

GUIDE D'ÉLABORATION DES POLITIQUES PUBLIQUES



TABLE DES MATIÈRES

Introduction	5
Le but du guide.....	5
Le cadre légal et réglementaire	5
Les organisations concernées.....	6
Les destinataires	6
Quelques balises.....	7
Des précisions préliminaires sur les termes employés	7
Le but d'une politique et le contenu qui en découle.....	8
La gouvernance de la politique : les responsabilités respectives du porteur et des collaborateurs.....	11
L'élaboration du document de politique : la démarche d'ensemble	13
Les trois volets d'un document de politique ...	15
Les objectifs	17
Les moyens	21
Le suivi et l'évaluation des résultats	25

INTRODUCTION

LE BUT DU GUIDE

Le guide d'élaboration des politiques publiques vise à combler une lacune : il n'existait jusqu'ici aucun document pouvant servir d'appui aux ministères et aux organismes du gouvernement du Québec lors de la rédaction d'une politique publique.

Préparé par le ministère du Conseil exécutif avec la collaboration du Secrétariat du Conseil du trésor, le guide d'élaboration des politiques publiques a pour but d'offrir un appui, des conseils et quelques balises lors de l'élaboration d'un document énonçant une politique publique.

LE CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE

Une politique publique engage l'ensemble du gouvernement. Pour cette raison, le document énonçant cette politique doit être formellement approuvé par le conseil des ministres, sous la forme d'une décision gouvernementale.

Certains ministères ont l'obligation légale d'élaborer une politique sur un sujet donné. C'est le cas par exemple du Secrétariat du Conseil du trésor, qui a l'obligation d'établir des politiques de gestion des ressources humaines, conformément aux responsabilités qui sont confiées au Conseil du trésor dans la Loi sur l'administration publique.

Le plus souvent cependant, l'initiative d'élaborer une politique publique ne provient pas d'une obligation légale ou réglementaire. Elle s'inscrit dans les responsabilités d'ensemble confiées à un ministère ou à un organisme.

Politiques publiques et document de politique publique

Le guide d'élaboration des politiques publiques s'applique aux politiques définies dans le cadre d'un document rédigé à cette fin, et rendu public une fois approuvé par le conseil des ministres.

Toutes les politiques publiques ne sont pas écrites dans un document unique et précis. Il peut arriver que certaines politiques publiques fassent en fait référence à un ensemble d'initiatives engagées au cours d'une certaine période de temps par le gouvernement, et regroupées après coup sous le thème d'une politique identifiée. C'est par exemple le cas de la politique familiale du Québec.

Si on prend l'exemple de la politique familiale du Québec, ses principaux éléments ont été mis en œuvre graduellement à partir de la fin des années 1990, mais n'ont pas été présentés au départ dans un document énonçant et articulant ces différents éléments. Il a fallu attendre le budget 2009-2010 pour que le gouvernement rende public un fascicule budgétaire présentant la politique familiale mise en place au cours des années précédentes, et expliquant la logique la composant¹.

(1) Voir *La politique familiale du Québec : où en sommes-nous ?*, Budget 2009-2010, gouvernement du Québec, 2009.

GUIDE D'ÉLABORATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

LES ORGANISATIONS CONCERNÉES

Une politique publique est élaborée par un ministère ou un organisme du gouvernement du Québec, le plus souvent appuyé par d'autres ministères ou organismes. Le présent guide s'adresse donc à tous les ministères et organismes du gouvernement.

LES DESTINATAIRES

Plus précisément, le guide d'élaboration des politiques publiques a été conçu à l'intention de l'unité administrative ayant reçu le mandat de piloter cette élaboration, au sein du ministère ou de l'organisme porteur de la politique publique. Il peut s'agir d'une unité administrative explicitement dédiée à la planification des orientations ministérielles, ou d'une unité administrative ayant un mandat plus sectoriel.

QUELQUES BALISES

DES PRÉCISIONS PRÉLIMINAIRES SUR LES TERMES EMPLOYÉS

Avant d'entamer la préparation et la rédaction d'une politique publique, il faut savoir de quoi l'on parle et employer les bons termes.

Politique et stratégie

Les termes de politique et de stratégie sont souvent interchangeables.

La politique peut être vue comme plus générale (présentation de principes ou d'axes d'intervention) que la stratégie, plus concrète (identification de moyens d'action ou de mesures précises).

