source : Secrétariat du Conseil du trésor (2012), p. 33.

La LAP prévoit que l'on peut pousser plus loin la transformation du cadre de gestion et la latitude accordée aux gestionnaires, par les « contrats de performance et d'imputabilité » et les « ententes de gestion » :

- **le contrat de performance et d'imputabilité (CPI)** est un contrat entre le dirigeant d'une unité administrative et le ministre responsable, en vertu duquel, en échange d'engagements concrets d'amélioration des services, le ministre fournit les marges de manœuvre adaptées à sa propre situation ;
- **l'entente de gestion** est une entente entre le ministre responsable et le Conseil du trésor qui, à partir de délégations additionnelles consenties par ce dernier, vient compléter le dispositif de gestion allégé d'une unité administrative.

Dans l'esprit de la LAP, la généralisation des CPI et des ententes de gestion devait mener à une autonomie de gestion progressive pour l'ensemble des unités opérationnelles, qui auraient ainsi plus de latitude pour réaliser leurs objectifs tout en demeurant dans le giron législatif et réglementaire du gouvernement. Après dix ans d'application de la Loi, cet objectif est loin d'être atteint : 13 conventions étaient en vigueur au 31 mars 2011, soit à peu près le même nombre qu'en 2003, et aucune entente de gestion n'a été négociée depuis 2004.

Les marges de manœuvre octroyées aux ministères et organismes ayant fait l'essai des CPI sont très insuffisantes. Les allègements réglementaires souhaités étant à la fois lents à obtenir et insuffisants, les conventions sont demeurées, pour ainsi dire, lettre morte⁹. Par ailleurs, dans certains cas, les assouplissements initialement accordés ont été annulés par l'imposition de nouvelles règles, notamment en matière de gestion des ressources humaines (par exemple, le non-remplacement de 50 % des départs à la retraite).

► Contrôle

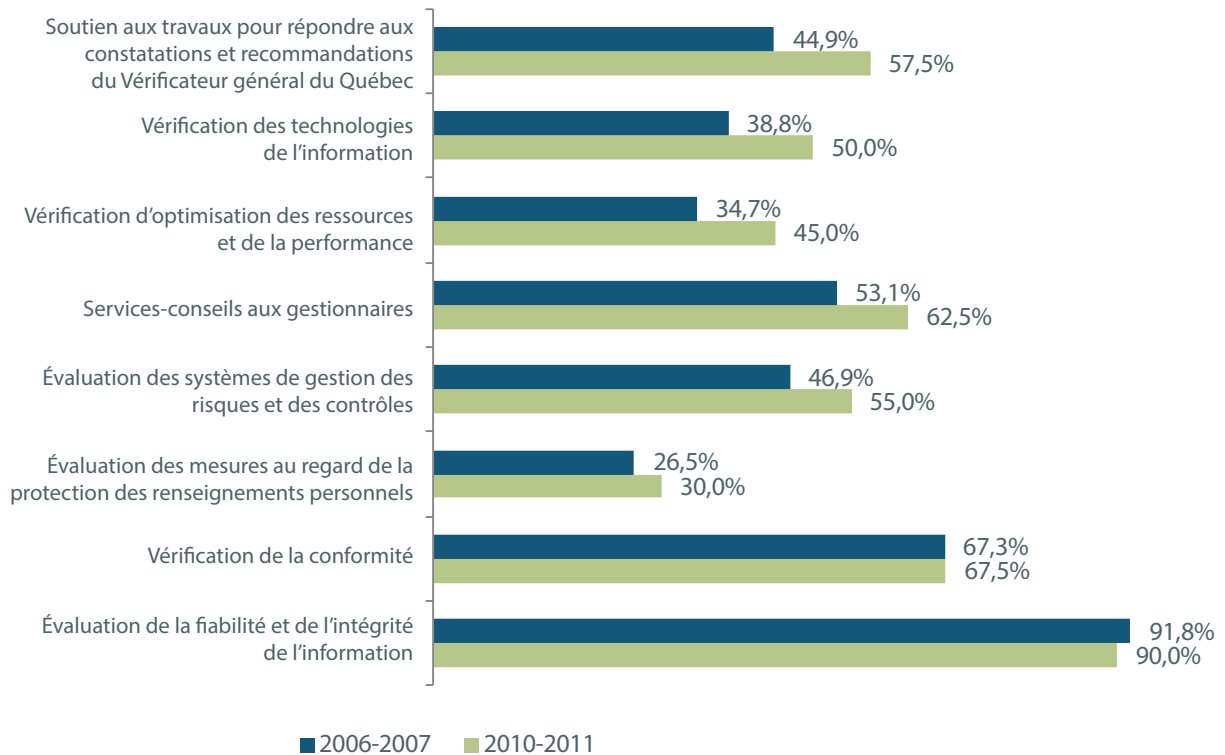
De manière générale, en gestion axée sur les résultats, on devrait assister à un déplacement du contrôle *a priori* vers un contrôle *a posteriori*. L'atteinte des objectifs devient le moyen de valider la gestion. Ainsi, le contrôle des résultats remplace la plupart des contrôles centraux sur les processus et les facteurs de production.

Même si plus de souplesse a été introduite dans la gestion, les ministères et organismes ont estimé, dans les diverses évaluations qui ont été faites, que le Conseil du trésor continuait de trop s'ingérer dans leur gestion quotidienne sans s'en tenir aux grands enjeux¹⁰. La définition de normes reste le moyen le plus courant du contrôle central plutôt que l'exception, de sorte que le contrôle des intrants limite toujours la marge de manœuvre des gestionnaires.

Avec la gestion axée sur les résultats, le contrôle s'entend aussi comme la démonstration par l'organisation concernée de sa capacité à gérer ses affaires avec maîtrise et assurance. On passe de la soumission passive à une supervision externe de régularité et de conformité à un rôle actif de vérification interne. En quelque sorte, il s'agit d'être en contrôle plutôt que d'être contrôlé. C'est pourquoi, en 2010-2011¹¹, la plupart des MO de l'appareil administratif québécois étaient pourvus de mécanismes de vérification interne :

- 90 % des ministères et 48 % des organismes ont désigné un responsable de la vérification interne ;
- 85 % des ministères et 45 % des organismes disposaient d'un comité de vérification ;
- 75 % des ministères et 36 % des organismes ont nommé un responsable de la vérification interne relevant directement du sous-ministre ou du dirigeant d'organisme.

Figure 7 : Proportion des MO ayant réalisé différentes activités de vérification interne de 2006-2007 à 2010-2011



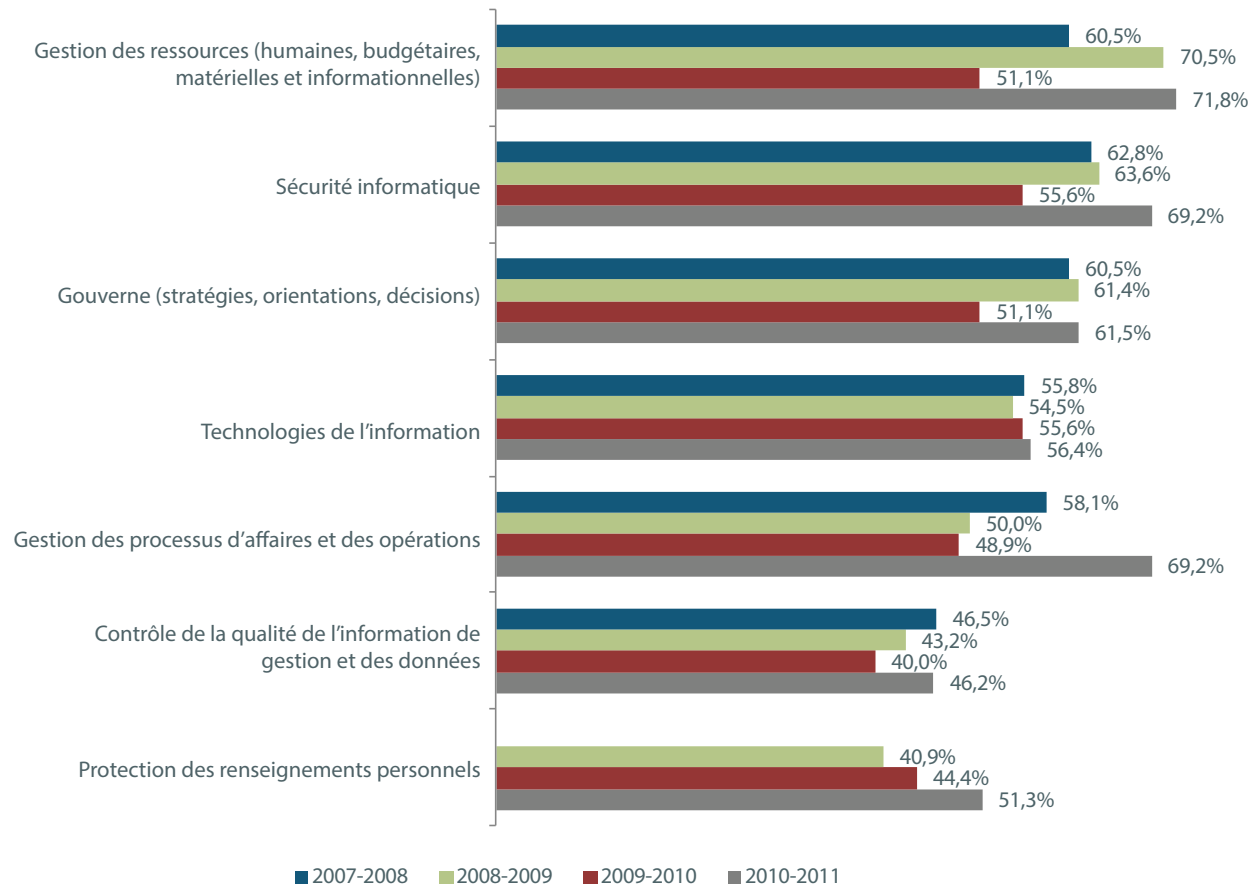
Source : Secrétariat du Conseil du trésor (2012), p. 27.