Les politiques comme les stratégies fixent plusieurs objectifs, accompagnés parfois de cibles – ces objectifs s'inscrivant en général dans un certain horizon. Sont joints aux objectifs un certain nombre de moyens retenus pour les atteindre, les moyens étant définis avec un degré plus ou moins grand de précision.

Dans le présent guide, les termes de politique et de stratégie seront considérés comme synonymes.

Politique et plans d'action

On distingue plus facilement les politiques des plans d'action.

La portée des plans d'action est plus restreinte et plus pratique. Le plan d'action s'inscrit souvent à l'intérieur d'une politique ou d'une stratégie. Il précise certaines actions à mettre en œuvre, en définissant précisément les moyens mobilisés et l'échéancier retenu. Le plan d'action permettra de mettre en œuvre la politique ou la stratégie et d'en assurer un suivi précis.

Il peut arriver que le terme de stratégie soit appliqué à des documents qui sont en fait des plans d'action. C'est le cas de la Stratégie d'action jeunesse, qui est le plan d'action quinquennal découlant de la Politique québécoise de la jeunesse.

LE BUT D'UNE POLITIQUE ET LE CONTENU QUI EN DÉCOULE

Dès le départ, il importe également d'être bien conscient du but poursuivi en entamant la préparation et la rédaction d'une politique publique, et des conséquences qui en découlent pour ce qui est du contenu même du futur document.

Les raisons conduisant à l'élaboration d'une politique

Le gouvernement élabore une politique et la formalise dans un document essentiellement pour quatre raisons :

- mettre en œuvre une priorité gouvernementale ou répondre à un enjeu considéré comme majeur, auquel le gouvernement souhaite apporter une solution orientée et structurée;
- mobiliser les acteurs et les ressources autour des objectifs retenus;
- susciter l'adhésion de l'ensemble des citoyens;
- idéalement, constituer une référence dans la gestion gouvernementale du domaine visé par la politique.

Les conséquences pour ce qui est du contenu de la politique

Pour atteindre ces buts, un document de politique doit :

- expliquer clairement les enjeux en cause et le contexte justifiant l'intervention gouvernementale, ces enjeux et ce contexte s'appuyant sur des données factuelles, chiffrées ou documentées;
- présenter la vision du gouvernement de façon mobilisatrice;
- définir des objectifs, si possible assortis d'échéances ou s'inscrivant dans un certain horizon – ces objectifs étant clairement reliés aux enjeux en cause;
- se déployer de façon concrète avec des mesures ou des initiatives découlant des objectifs, certaines des mesures et des initiatives étant rapidement mises en œuvre;
- préciser le mode de suivi retenu pour évaluer le déploiement de la politique et les résultats obtenus.

Un document facilement accessible et compréhensible

Ces éléments de contenu doivent être organisés de telle sorte que le document soit facilement accessible et compréhensible, ce qui implique :

- de présenter le plus rapidement possible la vision du gouvernement et les objectifs poursuivis;
- d'étayer ensuite ces objectifs par une analyse des enjeux et du contexte auquel on veut répondre, incluant éventuellement un historique de la problématique;
- d'employer un style direct et clair, accessible à l'ensemble des citoyens (il faut éviter le vocabulaire technique, ainsi que la langue de bois).

Par exemple, dans un but de lisibilité, on évitera autant que possible l'utilisation d'acronymes ou de sigles¹.

Le document pourra être accompagné d'encadrés faisant référence à ce qui se fait ailleurs – ce que l'on dénomme l'étalonnage – ou présentant des exemples ou des illustrations éclairant certains éléments de contexte.

Un sommaire

Le document pourra être précédé d'un sommaire de quelques pages, résumant le contenu de la politique. La préparation d'un sommaire a plusieurs avantages.

- Le sommaire facilite la prise de connaissance du document par les médias et par toutes les personnes intéressées.
- Traduit en anglais – ce qui n'est pas une obligation –, le sommaire permet de diffuser le contenu de la politique aux personnes intéressées ne maîtrisant pas la langue française. Sur ce plan, la traduction du sommaire constitue un bon compromis entre le respect de la prééminence du français et la nécessité de faciliter la diffusion de la politique.
- La rédaction du sommaire force à définir une ligne de présentation de la politique, qui pourra être reprise de façon systématique lors du lancement et de la diffusion de la politique (communiqués de presse, allocution de présentation, etc.).

Il est conseillé d'attendre la toute fin de l'élaboration du document de politique pour rédiger le sommaire. On s'assurera ainsi de la cohérence entre le sommaire et le document de politique lui-même.

¹ Un sigle est une suite d'initiales servant d'abréviation. Un acronyme est un sigle prononçable comme un mot ordinaire.

Un document de politique n'est pas une planification stratégique

Il faut souligner qu'un document de politique n'est pas un document définissant la planification stratégique.

Le plan stratégique d'un ministère ou d'un organisme définit la stratégie de ce ministère ou de cet organisme afin de remplir sa mission, en s'appuyant sur une lecture de son environnement et des défis à relever.

Un document de politique est d'une autre nature. Comme on vient de le voir, il présente la vision, les objectifs et les actions à venir du gouvernement afin de mettre en œuvre une priorité ou de répondre à un enjeu considéré comme majeur.

La planification stratégique : un cadre et des normes précis

Le document énonçant la planification stratégique est préparé selon un cadre et des normes précisément définis (énoncé de la mission de l'organisme; présentation du contexte; définition des enjeux; identification d'orientations stratégiques, d'axes d'intervention et d'objectifs)².

Un document de politique : un cadre beaucoup plus flexible

Un document de politique est élaboré selon un cadre beaucoup plus flexible. Par exemple, les moyens retenus peuvent être intégrés dans le document ou présentés ultérieurement sous forme de plan d'action. Le terme d'objectif peut être remplacé par d'autres dénominations (priorité, axe, etc.) si cela semble plus approprié.

Il ne faut donc pas utiliser les normes et les cadres de rédaction de la planification stratégique aux fins de la rédaction d'un document de politique.

² Voir à ce sujet <https://www.tresor.gouv.qc.ca/cadredegestion/actualites/detail-de-la-nouvelle/lignes-directrices-en-matiere-de-planification-strategique/index.html>

LA GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE : LES RESPONSABILITÉS RESPECTIVES DU PORTEUR ET DES COLLABORATEURS

Il importe de définir clairement la gouvernance de la politique, c'est-à-dire de déterminer les responsabilités respectives du porteur et des collaborateurs, pour l'analyse et la détermination de chacun des éléments constituant le document de politique – soit les enjeux et le contexte, la vision, les objectifs, les moyens et le mode de suivi. On pourrait préciser les comités mis en place à cette fin.

Le porteur

L'élaboration de la politique et du document de politique est sous l'autorité finale du ministre, qui déposera le document au conseil des ministres en vue de son approbation par l'ensemble du gouvernement.

L'élaboration de la politique est confiée à une unité administrative du ministère concerné. Le rôle et les responsabilités de cette unité administrative doivent être précisés, dès le début du processus d'élaboration de la politique. Cette unité doit pouvoir exercer un véritable leadership, dans le cadre du mandat qui lui est confié.

Une bonne gouvernance suppose également qu'un mode de travail clair et structuré soit établi au sein du ministère afin d'assurer la participation à l'exercice de toutes les ressources requises.

Les collaborateurs

La quasi-totalité des politiques publiques touche plus d'un ministère. Elles impliquent également l'engagement d'organismes administratifs. L'élaboration d'une politique publique est donc dans la plupart des cas un exercice interministériel, et cette caractéristique doit être prise en compte dès le départ.

Les collaborateurs doivent être identifiés au début de l'exercice.

Il faut aller plus loin, et prévoir dès le début de l'exercice des modes de travail permettant de s'assurer que le contenu de la politique aura été défini en impliquant de façon suffisamment étroite les collaborateurs invités à y contribuer.

Ces modes de travail doivent être privilégiés à chacune des étapes de l'élaboration de la politique. Ils constitueront autant de facteurs de réussite pour la définition de la politique et sa mise en œuvre.

Les modes de travail à privilégier, à chaque étape de l'élaboration de la politique

La définition des enjeux et l'analyse du contexte

La définition des enjeux et l'analyse du contexte justifiant l'intervention gouvernementale doivent être effectuées en étroite relation avec les collaborateurs identifiés, ministères comme organismes gouvernementaux. Les réalités dont ces collaborateurs sont porteurs seront ainsi intégrées dans la future politique gouvernementale dès le début de son élaboration.