La figure 7 montre que de 2006-2007 à 2010-2011, la proportion de ministères et d'organismes ayant réalisé des activités de vérification interne a augmenté dans six des huit champs d'activité.

Un autre aspect du contrôle associé à la gestion axée sur les résultats consiste à déterminer les risques qui peuvent entraver le cheminement vers les résultats attendus et à prendre les mesures ap-

propriées pour y faire face. Connaître et gérer ces risques participe de la démonstration d'un contrôle adéquat. En 2010-2011¹², des activités de gestion des risques et des contrôles ont été menées dans 63 % des organisations publiques concernées. Les activités les plus fréquemment proposées sont présentées dans la figure 8.

Figure 8 : Proportion des MO ayant mené des activités de gestion des risques de 2007-2008 à 2010-2011



Source : Secrétariat du Conseil du trésor (2012), p. 28.

Une démarche à compléter

Que faut-il conclure de ce tour d'horizon de l'application de la GAR au Québec? Ce que la Loi sur l'administration publique voulait mettre en œuvre, c'est un changement de paradigme de gestion, l'implantation d'une nouvelle culture tournée vers la transparence et la reddition de comptes. Après dix ans d'application, on peut certainement faire le constat général que les exigences imposées par le cadre de gestion instauré par la LAP ont eu un effet structurant sur les pratiques de gestion des ministères et organismes. C'est ce que reflète le tableau 3 qui présente l'indice d'appropriation de la

LAP de 2002-2003 à 2010-2011 mis au point par le Secrétariat du Conseil du trésor. Alimenté par des collectes annuelles de données, cet indice montre une progression dans la mise en œuvre des façons de faire associées à la GAR.

On observe néanmoins, depuis 2006-2007, un certain plafonnement de l'indice aux alentours de 80 % d'appropriation (voir tableau 3). Cela indique que le temps est sans doute venu de donner une impulsion nouvelle à la démarche et de réaffirmer la volonté de l'État de poursuivre ce qui a été commencé.

Tableau 3 : Indice d'appropriation de la LAP

INDICATEUR	FACTEUR DE PONDÉRATION	2002 2003	2003 2004	2004 2005	2005 2006	2006 2007	2007 2008	2008 2009	2009 2010	2010 2011
MO ayant mené des activités pour connaître les attentes des citoyens	0,10	5,44	5,91	8,60	8,79	9,44	9,09	8,73	8,93	9,44
MO ayant des unités administratives qui ont un plan de travail contenant des objectifs exprimés en cibles et accompagnés d'indicateurs	0,15	11,43	11,63	11,49	11,49	11,95	11,45	13,52	13,56	13,26
MO ayant consulté ou associé leur personnel (à l'exclusion des gestionnaires) à la détermination des objectifs et des cibles de résultats	0,15	13,23	12,50	12,72	12,72	11,25	11,94	13,67	10,65	8,02
MO entendus en commission parlementaire sur leur performance	0,05	0,00	0,15	0,19	1,05	1,16	0,69	0,13	1,22	0,52
MO ayant utilisé des mécanismes pour valoriser et reconnaître le travail et la performance de leur personnel	0,10	7,20	8,18	9,15	9,85	9,86	9,86	9,72	10,00	10,00
MO ayant utilisé des mécanismes pour mieux connaître les attentes de leur personnel	0,10	8,23	8,79	9,49	9,70	9,72	9,72	9,86	10,00	10,00
MO ayant signifié à leurs gestionnaires des attentes basées sur l'atteinte de résultats mesurables	0,15	12,79	13,47	12,14	11,09	11,68	13,25	13,41	12,36	12,59
MO ayant soumis en totalité ou en partie leur personnel au processus d'évaluation annuelle du rendement par attentes signifiées	0,10	5,29	5,67	7,12	7,95	7,95	8,31	8,59	8,73	9,19
MO ayant adopté une démarche intégrée de gestion des risques et des contrôles	0,10	2,06	2,58	3,39	4,86	6,76	6,34	6,34	6,34	6,34
TOTAL	1,00	65,67	68,88	74,29	77,50	79,77	80,65	83,97	81,79	79,36

Source : Secrétariat du Conseil du trésor (2012), p. 53.

En matière d'améliorations concrètes, les éléments sur lesquels on devrait mettre l'accent au cours des prochaines années sont les suivants :

- Des déclarations de services renouvelées, faisant l'objet d'un suivi minutieux et permettant d'apprécier l'amélioration du niveau et de la qualité des services offerts ;
- Une meilleure définition des objectifs et des indicateurs pour qu'ils soient davantage dirigés vers les résultats (extrants-effets-impacts) ;
- Des plans d'action favorisant une mise en œuvre concrète des orientations et stratégies des plans stratégiques et leur inscription dans la planification des opérations ;
- Des rapports annuels de gestion plus complets, fournissant des informations sur les ressources et les coûts de revient et établissant une comparaison avec des organisations similaires ;
- Des plans annuels de gestion des dépenses qui font le lien entre les objectifs poursuivis et les décisions prises dans la gestion budgétaire ;
- Une autonomie de gestion plus grande associée à un nouvel essor des conventions de performance et d'imputabilité et des ententes de gestion ;
- Un contrôle central reposant davantage sur les résultats et responsabilisant les organisations en matière de vérification et de gestion des risques.

Appropriation de la LAP n'est pas forcément synonyme de performance améliorée. Jusqu'à quel point, l'appareil public a-t-il progressé ? Il n'est pas facile de le dire et plusieurs raisons peuvent l'expliquer : d'abord, des manières et des rythmes différents de mise en œuvre des prescriptions de la LAP ; ensuite, des informations disparates exprimant les écarts des systèmes d'informations des MO ; enfin,

l'absence d'une grille commune d'évaluation de la performance. Les seules instances de l'administration publique pour lesquelles on peut raisonnablement établir une comparaison de performance sont les agences ou entités décentralisées couvertes par les CPI et les ententes de gestion.

Tableau 4 : Performance comparée de certains organismes publics sur une période variant de 10 à 15 ans

	REVENUS	REVENUS/ DÉPENSES	DÉPENSES	ETC	EXTRANT	COÛT MOYEN	PRODUCTIVITÉ ETC
AGENCES AYANT DES REVENUS AUTONOMES							
Bureau des infractions et des amendes (BIA)	9,01 %	5,00 %	5,87 %	2,85 %	12,46 %	-2,04 %	9,50 %
Commission administrative des régimes de retraite (CARRA)	6,13 %	-0,15 %	6,30 %	2,18 %	5,28 %	0,99 %	3,16 %
Centre de conservation du Québec (CCQ)	4,21 %	3,42 %	0,95 %	0,00 %	3,00 %	-1,65 %	1,85 %
Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec (CEAEQ)	25,27 %	24,53 %	0,25 %	-1,39 %	2,85 %	-1,91 %	2,36 %
Centre de gestion de l'équipement roulant (CGER)	13,82 %	-0,58 %	15,00 %	3,29 %	5,94 %	7,86 %	2,67 %
Centre de perception fiscale (CPF)	11,27 %	8,31 %	3,23 %	2,75 %	6,34 %	-2,90 %	4,03 %
Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale (LSJML)	21,99 %	20,79 %	0,78 %	2,96 %	0,47 %	2,51 %	-2,16 %
Régie du cinéma (RC)	3,83 %	1,27 %	3,14 %	1,61 %	8,80 %	-3,77 %	7,91 %
Service aérien gouvernemental (SAG)	1,99 %	-1,27 %	3,36 %	-1,70 %	1,95 %	3,99 %	8,01 %
MOYENNE	10,84 %	6,81 %	4,32 %	1,39 %	5,23 %	0,34 %	4,15 %
AGENCES N'AYANT PAS DE REVENUS AUTONOMES							
Aide financière aux étudiants (AFE)	—	—	11,71 %	6,62 %	-0,30 %	12,09 %	-4,64 %
Centre de recouvrement (CR)	—	—	-4,54 %	-4,36 %	-5,55 %	1,37 %	14,36 %
Emploi Québec (EQ)	—	—	-1,63 %	-2,38 %	8,94 %	-7,97 %	11,61 %
Régie des rentes du Québec (RRQ)	—	—	2,01 %	1,38 %	3,25 %	-1,19 %	1,91 %
MOYENNE GLOBALE	10,84 %	6,81 %	3,62 %	1,09 %	4,19 %	0,55 %	4,62 %

Une étude récente¹³ permet de constater que, dans l'ensemble, la performance de ces agences évaluée sur les plans financier et non financier progresse dans le sens souhaité : une très forte proportion d'entre elles démontre une progression de leurs revenus, de leurs extrants et de leur productivité (voir tableau 4). Sans chercher à étendre ces résultats à l'ensemble de l'appareil d'État, il faut reconnaître que lorsqu'une plus grande latitude de

gestion est couplée à l'atteinte d'objectifs stimulants mesurables et que les organisations doivent rendre des comptes en fonction des résultats atteints, il est possible de vérifier qu'une amélioration de la performance se produit. On doit y voir une justification *a posteriori* de l'introduction de la GAR et une raison supplémentaire de donner une impulsion nouvelle à ce cadre de gestion publique.