L'identification de la vision gouvernementale

Cette analyse conjointe des enjeux et du contexte facilitera l'identification d'une vision gouvernementale mobilisatrice.

La détermination des objectifs et des échéanciers

Les objectifs et les échéanciers retenus doivent découler d'une réflexion conjointe du porteur et des collaborateurs. Il est en effet crucial que ces objectifs et les échéanciers les accompagnant soient pleinement partagés par les collaborateurs, afin que ceux-ci se sentent ultérieurement directement impliqués dans leur mise en œuvre.

La définition des mesures et des initiatives

La définition des mesures et des initiatives découlant de ces objectifs, éventuellement détaillées dans un plan d'action, devra être établie en impliquant étroitement les collaborateurs. Cette approche permettra de préciser le partage des responsabilités dans la mise en œuvre de ces mesures et de s'assurer d'une répartition claire de leur financement, rendant ainsi la définition des mesures et des initiatives plus efficace.

On fera également en sorte que les mesures sous la responsabilité des collaborateurs soient cohérentes avec leur mission, leur planification stratégique et leurs grandes orientations.

Le mode de suivi retenu

Le ministère porteur a tout à gagner à associer les collaborateurs à la définition du mode de suivi retenu. L'évaluation ultérieure des résultats de la politique en sera d'autant facilitée. Les ministères et les organismes collaborateurs se sentiront davantage imputables des résultats obtenus, et leur participation à la définition du mode de suivi garantira que leurs propres réalités sont prises en compte.

L'ÉLABORATION DU DOCUMENT DE POLITIQUE : LA DÉMARCHE D'ENSEMBLE

Un document de politique doit être élaboré en même temps que la politique elle-même : il existe des liens itératifs permanents entre la réflexion sur le contenu de la politique et la façon de la formuler. Il faut donc commencer l'élaboration du document de politique le plus tôt possible, idéalement dès le début de la réflexion sur le contenu de la politique.

Une démarche qui a fait ses preuves consiste à concevoir dès le début un plan simplifié du futur document (une trame, constituant en quelque sorte le squelette du document), qui sera enrichi au fur et à mesure de l'élaboration de la politique.

Quelques bonnes pratiques

Quant à l'élaboration de la politique elle-même, elle devrait respecter un certain nombre de bonnes pratiques, dont plusieurs résultent directement des remarques précédentes :

- consultation des clientèles concernées, pour en préciser les attentes, valider les analyses de contexte et contribuer à l'élaboration des interventions;
- consultation des partenaires et des intervenants concernés aux différentes étapes d'élaboration de la politique, pour assurer la cohérence et le futur suivi des orientations et actions retenues, mais également pour préciser le contexte expliquant l'intervention gouvernementale;
- analyse de ce qui se fait ailleurs – politiques publiques, mesures ou initiatives – afin d'en tirer des enseignements pour la politique devant être élaborée;
- prise en compte du bilan et des résultats d'une politique précédente, si cela est pertinent;
- sélection des mesures ou des actions retenues en fonction de critères préétablis, directement reliés aux objectifs poursuivis – pour garantir la cohérence de la politique – ou à d'autres préoccupations (limitation du nombre de mesures « recyclées », c'est-à-dire de mesures déjà appliquées avant l'élaboration de la politique, par exemple);
- réflexion concernant les questions qui devront être obligatoirement abordées dans le mémoire qui accompagnera la présentation de la politique au conseil des ministres.

Le contenu obligatoire d'un mémoire au conseil des ministres

Selon le gabarit adopté par décret le 1^{er} avril 2019, la partie normalement accessible au public d'un mémoire au conseil des ministres doit obligatoirement comprendre les rubriques suivantes¹ :

- 1- Contexte
- 2- Raison d'être de l'intervention
- 3- Objectifs poursuivis
- 4- Proposition
- 5- Autres options
- 6- Évaluation intégrée des incidences
- 7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes
- 8- Mise en œuvre, suivi et évaluation
- 9- Implications financières
- 10- Analyse comparative

La partie confidentielle comprend obligatoirement les rubriques suivantes :

- 11- Sources de financement
- 12- Enjeux décisionnels
- 13- Recommandation du ou de la ministre

(1) Codification administrative, Directive du secrétaire général et greffier du Conseil exécutif, gabarits des documents décisionnels ou d'information, DF01-201900
<http://mce.gouv.qc.ca/publications/directive-gabarit-docs.pdf>

LES TROIS VOILETS D'UN DOCUMENT DE POLITIQUE

Afin de compléter ces balises, on trouvera ci-après un certain nombre de conseils plus précis concernant le contenu d'un document de politique.