LA BUDGÉTISATION AXÉE SUR LES RÉSULTATS (BAR)

La budgétisation axée sur les résultats (BAR) est un mode de budgétisation qui établit un lien entre les crédits et des résultats mesurables. Ces résultats sont mesurés sous forme d'extrants, d'effets et d'impacts. Les ressources peuvent être directement ou indirectement liées aux résultats.

La BAR se situe dans le prolongement direct de la GAR, elle en est en quelque sorte la conséquence logique, articulant la liaison des objectifs poursuivis et des résultats obtenus à l'allocation budgétaire. Les données issues de la GAR doivent servir à une prise de décision publique qui tient compte de la performance, y compris dans le domaine du budget.

Pilier d'une bonne gouvernance, la budgétisation voit son utilité renforcée lorsqu'elle peut asseoir les décisions financières sur des éléments probants, sur des preuves concrètes de ce qui fonctionne et de ce qui ne fonctionne pas, de ce qui s'améliore et de ce qui plafonne. Par le jeu des contraintes et des ajustements positifs, la décision budgétaire peut stimuler l'atteinte du niveau de performance souhaité et transformer le budget en moyen d'améliorer la gestion des programmes. Une attention soutenue vis-à-vis de l'utilisation efficiente et efficace des ressources devrait permettre une meilleure allocation des fonds publics.

Tout part, comme pour la GAR, de l'exercice de réflexion et de planification stratégique. On se situe donc dans un horizon pluriannuel. Cette perspective est également celle des finances publiques par le truchement du cadre budgétaire et du cadre de dépenses de moyen terme qui encadrent la prise de décision budgétaire. Par conséquent, s'exprime de part et d'autre une préoccupation commune de situer les décisions dans le temps pour, à la fois, voir se déployer tous les effets des décisions récentes et pouvoir planifier les changements désirés. La convergence des deux processus de planification publique de moyen terme permet un meilleur raccordement des choix politiques et budgétaires d'un gouvernement.

La figure 9 présente un processus intégré montrant les liens entre les planifications stratégique et budgétaire et la prise en compte progressive des résultats.

▼ Facteurs facilitants

Le passage de la gestion axée sur les résultats à la budgétisation axée sur les résultats se fait plus facilement lorsque certaines conditions sont réunies¹⁴. Elles ont trait notamment à l'architecture budgétaire, aux méthodes comptables employées, au ca-

ractère tangible des opérations et au lien entre les planifications stratégique et budgétaire. Elles comprennent notamment :

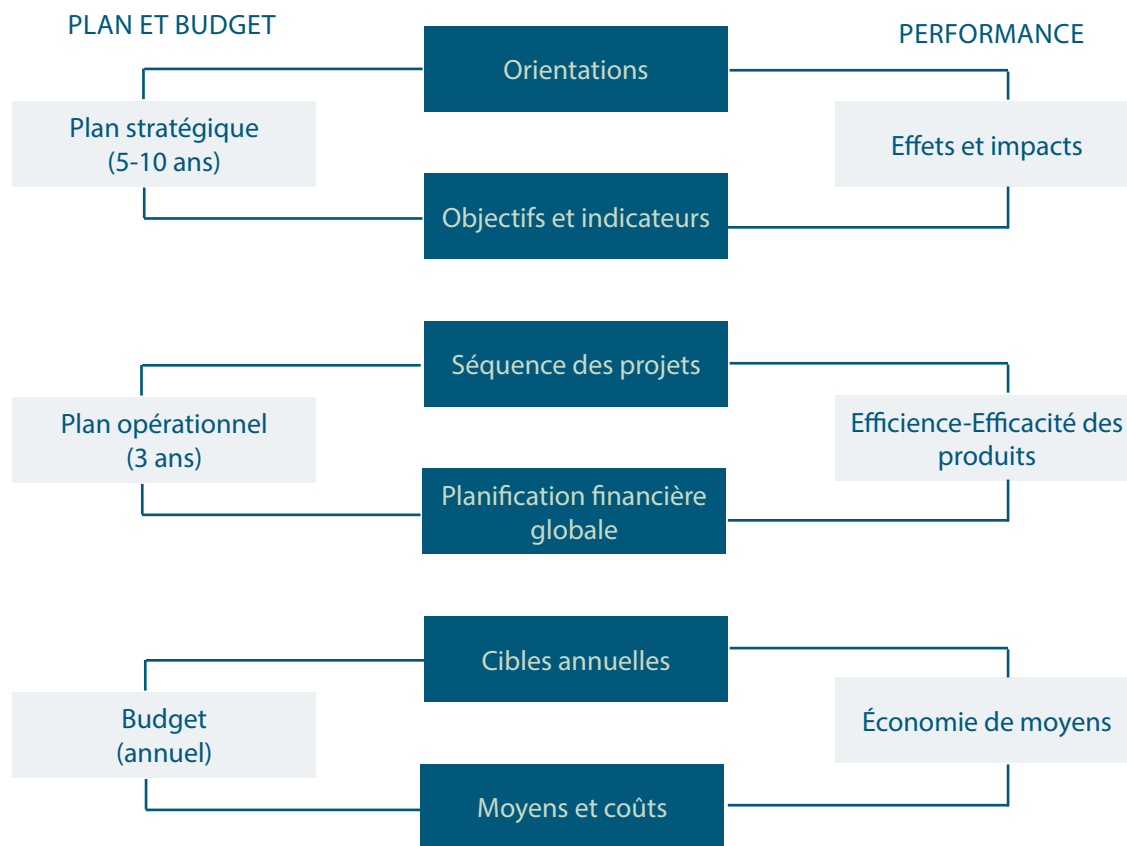
- une grille dans laquelle les crédits budgétaires sont rangés ou classés, par **programme**, servant à fixer des objectifs de performance (résultats escomptés) qui dépassent le niveau micro ;
- l'utilisation d'une **comptabilité d'exercice** qui fournit des informations plus complètes sur le coût des activités, qui facilite l'évaluation des résultats et qui permet de prendre de meilleures décisions ;
- la **définition de normes et d'objectifs** fixant les limites dans lesquelles la budgétisation doit s'inscrire ;
- la mise en place d'un **cadre budgétaire en lien avec la planification** ;
- la distinction entre les **responsabilités opérationnelles** et celles d'**orientation** est clairement définie, ce qui permet une meilleure intégration des deux et une responsabilisation accrue des gestionnaires ;
- les attentes d'ordres stratégique et budgétaire (résultats escomptés) sont liées et servent à évaluer le **rendement des gestionnaires** (responsabilisation et imputabilité).

Sans être restrictives, ces conditions jettent les bases d'un passage réussi de la gestion axée sur les résultats à une budgétisation axée sur les résultats.

▼ Formes de budgétisation axée sur les résultats

On distingue présentement trois formes d'intégration budgétaire de la gestion axée sur les résultats. Issues des travaux de l'OCDE¹⁵, elles ont par la suite été reprises par de nombreux auteurs et peuvent être vues comme autant de stades sur la voie de cette intégration.

Figure 9 : Des objectifs aux coûts



► La budgétisation présentationnelle

Les informations sur les performances (données, critères, résultats ou indicateurs) sont seulement présentées à titre informatif dans les documents budgétaires ou dans d'autres documents officiels (souvent des annexes aux documents budgétaires). Il peut s'agir d'objectifs de performance ou de performances réalisées. Dans ce cas, les informations sur les performances font partie des informations de référence utilisées pour faire jouer la responsabilité ainsi que pour établir un dialogue entre les législateurs et les citoyens. Cette juxtaposition des informations budgétaires et de performance se situe en continuité avec l'objectif de transparence au cœur de la gestion axée sur les résultats.

Le tableau 5 montre comment la Nouvelle-Zélande effectue la présentation intégrée des informations de performance et des données budgétaires dans les projets de loi sur les crédits. On y met l'accent sur les résultats ultimes ou *outcomes*. L'exemple qui est donné concerne le ministère de la Santé et du Vieillessement. On note les sommes destinées cette année-là à la réalisation des grands objectifs. Ceux-ci, même s'ils sont de portée générale, indiquent clairement le sens des interventions à financer.

Il ne fait pas de doute que la présentation simultanée des informations budgétaires et de performance, comme dans l'exemple néo-zélandais, permet aux législateurs qui doivent autoriser les budgets de poser des questions pertinentes sur l'utilisation qui en est faite et l'amélioration de la performance qui en résultera.