Tout document de politique comprend trois séries d'informations annoncées et diffusées par le gouvernement, soit :

- les objectifs poursuivis par le gouvernement dans le domaine couvert par la politique;
- les moyens retenus pour atteindre ces objectifs;
- les outils mis en place pour assurer le suivi et l'évaluation des résultats obtenus.

LES OBJECTIFS

Les objectifs constituent la première série d'informations annoncées et diffusées par le gouvernement dans le domaine couvert par la politique – soit les directions dans lesquelles le gouvernement compte agir.

Ces objectifs s'appuient sur une lecture des enjeux et du contexte. Ils sont fondés sur certains principes de base guidant l'action gouvernementale. Ils s'intègrent dans une vision d'ensemble de l'action gouvernementale dans le domaine concerné.

Les objectifs s'inscrivent dans le temps. Le plus souvent, ils impliquent d'autres ministères et organismes, collaborateurs de la politique.

Les objectifs proprement dits

Pour des raisons de clarté et de lisibilité, une politique publique ne doit comprendre qu'un nombre limité d'objectifs principaux – soit idéalement une demi-douzaine au maximum environ.

Il peut arriver que l'on remplace le terme d'« objectifs » par d'autres termes similaires (« priorités », « axes », « orientations », etc.). L'important est de structurer la politique autour d'un certain nombre de thèmes identifiant les directions dans lesquelles le gouvernement souhaite agir avec les initiatives qu'il engage.

Le document sera articulé en fonction de ces objectifs, étayés par une analyse des enjeux et du contexte.

Les objectifs se déploieront en général en sous-objectifs, touchant des réalités plus spécifiques.

Les enjeux et le contexte

Les objectifs retenus s'appuient sur une analyse des enjeux à relever et du contexte justifiant l'intervention gouvernementale. Cette analyse est essentielle : elle constitue le fondement même de la politique et de la décision du gouvernement d'intervenir dans le domaine concerné. Elle explique les orientations retenues.

L'analyse des enjeux et du contexte doit être effectuée avec les ministères et les organismes collaborateurs : on touche là à la plus-value d'une politique, qui illustre une analyse commune, au sein du gouvernement, des défis à relever dans un domaine donné.

Cette analyse des enjeux et du contexte doit s'appuyer sur des données factuelles ou chiffrées.

Les consultations

Les enjeux et le contexte sont souvent précisés dans le cadre de consultations auprès des clientèles concernées.

Le processus de consultation joue un grand rôle dans la détermination d'une politique : il donne des indications précieuses concernant les attentes des clientèles comme les enjeux en cause.

Les consultations seront décrites et expliquées dans le document de politique, par exemple sous forme d'encadré. L'importance donnée par le gouvernement aux consultations renforce la crédibilité de l'ensemble de l'exercice.

Un livre vert ou un livre blanc

Les consultations préalables à l'élaboration de la politique peuvent être lancées avec un livre vert ou un livre blanc.

Selon la nomenclature retenue par le gouvernement du Québec, un livre vert est un document présentant la problématique abordée, identifiant les objectifs pouvant être éventuellement retenus ainsi que les moyens dont on pourrait envisager la mise en œuvre. Le livre vert ne précise pas les différentes options que le gouvernement privilégiera finalement. La consultation vise à préciser les préférences des personnes consultées.

Un livre blanc va plus loin, en spécifiant les options que le gouvernement privilégie. La consultation vise à obtenir l'avis des personnes consultées sur le choix gouvernemental³.

Ce qui se passe ailleurs

Une bonne pratique consiste à mettre en perspective l'analyse des enjeux et du contexte en faisant référence à ce qui se passe ailleurs, dans des juridictions où la comparaison avec la situation québécoise est source d'enseignements.