Tableau 5 : Budgétisation présentationnelle en Nouvelle-Zélande

DEPARTMENT OF HEALTH AND AGEING	DEPARTMENTAL \$000	ADMINISTERED \$000	TOTAL \$000
OUTCOME 1 Population Health A reduction in the incidence of preventable mortality and morbidity in Australia, including through regulation and national initiatives that support healthy lifestyles and disease prevention	73,267 78,582	364,516 358,225	437,783 436,807
OUTCOME 2 Access to Pharmaceutical Services Access to cost-effective medicines, including through the Pharmaceutical Benefits Schema and related subsidies, and assistance for medication management through industry partnerships	43,211 46,431	660,061 657,638	703,272 704,069
OUTCOME 3 Access to Medical Services Access to cost-effective medical, practice nursing and allied health services, including through Medicare subsidies for clinically relevant services	38,204 37,965	115,171 107,874	153,375 145,637
OUTCOME 4 Aged Care and Population Ageing Access to quality and affordable aged care and carer support services for older people, including through subsidies and grants, industry assistance, training and regulation of the aged care sector	216,016 205,943	2,027,190 778,829	2,243,206 984,772
OUTCOME 5 Primary Care Access to comprehensive, community-based health care, including through first point of call services for prevention, diagnosis and treatment of ill-health, and for ongoing management of chronic disease	28,403 29,818	866,574 829,845	894,977 859,663
OUTCOME 6 Rural Health Access to health services for people living in rural, regional and remote Australia, including through health infrastructure and outreach services	10,997 5,227	87,230 92,437	98,227 97,664
OUTCOME 7 Hearing Services A reduction in the incidence and consequence of hearing loss, including through research and prevention activities, and access to hearing services and devices for eligible people	11,618 11,550	404,179 410,660	415,797 422,210
OUTCOME 8 Indigenous Health Closing the gap in life expectancy and child mortality rates for indigenous australians, including through primary health care, child and maternal health, and substance use services	51,838 55,793	705,659 722,824	757,497 778,517
OUTCOME 9 Private Health Improved Choice in health services by supporting affordable quality private health care, including through private health insurance rebates and a regulatory framework	5,488 12,172	2,591 3,913	8,079 16,085
OUTCOME 10 Health system Capacity and Quality Improved long-term capacity, quality and safety of Australia's health care system to meet future health needs, including through investment in health infrastructure, international engagement, consistent performance reporting and research	29,045 24,951	146,375 554,285	175,420 579,236
OUTCOME 11 Mental Health Improved mental health and suicide prevention, including through targeted prevention, identification, early intervention and health care services	16,883 17,776	385,737 292,482	402,620 310,258
OUTCOME 12 Health Workforce Capacity Improved capacity, quality and mix of the health workforce to meet the requirements of health services, including through training, registration, accreditation and distribution strategies	20,847 26,867	1,320,381 1,109,953	1,341,228 1,136,820
OUTCOME 13 Acute Care Improved access to public hospitals, acute care services and public dental services, including through targeted strategies, and payments to State and Territory Governments	51,151 52,657	130,123 155,817	181,274 208,474
OUTCOME 14 Biosecurity and Emergency Response Preparedness to respond to national health emergencies and risks, including through surveillance, regulation, prevention, detection and leadership in national health coordination	22,219 23,629	21,398 26,279	43,617 49,908
Total: Department of Health and Ageing	619,187 629,259	7,237,185 6,101,061	7,856,372 6,730,320

Source : New Zealand 2012-2013 Appropriation Bill.

► La budgétisation « informée » de la performance

À ce stade, les ressources sont accordées en fonction de la planification ou, indirectement, des résultats obtenus. Le lien indirect implique que, tout au long du processus, les décisions budgétaires s'appuient sur les informations relatives à la performance, mais aussi sur d'autres considérations. Les informations sur la performance sont un élément important du mécanisme de décision, mais ne déterminent pas mécaniquement le montant des ressources allouées. Dans ce cas, les informations sur la performance servent à orienter les choix budgétaires,

parallèlement aux contraintes financières globales et aux priorités politiques.

À différentes étapes du cycle budgétaire, l'utilisation des données sur la performance varie selon les besoins des utilisateurs. Les éléments les plus importants à une étape ne sont pas nécessairement ceux qui concordent avec la perspective de l'étape suivante. Mais l'ensemble des informations relatives à la performance vient enrichir le dossier de programme et permettre à chaque catégorie d'intervenants de trouver sa place dans la démarche d'ensemble. Les exemples qui suivent concernent certaines étapes du cycle budgétaire et l'utilisation potentielle des données de performance.

Tableau 6 : Budgétisation « informée » de la performance (cycle budgétaire)

À L'ÉTAPE DE LA PRÉPARATION DU BUDGET

MESURE DISPONIBLES	UTILISATION POTENTIELLE	UTILISATEURS
<ul style="list-style-type: none"> Planification stratégique et objectifs de performance Information sur les coûts Mesures de résultats Mesures de produits Mesures de productivité 	<ul style="list-style-type: none"> Pour construire une justification budgétaire Pour faire les arbitrages internes et allouer les fonds stratégiquement Pour déterminer la productivité des composantes de l'organisation Pour déterminer les chevauchements entre les unités Pour établir l'opportunité de réaliser à l'interne ou de recourir à des ressources externes 	<p><i>Direction</i></p> <ul style="list-style-type: none"> L'efficacité des programmes La distribution des effectifs Les comparaisons coûts/résultats <p><i>Gestionnaires de programme</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Les relations coûts/produits/résultats <p><i>Gestionnaires</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Les relations coûts/produits

À L'ÉTAPE DE L'ADOPTION DU BUDGET

INFORMATION POTENTIELLE	UTILISATION POTENTIELLE	UTILISATEUR
Niveau législatif		
<ul style="list-style-type: none"> Mesures de performance, estimations de coût précises et orientations stratégiques Structuration des comptes par programme plutôt que par intrant 	<ul style="list-style-type: none"> Pour établir certaines attentes de performance comme partie du processus d'approbation Pour comparer les coûts aux effets marginaux sur la performance 	<p><i>Commissions parlementaires</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Les indicateurs pour juger de la direction prise Les coûts produits et résultats selon différents niveaux de financement
Niveau exécutif		
<ul style="list-style-type: none"> Demande d'établir les implications des budgets approuvés pour la réalisation des objectifs stratégiques 	<ul style="list-style-type: none"> Pour prendre des décisions en fonction de leur implication sur la performance 	<p><i>Ministres</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Résultats attendus des programmes Impacts des fonds alloués

À L'ÉTAPE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET

SOURCES D'INFORMATION POSSIBLE	UTILISATIONS POTENTIELLES	UTILISATEURS
<ul style="list-style-type: none"> Plans stratégiques des agences et du gouvernement Niveaux de financement (crédits et autres) Les mesures de performance (résultats) Les mesures de produits (activités) Les coûts 	<ul style="list-style-type: none"> Comprendre les contraintes législatives et autres et leurs effets sur la réalisation des objectifs de performance Allouer les fonds entre les différentes missions, activités, bureaux, etc. Superviser les coûts et la performance durant l'exécution du budget Évaluer les autres moyens pouvant améliorer la performance 	<p><i>Direction du MO</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Allouer les fonds aux unités Communiquer les attentes de performance <p><i>Gestionnaires de programme</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Utiliser les leviers de flexibilité Communiquer les attentes <p><i>Employés</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Gérer les fonds de manière à maximiser leur contribution aux objectifs de performance

► La budgétisation directe

Dans ce cas, un lien explicite existe entre la répartition des ressources et la performance des organismes touchés, surtout concentrés dans des secteurs d'activités opérationnelles. Les crédits sont accordés sur la base d'une formule (ou d'un contrat) incluant des indicateurs spécifiques de performance ou d'activité. Le financement dépend directement des résultats obtenus. Ce type de budgétisation n'est appliqué qu'à des secteurs particuliers, comme la santé ou l'enseignement supérieur dans lesquels des résultats précis sont visés : par exemple, l'augmentation du taux de diplomation ou la diminution de la durée de séjour dans un lit de courte durée détermine directement une partie des fonds reçus par l'université ou l'hôpital qui a géré ce programme l'année précédente. Sous cette forme, il s'agit d'une formule consistant théoriquement à couper, diminuer ou augmenter les ressources allouées selon les résultats obtenus, mais dans la plupart des cas, c'est l'accès à des budgets additionnels qui sera en jeu plutôt que le budget de base.

▼ Mise en œuvre de la budgétisation axée sur les résultats

► Au niveau international

L'implantation de la budgétisation axée sur les résultats ne s'est pas faite en même temps que la gestion axée sur les résultats. Les administrations souhaitant utiliser les résultats obtenus par la mesure de la performance dans l'allocation budgétaire ont mis quelques années avant de procéder, le temps de développer les mesures et les outils appropriés, comme le montrent les exemples suivants¹⁶.

- **Grande-Bretagne (1998)** : Trois opérations structurent la gestion publique de la performance : les *Spending Review* (examens de dépenses), les *Public Service Agreements* (ententes de services publics) et les *Capability Review* (examens de la capacité organisationnelle), chacune donnant lieu à la publication de divers documents. Les caractéristiques de la mise en œuvre britannique sont : une forte implication du Cabinet Office et du HM Treasury dans le processus, des objectifs annuels de gains d'effi-

cience et d'économies, un système semestriel de reddition de comptes, un cadre pluriannuel de performance et de budgétisation, une rémunération au rendement.

- **États-Unis (2002)** : La mise au point de l'outil PART (*Program Assessment Rating Tool*) a permis de jauger progressivement la performance de chaque programme public et, à l'*Office of Management and Budget*, d'en tenir compte dans la préparation des enveloppes budgétaires. Le PART est un questionnaire qui permet l'évaluation, sur la base de critères semblables, des programmes du gouvernement fédéral américain. Les propositions budgétaires de l'exécutif ont cherché à refléter ces évaluations de performance. Un lien significatif mais indirect semble exister entre la performance de programmes et le niveau de financement proposé. Les caractéristiques de l'expérience américaine sont les suivantes : les outils développés ont permis de rendre plus cohérent un processus complètement décentralisé ; une utilisation progressive non mécanique des données de performance à des fins de budgétisation a soutenu la consolidation du processus ; la réticence du Congrès à toute orientation venant contrecarrer son pouvoir budgétaire s'oppose à une latitude accrue accordée aux gestionnaires.
- **Canada (2005)** : Avec la Politique sur la structure de la gestion des ressources et des résultats, on a intégré les approches jusque-là séparées de gestion budgétaire (Système de gestion des dépenses) et de gestion de la performance (Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes). Chaque ministère doit se doter d'une structure de gestion, des ressources et des résultats, laquelle comprend : des objectifs stratégiques clairement définis et mesurables, une architecture des activités de programmes, de l'information sur les ressources réelles et prévues, des mesures du rendement et une description de sa structure de gouvernance. Les relations entre les mesures de performance et le budget sont généralement « influentes et indirectes » plutôt que « directes ». Les caractéristiques de l'expérience canadienne sont : une démarche pondérée dans laquelle les modèles de réforme sont mis à l'essai durant une période prolongée dans le cadre de projets pilotes ; un outil robuste d'évaluation du rendement en gestion (le Cadre de responsabilisation de gestion) appliqué à l'ensemble des

ministères et organismes permet la recherche d'une amélioration continue de la performance ; une intégration de l'ensemble des plans et des résultats des ministères dans un rapport annuel global sur le rendement ; un soutien technique constant de la part du Secrétariat du Conseil du Trésor .

► Au Québec

Bien que la LAP ait instauré le cadre d'une gestion axée sur les résultats, et bien que certains travaux récents¹⁷ aient recommandé de généraliser l'évaluation de la performance des programmes, le processus de budgétisation, sauf de manière très

exceptionnelle, n'intègre pas vraiment les données sur la performance des programmes. Dans une certaine mesure, on pourrait dire que la budgétisation axée sur les résultats au Québec en est à son premier stade, soit le stade présentationnel, mais ce serait encore excessif parce que, d'une part, les informations présentées dans le volume II du Budget de dépenses ne répartissent pas les sommes à voter en fonction des objectifs poursuivis et, d'autre part, celles que l'on trouve dans le Plan annuel de gestion des dépenses (volume III du Budget de dépenses), si elles font état des orientations stratégiques et évoquent les actions à mettre en œuvre, elles n'établissent aucunement les objectifs ou les cibles mesurables à atteindre ni ne font le lien avec les décisions d'affectation budgétaire.

Tableau 7 : Cadre financier quinquennal du gouvernement du Québec de 2010-2011 à 2016-2017 (en millions de dollars)

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
REVENUS BUDGÉTAIRES							
Revenus autonomes	47 225	50 364	53 598	56 010	58 140	60 270	62 390
Variation en %	7,1	6,6	6,4	4,5	3,8	3,7	3,5
Transferts fédéraux	15 425	15 175	15 797	16 514	15 847	16 467	17 019
Variation en %	1,7	-1,6	4,1	4,5	-4,0	3,9	3,4
Total des revenus budgétaires	62 650	65 539	69 395	72 524	73 987	76 737	79 409
Variation en %	5,7	4,6	5,9	4,5	2,0	3,7	3,5
DÉPENSES BUDGÉTAIRES							
Dépenses de programmes	-60 166	-61 384	-62 642	-63 751	-65 635	-67 840	-70 116
Variation en %	3,0	2,0	2,0	1,8	3,0	3,4	3,4
Service de la dette	-6 984	-7 452	-8 237	-8 827	-8 897	-9 090	-9 266
Variation en %	14,2	6,7	10,5	7,2	0,8	2,2	1,9
Total des dépenses budgétaires	-67 150	-68 836	-70 879	-72 578	-74 532	-76 930	-79 382
Variation en %	4,2	2,5	3,0	2,4	2,7	3,2	3,2
ENTITÉS CONSOLIDÉES							
Organismes autres que budgétaires et fonds spéciaux	1 190	342	384	254	-330	-682	-902
Réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation	160	-45	-100	—	—	—	—
Fonds des générations	760	848	911	1 041	1 575	2 030	2 504
Total des entités consolidées	2 110	1 145	1 195	1 295	1 245	1 348	1 602
Provisions pour éventualités	—	-300	-300	-200	—	—	—
Écart à résorber	—	—	—	—	875	875	875
SURPLUS (DÉFICIT)	-2 390	-2 452	-589	1 041	1 575	2 030	2 504

Source : Discours du budget 2012-2013, Plan budgétaire, ministère des Finances du Québec.

■ Les avancées

Le Québec dispose toutefois d'un certain nombre d'avantages qui pourraient faciliter l'implantation d'une budgétisation axée sur les résultats : un cadre financier pluriannuel et une comptabilité d'exercice, une architecture budgétaire de programmes et un instrument d'évaluation robuste et uniforme.

Pour donner aux orientations et objectifs issus de la GAR le temps d'être réalisés, il faut pouvoir en planifier l'organisation et le déploiement dans le temps et, pour ce faire, une connaissance adéquate des perspectives budgétaires à moyen terme est requise. Les planifications stratégique et budgétaire doivent avoir le même horizon. Sur le plan budgétaire, cette condition est remplie de deux façons : par le cadre budgétaire de moyen terme et par la comptabilité d'exercice.

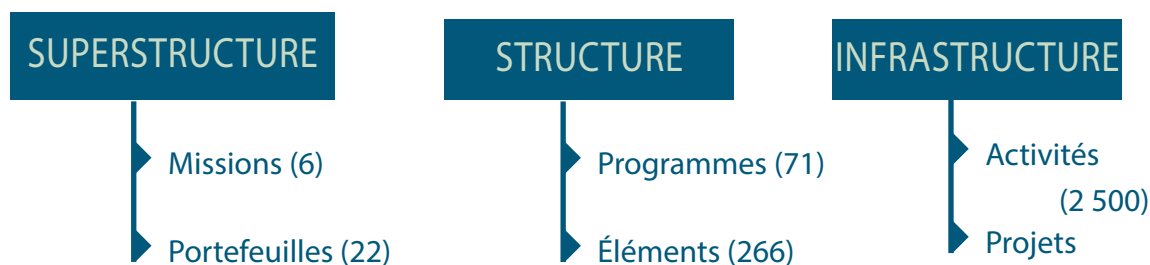
Le tableau 7 montre qu'un tel cadre budgétaire existe. Un autre facteur facilitant la lecture financière de moyen terme consiste en un budget annuel établi sous le mode de la comptabilité d'exercice. Tout en incorporant les informations de trésorerie, la comptabilité d'exercice permet de fournir des informations plus complètes sur le coût des activités, de faciliter l'évaluation de la performance des programmes en indiquant les coûts complets et l'évaluation de la situation financière en prenant en compte toutes les ressources et obligations et, ce faisant, d'accroître la transparence des finances publiques. Amorcée avec la réforme comptable de 1997-1998, la transition d'une comptabilité de

caisse vers une comptabilité d'exercice a été complétée en 2009-2010, dans la foulée de la réforme comptable de 2006-2007.

Le Québec dispose également d'une architecture budgétaire de programmes, élément quasi essentiel à la budgétisation axée sur les résultats. Un programme budgétaire regroupe un ensemble d'interventions poursuivant une même finalité et pour lequel sont allouées des ressources budgétaires. Il possède un certain nombre de caractéristiques : il regroupe souvent des interventions de plusieurs ordres (services directs, subventions, etc.); il ne fait pas double emploi avec d'autres interventions publiques du même ministère ou d'autres ministères (cohérence interne et externe); il possède un effet de levier important du fait de la synergie existant entre les interventions regroupées (valeur ajoutée); par sa taille et son regroupement d'interventions dirigées vers un même objet, il rend possible la mesure, au-delà des extrants, des résultats plus larges (effets, impacts) qui sont attendus.

La figure 10 présente les divers éléments de la nomenclature budgétaire du Québec. Les crédits sont votés sur la base des portefeuilles, programmes et éléments de programme. Tout le reste, soit quelque 2 500 projets et activités, est du domaine de la gestion interne, de sorte que les affectations ne relèvent pas de l'Assemblée nationale.

Figure 10 : Architecture budgétaire du Québec



Or, l'évaluation de la performance des programmes budgétaires doit pouvoir se faire de la même façon sans égard à l'instance publique examinée, autrement on ne disposera que d'évaluations disparates dans leur forme et leur qualité et incapables de satisfaire les besoins d'information nécessaires pour éclairer les choix budgétaires. Le budget de dépenses 2010-2011 annonçait l'intention du Secrétariat du Conseil du trésor de mettre au point, en collaboration avec l'École nationale d'administration publique, un instrument unique d'appréciation de la performance globale des ministères et organismes. Cet instrument, l'Outil d'évaluation des programmes¹⁸ (OEP), a fait l'objet d'une expérimentation en 2011-2012 et est maintenant disponible pour application.

■ Les obstacles

Par contre, certains obstacles, qui tiennent pour l'essentiel à un manque d'intégration et au caractère inachevé de la réforme de la GAR, empêchent le Québec de mettre en œuvre une version de la BAR adaptée à son contexte.