³ Voir à ce sujet <http://www4.gouv.qc.ca/fr/Portail/citovens/programme-service/Pages/Info.aspx?sctype=suiet&sqcid=855>

GUIDE D'ÉLABORATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Les principes guidant l'action gouvernementale

Dans une politique publique, tout objectif découle au moins implicitement de certains principes. Une politique de lutte contre la pauvreté est ainsi fondée sur des principes d'équité et de solidarité.

Ces principes peuvent être explicitement formulés dans le document de politique.

Une vision mobilisatrice

Il peut être décidé d'accompagner l'énoncé des objectifs de la formulation d'une vision gouvernementale. Cette vision énonce le sens même de l'effort que le gouvernement engage en rendant publique la politique. Elle présente la philosophie appuyant la politique. Elle donne à la politique sa raison d'être et sa direction.

La vision présentée dans une politique est également un outil de communication : elle doit être mobilisatrice et favoriser l'adhésion à la politique présentée. Pour cette raison, l'énoncé de la vision doit être clair, direct, et présenter de façon convaincante le gain global dont profitera la collectivité une fois la politique réalisée.

Les échéances et l'horizon retenu

Le document de politique publique doit préciser la dimension temporelle de l'action gouvernementale, soit le temps que le gouvernement se donne pour réaliser la politique.

Les objectifs d'une politique s'inscrivent obligatoirement dans un certain horizon. La plupart des politiques sont définies dans un horizon de cinq ou de dix ans. Cet horizon peut être précisé et complété de certaines échéances, correspondant à des étapes considérées comme majeures.

Les objectifs interministériels

La quasi-totalité des politiques publiques touche plus d'un ministère et implique également l'engagement d'organismes administratifs. Les objectifs et les échéanciers les accompagnant doivent être pleinement partagés par les collaborateurs identifiés, ministères comme organismes.

À cette fin, les objectifs doivent découler d'une réflexion effectuée conjointement par le ministère porteur et par les collaborateurs.

LES MOYENS

Pour chaque objectif et sous-objectif présenté, la politique publique identifiera les moyens retenus par le gouvernement afin d'atteindre le but fixé.

Ces moyens sont de différentes natures. Il peut s'agir :

- d'interventions effectuées auprès d'autres gouvernements ou d'autres acteurs (interventions auprès du gouvernement fédéral, de gouvernements ou d'organismes partenaires du gouvernement du Québec, par exemple);
- d'initiatives de nature légale ou réglementaire (dépôt de projets de loi, de règlements, etc.);
- de transformations institutionnelles (création ou transformation d'organismes, par exemple);
- de programmes gouvernementaux;
- de mesures fiscales;
- de dotations budgétaires.

La réflexion sur les moyens doit être entamée dès le début de l'élaboration du document de politique.

Un nombre limité de mesures, présentées de façon ordonnée

Un bon document de politique, facilement accessible, ne comprend qu'un nombre limité de mesures. Multiplier les mesures présentées ne fera qu'alourdir le document, nuira au message que l'on souhaite transmettre et rendra plus complexe la reddition de comptes. Il est de loin préférable de se limiter aux mesures considérées comme les plus importantes, en raison de leur capacité à assurer l'atteinte des objectifs fixés.

Ces mesures doivent être abordées en fonction des objectifs de la politique, puis être classées selon une certaine logique, facilement compréhensible. Les mesures peuvent être classées d'après leur nature (mesures budgétaires, mesures fiscales, mesures législatives ou réglementaires, etc.). Elles peuvent être classées selon leur importance, ou encore selon les clientèles visées.

Quel que soit le classement retenu, les clientèles concernées doivent être identifiées. Cette identification facilitera l'application de la politique aux entreprises, aux organismes et aux personnes ciblées, qui se sentiront directement interpellées.

La communication de la politique et des moyens retenus sera facilitée si l'accent est mis sur certaines mesures phares.

Politique et plan d'action

Une démarche de plus en plus fréquemment retenue consiste à faire suivre le document de politique de plusieurs plans d'action successifs. Chaque plan d'action couvre une période définie (quatre ou cinq ans en général).

Cette démarche conduit à ne présenter dans le document de politique que les orientations générales, les actions précises et le financement qui y est associé étant rendus publics dans les plans d'action adoptés pour donner suite à ces orientations. Chaque plan d'action est ainsi la traduction opérationnelle de la politique adoptée précédemment par le gouvernement.