Une déconnexion de la performance et du budget

Budgétisation et gestion axée sur la performance sont, au Québec, des opérations peu liées, que ce soit dans le contenu ou dans la forme. L'information issue de l'une ou de l'autre n'est pas établie sur la même base et est traitée par des autorités différentes dans des cycles mal synchronisés et mal connectés, de sorte que la budgétisation québécoise est insuffisamment « informée » de la performance et n'en tient pas compte autant qu'elle le devrait. La planification stratégique relève du ministère du Conseil exécutif, alors que la planification budgétaire est du ressort du Conseil du trésor; les deux ne s'étant pas donné une structure concordante de présentation des informations ni des échéances qui permettent leur intégration. Le résultat de la déconnexion du budget et de la performance est une budgétisation qui ne tient pas compte des objectifs stratégiques et des cibles annuelles poursuivis par chaque organisation. Les choix de priorités budgétaires n'incorporant pas les données de performance, certaines allocations sont insuffisantes ou mal orientées et ne soutiennent pas adéquatement les MO concernés.

Des évaluations qui ne correspondent pas aux besoins de la budgétisation

Tous les ministères et organismes sont tenus de procéder à l'évaluation de leurs « programmes ». Bien que fort utiles et pertinentes à plusieurs égards, ces évaluations ne sont pas nécessairement intégrées aux processus décisionnels qui président à la budgétisation et, lorsqu'elles le sont, ne correspondent pas directement aux attentes. En premier lieu, elles portent souvent sur des microactivités (les 2 500 projets ou activités de la figure 10). Ensuite, parce qu'elles veulent souvent répondre à d'autres besoins ou impératifs, elles se concentrent sur la pertinence et l'efficacité des interventions, en mesurant notamment et surtout la satisfaction des clientèles qu'elles touchent. Ainsi, ces évaluations portent rarement sur l'efficacité des interventions ou sur les économies réalisables.

En outre, les évaluations effectuées n'examinent pas suffisamment les interventions publiques sous l'angle de la planification stratégique, des orientations et des objectifs spécifiques établis. De manière générale, elles se situent un peu à la marge des processus, tant de la gestion axée sur les résultats que de la budgétisation, et semblent gouvernées par d'autres préoccupations. La prise en compte des objectifs et des résultats ainsi qu'une meilleure intégration aux processus de gestion et de budgétisation permettraient de garantir une meilleure utilisation des évaluations.

De même, on constate une tendance des évaluations à mettre l'accent sur des activités relativement indépendantes les unes des autres. Il est de fait plus facile d'évaluer une intervention isolée qu'une action nécessitant l'intervention de plusieurs acteurs et la conjonction de mesures diverses. La conséquence est que l'objet de l'évaluation se cantonne au microprogramme, alors que les administrations cherchent à mieux coordonner leurs interventions pour atteindre des objectifs plus larges.

■ Quelques implications pratiques

En termes concrets, la mise en œuvre de la budgétisation axée sur les résultats implique notamment que la base sur laquelle s'élaborent la planification stratégique et la planification budgétaire soit la même, que l'architecture des programmes budgétaires soit retouchée, qu'une même approche évaluative de la performance soit retenue et qu'une

présentation mieux ajustée des objectifs poursuivis en regard des crédits à voter soit mise au point. Par ailleurs, les changements proposés, étant donné leur importance, ne pourront se réaliser que graduellement.

Le choix d'une base commune : le programme budgétaire

Actuellement, la budgétisation s'effectue à partir des programmes et éléments de programmes budgétaires. De son côté, la planification stratégique s'élabore sur une base plus large et plus détaillée, à partir des enjeux et orientations des ministères et organismes, sans qu'il soit nécessaire d'établir un lien direct avec l'architecture budgétaire. Or, on ne peut attribuer d'objectifs communs à un ensemble hétéroclite d'activités. Pour que l'objectif ait un sens, il doit se fonder sur la synergie existant entre ces activités. C'est le cas pour les objectifs opérationnels relatifs aux extrants et ça l'est encore davantage pour les objectifs stratégiques que sont les effets et les impacts. Un arrimage de la planification stratégique avec la structure des programmes budgétaires est nécessaire pour passer en mode de budgétisation axée sur les résultats. La nomenclature budgétaire devrait en former l'assise principale.

La révision des programmes budgétaires

Ceci dit, l'architecture budgétaire programmatique n'a pas été retouchée de manière substantielle depuis sa mise en place au milieu des années 1970. Les modifications qui y ont été apportées à différents moments ont plus cherché à régler des problèmes particuliers qu'à s'assurer que la définition des programmes budgétaires soit respectée, de sorte que la cohérence des activités actuellement regroupées dans les programmes et éléments de programme n'est pas optimale : certains programmes ou éléments de programme rassemblent des activités nettement apparentées, tandis que d'autres s'appuient sur des regroupements assez hétéroclites. De même, quelques programmes ou éléments se voient allouer des milliards de dollars sans présenter de structure explicite des finalités poursuivies, alors que d'autres de moindre ampleur sont bien structurés. Le découpage des programmes et éléments de programme et les regroupements d'activités doivent être revus et validés en fonction de leur cohérence interne et externe, de manière à ce que l'attribution des objectifs puisse se faire adéquatement.

Une compréhension commune de la performance

La performance est une notion pluridimensionnelle. Si l'on veut procéder à son appréciation sur la base de l'architecture budgétaire, il importe de s'entendre au préalable sur les dimensions qui en font partie et qui devront être mesurées. La performance doit reposer sur une compréhension commune des dimensions qui la gouvernent et qui peuvent servir à la prise de décision budgétaire. Autrement dit, chaque programme et élément de programme budgétaire doit pouvoir être situé sur une échelle d'évaluation unique, identique pour tous. Ce n'est qu'à cette condition que les performances pourront être situées les unes par rapport aux autres et que les mêmes informations guideront la budgétisation. Un traitement budgétaire différent de résultats comparables n'est pas à exclure, mais il devra être justifié. Pour cela, il faut appliquer l'Outil d'évaluation des programmes (OEP) qui a été développé ou une grille similaire.

Une présentation nouvelle des crédits

Le budget de dépenses du gouvernement serait affecté par la mise en œuvre de la budgétisation axée sur les résultats. En fait, le volume II sur les crédits ministériels devrait rendre explicite le lien entre les grands objectifs poursuivis par les programmes et les crédits à voter, tandis que le volume III, qui porte sur le Plan annuel de gestion des dépenses, devrait être modifié de façon à ce que les objectifs de résultats atteints et à atteindre soient clairement formulés et qu'on ne se contente plus de présenter les actions soutenant les orientations définies. De même, les choix budgétaires effectués par les ministères devraient être mis en relation avec les résultats recherchés et non plus seulement en rapport avec le respect des enveloppes allouées. Si l'on veut que les parlementaires puissent donner leur consentement éclairé aux crédits demandés, ils doivent avoir une meilleure idée de leur valeur ajoutée.

Une mise en œuvre progressive

Quelques années ont été nécessaires avant que l'on puisse percevoir les changements concrets opérés par la gestion axée sur les résultats et il en sera de même pour la budgétisation axée sur les résultats qui ne portera pas tous ses fruits rapidement. Il faut accepter qu'un changement de cette ampleur

se mette en place graduellement, non seulement parce que les éléments techniques précédemment mentionnés nécessitent du temps pour être réalisés, mais aussi parce que les organisations publiques doivent apprendre à fonctionner dans un nouveau cadre intégrant budget et performance.

▼ Pour une implantation de la BAR

Même s'il dispose de plusieurs instruments qui favorisent l'implantation d'une budgétisation axée sur les résultats, le Québec n'a pas encore choisi de les utiliser dans cette perspective. Les voies tradi-

tionnelles de la prise de décision budgétaire continuent d'accaparer l'attention, les intrants ayant préséance sur les résultats. Il apparaît souhaitable qu'un renversement de l'approche ait lieu et que la performance devienne intimement associée à la budgétisation.

La mise en œuvre d'une budgétisation informée des résultats nécessiterait que la planification stratégique s'articule à l'architecture budgétaire, que celle-ci soit ajustée, que l'appréciation de la performance soit uniformisée et que les documents du Budget de dépenses soient modifiés.

CONCLUSION : L'INNOVATION DANS LE CONTEXTE DE LA GAR ET DE LA BAR

L'innovation a besoin d'un cadre qui lui soit favorable, qui encourage sa recherche, son acceptation et sa mise en œuvre. La gestion et la budgétisation axées sur les résultats semblent particulièrement propices à cet égard.

C'est dans le contexte de finances publiques sous contrainte, d'attentes d'une amélioration des services de la part des citoyens et d'une transparence accrue que se pose aujourd'hui la question de l'innovation dans la gestion publique. La budgétisation publique n'échappe pas à cette pression en faveur du changement. Équilibrer les comptes publics en contrôlant mieux les dépenses devient un objectif poursuivi par tous les gouvernements. Des programmes de rationalisation, définis centralement, sont mis en œuvre et créent une pression sur les instances de l'administration publique pour qu'elles fassent mieux avec des ressources constantes ou qu'elles fassent autant avec des ressources moindres.

L'innovation est donc devenue nécessaire et inévitable. Il faut trouver de nouvelles façons de faire les choses, qui soient à la fois efficaces et plus efficientes. Ce ne sont pas les gains financiers à court terme qui sont surtout recherchés, mais les gains durables, ceux issus de changements importants s'inscrivant dans la durée qui vont générer leurs effets sur le long terme. Pour être viables, les innovations doivent pouvoir s'insérer dans un contexte particulier et s'appuyer sur une bonne compréhension des enjeux et défis auxquels est confrontée une organisation. Elles doivent être cohérentes avec la vision stratégique et compatibles avec les orientations choisies.

Par ailleurs, l'amélioration de l'efficacité ou de l'efficience consécutive à l'introduction d'une innovation doit pouvoir être mesurée. Seule la mesure permet d'établir avec rigueur si les résultats obtenus sont à la hauteur des attentes. La gestion axée sur les résultats crée un contexte favorable à

la mesure de la performance dans le cadre d'une réflexion stratégique plus large. Elle met l'accent sur les résultats quantifiables obtenus ou à atteindre.

Un pas supplémentaire est franchi lorsque les données de performance sont utilisées pour la budgétisation. Les décisions d'allocation budgétaire sont alors guidées par le niveau de performance. L'intégration des données de performance dans la prise de décision budgétaire permet d'ajuster l'enveloppe en fonction de ce que l'on cherche à réaliser et à améliorer. L'accès à des financements additionnels serait moins aisé pour les organisations moins performantes et plus facile pour les organisations performantes. La budgétisation devient ainsi un levier supplémentaire pour améliorer l'efficacité et l'efficience des services publics. L'accent porte davantage sur ce que l'on cherche à faire avec les ressources octroyées que sur le maintien du niveau de ressources antérieur ou son augmentation.

La recherche d'un résultat optimal pour un niveau de ressources donné, tant dans l'ordre des produits que des effets ou impacts, devient la préoccupation principale des gestionnaires. L'assouplissement des contraintes administratives associé à la gestion-budgétisation axée sur les résultats permet de soutenir l'initiative et la créativité des gestionnaires, alors que le *benchmarking* et la gestion des risques peuvent compléter l'ensemble de la démarche.

La budgétisation axée sur les résultats ne constitue pas seulement en elle-même une innovation dans la gestion budgétaire : elle crée un cadre plus réceptif au changement, elle encourage l'innovation permettant d'améliorer la performance des organisations publiques. Et l'administration publique québécoise aura besoin de revoir ses façons de faire pour relever les défis démographiques, économiques et financiers auxquels elle est confrontée. En ce sens, la poursuite de l'implantation de la GAR et l'intensification du déploiement de la BAR apparaissent incontournables.

NOTES

- ¹ Secrétariat du Conseil du trésor (2012). *Rapport de la présidente sur l'application de la Loi sur l'administration publique 2010-2011*, Québec, p. 16-18.
- ² *Ibid.*, p. 19.
- ³ *Ibid.*, p. 23.
- ⁴ Secrétariat du Conseil du trésor et autres (2011). *La loi sur l'administration publique, 10 ans d'application*, Québec, p. 6.
- ⁵ *Op. cit.*, Secrétariat du Conseil du trésor (2012). p. 24.
- ⁶ Commission de l'administration publique (2008). *Vingtième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, Assemblée nationale, Québec.
- ⁷ Commission de l'administration publique (2011). *Vingt-troisième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, Assemblée nationale, Québec.
- ⁸ Secrétariat du Conseil du trésor, *Guide sur la convention de performance et d'imputabilité et sur l'entente de gestion*, Québec, 23 p.
- ⁹ Côté, L. et B. Mazouz (2005). *Les effets de la Loi sur l'administration publique sur la qualité des services et sur la gestion des ministères et organismes*, École nationale d'administration publique, p. 26 et s.
- ¹⁰ *Ibid.*, p. 30 et s.
- ¹¹ *Op. cit.*, Secrétariat du Conseil du trésor (2012). p. 27.
- ¹² *Ibid.*, p. 28.
- ¹³ Laurin, C. et M.-È. Quenneville (2012). *Gestion axée sur les résultats et performance des agences gouvernementales québécoises*, Centre sur la productivité et la prospérité, HEC Montréal, 74 p.
- ¹⁴ Pollit, C. (2001). *Intégrer Gestion des performances et Gestion budgétaire*, Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, vol. 1, n° 2, p. 7-31.
- ¹⁵ OCDE, *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, Paris, p. 21.
- ¹⁶ Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques (2010). *Le Québec face à ses défis : des pistes de solutions : mieux dépenser et mieux financer nos services publics*, fascicule 2, Gouvernement du Québec, p. 53.
- ¹⁷ Nous pouvons également citer l'exemple de la France qui, en 2006, à la suite de l'adoption de la Loi organique sur les finances, a entrepris la mise en œuvre sur une période de cinq ans d'un cadre budgétaire qui réunit dans une même opération la définition des objectifs à atteindre et des budgets, mais dans des documents différents.
- ¹⁸ On trouvera à l'annexe I une présentation de l'Outil d'évaluation des programmes, mis au point conjointement par le Centre de recherche et d'expertise en évaluation (CREXE) et L'Observatoire de l'administration publique, deux pôles de recherche de l'ENAP.

BIBLIOGRAPHIE

- Aubert, B. A., et autres (2005). *Analyse évaluative des unités conventionnées et des unités autonomes de services*, Montréal, Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations.
- Bernard, L. (2010). « La reddition de comptes des gestionnaires : un nouveau défi à relever », *Bulletin*, vol. 39, n° 2, p. 4-6.
- Cliche, P. (2009). *Gestion budgétaire et dépenses publiques*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 307 p.
- Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques (2010). *Le Québec face à ses défis : des pistes de solutions : mieux dépenser et mieux financer nos services publics*, fascicule 2, Gouvernement du Québec, 94 p.
- Commission de l'administration publique (2011). *Vingt-troisième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, Québec, Assemblée nationale.
- Commission de l'administration publique (2008). *Vingtième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, Québec, Assemblée nationale.
- Côté, L. (2006). « L'expérience québécoise en matière de réforme administrative : la Loi sur l'administration publique », *Administration publique du Canada*, vol. 49, n° 1, p. 1-22.
- Côté, L. et B. Mazouz (2005). *Les effets de la Loi sur l'administration publique sur la qualité des services et sur la gestion des ministères et organismes*, École nationale d'administration publique, 44 p.
- Gouvernement du Québec (1999). *Pour de meilleurs services aux citoyens : un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique*, Énoncé de politique sur la gestion gouvernementale, Québec, 12 p.
- Kusek, J. Z. et R. C. Rist (2005). *Ten Steps to a Result-Based Monitoring and Evaluation System*, Washington, Banque Mondiale, 252 p.
- Laurin, C. et M.-È. Quenneville (2012). *Gestion axée sur les résultats et performance des agences gouvernementales québécoises*, Centre sur la productivité et la prospérité, HEC Montréal, 74 p.
- OCDE (2008). *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, 240 p.
- OCDE (2001-2002). « Transparence budgétaire : les meilleures pratiques de l'OCDE », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, n° 3.
- Pollit, C. (2001). *Intégrer Gestion des performances et Gestion budgétaire*, Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, vol. 1, n° 2, p. 7-31.
- Raymond Chabot Grant Thornton (2010a). *Application de la Loi sur Services Québec*, www.gouv.qc.ca/portail/wcm/connect/resources/file/eb51714bda37c2a/Rapport%20indpendant%20ServicesQubec_3%20dcembre2010%20.pdf?MOD=AJPERES (page consultée en novembre 2012).
- Raymond Chabot Grant Thornton (2010b). *Application de la Loi sur le Centre de services partagés du Québec*, www.cspq.gouv.qc.ca/documents/centre/cspq/Rapport_application_Loi_%20CSPQ.pdf (page consultée en novembre 2012).
- Roy, P.-R. et P. Giard (2003). « Des unités autonomes de service aux agences : un modèle administratif québécois en émergence », *Coup d'œil*, vol. 9, n° 3, p. 19-24.
- Secrétariat du Conseil du trésor (2012). *Rapport de la présidente sur l'application de la Loi sur l'administration publique 2010-2011*, 53 p., www.tresor.gouv.qc.ca/nouvelles/article/rapport-de-la-presidente-2010-2011/ (page consultée en novembre 2012).


- Secrétariat du Conseil du trésor (2011). *Rapport de la Présidente sur l'application de la Loi sur l'administration publique 2009-2010*, 47 p., www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/rapport_presidente0910.pdf (page consultée en novembre 2012).
- Secrétariat du Conseil du trésor, Assemblée nationale et L'Observatoire de l'administration publique (2011). *La Loi sur l'administration publique, 10 ans d'application*, document support à la journée d'échange et de réflexion tenue à l'Assemblée nationale, 25 novembre 2011, 22 p.
- Secrétariat du Conseil du trésor (2007). *L'allègement des structures : l'examen des organismes publics*, www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/bilan-examen-organismes.pdf (page consultée en novembre 2012).
- Secrétariat du Conseil du trésor (2005a). *Cinq années de gestion axée sur les résultats au gouvernement du Québec : Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'administration publique*, www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/rapport_lap_05.pdf (page consultée en novembre 2012).
- Secrétariat du Conseil du trésor (2005b). *Guide sur la déclaration de services aux citoyens*, www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/guide_declaration.pdf (page consultée en novembre 2012).
- Secrétariat du Conseil du trésor (2003). *Guide sur les indicateurs*, www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/guide_indicateur.pdf (page consultée en novembre 2012).
- Secrétariat du Conseil du trésor (2002). *Guide sur la gestion axée sur les résultats*, www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/guide_indicateur.pdf (page consultée en novembre 2012).
- Secrétariat du Conseil du trésor (2000). *Guide sur la convention de performance et d'imputabilité et sur l'entente de gestion*, www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/guide_performance.pdf (page consultée en novembre 2012).
- Vérificateur général du Québec (2004). *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004*, Québec, Tome I, chapitre 5, p. 105-127, www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/etat/vg-rapportqc.pdf (page consultée en novembre 2012).
- Vérificateur général du Québec (1998). *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998, Tome II, chapitre 2 : Gestion par résultats, vérification menée auprès de deux organismes centraux et de cinq unités autonomes de service*, www.vgq.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_1997-1998-T2/fr_Rapport1997-1998-T2-Chap02.pdf (page consultée en novembre 2012).