Le plan d'action précisera ainsi les dépenses budgétaires (programmes normés et autres initiatives) et les dépenses fiscales (telles que les crédits d'impôt) allouées à la mise en œuvre de la politique.

L'avantage et le défi à relever

L'avantage de cette démarche est de permettre au gouvernement d'adapter son action au fur et à mesure du déroulement des plans d'action successifs, en fonction des résultats obtenus, de l'évolution du contexte ou du financement disponible.

Le défi à relever est de conserver à l'ensemble de l'exercice sa nécessaire cohérence, chaque plan d'action devant être l'application effective et le prolongement de la politique précédemment adoptée.

L'analyse de ce qui se fait ailleurs

Le choix des moyens retenus doit s'appuyer sur les expériences observées ailleurs, par exemple dans le cadre du processus d'étalonnage. L'analyse de ce qui se fait ailleurs est source d'enseignement, et le document de politique publique doit expliquer comment le gouvernement a tenu compte des initiatives engagées dans d'autres juridictions pour élaborer ses propres moyens d'action.

Les moyens d'action mis en œuvre par différents ministères et organismes

La définition des moyens d'action devra être établie en impliquant étroitement les ministères et les organismes collaborant à l'élaboration de la politique.

Le document de politique doit en effet :

- préciser le partage des responsabilités dans la mise en œuvre des moyens d'action retenus;
- expliquer la répartition de leur financement.

Pour les moyens d'action sous la responsabilité des ministères ou des organismes collaborateurs, il est essentiel de définir clairement le ministère ou l'organisme responsable de sa mise en œuvre.

Il peut arriver que certaines mesures soient difficilement attribuables à un seul ministère ou organisme. Il faudra cependant identifier un porteur, afin que l'évaluation découlant de l'application de la mesure soit effectuée auprès d'un ministère ou d'un organisme clairement défini. En cas de zones grises dans les responsabilités à attribuer, des discussions entre les partenaires permettront de désigner l'organisation porteuse.

La consultation d'autres ministères et organismes

Certains ministères et organismes, non identifiés comme collaborateurs, peuvent cependant être appelés à jouer un rôle dans la mise en œuvre de la politique. Il ne faut pas attendre la publication de la politique pour associer ces ministères et organismes à l'exercice.

Le montage financier

Le plan d'action de la politique – ou la politique elle-même, s'il n'y a pas de plan d'action – doit être accompagné d'un montage financier soumis au Conseil du trésor avant la transmission de la politique ou du plan d'action au conseil des ministres.

Le montage financier précise, pour chaque année financière :

- les dépenses budgétaires (par ministère et par année financière), ainsi que leur source de financement;
- les dépenses fiscales, telles que les crédits d'impôt.

LE SUIVI ET L'ÉVALUATION DES RÉSULTATS

Dès son élaboration, la politique devra comprendre une réflexion sur les approches retenues pour en évaluer ultérieurement le déploiement et les résultats. Une section de l'énoncé de la politique devra donc être consacrée à son évaluation future et à la démarche retenue à cette fin.

Il est conseillé d'associer l'équipe d'évaluation du ministère ou de l'organisme porteur de la politique à la préparation de cette section.

Les outils d'évaluation de la politique

Le but du présent guide n'est pas d'identifier le cadre d'évaluation des politiques. On pourra consulter à ce sujet les documents préparés par le Secrétariat du Conseil du trésor. La section du site Web du Secrétariat du Conseil du trésor portant sur la gestion axée sur les résultats – plus précisément la section sur l'évaluation de programmes – contient tous les documents pertinents à ce titre⁴.

Il faut simplement souligner que le document présentant la politique doit normalement faire référence à deux types d'évaluation et de suivi, soit :

- l'évaluation et le suivi des moyens mis en place;

La politique doit faire référence aux approches retenues pour assurer l'évaluation et le suivi de la mise en place des moyens annoncés dans la politique. Il peut s'agir par exemple d'un bilan qui sera réalisé à un terme plus ou moins rapproché. Ces approches différeront selon la nature des moyens retenus.

- l'évaluation et le suivi des résultats obtenus.

Idéalement, la politique doit aller plus loin et indiquer la démarche retenue pour évaluer à terme les résultats obtenus – c'est-à-dire l'atteinte des différents objectifs constituant la structure même de la politique – et pour faire état de ces travaux d'évaluation.

⁴ evaluation@sct.gouv.qc.ca