Annexe I : L'outil d'évaluation des programmes (OEP)

COMPOSANTE ET QUESTION	PARAMÈTRES DE RÉPONSE
<p>1. Contexte de programme</p> <p>Quel est le contexte entourant l'origine et l'évolution de l'EPB* ? (question non notée)</p>	<p>a) Historique des étapes d'implantation et des réformes internes ; niveau d'implication des différents intervenants, partenaires et acteurs concourant à l'implantation de l'EPB et de ses activités</p> <p>b) Mandats en cohérence pangouvernementale avec l'architecture budgétaire des programmes</p> <p>c) Problèmes conjoncturels ou situations exceptionnelles issus de l'environnement social, politique, économique, juridique, etc.</p>
<p>2. Raison d'être</p> <p>Quelle est la raison d'être de l'EPB ?</p>	<p>a) Description du besoin actuel et précis ou du problème d'intérêt public</p> <p>b) Clarté de la mission</p> <p>c) Bénéficiaires visés</p> <p>d) Pertinence, nécessité et exclusivité d'une intervention publique en évitant la redondance ou les répétitions avec les ordres de gouvernement municipal, provincial et fédéral ainsi que le privé</p> <p>e) Environnement documenté et appuyé par des analyses scientifiques et des données probantes ; suivis sur l'évolution de la situation problématique, innovations, réajustements, gestion du changement et efforts d'adaptation réalisés</p> <p>f) Diffusion complète et significative au public de l'information portant sur la raison d'être</p>
<p>3. Objectifs</p> <p>Quels sont les objectifs liés à l'EPB ?</p>	<p>a) Objectifs opérationnels quantitatifs et qualitatifs : années de référence, indicateurs pertinents accompagnant chaque objectif, évolution et échéanciers des objectifs à court et long termes</p> <p>b) Objectifs de programmes directs, intermédiaires et ultimes : années de référence, indicateurs pertinents accompagnant chaque objectif, évolution et échéanciers des objectifs à court et long termes</p> <p>c) Priorité des objectifs de programmes</p> <p>d) Contribution attendue de chaque activité aux objectifs de l'EPB</p> <p>e) Type d'engagement ou d'implication des parties prenantes dans l'atteinte des objectifs et dans l'établissement des échéanciers</p> <p>f) Évaluation continue des objectifs, gestion du changement, efforts d'adaptation et correctifs apportés</p>
<p>4. Nature d'intervention</p> <p>Quelle est la nature d'intervention des activités faisant partie de l'EPB ?</p>	<p>a) Liste des activités et de leur mécanisme d'intervention respectif</p> <p>b) Justification, cohérence et séquence des choix associés à la raison d'être et à l'atteinte des objectifs</p> <p>c) Analyses comparatives d'autres options crédibles touchant les risques, les coûts et les effets des activités</p> <p>d) Innovations, réajustements, gestion du changement et efforts d'adaptation pour améliorer l'EPB</p> <p>e) Révision de l'EPB avec les parties prenantes et leur type de collaboration</p>
<p>5. Intrants</p> <p>De quelles façons les intrants et les activités de production sont-ils directement liés à la conception de l'EPB ?</p>	<p>a) Liste des activités et de leur budget respectif</p> <p>b) Types de contrôle exercés sur l'allocation des ressources financières pour en assurer l'utilisation cohérente et adéquate</p> <p>c) Sources des revenus</p> <p>d) Anticipation des risques et des situations difficiles ou d'urgence</p> <p>e) Disponibilité des ressources</p>

* EPB : élément de programme budgétaire. C'est l'équivalent d'un sous-programme et la plus petite base sur laquelle les crédits sont votés.

COMPOSANTE ET QUESTION	PARAMÈTRES DE RÉPONSE
<p>6. Activités de production</p> <p>Comment la réalisation d'évaluations de la mise en œuvre et de la performance permet-elle d'améliorer la mise en œuvre de l'EPB ?</p>	<p>a) Qualité méthodologique, neutralité et utilité des évaluations</p> <p>b) Améliorations réalisées à la suite d'évaluations de la mise en œuvre ou de la performance</p> <p>c) Processus pour s'assurer de la satisfaction de la clientèle de façon continue</p> <p>d) Innovations mises en place pour améliorer la mise en œuvre et pour gérer le changement</p> <p>e) Processus mis en place pour mesurer et réaliser des gains d'efficacité et d'efficience dans la mise en œuvre</p> <p>f) Impacts des améliorations de la mise en œuvre sur l'efficacité et l'efficience de l'EPB</p>
<p>7. Coordination</p> <p>L'EPB et ses activités sont-ils coordonnés aux niveaux interne et interministériel ainsi qu'avec les différents acteurs externes ?</p>	<p>a) Ententes réalisées avec les organismes et ministères collaborant à l'EPB</p> <p>b) Processus de suivi pour assurer la cohérence des activités entre elles et avec les autres EPB afin de réaliser des économies d'échelle</p> <p>c) Pratiques ou structures de surveillance des activités des bénéficiaires mises en place lors du transfert de ressources financières</p> <p>d) Processus de transfert de crédits, d'octroi de subventions ou d'attribution de contrats clairs, compétitifs et accompagnés d'évaluations liées au mérite ou processus de gestion</p>
<p>8. Capacités informationnelles</p> <p>L'information recueillie sur la performance est-elle exhaustive, de qualité, communiquée aux décideurs, synchronisée afin d'aider à la prise de décisions et utilisée à cette fin ?</p>	<p>a) Capacité à fournir de l'information touchant les extrants, les effets, l'efficacité et l'efficience</p> <p>b) Reddition de comptes liée à l'EPB dans les documents officiels de reddition de comptes</p> <p>c) Communication transparente de l'information et des résultats aux décideurs</p>
<p>9. Extrants</p> <p>Quelles sont la qualité et la quantité des extrants ?</p>	<p>a) Liste des activités et de la description de leurs extrants respectifs</p> <p>b) Quantité d'extrants produits</p> <p>c) Qualité des extrants produits par rapport à la satisfaction de la clientèle et à la conception de l'EPB</p>
<p>10. Efficacité opérationnelle</p> <p>Les objectifs opérationnels sont-ils atteints ?</p>	<p>a) Respect des budgets</p> <p>b) Respect des échéances</p> <p>c) Degré d'atteinte des objectifs opérationnels par rapport aux indicateurs d'extrants</p>
<p>11. Efficience opérationnelle</p> <p>Quel est le coût de revient des activités faisant partie de l'EPB ?</p>	<p>a) Mesure du rapport entre les extrants et les intrants</p> <p>b) Gains de productivité</p> <p>c) Économies des ressources</p>
<p>12. Effets</p> <p>Quels sont les effets attribuables aux efforts de l'EPB et de ses activités ?</p>	<p>a) Effets directs, intermédiaires et ultimes</p> <p>b) Effets indésirable</p> <p>c) Effets nets</p>
<p>13. Efficacité de programme</p> <p>Les objectifs de programmes sont-ils atteints ?</p>	<p>a) Degré d'atteinte des objectifs de programmes par rapport aux indicateurs d'effets, à l'évolution annuelle de l'atteinte des objectifs à long terme</p> <p>b) Respect des budgets et des échéances</p> <p>c) Apport des activités aux objectifs de programme</p>
<p>14. Efficience de programme</p> <p>Quel est le rendement des ressources de l'EPB et de ses activités ?</p>	<p>a) Mesure du rapport entre les effets et les intrants</p> <p>b) Gains d'efficience</p> <p>c) Économie des ressources</p>
<p>15. Efficience relative</p> <p>L'EPB et ses activités se comparent-ils favorablement aux autres interventions présentant des similarités ?</p>	<p>a) Comparaisons avec des interventions connexes ayant une raison d'être ou une nature d'intervention similaire</p> <p>b) Comparaisons avec les ordres de gouvernement municipal, provincial et fédéral ainsi qu'avec le privé ou l'international</p>



Les Cahiers de L'Observatoire ont été créés pour permettre la diffusion de travaux des chercheurs associés à L'Observatoire de l'administration publique.

Dans le cadre de leurs activités de recherche, ces chercheurs sont amenés à élaborer différents documents dont la forme, l'objet ou la finalité varient. Il peut s'agir de rapports de recherche, de conférences, d'études réalisées sur une base contractuelle, de chapitres de thèses ou de livres à venir, comme d'articles scientifiques en développement. Ces documents peuvent présenter un intérêt manifeste pour la communauté des chercheurs et des praticiens de l'administration publique.

L'axe principal de ces travaux est l'analyse comparée, préoccupation primordiale de L'Observatoire de l'administration publique.

INFORMATION

Danielle Landry

418 641-3000, poste 6574
danielle.landry@enap.ca

L'Observatoire de
l'administration publique

ENAP

555, boulevard Charest Est
Québec (Québec) G1K 9E5
Canada

www.observatoire.enap.ca